


unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

SANDRA MÁRCIA CAMPOS PEREIRA

**PROJETO NORDESTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA E O
FUNSDESCOLA: UMA ANÁLISE DO DISCURSO
GOVERNAMENTAL E DO BANCO MUNDIAL SOBRE A
QUALIDADE DO ENSINO**

ARARAQUARA

2007

SANDRA MÁRCIA CAMPOS PEREIRA

**PROJETO NORDESTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA E O
FUNDESCOLA: UMA ANÁLISE DO DISCURSO
GOVERNAMENTAL E DO BANCO MUNDIAL SOBRE A
QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - Campus de Araraquara como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora Prof^a Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauy

ARARAQUARA

2007

SANDRA MÁRCIA CAMPOS PEREIRA

PROJETO NORDESTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA E O FUNDESCOLA: UMA ANÁLISE DO DISCURSO GOVERNAMENTAL E DO BANCO MUNDIAL SOBRE A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – *Campus* de Araraquara como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Política e gestão educacional

Data de aprovação: 26/02/2007

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista

Membro Titular: Profa. Dra. Ângela Viana Machado Fernandes
Universidade Estadual Paulista

Membro Titular: Prof. Dr. João Augusto Gentilini
Universidade Estadual Paulista

Membro Titular: Profa. Dra. Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi
Universidade Federal de São Carlos

Membro Titular: Profa. Dra. Aparecida Neri de Souza
Universidade Estadual de Campinas.

Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – *Campus* de Araraquara

Dedico este trabalho a minha filha Clara,
fonte de alegria, força, descobertas e
transformações em minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Profª Drª Maria Teresa Miceli Kerbauy, minha orientadora, pela confiança e apoio ao longo da construção desta tese.

Aos meus pais, Délio e Joana, e aos meus irmãos, Marcelo e Mônica, que sempre me incentivaram, estando juntos comigo em todos os momentos em que precisei.

A Marcelo, meu marido, que acreditou em mim quando eu mesma duvidava que seria possível.

Aos amigos, que conviveram e que convivem comigo no dia-a dia, agradeço o incentivo. Em especial sou grata a Betânea, Josilda, Marta, Sônia, Andréa, Jackson, Nilma, Núbia, Iza e Célia.

À Sônia Pascolati pela revisão da tese, sendo tão atenciosa e cuidadosa.

À Andréa e Ricardo pelo empenho e atenção na construção do abstract e do rèsumè

À Maria Aparecida de Lima Grande que me acolheu no período da graduação, sendo grande incentivadora da minha vida acadêmica.

Aos professores Ângela e João, que muito contribuíram para minha formação durante meus anos de estudante na UNESP, pelas observações feitas no exame de qualificação.

Mesmo quando tudo pede
Um pouco mais de calma
Até quando o corpo pede
Um pouco mais de alma
A vida não pára

Lenine

RESUMO

A questão educacional, no Brasil, na década de 1990 foi o centro de muitas discussões. Entre os vários enfoques dados à educação, chama atenção a presença constante da expressão qualidade da educação no discurso de segmentos da Sociedade Civil como o Coned, do Governo Brasileiro e do Banco Mundial. Nesta pesquisa, o objetivo é investigar o discurso do Banco Mundial e do Governo Brasileiro sobre qualidade da educação por meio da análise do Projeto Nordeste e do Fundescola, ambos financiados pelo Bird. Nossa hipótese é de que o discurso da qualidade da educação substituiu oficialmente o discurso da democratização da educação, reduzindo as demandas de reivindicações de segmentos educacionais. A metodologia utilizada é a análise do discurso de linha francesa, derivada de Michel Pêcheux e matizada por Michel Foucault. Esta Pesquisa é constituída por quatro capítulos. No primeiro, apresentamos o Projeto Nordeste e o Fundescola e traçamos comentários sobre o Banco Mundial e o Governo Brasileiro na educação. No segundo capítulo enfatizamos a questão da gestão que está presente nos dois projetos, mas com focos diferentes, pois enquanto no Projeto Nordeste é priorizada a gestão das Secretarias de Educação o Fundescola destaca a gestão da escola. No terceiro capítulo, discutimos o termo qualidade da educação conforme o olhar do Banco Mundial, do Governo Brasileiro e de autores que discutem a temática. Por fim, no quarto capítulo analisamos o enunciado qualidade da educação presente no Projeto Nordeste e no Fundescola, com embasamento na análise do discurso. A pesquisa aponta para o fato de que o enunciado qualidade da educação torna-se verdadeiro ao ser proferido por vários sujeitos e partindo de vários lugares. Entretanto, não possui o mesmo significado, pois pertencem a formações discursivas diferentes. A qualidade assume a centralidade no cenário educacional no lugar da democratização, reduzindo o sentido desta, esvaziando e/ou apagando suas construções históricas. A democratização, bandeira de luta de segmentos ligados à educação, serve de desresponsabilização do poder central, transferindo às instâncias administrativas menores, posteriormente à escola, a responsabilidade pela educação, utilizando-se do discurso da autonomia e da democratização. Observamos que Governo e Bird, ao ficarem no lugar de elaboradores da política educacional, constroem a imagem de que cumprem o papel a que se propõem, atribuindo os possíveis fracassos dos projetos às instâncias administrativas menores. Por fim, o significado do enunciado qualidade da educação para Governo e Bird se resume a eficácia, eficiência e racionalidade, enquanto os segmentos da sociedade atribuem o sentido mais abrangente incluindo o social, político, cultural.

Palavras-chave: educação; política educacional; qualidade da educação; Banco Mundial.

ABSTRACT

The educational question, in Brazil, the decade of 1990 was the center of many quarrels. It enters the some approaches given to the education, calls attention the constant presence the expression quality of the education in the speech of segments of the Civil Society as the Coned, of the Brazilian Government and the World Bank. In this research, the objective is to investigate the speech of the World Bank and the Brazilian Government on quality of the education by means of the analysis of the Northeast Project and the Fundescola, both financed by the Bird. Our hypothesis is of that the speech of the quality of the education officially substitutes the speech of the democratization of the education, reducing the demands of claims of educational segments. The used methodology is the analysis of the speech of line French, derivative of Michel Pêcheux and shaded by Michel Foucault. This Research is constituted by four chapters. In the first one, we present the Northeast Project and the Fundescola and trace commentaries on the World Bank and the Brazilian Government in the education. In as the chapter we emphasize the question of the management that is present in the two projects, but with different focus, therefore while in the Northeast Project the Fundescola is prioritized the management of the Secretariats of Education it detaches the management of the school. In the third chapter, we argue the term quality of the in agreement education the look of the World Bank, the Brazilian Government and authors who argue the thematic one. Finally, in the room chapter we analyze the statement quality of the present education in the Northeast Project and the Fundescola, with basement in the analysis of the speech. The research points with respect to the fact of that the statement quality of the education becomes true the being pronounced for some citizens and leaving of some places. However, it does not possess the same meant because the different arguments formations belong. The quality assumes the central point in the educational scene in the place of the democratization, reducing the direction of this, emptying and/or erasing its historical constructions. The democratization, flag of fight of the segments the education, serves of not responsibility of the central power, transferring administrative the instances lesser, later the school, the responsibility for the education, using itself of the speech of the autonomy and the democratization. We observe that Government and Bird when being in the place of elaborators of the educational politics, construct to the image of that they fulfill with the paper the one that if they consider, attributing to the possible failures of the lesser administrative projects the instance. Finally, the meaning of the statement quality of the education for Government and Bird if summarizes the effectiveness, efficiency and rationality, while the segments of the society attribute the direction most including the social one, politician, cultural.

Keywords: Education. Educational politics. Quality of the Education. World Bank.

RÉSUMÉ

L'éducation, au Brésil, dans les années 1990, a été le sujet de plusieurs débats. Parmi les différents regards donnés à l'éducation, on attire l'attention à la présence constante de l'expression 'qualité de l'éducation' dans le discours des représentants de la Société Civile, comme le Coned, du Gouvernement Brésilien et de la Banque Mondiale. Dans cette recherche, on analyse le discours de la Banque Mondiale et du Gouvernement Brésilien sur la 'qualité de l'éducation' à travers l'analyse du Projet Nordeste et du Fundescola, financés par la Bird. Notre hypothèse c'est que le discours de la 'qualité de l'éducation' remplace officiellement le discours de la démocratisation de l'éducation, en minorant les demandes de revendications des secteurs éducatifs. Nous utilisons la méthodologie de l'analyse du discours d'orientation française, à partir de Michel Pêcheux et de Michel Foucault. Cette thèse a quatre chapitres. Dans le premier chapitre, nous présentons le Projet Nordeste et le Fundescola et nous faisons des commentaires sur le rôle de la Banque Mondiale et du Gouvernement Brésilien en ce qui concerne l'éducation. Dans le deuxième chapitre, nous insistons sur la gestion présente dans les deux projets. Ils sont différents: dans le Projet Nordeste, la priorité c'est la gestion du Secrétariat de l'Éducation ; le Fundescola, par contre, met en relief la gestion de l'école. Dans le troisième chapitre, nous parlons de l'expression 'qualité de l'éducation' selon le regard de la Banque Mondiale, du Gouvernement Brésilien et des auteurs qui discutent cette thématique. Finalement, dans le quatrième chapitre, nous analysons l'énoncé 'qualité de l'éducation' présent dans le Projet Nordeste et dans le Fundescola, à partir de l'analyse du discours. Notre recherche montre le fait que l'énoncé 'qualité de l'éducation' devient vrai quand il est dit par plusieurs personnes venues de plusieurs endroits. Cependant, il n'a pas le même sens, parce qu'il appartient à des formations discursives différentes. La qualité prend le centre dans le cadre éducatif à la place de la démocratisation, en réduisant le sens de celle-ci et en vidant ou en effaçant ses constructions historiques. La démocratisation, étendard de lutte des secteurs liés à l'éducation, sert à la non-responsabilité du pouvoir central, en remettant aux ressorts administratifs plus petits, et puis à l'école, la responsabilité de l'éducation, en utilisant le discours de l'autonomie et de la démocratisation. Nous avons noté que le Gouvernement et la Bird, en restant à la place des créateurs de la politique de l'éducation, édifient l'image qu'ils ont avec le rôle auquel ils s'acheminent. Ils attribuent les échecs possibles des projets à des ressorts administratifs plus petits. Bref, le sens de l'énoncé 'qualité de l'éducation' pour le Gouvernement et pour la Bird se réduit à l'efficacité, à l'efficience et à la rationalité, tandis que les secteurs de la société lui donnent un sens plus large, y compris le social, le politique, le culturel.

Mots-clés: Éducation. Politique de l'Éducation. Qualité de l'Éducation. Banque Mondiale.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMETs – Metas Anuais de Eficiência Gerencial

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CONED – Congresso Nacional de Educação

DGPN – Diretoria Geral do Projeto Nordeste

EAP – Estratégia de Assistência ao País

EDURURAL – Programa de Educação Rural para o Nordeste

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMOE - Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais

PMQSE – Padrões Mínimos de Qualidade dos Serviços Educacionais

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAR – Staff Appraisal Report

SUDENE - Superintendência

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 GOVERNO BRASILEIRO, EDUCAÇÃO E BANCO MUNDIAL.....	28
1.1 O Banco Mundial	29
1.2 Surgimento do Projeto Nordeste	33
1.3 O Projeto Nordeste nos anos de 1990	40
1.4 Considerações sobre o Projeto Nordeste	44
1.5 FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola	47
2 MUDANÇA DE PARADIGMA NA GESTÃO EDUCACIONAL: DA CENTRALIZAÇÃO À ESCOLA COMO MEIO DE OBTER A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	56
2.1 As influências na administração da educação	57
2.2 Gestão da escola	66
2.3 Plano de Desenvolvimento da Escola e a qualidade da escola	72
2.4 A gestão da escola no Projeto Nordeste e no Fundescola	78
2.5 Gestão educacional e qualidade na educação	82
3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL OU DISCURSO?	86
3.1 Definição e difusão do termo qualidade	86
3.2 Qualidade da educação pública num contexto de crise	94
3.3 Falta de qualidade: problema antigo	96
3.4 O discurso da qualidade no Projeto Nordeste e no Fundescola	101
3.5 Discussão da qualidade segundo o BIRD e o governo brasileiro	110
4 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COM BASE NAS IDÉIAS DE FOUCAULT.....	116
4.1 O discurso da qualidade da educação	117
4.2 A análise do discurso a partir de Foucault.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137

REFERÊNCIAS..... 144

ANEXOS..... 150

INTRODUÇÃO

A afirmação de que a educação é fundamental para o desenvolvimento de uma nação e seu povo é irrefutável, faz parte do verdadeiro de nossa época, ou seja, é uma prerrogativa da sociedade atual.

Olhando para a educação no Brasil, percebemos que, como política pública, ela sempre esteve vinculada ao desenvolvimento econômico, pois, para que pudesse chegar ao patamar de país desenvolvido, almejando ascender ao grupo dos que detêm o poder econômico, tornava-se necessário erradicar, ou amenizar, as mazelas sociais, entre elas o analfabetismo, aumentar o tempo de escolaridade da população brasileira e formar quadros qualificados para o mercado.

Passamos por momentos educacionais importantes como O Manifesto dos Pioneiros da Educação; o movimento de alfabetização, cujo grande representante foi Paulo Freire; a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei 4.024/61); e por fases difíceis, como a implantação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) pelo governo militar, que apenas certificava a população matriculada nos cursos oferecidos, mascarando o problema e interrompendo os avanços conquistados.

Depois de um período de muitas lutas, tivemos ganhos com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que abriu caminhos para significativas conquistas no setor educacional, como a sanção da nova LDB (Lei 9.394/96) que, apesar de não ter sido a proposta discutida pela sociedade, mas a apresentada pelo governo, significou avanços e possibilidades para a educação.

A preocupação com a qualidade do ensino não é recente, pois segundo Romanelli (2005), a questão já estava presente no discurso da elite política brasileira nos anos de 1940. Essa parcela da população tentava barrar a expansão do ensino no país, uma vez que esta era um fator de diferenciação social. Assim, atuava de modo a criar empecilhos ao sucesso escolar das camadas populares. Em termos legais, a Constituição Federal de 1988 assegura o princípio da qualidade na educação nacional, embora não esteja clara a concepção do termo, como podemos constatar no inciso VII do artigo 206, ao afirmar que o ensino ministrado deve ter por base a “garantia de padrão de qualidade”.

Nos anos de 1980, o enfraquecimento do regime autoritário e a efervescência das reivindicações por uma sociedade mais democrática possibilitaram que as manifestações ganhassem evidência, dentre as quais destacamos a educação, a defesa por uma educação pública, gratuita, de qualidade, democrática e participativa, como podemos observar nas manifestações do Congresso Nacional de Educação (Coned).

O Coned é criado na década de 1990 em um contexto de reivindicações de instituições científicas e sindicais ligadas à educação, visando recuperar e ampliar a participação e o debate públicos construídos pelas Conferências Brasileiras de Educação – CBE's.

Assim, o Coned tem papel fundamental em um período histórico de construção de propostas e diretrizes para a política educacional brasileira. O I Coned ocorreu entre julho e agosto de 1996 em Belo Horizonte, discutiu as diretrizes para a construção de um Plano Nacional de Educação. O II Coned aconteceu em novembro de 1997, também em Belo Horizonte, elaborou o “Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira”. Em Porto Alegre, no ano de 1999, ocorre o III Coned, tendo como objetivo principal implementar o Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 1999).

O IV Coned aconteceu em 2002 em São Paulo, enfatizando a discussão educação, democracia e qualidade social. Já o V Coned ocorreu em 2004 em Recife, enfatizando a temática: *a educação não é mercadoria*. Assim, o Coned cumpre papel importante de denúncia dos problemas educacionais brasileiros e das políticas implementadas pelos governos.

A expansão da educação brasileira não foi acompanhada por uma política educacional que contemplasse a qualidade, ou seja, preocupação com o aumento quantitativo das vagas, sem as condições básicas que assegurassem o acesso e a permanência do aluno na instituição escolar. Criou-se um sistema educacional que universalizava o ensino fundamental, mas sem um olhar para as demandas e problemas daí advindos. Isso levou o país a ostentar um dos maiores índices de repetência e evasão escolar¹, promovendo um elevado custo para o Estado pela permanência demasiada do aluno na escola. Produziu-se um sistema com ausência

¹ Segundo o Banco Mundial (1993, p. 14), apenas 20 em cada 100 alunos completam o ensino fundamental sem repetência. Este documento também afirma que no Nordeste, “80% de todas as crianças não terminam a 4ª série”.

de eficiência², eficácia³ e efetividade⁴, com um ensino sem qualidade, excludente e discriminatório, que visava ao acesso, mas não garantia a permanência e a conclusão de, pelo menos, o nível educacional obrigatório no país.

A repetência é uma questão antiga no sistema educacional brasileiro. Romanelli (2005) afirma que um dos problemas que provocava a distorção idade-série nos anos de 1940 era a reprovação. Em 1960, esta autora diz que a reprovação era de 50,40%, enquanto que em 1970 a parcela da população com mais de 10 anos freqüentando a escola primária era de 58,13%. Nos anos de 1980 e 1990 a reprovação e evasão são problemas que continuam presente. De acordo com o Banco Mundial (1993), nesse período o Brasil apresentava o maior índice de repetência e evasão da América Latina, uma vez que mais de cinquenta por cento dos alunos matriculados na primeira série do ensino fundamental repetiam. Segundo o Banco Mundial (1993), esses dados refletem a baixa qualidade e a pouca eficiência do ensino público.

A questão da qualidade perpassa o discurso de vários setores da educação. Como afirma Enguita (1996), a preocupação com a qualidade na educação está presente nas declarações dos Organismos Internacionais, nas manifestações das autoridades educacionais, em organizações de professores, entre outros lugares.

A partir dos anos de 1990, o termo qualidade está tão presente em nossas vidas que o utilizamos em questões do nosso cotidiano, em políticas públicas, no meio empresarial, nas questões sociais, para citar alguns usos. Podemos dizer que qualidade, geralmente, está ligada ao atributo de um serviço, mercadoria, bem-estar,

² Eficiência neste contexto significa “[...] critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo [...]” (SANDER, 1995, p. 43).

³ Sander (1995, p. 46) define eficácia como “nível de desempenho administrativo na consecução dos objetivos institucionais [...]”.

⁴ Efetividade: “[...] critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer às demandas concretas feitas pela comunidade externa [...]” (SANDER, 1995, p.47).

entre outros. Recorremos a esse termo, muitas vezes, como forma de agregar valor ao que queremos definir ou adjetivar. Buscamos qualidade de vida, qualidade nas mercadorias, qualidade nos serviços prestados, qualidade na saúde, qualidade na educação. Em suma, essa palavra, simplesmente, decide se algo é bom ou ruim, estabelecendo uma relação maniqueísta, simplificada.

A análise de organismos internacionais sobre os problemas educacionais brasileiros, principalmente do Banco Mundial - que desde os anos de 1970 faz empréstimos para a área educacional do país - enfatiza o alto índice de repetência e evasão escolar, que acarreta desperdício de recursos para o Estado, evidenciando a baixa qualidade da educação, como é afirmado no SAR⁵ (Banco Mundial, 1993). Para o Bird (Banco Mundial, 1996, p.3), os países pobres e em desenvolvimento apresentam qualidade educacional deficiente, pois seus alunos têm rendimento menor do que os dos países industrializados.

Identificando a qualidade, ou sua ausência, como empecilho para o desenvolvimento da educação brasileira, setores da sociedade ligados a educação como Coned, Banco Mundial e Governo compartilham das mesmas idéias, mas se distanciam na análise que realizam para resolver a questão.

O Banco apresenta propostas que visam sobretudo à eficiência da educação, afirmando que ela é importante para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza. Assim, esta é vista como um produto, que tem que oferecer retorno e a prioridade deve ser dada a alguns aspectos do processo educativo por serem mais rentáveis, como insumos educacionais, questão abertamente dita nos documentos de projetos financiados pelo Bird.

⁵ Staff Appraisal Report. Este relatório é considerado documento original do Projeto Nordeste, tendo sido elaborado por missões do Banco Mundial, em que é feita uma breve análise econômica e política da região e um estudo sobre a educação no Nordeste.

O governo brasileiro tem intensificado suas ações no campo educacional. Nos anos de 1990, seu foco foi nitidamente a busca pela universalização do ensino fundamental e também a permanência do aluno na escola. Esse foco fica evidenciado com o Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (Fundef), entre outras medidas que fazem parte do pacote contido na Reforma Educacional, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

O Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb), que contempla toda a educação básica⁶, (inclusive a educação de pessoas jovens e adultas), segue o direcionamento de uma política educacional mais ampla.

Em publicação realizada pelo IPEA⁷, Xavier et al (1992), demonstram uma visão da educação brasileira muito próxima da difundida pelo Banco Mundial, pois afirma que o sistema educacional brasileiro com relação a eficiência, entre outros elementos, não cumpre os objetivos estabelecidos. Ao definir qualidade em educação diz que esta deveria contemplar a qualidade do produto, além do menor custo na obtenção dessa qualidade.

Apesar do IPEA não ser voz oficial do governo brasileiro, mas um instituto de pesquisa financiado por ele, não podemos desconsiderar que suas opiniões são próximas. Desse modo, podemos afirmar que a análise feita para a educação pelo Bird converge com o olhar do governo brasileiro, uma vez que critérios econômicos como eficiência e custo são freqüentes nos projetos educacionais, desconsiderando que o processo educacional que forma o aluno, deve pensá-lo numa perspectiva totalizante enquanto sujeito e não como produto desse processo.

⁶ Educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Discutindo qualidade a partir de olhares como Farah (1994), Azevedo (1994), Mantoan (2001), Coned (1996), Rios (2001), Demo (2004), entre outros, e nos posicionando nesse lugar, podemos afirmar que para o segmento da sociedade envolvido com a educação, a qualidade do ensino vai além da visão do Banco Mundial e do Governo: não basta oferecer vagas e manter o estudante na escola, pois não é mostra de qualidade evitar repetência aprovando o aluno sem que ele tenha adquirido o conhecimento necessário para a série que está cursando, como acontece com os ciclos de aprendizagem. O que estes autores defendem é uma mudança mais profunda que perpassa formação docente, material pedagógico, infraestrutura da escola, quantidade de aluno por turma, salário dos professores, entre outras medidas.

Nesta pesquisa, temos por objetivo investigar o discurso do Governo Brasileiro e do Banco Mundial sobre a qualidade da educação por meio da análise do Projeto Nordeste de Educação Básica e do Fundescola, ambos financiados pelo Bird.

O Projeto Nordeste contemplou os nove estados nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Começou a ser pensando nos anos de 1980, dentro de uma estratégia de desenvolvimento para a região. Devido a problemas, como seca, baixo desenvolvimento econômico, elevado índice de repetência e evasão escolar, entre outros, o Nordeste brasileiro se encaixava no foco do Banco Mundial para a pobreza a partir dos anos de 1970. Na década de 1980, avaliando os projetos implementados para a região e concluindo que estavam abaixo do esperado, o Banco sugere ao governo brasileiro um plano de desenvolvimento para o Nordeste (CABRAL NETO, 1997).

Assim, dentro dessa estratégia macro é pensado o segmento educação para o Projeto Nordeste. As discussões são longas, muitos embates são travados, inicialmente entre Sudene e MEC pela coordenação do segmento educação, posteriormente entre Ministério e os secretários estaduais de educação do Nordeste, culminando com a suspensão das negociações com o Banco Mundial devido a indefinição política e econômica do país com a Nova República. As negociações são retomadas no início da década de 1990.

O Projeto Nordeste, implementado em 1994 e finalizado em 1999, de acordo com o MEC (BRASIL, 1994) teve como objetivo a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com ênfase nas quatro séries iniciais. Na avaliação realizada pelo Banco, a partir do Edurural⁸, as séries iniciais são mais eficientes no alcance dos objetivos traçados.

O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que se tornou efetivo em 1998 em substituição ao Projeto Nordeste, foi dividido em três etapas: Fundescola I, II e III. Possuía objetivos mais ambiciosos do que seu antecessor, contemplando todo o ensino fundamental e era destinado às regiões Norte (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins) e Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás), além dos nove estados da região Nordeste, que só o integrou após a conclusão do Projeto Nordeste.

Analisar a concepção de qualidade da educação para o MEC e o Banco Mundial consiste em não perder de vista que o país vem há décadas convivendo com esta questão sem conseguir resolvê-la. Ao se referir à questão da qualidade da educação nos Projetos Nordeste e Fundescola é eminente a preocupação com a eficiência, que segundo documentos produzidos por esses dois projetos, é baixa. A

⁸ Programa de Educação Básica para o Nordeste, implementado entre 1980 a 1988.

eficiência é medida pela alta taxa de reprovação dos alunos, evidenciando baixo desempenho do sistema educacional.

O Estado também reconhece a falta de qualidade da educação brasileira como um problema ao ter como parâmetro o desempenho dos alunos em avaliações como o Saeb⁹. Essa preocupação é evidenciada em vários documentos como os *Indicadores da qualidade na educação* (2005), nos objetivos do Projeto Nordeste e no Fundescola, nossos objetos de estudo.

Podemos afirmar que a qualidade da educação defendida pelo Bird e pelo governo Brasileiro está pautada nos resultados apresentados pelo sistema educacional. Para o Banco, a educação, neste caso restrita ao ensino fundamental, é importante para aumentar a renda da população, promover o desenvolvimento econômico do país, entre outros, sem mencionar a questão da formação do sujeito crítico e criativo, como defende Demo (2004). O Ministério da Educação, ao implementar medidas educacionais em parceria com o Banco Mundial, desconsidera condicionantes históricos e sociais das regiões e questões que são pedagógicas e não econômicas para se alcançar a qualidade tão almejada para a educação.

A qualidade para a educação brasileira defendida pelo Banco Mundial e pelo Ministério da Educação ignora a formação política dos envolvidos no processo educacional, como a comunidade escolar, sobrepondo o econômico ao pedagógico. A melhoria da infra-estrutura, a participação da comunidade nas questões administrativas, financeiras e de gestão da escola são meios para atingir estas metas, mas têm de ser construídos e requerem tempo, profissionalismo dos envolvidos, além de mudança de postura tanto de quem está no topo da hierarquia

⁹ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

da educação quanto de quem se encontra na base do sistema, pois é necessário criar um processo participativo e democrático.

Uma educação de qualidade deve perpassar a infra-estrutura, formação docente e dos gestores, autonomia, material didático, elementos estes que são inerentes ao processo de ensino e aprendizagem. Como alerta Rios (2001) para uma docência de qualidade é necessário contemplar as dimensões técnica, estética, ética e política.

O sistema educacional brasileiro se expandiu, está se democratizando no que tange ao acesso, mas não consegue progredir na questão qualitativa. Sabemos que o problema é complexo, sobretudo num país de dimensão continental, em que historicamente público e privado se confundem, em que prevalecem o clientelismo e o nepotismo nas práticas governamentais, onde existe grande diferença entre as regiões, dependência da grande maioria dos municípios aos repasses federais e a presença, ainda, do coronelismo como forma de chegar e se manter no poder nas regiões mais pobres.

O primeiro projeto financiado no Brasil pelo Banco Mundial para a educação primária foi o Edurural, ou I Projeto Nordeste de Educação, destinado às séries iniciais do ensino fundamental, que vigorou de 1980 a 1988, nos nove estados do Nordeste, com recursos de 92 milhões de dólares, dos quais 32 milhões de dólares provenientes do Banco Mundial (GOMES NETO et al, 1994).

Nos anos de 1990, após a Conferência de Educação para Todos, na Tailândia, o Bird passa a ser a principal agência internacional a financiar a educação no mundo. Nesse período, sua atuação no setor aumenta consideravelmente no Brasil, fato evidenciado pela quantidade de projetos financiados, entre eles, o II e o

III Projetos de Educação Básica para o Nordeste ou Projeto Nordeste como ficaram conhecidos. Na época, foi o maior empréstimo do Banco para a educação brasileira.

O Projeto Nordeste de Educação é pensado nos anos de 1980, dentro de um projeto mais amplo que visava ao desenvolvimento da região. Passou por um longo período de discussão entre governo e Banco, além de embates entre Sudene¹⁰ e MEC, que inicialmente disputaram a coordenação do projeto por conta do poder político advindo desses recursos, principalmente em época de eleição em uma região tão carente. Depois a disputa aconteceu entre Secretários Estaduais de Educação do Nordeste e Ministério, pois segundo Cabral Neto (1997), esses secretários não aceitavam as propostas prontas apresentadas pelo MEC e pelo Bird. As discussões foram suspensas e retomadas no começo da década de 1990.

Apesar das críticas ao projeto e as avaliações¹¹ realizadas apontarem vários equívocos e problemas, como a sua abrangência, antes da sua conclusão já estava sendo implementado o Fundescola, ainda mais ampliado que o anterior abrangendo três regiões do país e metas mais ambiciosas. Nele, a gestão tem grande ênfase, pois, segundo a visão apresentada, gerindo os recursos e enfrentando os problemas, a escola conseguirá eficiência em todo o processo.

Chamam-nos a atenção as decisões do governo brasileiro diante desses projetos, pois vemos neles as diretrizes educacionais do Banco Mundial – tão criticadas pelo setor educacional – sendo implementadas no país, e sem conseguir reverter a situação educacional onde os projetos são executados, além de comprometer os escassos recursos para a educação, uma vez que esses empréstimos se constituem em dívidas.

¹⁰ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

¹¹ Tribunal de Contas da União (1998); Ministério da Educação (2000).

Quando nos referimos ao Governo, dirigimos nosso olhar para as duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso, com Paulo Renato Souza à frente do Ministério da Educação (MEC) – período de vigência do Projeto Nordeste e de assinatura do acordo e implementação do Fundescola – e para a gestão Luís Inácio da Silva (Lula), pois o Fundescola continua vigente.

A partir dos anos de 1980, a atenção da política educacional é direcionada para o discurso sobre a qualidade da educação, proporcionando uma inversão em torno do entendimento de democratização da educação, pois até então esta era marcada pela expansão da rede oficial, sendo compreendida a partir do quantitativo. Essa mudança ocorre em um cenário marcado por lutas pela redemocratização do país, por setores ligados à educação, defendendo uma escola pública e democrática, de qualidade para todos, como podemos constatar no documento elaborado pelo Coned *Uma pauta para a educação nacional*, presente no caderno do I Coned (1996). Nesse mesmo período, o Banco Mundial muda seu foco de atuação na educação e também incorpora ao seu discurso a preocupação com a falta de qualidade na educação dos países pobres e em desenvolvimento, considerando, no caso do Brasil, como um dos problemas educacionais a falta de qualidade da educação oferecida, uma vez que o acesso não era mais problema. Assim, temos a convergência em torno de uma temática educacional em que três setores distintos defendem uma mesma “questão”, entretanto o discurso proferido emerge de vários lugares, de formações discursivas distintas, sofrendo apagamentos de seu percurso histórico, de sua construção, sendo deslocado, transformando-se em verdade de nossa época, proferido por vários sujeitos, sem sabermos mais qual é sua origem, produzindo diversos efeitos de sentidos.

Nesta pesquisa, pretendemos discutir a atuação do Banco Mundial e do Governo Brasileiro na educação por meio da análise dos dois projetos citados, apresentar esses projetos e investigar suas implicações para a educação, sobretudo para as regiões atendidas, analisar o enunciado “qualidade da educação”, entender por que ele passou a ser tão difundido, mostrando os vários sentidos que pode adquirir, dependendo do lugar de quem o profere.

O interesse pela temática desta pesquisa surgiu devido à constante presença do enunciado qualidade da educação no discurso do governo, de agências internacionais, de segmentos da sociedade ligados à educação, dos vários projetos visando resolver esta questão que continua a incomodar. A análise da temática tem como referência dois projetos (Projeto Nordeste e Fundescola) direcionados para as regiões mais pobres do país, em que os índices educacionais tendem a ser inferior ao das demais regiões.

Nossa hipótese é de que o discurso da qualidade substitui oficialmente o discurso da democratização da educação, reduzindo as demandas de reivindicações de segmentos educacionais. Desse modo, transforma-se em panacéia dos problemas educacionais em um contexto em que o governo implementa políticas e ações autoritárias, centralizadas, com discurso de autonomia, participação e democratização, elegendo as escolas como responsáveis por oferecer uma educação de qualidade, por meio de uma gestão eficiente, cabendo ao MEC regular e decidir o que as escolas deverão fazer, com orientação e apoio do Banco Mundial.

Para alcançar esses objetivos recorreremos as idéias de Michel Foucault sobre saber e poder como metodologia da pesquisa.

Para Foucault (2002), a atenção dos historiadores se voltou para longos períodos, analisando a história numa perspectiva linear, com regulações constantes,

fenômenos tendenciais e equilíbrios estáveis, processos irreversíveis. Nesse sentido, a história busca apagar a irrupção dos acontecimentos. Segundo Gregolin (2005, p.54), é “no interior da reflexão sobre as transformações históricas do fazer e do dizer na sociedade ocidental que uma teoria do discurso vai-se delineando e encontra um lugar central na obra de Foucault”.

O termo formação discursiva criado por Foucault é importante na análise que desenvolvemos, definido como:

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos por convenção, que se trata de uma *formação discursiva*. (FOUCAULT, 2002, p. 43)

Para Foucault (2002, p. 43), a história é uma descontinuidade; não é linear nem regular. Ela é permeada por relações de poder, constituída por saberes. Segundo Foucault, os saberes são construídos de acordo com o momento histórico, com base no que se pode dizer a seu respeito numa determinada época, constituindo-se na vontade de verdade, esta modificada de acordo com o período e a sociedade na qual circula. O estudo sobre a loucura ilustra essa questão, pois é um saber fundado em um discurso que não mantém a permanência de um objeto, uma vez que vai se transformando ao longo da história.

Esta pesquisa está organizada em quatro capítulos. No primeiro, apresentamos o Projeto Nordeste e o Fundescoa a serem analisados e traçamos comentários sobre o Banco Mundial e o Governo Brasileiro na educação. No segundo capítulo enfatizamos a questão da gestão que está presente nos dois projetos, mas que muda de foco, pois enquanto no Projeto Nordeste é priorizada a gestão das Secretarias de Educação, o Fundescola destaca a gestão da escola. No

terceiro capítulo, discutimos o termo qualidade da educação conforme o olhar do Banco Mundial, do Governo Brasileiro e de autores que discutem a temática. Por fim, no quarto capítulo analisamos o enunciado qualidade da educação presente no Projeto Nordeste e no Fundescola, com embasamento em Michel Foucault, pois, em momento anterior, fazemos apenas a descrição do que é e como aparece a questão da qualidade nesses documentos.

1 GOVERNO BRASILEIRO, EDUCAÇÃO E BANCO MUNDIAL

[...] O Brasil não logrou manter ritmos históricos rápidos em sua evolução. A dependência se redefiniu duas vezes, sob o capital oligopolista, agravando os nexos negativos entre rendição silenciosa à dominação externa, intensificação do desenvolvimento econômico desigual (quanto às classes sociais, às raças e etnias “subalternas”, às regiões, a certos setores do capital ou tipos de empresas) e exploração da força de trabalho, estrangulamento da educação dos de baixo, multiplicação da pobreza absoluta e das migrações dos miseráveis errantes. Muitos colocam o combate à fome e à penúria em primeiro lugar. Contudo, educação e consciência social clara são os principais substratos dos pobres na luta de classes. Uma população trabalhadora menos rústica não seria reduzida à condição de substituta e sucessora da população escrava e liberta por tanto tempo, se dispusesse de melhor nível educacional e cultural [...].

(Fernandes, 1995, p. 25-6)

Neste capítulo, temos por objetivo contextualizar o Projeto Nordeste, apresentando informações sobre sua concepção, implementação e execução, fazendo algumas considerações sobre a avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (1997) e pelo MEC (2000). Nosso objeto de estudo contempla também o Fundescola, como continuidade do Projeto Nordeste, discutindo as condições de sua elaboração e sua implementação.

Apesar de não pretendermos fazer uma avaliação da atuação do Banco Mundial no cenário educacional, uma vez que acreditamos que esta discussão foi amplamente realizada nos anos de 1990, fazemos, neste capítulo, um rápido panorama dessa agência multilateral, por ser um dos focos desta pesquisa.

O olhar do governo brasileiro para a pobreza no Nordeste ocorre no mesmo período em que o Banco Mundial passa a contemplar projetos para países pobres em seus financiamentos, sobretudo para as regiões mais carentes desses países. Nessa perspectiva, o Nordeste brasileiro se encaixa no direcionamento da política do Banco.

1.1 O Banco Mundial

O Bird é uma das agências que integram o Banco Mundial. Foi criado em 1944, junto com o FMI, visando à reconstrução da Europa após a Segunda Grande Guerra. Dessa época até os dias atuais, século XXI, passou por várias mudanças, quer na área de atuação ou na importância que assumiu. Direcionando sua atenção para o setor social a partir do final da década de 1960, faz seu primeiro empréstimo para a educação brasileira em 1971. Desde então, sua influência e participação no setor educacional do Brasil vêm aumentando.

Neste trabalho, nosso interesse é a região Nordeste. O Banco financiou, entre a década de 1980 e 1990, três projetos educacionais: o Edurural, primeiro empréstimo do Bird para as séries iniciais do ensino fundamental no Brasil, que vigorou de 1980 a 1987; Projeto Nordeste, em execução no período de 1994 a 1999, e o Fundescola, implementado em 1988 e ainda se encontra em execução.

Segundo Fonseca (1998), a influência do Banco na política educacional brasileira fica evidenciada por sua participação na própria definição dessa política. A autora afirma que

A análise dos resultados educacionais, institucionais e financeiros, decorrentes da cooperação técnica do BIRD à educação brasileira, mostra que a experiência não corresponde às expectativas do setor público. Embora os acordos internacionais fossem justificados pela

capacidade de gerar mudanças estruturais na educação, o que se percebeu é que as ações de cooperação técnica limitaram-se ao desenvolvimento de alguns fatores convencionais e constituíram mais um esforço ao funcionamento rotineiro do processo escolar do que propriamente uma mudança qualitativa do quadro educacional (FONSECA, 1998, p.65).

Para Pereira (2001), essa fala de Fonseca reforça a crítica dirigida às prioridades estabelecidas nos projetos educacionais financiados pelo Banco, uma vez que elas enfatizam a gestão administrativa como fator fundamental para otimizar os custos, a manutenção da rede física e a compra de insumos educacionais como meio para melhorar a qualidade da educação.

A partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, o Bird se torna a principal agência internacional a investir na educação dos países pobres. De acordo com o documento *Estratégia y Prioridade para la Educación* (1996), que estabelece diretrizes educacionais para os países que recorrem aos recursos do Banco Mundial na década de 1990,

[...] Es actualmente la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo y proporciona alrededor de la cuarta parte de todo el apoyo externo [...]. El total de préstamos para educación en los últimos 30 años, hasta el ejercicio de 1994, asciende a \$19.200 millones para más de 500 proyectos en más de 100 países. Los compromisos de préstamo asciende actualmente a \$ 2.000 millones por año (BIRD, 1996, p. 162).

A partir dos anos de 1980, o direcionamento da política educacional do Banco Mundial é para a educação primária, denominada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96), como séries iniciais do ensino fundamental, pois segundo sua análise, tem maior retorno social e mais rentabilidade na relação custo-benefício.

Para esse período, a prioridade para a educação desses países, segundo olhar do Banco, devia ser equidade e qualidade. No caso do Brasil - que de acordo

com dados oficiais, na última década do século XX já estava quase universalizando o ensino fundamental - o problema é a falta de qualidade do sistema educacional, uma vez que o país registra alto índice de reprovação e evasão escolar, o que evidencia baixa produtividade, ou seja, ao considerar que a educação possui um produto medido por seu resultado, não alcançando a eficácia e a eficiência esperados significa que o sistema não obteve a produtividade desejada.

Nesse sentido, as orientações do Bird têm a finalidade de oferecer subsídios para que o país consiga superar seus problemas educacionais e possa, desse modo, promover seu desenvolvimento econômico, já que, na visão economicista de educação, pautada pela relação custo/benefício, existe uma aproximação entre educação e desenvolvimento econômico. Segundo o Banco Mundial, sua meta principal é diminuir a pobreza no mundo em desenvolvimento.

Apesar da crescente atuação do Banco Mundial na educação, duras críticas são feitas à presença dessa agência financeira nessa área. Os resultados alcançados não são os esperados; os empréstimos integram a dívida externa dos países; e quando cessam os recursos externos, os sistemas educacionais não conseguem manter os projetos com os seus recursos próprios.

No que diz respeito às condições de financiamento do BIRD, cabe esclarecer que os créditos concedidos à educação, como frações de créditos econômicos destinados ao setor educacional, integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais e bancos privados. Embora a política de crédito do Banco se autodenomine “cooperação” ou “assistência técnica”, trata-se, na verdade, de empréstimo do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarretam e também a rigidez das regras e as pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial (FONSECA, 1995, p. 175).

Desde 1949, quando fez seu primeiro empréstimo para o Brasil, o Banco afirma que já apoiou o governo brasileiro em mais de 38 operações de crédito,

somando mais de U\$ 36 bilhões. Atualmente o Banco Mundial financia quatro projetos para a área educacional no Brasil, como podemos observar no quadro 1.

Quadro 1 – Projetos financiados atualmente pelo Banco Mundial para a educação brasileira

Projeto	Acordo	Valor do Empréstimo do Banco Mundial
Fundescola III	BR 71220 Aprovado em junho de 2003 – ainda vigorando	US\$ 160 milhões
Programa de Educação da Bahia (fase 2)	P070827 Aprovado em junho de 2003 – previsto para ser fechado em dezembro de 2006	US\$ 60 milhões
Projeto para Melhoria da Educação Básica do Ceará – Projeto Novo Milênio	BR 4591 Aprovado em dezembro de 2000 - previsto para ser fechado em junho de 2006	US\$ 90 milhões
Projeto Desenvolvimento e Melhoria da Educação de Pernambuco	EDUQ P069934 Aprovado em outubro de 2004 – previsto para ser fechado em dezembro de 2009	US\$ 31,5 milhões

Fonte: <http://www.bancomundial.org.br>

1.2 Surgimento do Projeto Nordeste

Nos anos de 1970, o governo militar entra em crise com as eleições de 1974 quando o Arena (Aliança Renovadora Nacional), partido da situação, recebe menos votos do que o partido da oposição, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que aumenta significativamente o número de deputados. Esse fato leva o governo a procurar sustentabilidade para manter-se por mais tempo no poder, procurando incluir a população que estava fora da agenda política.

[...] a busca de legitimação conduz a uma mudança no discurso e na forma do relacionamento do Estado com as classes subalternas. Tal mudança possibilita a emergência de novos problemas, temas e metas potenciais na agenda do sistema público. Com efeito, a exclusão dos dominados – exclusão econômica, política e social – começa a ser revista nos planos oficiais (GERMANO, 2000, p.223-4).

Nesse contexto é criado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em vigência no período de 1975 a 1979, e, posteriormente, o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), que vigora de 1980 a 1985, visando a áreas pobres e densamente povoadas como o Nordeste e as periferias dos grandes centros urbanos (GERMANO, 2000).

O direcionamento para a área social passa a ter espaço com esses planos; no setor educacional, especificamente, esse direcionamento acontece a partir de 1979 com o Terceiro Plano Setorial de Educação e Cultura (III PSEC). É nesse contexto que o Projeto Nordeste é pensado, na década de 1980, período em que o governo militar chegava ao fim. O projeto foi formulado num momento de crise política, econômica e social, em que o país enfrentava sérios problemas, sobretudo no Nordeste.

Em 1974 é implementado o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) que inicialmente tinha por objetivo incentivar o aparecimento de pólos de desenvolvimento no interior da região Nordeste, passando depois a ter como foco o combate à pobreza, o Banco Mundial financiava projetos para o desenvolvimento rural do Nordeste. Entretanto, em 1983 foi elaborado relatório que avaliava os programas implementados desde final dos anos de 1970. A conclusão a que chegou o Banco Mundial foi que os resultados estavam abaixo do esperado.

[...] Com base nessa avaliação que constatou, dentre um conjunto de outros problemas, a pulverização e duplicidade de recursos, o Banco propôs ao governo brasileiro um redimensionamento das políticas de intervenção no Nordeste (CABRAL NETO, 1997, p. 82).

Partindo dessas idéias, o Banco Mundial passou a defender a necessidade de discutir e propor um plano de desenvolvimento para o Nordeste, contemplando a política macro (global) e programas especiais que atendessem a particularidades prioritárias.

Nesse momento o Banco Mundial começa a acenar para o governo brasileiro com a possibilidade de financiar um único programa de desenvolvimento rural para o Nordeste. Essa idéia encontra, logo de início, respaldo do governo e, principalmente, dos técnicos que também faziam críticas à forma fragmentada como o poder público vinha atuando na região. [...] Dentro dessa lógica, iniciam-se os debates no sentido de formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste que viesse a atender essa nova orientação do Banco Mundial (CABRAL NETO, 1997, p. 82-83).

Segundo Cabral Neto (1997), uma comissão interministerial foi criada com o objetivo de conduzir os debates e elaborar o Projeto Nordeste. Compunha esta comissão a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), o Ministério do Interior (MINTER), o Ministério da Agricultura (MINAGRI), a

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Posteriormente foi incluído o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF).

A elaboração do Projeto Nordeste, inicialmente, priorizou ações direcionadas para o desenvolvimento rural, beneficiando os pequenos produtores, visando ao oferecimento de subsídios para superar o atraso do setor agrícola rural. Em outro momento, esse olhar foi ampliado e decidiu-se que o Projeto deveria formular uma estratégia global para o desenvolvimento do Nordeste.

[...] O Projeto Nordeste priorizou a estratégia de desenvolvimento rural que tinha por objetivo propiciar ao pequeno produtor e à sua família condições de acesso aos meios de produção, aos serviços de apoio à população, à comercialização e aos serviços sociais [...] (CABRAL NETO, 1997, p. 85).

Nos anos de 1970, ao atribuir-se a função de combate à pobreza, o Banco Mundial passa a englobar em sua agenda a preocupação com o desenvolvimento social, direcionando investimentos para os países em desenvolvimento. Desse modo, o Brasil, especificamente a Região Nordeste, é inserida nos projetos que visam à modernização e à redução da pobreza. Não é por acaso que o Projeto Nordeste tinha como foco, principalmente,

[...] a modernização do processo de trabalho do pequeno produtor rural. Ele deveria criar as condições objetivas para o aumento da produtividade nesse setor da economia nordestina, objetivando a produção de excedentes e a integração do pequeno produtor rural ao mercado (CABRAL NETO, 1997, p. 103).

No período da Nova República (1986-1989) o Projeto Nordeste foi “redimensionado em Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Nova República (PDN-NR)” (CABRAL NETO, 1997, p. 110).

Dentro das idéias de planejamento envolvendo a participação, que passa a fazer parte do discurso político no final dos anos de 1970, a administração

democrática/participativa permeia as discussões do segmento educação no Projeto Nordeste.

[...] Todas as propostas do Segmento Educação do Projeto Nordeste, concebidas na década de 80, defendem a gestão democrática da educação como alternativa capaz de construir um novo padrão de escola para amplos setores da sociedade nordestina, até então, excluídos tanto dos processos decisórios quanto do acesso ao sistema de ensino (CABRAL NETO, 1997, p. 116).

O I PND – NR explicitava a necessidade de assegurar a universalização da educação básica de boa qualidade, pois o censo demográfico de 1980 denunciava um triste quadro

[...] do total de 7.5 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, 50,3% estavam no Nordeste. Ao considerar o déficit de escolaridade constatou-se, com relação à zona urbana, que, enquanto em nível nacional a taxa média de escolarização da população de 7 a 14 anos de idade era de 81%, no Nordeste a taxa atingia os 71%. Na zona rural, o quadro era o seguinte: Brasil 43,4% e Nordeste 29,4%. A evasão escolar no Nordeste era relativamente alta, principalmente nas duas primeiras séries do ensino de primeiro grau, situando-se em torno de 45,9% (CABRAL NETO, 1997, p. 131).

Em 1983, tem início a negociação do segmento educação do Projeto Nordeste, coordenado pela Sudene, cuja discussão visava exclusivamente à educação para o meio rural em coerência com a diretriz inicial do Projeto.

A responsabilidade do Projeto fica com a Sudene por sua importância para a região. A Sudene, criada em 1959 no governo Juscelino Kubitschek, visava promover o desenvolvimento na região Nordeste, prejudicado pela seca na região, além do seu baixo desenvolvimento. Apesar da grande influência que exerceu, é extinta em 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso, e nesse mesmo período é

criada a Adene (Agência de Desenvolvimento do Nordeste). Entre os motivos identificados para sua extinção estavam denúncias de corrupção.

Desde que assumiu o Ministério da Integração Nacional, em 2003, o ministro Ciro Gomes , juntamente com outras lideranças políticas do Nordeste, se empenham para recriar a Sudene, o que aconteceu em 2006.

Cabral Neto (1997) afirma que no começo das discussões do segmento educação, o MEC estava praticamente ausente, passando, a partir de 1984, a constituir a comissão técnica junto a Seplan/ Ipea e Sudene, com o objetivo de criar um calendário para formular diretrizes que norteassem as propostas dos estados para o setor.

Nesse período, a coordenação ainda continuava com a Sudene, mas o MEC já indicava insatisfação pela posição secundária na definição da política educacional para o meio rural do Nordeste. Assim, começa um embate entre o MEC e a Sudene, do qual o MEC sai vitorioso ao ser incluído na comissão interministerial e, sobretudo, por ficar responsável, a partir de 1984, pela coordenação das discussões da área de educação.

O MEC vai gradativamente minando as bases de poder da SUDENE e assumindo o processo de discussão e elaboração das diretrizes educacionais para o Nordeste. Essa não foi uma tarefa difícil, uma vez que a SUDENE já vinha sofrendo, desde o início da década de 70, um processo constante de esvaziamento, provocado, dentre outras causas, pela adoção do planejamento centralizado, marca registrada dos governos pós-64 (CABRAL NETO, 1997, p. 139).

De acordo com Cabral Neto (1997), em agosto de 1984 ocorreu a formulação definitiva da proposta nomeada *Projeto Nordeste: programa de educação para o meio rural; princípios e diretrizes*. No transcorrer das várias versões desta proposta, a Sudene passa a ter papel secundário, enquanto o MEC vai obtendo destaque na coordenação dos trabalhos.

O documento *O Nordeste no horizonte de 15 anos*, último elaborado pelo segmento educação do Projeto Nordeste, afirmava três principais problemas educacionais do Nordeste: difícil acesso e falta de qualidade; falta de qualificação docente e sua desqualificação social; gestão centralizadora e inoperante.

Partindo da identificação desses problemas, foram traçados os seguintes objetivos: universalizar a educação básica e lhe dar qualidade; valorizar o professor; implantar uma gestão democrática. Para Cabral Neto, (1997), no plano do discurso, as propostas para o Nordeste seguiam as mesmas diretrizes do cenário nacional: acesso, permanência e qualidade do ensino. Todavia, na década de 1980 a região continuava a apresentar elevado índice de analfabetismo e repetência.

Com relação à formação dos professores, ainda era necessário avançar muito, pois “[...] em 1982, no Nordeste, 36,9% dos professores que lecionavam no ensino de primeiro grau situavam-se na categoria de primeiro grau incompleto, caindo para 23% em 1989” (CABRAL NETO, 1997, p. 135).

Superada a disputa entre Sudene e MEC, outro conflito aparece no cenário do segmento educação do Projeto Nordeste. Segundo Cabral Neto (1997), os secretários estaduais de educação da região não aceitavam as diretrizes apresentadas pelo MEC e pelo Banco Mundial, que os excluía das decisões.

Analisando a proposta do MEC e dos Secretários Estaduais de Educação, é evidenciado que o objetivo principal não era apresentar alternativa educacional que modificasse a educação da região, mas uma disputa política pelo controle das diretrizes educacionais. A proposta para a educação apresentada pelo MEC tinha como prioridade o fortalecimento institucional, incluindo as escolas.

A partir de 1986 o quadro político muda no Nordeste. A região, até então administrada por governadores do PDS e do PFL, passa a ser governada pelo

PMDB. Além disso, os Secretários Estaduais de Educação eram oriundos, em sua maioria, dos quadros das Universidades Federais, o que lhes confere uma boa formação. Diante desse quadro, os estados desafiam o MEC, cujo ministro na época Marco Maciel, pertencente ao PFL e político oriundo do Nordeste, passando a reivindicar maior participação na definição das diretrizes educacionais para Região.

Os secretários não queriam apenas ser informados sobre o andamento das negociações. Exigiam uma interferência direta em todo o processo, definindo conjuntamente com o MEC os termos do acordo a ser firmado com o Banco Mundial. Dessa forma, eles passaram a pressionar o MEC para obter mais informações sobre as bases do acordo que os governos dos Estados deveriam assinar para viabilizar a liberação dos recursos. O MEC e o Banco se deparam, pois, com uma realidade diversa daquela com a qual estavam acostumados a lidar (CABRAL NETO, 1997, p. 165).

Na fase de negociação, a polêmica ocorrida entre os secretários, MEC e Banco girava em torno da autonomia dos Estados, atingida pela proposta feita pelo Banco e aceita pelo Ministério da Educação. Segundo Cabral Neto (1997), são quatro as questões fundamentais:

1. contratação de uma empresa para realizar o diagnóstico da situação educacional dos Estados;
2. reforma administrativa;
3. “criação de uma estrutura paralela nas Secretarias de Educação para coordenar as ações específicas do projeto”
4. o Banco já apresentava suas intenções definidas.

Diante desse embate, o Banco recuou. Para Cabral Neto (1997), esse fato pode ser explicado a partir de dois motivos:

[...] O primeiro, majoritariamente indicado pelos atores envolvidos nas negociações, diz respeito à resistência dos Estados em aceitar a proposta apresentada pelo Banco. O segundo, pouco apontado pelos entrevistados, refere-se às dificuldades enfrentadas pelo Brasil

nas negociações internacionais, em decorrência da suspensão do pagamento da dívida externa, em março de 1987, motivo pelo qual o Banco Mundial adiará o desembolso de 2 bilhões de dólares já negociados com o país (CABRAL NETO, 1997, p. 175).

Apesar de os Estados Nordestinos em seu embate com o MEC argumentarem que defendiam a gestão democrática, na prática esses governos se mostraram centralizadores com relação à gestão da educação, como a experiência no Rio Grande do Norte, relatada por Cabral Neto.

1.3 O Projeto Nordeste nos Anos de 1990

Projeto Nordeste é como ficou conhecido o Acordo de Empréstimo entre o Governo Brasileiro e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), instituição que compõe o Banco Mundial¹². Esse projeto foi firmado para o setor educacional, direcionado aos nove estados nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe), cuja execução ficou sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC).

O Projeto de Educação Básica para o Nordeste ou Projeto Nordeste, como passou a ser denominado, teve por objetivo:

Aumentar a aprendizagem, reduzir a repetência e evasão e aumentar os índices de conclusão nos Estados Participantes, através da melhoria na qualidade do Ensino Básico estadual e municipal e na eficiência do gerenciamento educacional (BRASIL, 1997, p.08).

¹² O Banco Mundial é constituído por cinco instituições: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (IFC); Agência Multilateral de Garantia de Investimento (AMGI) e Centro Internacional para arbitragem de Disputas sobre Investimento (CIADI).

A discussão desse Projeto iniciou-se na década de 1980 de forma mais ampla, com a pretensão de reduzir os danos de uma região tão pobre no país, mas com objetivos eleitorais, uma vez que o regime militar, com o seu enfraquecimento no cenário nacional, foi buscar apoio nos estados onde se concentrava a maior parte da população que o apoiava.

A preparação do Projeto é retomada de modo contínuo e sistemático a partir de 1991, vigorando de 1994 a 1999. Foi aproveitada a experiência do Edurural, destinado à educação rural do Nordeste, que vigorou de 1980 a 1987.

Em seguida, foram assinados dois acordos de empréstimo: o Segundo Projeto de Educação Básica para o Nordeste e o Terceiro Projeto de Educação Básica para o Nordeste. Segundo documentos oficiais – relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e relatório de execução elaborado pelo MEC –, essa fragmentação ocorreu em função da diferença no ritmo de preparação por parte dos estados. Entretanto, essa separação inicial não atrapalhou a sua unidade, fato comprovado pela razão de o Projeto Nordeste ter sido considerado um único projeto.

O Segundo Projeto, Empréstimo nº. 3.604/BR, foi assinado em 25 de agosto de 1993 e tornado efetivo em fevereiro de 1994, tendo dele participado os estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e Sergipe.

Já os integrantes do Terceiro Projeto, Empréstimo nº. 3.663/BR, foram os estados de Alagoas, Bahia, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Foi assinado em 25 de março de 1994 e tornado efetivo em maio de 1994.

Até 1995 o Projeto Nordeste era de responsabilidade da Secretaria da Educação Fundamental (SEF), tendo apresentado nível de execução muito baixo, isto é, as ações não estavam sendo realizadas no período previsto.

[...] Essa inserção do Projeto no Ministério tencionava, entre outras coisas, dotar o MEC de competência técnica para trabalhar com empréstimos internacionais. Esperava-se que os servidores do quadro do Ministério assimilassem os procedimentos estabelecidos pelo Banco Mundial e compartilhassem do conhecimento trazido e desenvolvido – graças ao próprio Projeto – pelos consultores (BRASIL, 1997, p. 07).

A baixa efetivação levou ao não-desembolso dos valores acordados:

Em relação ao NEB II, da data da assinatura do acordo, julho de 1993, ao final de 1994, ingressaram no país apenas US\$ 21,4 milhões do total do empréstimo e foram pagos cerca US\$ 650 mil, correspondente a 0,31% do valor do empréstimo, a título de comissão de compromisso. Quanto ao NEB III, de março a dezembro de 1994, ingressaram somente US\$ 16,1 milhões e a comissão de compromisso paga montou em US\$ 260 mil, o que representou 0,13% do valor do empréstimo (BRASIL, 1997, p.07).

Em 1995 o Projeto Nordeste passa por uma revisão e sua administração fica sob responsabilidade da Diretoria Geral do Projeto Nordeste (DGPN), com prédio independente da sede do MEC e ligado diretamente ao gabinete do Ministro da Educação, embora formalmente vinculado a SEF, por atuar na educação básica.

Esse é considerado um dos fatores mais relevantes para que, a partir desse período, o Projeto seja considerado, entre os empréstimos do Banco, o que apresenta um dos melhores desempenhos financeiros, conforme avaliação do TCU (1997). Essa mudança contou com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para atender às necessidades administrativas, incluindo contratação de pessoal.

Essa medida foi tomada após definição de fatores apontados como responsáveis pela baixa implementação:

- alterações nas equipes responsáveis pela execução nos estados, em decorrência das eleições de 1994;
- falta de infra-estrutura em alguns estados, para dar prosseguimento ao projeto;
- dificuldades locais para a realização de licitações internacionais;

- mudanças na administração e falta de treinamento para os técnicos responsáveis em nível federal;
- ausência de rotinas de controle eficazes;
- falta de compromisso de alguns dirigentes em nível local para com o bom andamento do projeto;
- falta de agilidade operacional da unidade responsável pelo Projeto no MEC, em decorrência, entre outras coisas, das demais atribuições da SEF (BRASIL, 1997, p. 7-8).

O Projeto foi desmembrado em duas partes: a nacional, sob responsabilidade do MEC, e a estadual, envolvendo os nove estados nordestinos. O componente nacional pretendia fortalecer a “capacidade do MEC de coordenar políticas educacionais e de atendimento ao Ensino Fundamental” (BRASIL, 1997, p.08).

O programa nacional foi integrado pelos seguintes itens: avaliação educacional, em que se destaca a reformulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); a análise de políticas (que pretendia fortalecer a capacidade do MEC para análise de formulação de política educacional); planejamento e gestão educacional (desenvolveu o Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIED), o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem), e o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, que foi amplamente utilizado no Fundescola); reforma do programa do livro didático (que no decorrer do Projeto foi retirado); inovações pedagógicas (com destaque para a Escola Ativa, desenvolvido na Colômbia, visando às escolas rurais e que teve ênfase no Fundescola).

Já o programa estadual foi composto pelos itens: gestão educacional (em que foi desenvolvido o Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e o planejamento da rede escolar); material de ensino e aprendizagem; capacitação de professores e diretores de escolas; melhoria das instalações escolares (componente que recebeu maior quantidade de recursos).

Segundo o TCU (1997), uma das razões para o “sucesso” na execução do Projeto, após a sua revisão, é atribuída à característica de fundo adquirido.

[...] O Projeto adquiriu certas características de *Fundo*, podendo os recursos programados serem remanejados de um estado menos eficiente na execução para outro mais ágil na realização das despesas. O que deu mais flexibilidade e otimizou a utilização dos recursos, contribuindo para um melhor desempenho físico-financeiro do Projeto (BRASIL, 1997, p. 09).

Esse sucesso na execução destacado pelo TCU ocorreu porque os recursos poderiam ser remanejados de um estado que não estava cumprindo a meta para o outro que demonstrasse eficiência na aplicação dos recursos, evitando assim as elevadas taxas de compromisso que o Projeto estava pagando.

1.4 Considerações sobre o Projeto Nordeste

De acordo com o documento *Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste*, que se constitui em divulgação de pesquisa realizada em 1996 pelo Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais, contando com Banco Mundial, Unicef, Projeto Nordeste e MEC, o Nordeste apresenta defasagem com relação à matrícula de 7 a 14 anos quando comparado ao Brasil no ano de 1994, uma vez que a média nacional era de 96,2% e o Nordeste tinha índice de 75,5%. Com relação ao desempenho dos alunos, esse relatório afirma, a partir de informações do Saeb de 1995, que o desempenho dos alunos na região fica abaixo do desempenho em nível nacional. Essas informações mostram a defasagem do processo de ensino e aprendizagem na região Nordeste, em meados da década de 1990, no período em que o Projeto Nordeste já vigora.

Passamos a fazer algumas considerações sobre o Projeto Nordeste. Quanto a um dos seus objetivos – melhorar a aprendizagem dos alunos na região – não foi possível avaliar o seu impacto, por não ter sido realizada avaliação inicial para servir de parâmetro.

Para o TCU (1997), os objetivos traçados – “diminuir as taxas de repetência e evasão, melhorar o nível de aprendizagem dos alunos e aperfeiçoar a capacidade de gestão das secretarias estaduais de educação” (BRASIL, 1997, p. 28) – são ambiciosos, por estarem além de seu alcance pelo curto tempo de duração e, apesar de importantes, tinham significado restrito entre as ações governamentais no setor educacional. Também foram considerados imprecisos “porque não foram quantificados nem foram definidos instrumentos para sua mensuração” (BRASIL, 1997, p. 28).

O relatório do TCU (1997) continua afirmando que as ações do Projeto são dispersivas, já que a atuação se dava em várias linhas, como rede física, capacitação de professores, entre outras, dificultando a operacionalização, controle e avaliação, além de estarem desarticuladas, uma vez que “as ações não são programadas e executadas de modo a se garantir o atingimento de um objetivo comum” (BRASIL, 1997, p. 28).

Segundo o TCU (1997), as estratégias são utópicas, pois um dos critérios para o sucesso do projeto é a articulação entre estados e municípios, o que foi inviabilizado pela relação clientelista do nosso sistema político; além de não existirem “critérios técnicos para a escolha dos municípios beneficiários, o atendimento aos municípios ficou muito dependente da boa vontade das secretarias estaduais de educação” (BRASIL, 1997, p. 28).

Quanto à atitude do Banco Mundial e do MEC em relação ao Projeto, o relatório do TCU (1997) afirma que

O Banco Mundial e o MEC/DGPN colocam uma ênfase excessiva no desempenho físico-financeiro do Projeto e descuidam da consecução dos objetivos educacionais. Por vezes, tal ênfase implica a realização de ações ainda não suficientemente amadurecidas. Essa postura se explica, em parte, pela própria concepção do Projeto, que dificulta o acompanhamento dos objetivos educacionais, e pela característica do empréstimo junto ao Banco Mundial, que impõe o pagamento de taxas de compromisso pelos saldos não desembolsados (BRASIL, 1997, p. 29).

Diante dessa situação, após a criação da Direção Geral do Projeto Nordeste (DGPN), foram tomadas as seguintes medidas pelo MEC: contratação de técnicos/consultores exclusivamente para o Projeto; sede própria para a DGPN e aquisição de equipamentos.

Com relação ao desempenho dos estados, o relatório do TCU (1997) afirma que os progressos são lentos e muitos procedimentos técnicos ainda não foram absorvidos. A importância apontada pelos estados está relacionada a aspectos financeiros e assistência técnica.

O Staff Appraisal Repor (SAR), elaborado por missão do Banco Mundial, é considerado o documento oficial do Projeto Nordeste, pois os vários documentos e informativos de caráter oficial apresentam concepções diferentes, inclusive com relação ao seu objetivo. Assim, se consultarmos o SAR, veremos que o objetivo difere do apresentado no Manual de Operações e no Documento Básico, ambos produzidos pelo MEC.

Mesmo em documentos oficiais - o relatório do MEC e o relatório do TCU, elaborados pelo governo federal para avaliar o Projeto - os objetivos são diferentes.

Aumentar o nível de aprendizagem dos alunos, reduzir a repetência e a evasão e elevar as taxas de conclusão do ensino fundamental, por meio da oferta de insumos educacionais essenciais aos alunos de todas as escolas públicas, matriculados nas quatro primeiras séries, e do apoio a melhoria na eficiência da gestão educacional (BRASIL, 2000, p. 21).

Com relação à atuação do Banco no Projeto, o relatório do MEC (2000) afirma que as normas utilizadas pelo Bird dificultavam a execução do Projeto, pois além de se colocar no lugar de agente financeiro, também era prestador de assistência técnica. Nos Acordos de Empréstimo, muitas vezes é utilizada a expressão “aceitável pelo Banco”.

O Banco não restringe sua monitoria à prestação de contas e à realização de auditorias periódicas, guardando-se o direito de aceitar ou não propostas e planos, bem como de autorizar aquisições e contratações, por meio de não-objeções (BRASIL, 2000, p. 49).

O relatório do MEC (2000) cita como aspectos positivos do Projeto a profissionalização do gerenciamento do Projeto, a Contribuição do Banco Mundial, a contribuição do PNUD e o resgate da função de assistência técnica.

Já os entraves negativos apontados por este relatório são: inabilidade para a preparação de um projeto; falta de preparação para a implementação; dificuldade na articulação entre diferentes níveis da administração pública; debilidade das articulações em geral; pouca atenção aos aspectos técnicos; postura e normas do Banco.

1.5 FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola

Com o Projeto Nordeste chegando ao fim, outro Projeto é elaborado para o Nordeste e também para as regiões Norte e Centro-Oeste, identificadas como as

mais carentes do país. Esta é uma estratégia para aproveitar a estrutura que havia sido constituída para o NEBE e ampliar as metas já traçadas.

Assim, em 1998, período em que o Projeto Nordeste chegava ao fim, é implantado o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que foi dividido em três etapas: Fundescola I, II e III. Segundo informativo do Fundescola (BRASIL, s.d.), este é um Programa do MEC desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, que promove várias ações para “[...] melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste” (BRASIL, s. d.). Esse Programa tem por objetivo “promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país”. (BRASIL, 2006, s. p.). O Programa tem como missão

promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação. (BRASIL, 2006 s. p.)

Os estados do Centro-Oeste¹³ beneficiados com o Fundescola são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás. Todos os estados do Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) estão envolvidos e a região Nordeste só passou a compor o Projeto quando concluído o Projeto Nordeste, fator

¹³ O Distrito Federal não foi incluído no Programa.

que eliminou esta região do fundescola I. Segundo relatório do TCU, o objetivo desse projeto é

elevar o desempenho dos sistemas educacionais, ampliando a capacidade de atendimento à população em idade escolar, preferencialmente na faixa entre 7 e 14 anos, atuando no aperfeiçoamento das condições de ensino, melhorando sua qualidade, produtividade e eficiência (TCU, 1997, s. p.).

De acordo com o *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),

O Fundescola é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2006, p. 1).

Observamos algumas variações de objetivo e missão do Programa de acordo com o documento analisado. O Fundescola é financiado com recursos do Governo Federal, sob responsabilidade do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e empréstimo do Banco Mundial. Para sua implantação, foram utilizadas, como critério de seleção dos municípios, as zonas de atendimento prioritário, formadas por microrregiões com municípios mais populosos definidos pelo IBGE¹⁴.

As ações implementadas pelo Fundescola foram (BRASIL, 2006): planejamento estratégico da secretaria (PES); sistema de apoio à elaboração do plano de carreira do magistério público; sistema integrado de informações gerenciais (SIIG); plano de desenvolvimento da escola (PDE); projeto de melhoria da escola

¹⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

(PME); Escola Ativa; programa de gestão e aprendizagem escolar (Gestar); programa de apoio à leitura e à escrita (Praler); programa melhoria do rendimento escolar; microplanejamento; espaço educativo; padrões mínimos de funcionamento das escolas (PMFE); levantamento da situação escolar (LSE); projeto de adequação do Prédio Escolar (Pape); mobiliário e equipamento escolar.

Das ações implementadas pelo Fundescola, selecionamos o PDE para aprofundar a discussão por apresentar a ênfase na gestão como elemento fundamental para a qualidade da educação e por sua grande aceitação nas regiões que integram o Fundescola, sendo adotado inclusive por escolas que não foram incluídas no Programa.

O Fundescola I passa a vigorar a partir de 1998 e é concluído em 2001, empréstimo 4311-BR; ele esteve presente em dez estados e 181 municípios das regiões Norte e Centro-Oeste. Sua ênfase foi direcionada para o desenvolvimento de iniciativas que visassem ao fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino e aprendizagem. Esta etapa do Projeto recebeu U\$ 125 milhões, sendo U\$ 62 milhões provenientes do Banco Mundial. “Envolveu ações relacionadas a padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (BRASIL, 2006, p. 1).

A segunda etapa do Projeto, correspondente ao Fundescola II, vigente até 2004, abrangeu 384 municípios e 19 estados, pois incorporou os nove estados nordestinos. Nessa fase foram investidos U\$ 402 milhões, dos quais U\$ 202 milhões referentes a empréstimo do Banco Mundial. Novas iniciativas direcionadas para a escola são desenvolvidas e começa o planejamento estratégico das secretarias.

Entre as ações promovidas destacam-se a promoção da comunicação e mobilização social.

O Fundescola III é dividido em duas etapas, A e B, e continua atendendo à mesma quantidade de municípios e estados do fundescola II. O valor dessa etapa é de U\$ 320 milhões, sendo U\$ 160 milhões provenientes do Banco Mundial.

Na última etapa de execução do Programa a seleção dos municípios passa por mudanças; estes passaram a ser

agrupados por prioridades, variando de G1 a G4. Dois indicadores são utilizados para o enquadramento: Indicador de Disponibilidade Financeira (DF) e Índice de Capacidade Técnica (ICT). Com essa nova sistemática, o Fundescola passou a atender 2.704 municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (BRASIL, portal fnde/fundescola)

Assim, os municípios passam a ser classificados em grupos de acordo com suas semelhanças, por perfis parecidos, como as características socioeconômicas, o perfil econômico-financeiro e a capacidade técnica de cada município, além de serem classificados em cada uma das matrizes de atendimento:

“Matriz 1: consiste no repasse de tecnologia;

Matriz- 2: Consiste no repasse de tecnologia, de assistência técnica e de assistência financeira” (BRASIL, 2006).

Todos os estados e municípios participantes do Programa podem ser atendidos pela matriz 1. Já os estados e municípios classificados na matriz 2 devem apresentar pleitos de assistência financeira no âmbito do Fundescola.

Com o novo critério, o programa, no valor total de US\$ 1,3 bilhão atende a todos os municípios dos 19 estados beneficiados com o Fundescola, com uma abrangência bem maior, uma vez que com o critério das zaps apenas 384

municípios eram contemplados. O Programa atende aproximadamente 4,5 milhões de alunos de escolas públicas estaduais e municipais (BRASIL, 2006).

O Fundescola aproxima-se da meta traçada pela EAP¹⁵, para a área de educação, que prevê a universalização do ensino fundamental até 2007 e estabelece a melhoria dos resultados educacionais e do desempenho escolar dos alunos.

Os programas do Banco Mundial em cada um de seus países-membros são regidos pelas *Estratégias de Assistência ao País - EAP (Country Assistance Strategies - CAS)*. Cada EAP é o veículo central para o exame por parte do Grupo do Banco Mundial da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos da IDA e do BIRD. O documento da EAP descreve a estratégia de assistência do Grupo do Banco com base numa avaliação das prioridades no país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico (BANCO MUNDIAL, 2006, s. p.).

À luz dessa afirmação, fica evidente que a EAP é um documento estratégico que impele o plano geral de atividades e as operações de empréstimo do Grupo do Banco Mundial nos seus países-membros.

A elaboração do Programa leva em consideração a necessidade de acesso do aluno e sua aprovação, trabalhando com o princípio da eficiência, entendida como taxa de aprovação dos estudantes. Tendo como base para sua análise a realidade do país e o diagnóstico apresentado pela EAP, o documento do Banco Mundial cita como desafio para o país o de diminuir o alto índice de repetência: acima de 42% no Norte, aproximadamente 45% no Nordeste e acima de 35% no Centro-Oeste. Esse problema leva a dois outros: a maior quantidade de recursos para o aluno concluir o ensino fundamental, já que ele permanece em média dezoito

¹⁵ Estratégia de Assistência ao País.

anos e há evasão em consequência das várias reprovações. Ainda destaca o elevado número de professores sem a formação mínima exigida por lei para exercer o magistério (BANCO MUNDIAL, 1999,).

Em 1996, a proporção de pobreza no Norte era de 30%; no Nordeste de 48%; e no Centro-Oeste de 16%. Utilizando como parâmetro a linha de pobreza, renda de R\$ 131,97 por pessoa, o índice de pobreza do Brasil era de 45%, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste era de 60%, 75% e 45%, respectivamente (BANCO MUNDIAL, 1999,).

Segundo o Bird, embora o nível de escolaridade dos pais e a pobreza sejam fatores que dificultem que a criança complete o ensino fundamental, a participação dos pais e da comunidade é importante no desempenho do aluno. Afirma também que as secretarias de educação (na sua maioria) tanto no âmbito estadual quanto municipal “não tratam a escola como seu cliente principal”, ou seja, não possui o foco na escola. Cita, ainda, a fragilidade da coordenação do sistema estado-municípios. Ao analisar o empenho do Governo brasileiro na área da educação, destaca a reforma educacional, enfatizando as estratégias para superar os problemas do setor como o Fundef, dinheiro direto na escola, Saeb, distribuição do livro didático e os PCNs.

O Fundescola parte da idéia de que “[...] o desempenho educacional das crianças é amplamente determinado pela qualidade das escolas que elas freqüentam” (BANCO MUNDIAL, 1999, s. p.). O Programa intervém na escola, na secretaria de educação e no público.

Visando sistematizar as idéias discutidas neste capítulo apresentamos nos quadros abaixo informações referentes aos projetos analisados, ao Banco Mundial e aos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.

Quadro 2 - Objetivos e características do Projeto Nordeste e do Fundescola

	Ano	Objetivos	Características
Projeto Nordeste	1994 a 1999	Aumentar a aprendizagem dos estudantes; reduzir repetência e evasão; aumentar os índices de conclusão dos alunos, melhorar a qualidade do ensino fundamental, melhorar a eficiência gerencial.	Projeto destinado aos nove estados nordestinos; contou com empréstimo do Banco Mundial; destinado as quatro séries iniciais do ensino fundamental; executado pelo Governo Federal e pelos estados envolvidos; a partir de 1995 passa por revisão; foi desmembrado em parte nacional e estadual.
Fundescola	1998 ainda vigorando	Melhorar a qualidade da educação por meio de um conjunto de ações, ampliar a permanência das crianças na escola, melhorar a escolaridade nas regiões contempladas pelo Programa.	Abrange as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; destinado ao ensino fundamental (8 anos); conta com empréstimo do Banco Mundial; envolve Governo Federal, estados e municípios; foi dividido em três etapas (Fundescola I, II e III).

Quadro3 - Política educacional e concepção de qualidade para Banco Mundial; Governo Fernando Henrique Cardoso e Governo Lula.

	Política Educacional	Concepções de qualidade da educação
Banco Mundial	Prioridade para o ensino fundamental	Qualidade entendida a partir dos critérios de eficácia e eficiência, priorizando a relação custo-benefício.
Governo Fernando Henrique Cardoso	Prioridade para o ensino fundamental	Qualidade entendida a partir do desempenho do sistema educacional tendo como critério os índices de aprovação, reprovação e evasão escolar.
Governo Lula	Prioridade para o ensino fundamental, mas amplia o olhar para a educação ao apresentar propostas que contemplam toda a educação básica	Qualidade entendida a partir do quantitativo, de resultados de avaliações, mas inserindo nas avaliações externas consultas a comunidade.

Esta é apenas uma apresentação da atuação do Banco Mundial na educação brasileira e dos dois Projetos analisados nesta pesquisa, não tendo por objetivo aprofundar aqui a discussão realizada em outro capítulo.

2 MUDANÇA DE PARADIGMA NA GESTÃO EDUCACIONAL: DA CENTRALIZAÇÃO À ESCOLA COMO MEIO DE OBTER A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo, temos por objetivo analisar a ênfase atribuída a gestão da educação no contexto da política educacional a partir dos anos de 1990, principalmente o movimento de mudança de foco da gestão da esfera central para a gestão da escola como meio para alcançar a qualidade da educação, como podemos constatar na análise do Projeto Nordeste e do Fundescola. Desse modo, propomos uma discussão sobre a gestão educacional, procurando abordar o seu desenvolvimento e suas influências, mostrando a importância que lhe é atribuída ao final do século XX pelas políticas públicas para a educação brasileira. O Projeto Nordeste e o Fundescola são exemplos das mudanças de ênfase na gestão direcionada para a escola e não mais enfatizada na esfera central.

2.1 As Influências na Administração da Educação

De acordo com Sander (1995), do mesmo modo que a administração pública na América Latina, a administração da educação neste continente pode ser compreendida a partir de vários enfoques analíticos. Para ele, cinco são os principais enfoques para analisar a construção do saber na administração da educação latino-americana, mostrando

[...] que o conhecimento na administração pública e na gestão da educação latino-americana é resultado de um processo de construção, desconstrução e reconstrução permanente ao longo da história das instituições políticas e sociais da América Latina [...] (SANDER, 1995, p. 06)

O primeiro enfoque apresentado é o jurídico que, segundo Sander, influenciou a administração da nossa educação do período colonial até o começo do século XX. É essencialmente normativo, ligado à tradição do direito administrativo romano. Esse modelo se instaura entre nós desde o momento da colonização com a vinda dos jesuítas, sobrevive a República no século XIX, atuando no momento identificado por Sander, como da ordem e progresso influenciado pelo positivismo de Comte.

[...] A evolução da administração pública e da gestão da educação na América Latina durante o período colonial se apóia, predominantemente, na tradição jurídica enraizada no direito administrativo romano com seu caráter normativo e seu pensamento dedutivo. O cristianismo reitera a força normativa e a lógica dedutiva do enfoque jurídico [...] (SANDER, 1995, p. 11).

Apenas ao final do Império, com Rui Barbosa, surge um movimento importante denunciando a ausência de uma tradição pedagógica brasileira, além de não haver uma política de educação para o povo que visasse à formação dos cidadãos e à defesa dos interesses da nação. Com a República, a educação é

influenciada pelo positivismo manifesto na centralização e uniformização do ensino. A administração escolar refletia o autoritarismo da administração pública. No âmbito da escola, o positivismo se manifesta por meio da adoção de conteúdos universalistas, pela presença de um currículo enciclopédico, por usar metodologia empírica e quantitativa, entre outras.

É assim que as perspectivas iniciais de administração escolar da Primeira República deram origem a modelos dedutivos e a práticas normativas, modelos e práticas que revelam uma preocupação prioritária com a manutenção da ordem, do respeito e da harmonia na sala de aula, no funcionamento das escolas e na gestão político-institucional dos sistemas de ensino. Ordem, disciplina, controle centralizado e uniformização de comportamentos e práticas eram os requisitos fundamentais das escolas e dos sistemas de ensino e da própria administração pública daquela época. [...] Até hoje o lema 'Ordem e Progresso' não deixa de refletir a histórica preocupação dos professores de orientação positivista nas escolas brasileiras, em que a ordem e a manutenção do *status quo* são, muitas vezes, mais valorizados que a educação para a liberdade, a criatividade, a consciência e a cidadania responsável (SANDER, 2005, p. 97).

O enfoque tecnocrático é o segundo apresentado por Sander. Marca o início do século XX, sendo influenciado pela escola clássica de administração, que tem como seus principais expoentes Taylor, Ford, Fayol. Outra influência deste enfoque é da teoria da burocracia de Weber¹⁶. Temos o predomínio da racionalidade, da eficiência, da produtividade e da economia em detrimento de questões políticas, dos aspectos humanos e éticos.

[...] Como instrumento de análise e prescrição, esse modelo não resultou ser funcional naquelas sociedades em que as três fontes de poder se superpõem consideravelmente na prática e nas quais, sobretudo, o executivo ocupa espaço privilegiado com relação ao legislativo e ao judiciário como, em geral, tem sido o caso nos

¹⁶ Embora Weber não pertença a escola clássica de administração Sander (1995) ao classificar a administração científica em geral e burocrática, apresenta como principais representantes Taylor, Fayol e Weber, respectivamente.

países da América Latina ao longo de sua história política [...] (SANDER, 1995, p. 12).

Apesar da influência da escola clássica nas primeiras décadas do século XX, Sander diz que nesse período a influência do direito administrativo romano continuou a existir e ainda se encontra presente nos dias atuais, o que demonstra a existência de sobreposição de enfoques e paradigmas na construção de nossa história da administração da educação.

Como construção conceitual e praxiológica de gestão da educação nesse momento, Sander apresenta a administração eficiente, que é uma derivação da escola clássica de administração. Nela, a organização é caracterizada como um sistema fechado, mecânico e racional em que a mediação administrativa ocorre por meio da eficiência.

O positivismo influencia a escola clássica de administração e continua a interferir na gestão educacional na América Latina durante o período tecnocrático. Como movimento de resistência ao predomínio do pensamento educacional da época surge o Manifesto dos Pioneiros da Educação, que no dizer de Sander (2005, p. 98), é entendido “como verdadeira *carta da escola* do movimento de renovação educacional da época” Para fechar esse período recorreremos a Sander novamente quando afirma que

Foi no ambiente reformista dos anos trinta que apareceram as primeiras tentativas de sistematização das teorias organizacionais e administrativas adotadas na educação e os primeiros ensaios de gestão escolar na América Latina [...] (SANDER, 1995, p. 13).

O enfoque comportamental é o terceiro apresentado por Sander, resgatando a dimensão humana na gestão. Sua base teórica está na Psicologia e na Sociologia.

Tem origem nos anos vinte do século passado, surgindo do movimento psicossociológico.

Enquanto o enfoque anterior busca a eficiência, este defende a eficácia, ou seja, o alcance das metas planejadas. Como construção conceitual e praxiológica de gestão da educação nesse enfoque temos a administração eficaz que é derivada da escola psicossociológica de administração.

O quarto enfoque apresentado é o desenvolvimentista, que surge no pós segunda guerra, visando à administração para o desenvolvimento, num contexto de reconstrução da Europa. No que tange à educação, esse movimento surge junto com o contexto do paradigma economicista. É nesse período que o planejamento tem grande força, impulsionado, na América Latina, por organismos internacionais, entre eles a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) que tem grande influência no continente.

Esses fatos refletem a convicção generalizada na época de que a educação constitui o fator mais importante de desenvolvimento nacional, o próprio “motor do crescimento econômico”. Por essa razão, os serviços educacionais eram minuciosamente planejados em função dos requerimentos de mão-de-obra para atender às necessidades da industrialização que avançava, de forma irreversível, nos países da América Latina [...] (SANDER, 1995, p. 22).

Acreditava-se que a educação era fundamental para o crescimento econômico, indispensável meio para o progresso técnico, além de promover ascensão social. Esse enfoque perde fôlego nos anos de 1970 com a crise econômica.

O enfoque sociológico é o último apresentado por Sander. Surge com estudiosos latino-americanos a partir de contribuições das Ciências Sociais aplicadas. A teoria da dependência é a produção mais relevante desse período. No

campo educacional, Sander destaca a importância de Paulo Freire. A função política, sociológica e antropológica assumem papel fundamental.

[...] O desafio não reside na rejeição pura e simples dos valores jurídicos, da racionalidade técnica, do humanismo psicológico e do valor econômico dos enfoques anteriores, mas sim na superação dos problemas existentes no contexto sócio-político mais amplo (SANDER, 1995 p. 25).

Como construção conceitual e praxiológica temos a administração efetiva e como mediação administrativa a efetividade. É o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa. Percebemos a mudança de prioridade dos aspectos de eficiência, produtividade, eficácia, racionalidade para enfatizar as questões políticas, sociais, visando satisfazer às demandas da comunidade.

Encerrando as construções conceituais e praxiológicas apresentadas por Sander (1995, p. 50), temos a administração relevante que prioriza “[...] os princípios de conscientização, significação, ação humana coletiva e totalidade à luz do conceito de relevância. [...] É o critério cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor [...]”. A relevância está apoiada na participação, tem como preocupação o desenvolvimento humano e a qualidade de vida por meio da participação cidadã.

Num contexto democrático, a efetividade e a relevância ganham espaço por contemplar o social, as demandas da comunidade, a significação, pertinência e valor das ações, etc. Têm espaço nos movimentos sociais no período de redemocratização da América Latina. Assim, se sobrepõem a racionalidade, produtividade, eficiência, eficácia, técnica como categorias dominantes nas políticas públicas e, conseqüentemente, na política educacional. Outro autor que contribui

com a discussão sobre a gestão educacional na América Latina é Casassus (2002) ao apresentar os modelos de gestão que se encontram presentes na área educacional.

Para Casassus (2002), reunir pessoas numa organização tem marcado o nosso tempo. Entretanto, essa idéia não é recente, uma vez que já se encontrava n'*A República* de Platão, obra em que a gestão era percebida como ação autoritária, pois o autoritarismo se fazia necessário na condução dos homens a “ações heróicas e de valor”.

Também encontramos na obra *A política* de Aristóteles a questão da organização das pessoas, mas de modo contrário à visão de Platão, pois percebia a gestão como ação democrática, o homem visto como animal social e político, participando da decisão do seu destino.

Entretanto, a gestão concebida como um conjunto de idéias estruturadas é relativamente recente, datando do começo do século 20 quando administradores, sociólogos e psicólogos, com destaque para Taylor e Fayol, Max Weber e Elton Mayo, refletiram sobre o tema.

Casassus (2002) apresenta dois modelos de gestão: o tipo A, associado ao paradigma normativo, trabalhando dentro da certeza, priorizando conhecimentos educacionais básicos como o ler e escrever; e o tipo B (incerto, indeterminado, flexível, diversificado, multidimensional, subjetivo) que se encontra no campo da flexibilização, trabalha na perspectiva da incerteza, das constantes mudanças, da não-linearidade, entendendo a gestão a partir de competências para operar o mundo em turbulência.

Apesar de a educação se encontrar no segundo modelo apresentado, Casassus (2002) afirma que o paradigma tipo A (determinado, seguro, rígido,

homogêneo, unidimensional, objetivo) ainda permanece e em alguns casos prevalece nos sistemas educacionais.

Uma questão para a qual Casassus chama a atenção é para a ausência da educação na gestão educacional. O pedagógico encontra-se ausente, pois a prioridade é o econômico. Para Casassus, a política educacional do fim do século vinte é marcada pelo debate sobre a Reforma do Estado. À medida que o Estado vai se democratizando nos anos de 1980, este se reconfigura.

Nesse contexto, a educação foi descentralizada tendo como características: a) transferência de poder para instâncias menores; b) criação de sistema de avaliação e intervenção nas escolas; c) maior interação entre escola e comunidade.

As reformas educacionais na década de 1990 foram concentradas na gestão, sendo, portanto, o principal foco da política, além do que a dificuldade em assegurar a coerência da gestão passou a ser o principal problema.

[...] Las políticas de reestructuración del sistema, mediante las políticas de descentralización y de centralización, cambiaron las reglas del funcionamiento del sistema educativo. Esto, que de por sí constituye una gran transformación en el diseño, presentó dificultades serias en cuanto a su ejecución, provocando por ello una situación de desequilibrio entre la política y la práctica [...] (CASASSUS, 2002, p. 62).

Casassus (2002) identifica os seguintes problemas relacionados à gestão da educação:

- Ausência da dimensão “educação” na gestão educacional: a dimensão educacional entendida como a escola e seu trabalho, aparece apenas para constar, pois na prática o elemento educacional não tem funcionado com a especificidade necessária para mudar a prática da gestão.

- Tensão conceitual ao reconceituar a educação a partir da economia. Nos anos de 1990 os conceitos que dominam a política educacional são oriundos da economia, tais como eficiência, eficácia, avaliação, produtividade, competitividade, incentivos.
- Tensão entre paradigmas concorrentes: por um lado tem-se um modelo originado da visão tipo A entendida como técnico-linear-racionalista. Do outro lado, o paradigma que concebe o mundo a partir de uma visão tipo B caracterizada pelo emotivo-não-linear-holístico.
- Divergência na gestão na perspectiva macro e micro, ou seja, da política educacional com a escola. O ambiente macro deve responder por várias demandas como a produtividade, a *accountability* e equidade. “[...] Las políticas educativas contéén declaraciones que expressam específicamente que las fuerzas que los animan son las fuerzas de la globalización econômica” (CASASSUS, 2002, p. 65). Já o espaço micro tem suas ações ligadas ao intra e extra escola, isto é, tem por fim a questão educativa. Seu objetivo é a aprendizagem do aluno. Nesse ponto Casassus retoma a discussão anterior de que a pedagogia está ausente da política educacional.
- *Accountability* social: o discurso da dimensão descentralização tem marcado os sistemas educacionais na América Latina, todavia o tema da centralização não acompanha esta discussão. A descentralização provoca uma perda de poder do nível central, estimulando a necessidade de um contrapoder no nível central para equilibrar os poderes entre as instâncias governamentais. São os sistemas de

avaliação que devolvem este poder ao nível central. Casassus (2002) afirma que passamos a ter ministérios sem escolas.

- Defasagem entre a formação em gestão e as demandas da política educacional: coloca o desafio de transformar a administração em gestão, que é a mudança de postura, de concepção e prática. Afirma que a demanda por formação de gestores é grande, entretanto esta é pensada para formar diretores de escolas. Assim, a orientação na formação tem sido acadêmica, de tipo cognitiva, desconsiderando as competências e a criação de inovações, além de ter muitos docentes sem formação assumindo a gestão.

Essa leitura do processo histórico da gestão educacional apresentada é importante para compreendermos os vários modelos de gestão que se enquadram na sociedade em determinada época, de acordo com interesses políticos, econômicos, sociais, etc., apesar de eles poderem existir ao mesmo tempo, embora sempre haja o predomínio de um paradigma em determinado momento.

Apesar dos enfoques tecnocrático, burocrático, da ênfase na eficiência e eficácia, dos critérios econômicos serem criticados há várias décadas no setor educacional e do surgimento de paradigmas voltados para o político e o social dentro de um contexto democrático, participativo, convivemos com dualidades. Há vitórias no que se refere à democratização da gestão educacional, assegurada pela Constituição Federal de 1988, conquistas dos movimentos sociais em defesa da escola pública, buscando uma gestão transparente, descentralizada, autônoma, tendo como princípio a qualidade da educação oferecida e a formação política para os atores desse processo, refletindo no exercício da cidadania. Por outro lado, convivemos com a existência de paradigmas voltados para a relação custo-

benefício, em que prevalecem as questões econômicas em detrimento do pedagógico e do político.

2.2 A Gestão da Escola

A partir da reforma educacional dos anos de 1990, principalmente com a instituição do Fundef, acelerando a descentralização da educação por meio da municipalização, tem início um processo importante de democratização da gestão da educação. Esta medida, que num primeiro momento contempla os ideais de democratização da educação, transfere aos municípios a responsabilidade pela educação, enquanto o nível central fica responsável pela coordenação da política educacional.

Enquanto, inicialmente, passamos pela transferência da responsabilidade da educação para as instâncias administrativas menores com a municipalização, posteriormente essas questões são direcionadas para as escolas, ou seja, estas passam a ser o alvo da tão almejada democratização, revestida pelo discurso da qualidade da educação.

Na busca pela qualidade da educação, percebemos um movimento por parte do governo, com o apoio do Banco Mundial, em transferir esta responsabilidade para a escola, pelo motivo de ser a instituição na qual ocorre o processo de ensino e aprendizagem. Assim, a leitura que fazemos é que está ocorrendo uma inversão no direcionamento da política educacional, centralizada durante muitas décadas, provocando um distanciamento entre as decisões educacionais e o contexto da

escola, agora transfere à unidade escolar a responsabilidade para assegurar a qualidade da educação por meio da autonomia que lhe é consentida.

Esta mudança ocorre de modo autoritário, pois não foram realizadas discussões no contexto da sociedade, ou mais especificamente na escola, para decidir se cabia à escola responder por este problema, presente no nosso sistema educacional há décadas. Desse modo, verificamos que a instituição escolar passa a responder e buscar soluções para os problemas educacionais, enquanto as instâncias centrais como as secretarias estaduais e municipais de educação e o Ministério da Educação ficam com a incumbência de fiscalizar, isto é, coordenar a política educacional do país. Nesse contexto, a direção da escola acumula responsabilidades no seu cotidiano.

Verifica-se o deslocamento da democratização da educação, bandeira de luta de segmentos do setor educacional dos anos de 1980, como o Coned, ou seja, as conquistas conseguidas por meio dessas lutas são apropriadas pelos setores conservadores que dão outro sentido a elas, transformando a democratização, a participação e a formação política dos atores desse processo em meros coadjuvantes.

O foco na gestão da escola ganha força pela ênfase dada às questões economicistas no interior da educação. A preocupação com eficiência e eficácia se sobrepõe aos aspectos educacionais. Assim, predomina a relação custo-benefício em lugar de prioridades pedagógicas.

Ao discutir a experiência em Portugal sobre o “reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar” Barroso começa por afirmar que:

A administração escolar atravessa hoje, em muitos países, uma fase de profunda transformação. Essa transformação traduz-se em

diferentes medidas, que têm por objetivo: alargar e redefinir o conceito de escola; reconhecer e reforçar a sua autonomia; promover a associação entre escolas e a sua integração em territórios educativos mais vastos; adoptar modalidades de gestão específicas e adaptadas à diversidade das situações existentes (BARROSO, 2003, p. 11).

Barroso (2003, p. 12) diz que o reforço da autonomia da escola ocorre num contexto de políticas educacionais que em muitos países visam “resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino”, crise definida por alguns autores como “governo sobrecarregado”. Entre os fatores que provocam essa crise, Barroso (2003, p. 12-13) destaca:

[...] o crescimento exponencial do sistema educativo; a complexidade das situações geradas pela heterogeneidade dos alunos (individual, social e cultura); a “quebra de confiança” na transição entre educação e emprego; as restrições orçamentais decorrentes da crise econômica; os disfuncionamentos burocráticos do aparelho administrativo do Estado.

Muitos países, precisando reagir a esta crise a partir do final da década dos anos de 1980, vêm mudando o papel do Estado com relação à decisão política e de administração da educação. Assim, Barroso (2003) afirma que esta mudança transfere poderes e funções da esfera central para a esfera local, assumindo que a escola é um lugar central de gestão, ressaltando a importância da comunidade local como parceira na tomada de decisões.

Cabe destacar que Barroso (2003) trabalha com o conceito de territorialização e não de descentralização, que segundo ele não consiste na transferência de poder entre o Estado e o local, mas é um fenômeno essencialmente político. Barroso (2003, p. 17) define autonomia como

Um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local.

A autonomia afirma-se, assim, como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à acção dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola.

Barroso (2003) chama a atenção para o fato de que a autonomia da escola significa que o papel regulador do Estado e de sua administração tem que aumentar, para evitar a segmentação e pulverização do sistema de ensino. Enfatiza também que a autonomia não pode ser decretada, tem que ser uma conquista da escola.

Casassus (2002) afirma que no contexto histórico em que vivemos, o termo gestão educacional é mais adequado do que administração. Administração está atrelada à concepção taylorista/fordista de produção, possuindo como uma de suas características a divisão do trabalho, portanto, a separação entre pensar e executar. Esse modelo se encaixava em regime político autoritário, no qual a centralização das decisões fazia com que os planejamentos fossem feitos em nível central, cabendo à escola a função de executora de um plano que foi elaborado alheio a ela.

Entretanto, em um cenário democrático não cabe a divisão entre pensar e executar, ou sendo mais preciso, a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual. A escola deve ter autonomia para construir seu plano com a participação de seus atores, isto é, a comunidade escolar, pois se este é para a escola, seus membros, coordenados pela direção, são quem melhor conhecem suas problemáticas, suas necessidades e seus desejos. Sendo assim, o termo gestão educacional é mais amplo, contemplando o pensar e o fazer.

Apesar das conquistas asseguradas com a redemocratização do país nos anos de 1980, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda convivemos na área educacional com práticas autoritárias como a existência

dos cargos de confiança na escola, como a indicação política dos seus diretores. Assim, são os critérios políticos/eleitorais que determinam a escolha do diretor, em substituição aos critérios de competência técnica, formação, envolvimento com a comunidade, etc.

Essa questão é mais um agravante para pensarmos a “autonomia” direcionada a escola, pois sem pessoas preparadas e sem legitimidade para ocupar a função, fica inviável exercer a gestão democrática no interior da escola.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, a gestão da educação deve ser democrática. A Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) estabelece que:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Cury (2006) ao buscar a etimologia do termo gestão, afirma que ela está ligada ao diálogo, buscando no encontro das pessoas a solução para os conflitos. A gestão é democrática porque se traduz pelo diálogo, pela comunicação e pelo coletivo.

A gestão democrática, enquanto temática histórica, nos move em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política, em que os gestores se pautam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação propriamente autoritária. Paternalismo e suas variantes, autoritarismo e congêneres são formas de pensar e agir sobre o outro não reconhecido como igual (CURY, 2006, p. 02).

A gestão democrática da educação envolve vários aspectos como pedagógico, administrativo, financeiro, político, entre outros, todavia muitas vezes é

reduzida a escolha do diretor ou diretora de escola. Sobre esta questão Cury (2006. s. p.) afirma que

Comumente, o princípio da gestão democrática tem sido mais referido à eleição de diretores ou diretoras em escolas públicas. Tal dinâmica, inclusive, faz parte de várias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Entretanto, sem negar esta possibilidade, desde logo inscrita neste princípio maior para uma função ou mesmo um cargo na estrutura do magistério e, sem se desviar do princípio federativo, cumpre refletir sobre as exigências e desafios trazidos por esta inserção constitucional inédita.

Trazendo a discussão para o âmbito da escolha do diretor, uma vez que nesse momento pretendemos centrar a discussão na escola, é inquestionável que, no atual contexto da sociedade, não cabe outra forma de gerir a educação que não seja a democrática. As práticas democráticas para escolha dos diretores de escola podem ocorrer de várias formas, entre elas destacamos a eleição e o concurso público. Com a eleição, a comunidade escolar escolhe, por meio do voto, o candidato que julga apto para gerir a instituição, constituindo-se em processo de educação política e de participação. Nessa situação, a formação técnica do futuro diretor não prevalece. O concurso público, por meio de prova e título, prioriza a formação técnica do candidato em detrimento de questões como o perfil democrático, propostas apresentadas, entre outras.

Por esses motivos, acreditamos que a junção desses dois modelos seria a forma mais adequada para selecionar o diretor de escola, uma vez que contempla a formação técnica e política com o perfil adequado para cada instituição. Esse modelo é defendido por pesquisadores da área como Romão (2004).

Ainda com relação à gestão democrática, Dourado (2003) chama a atenção para o fato de que um diretor escolhido por meio democrático não significa que tenha prática democrática. Dourado (2003, p. 79) define a gestão democrática como

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Refletindo sobre a contribuição que Dourado traz para o debate, fica evidenciado que não podemos ingenuamente acreditar que, por si só, a gestão democrática vai resolver os problemas educacionais; esta é apenas mais uma possibilidade, cabe ressaltar, de fundamental importância.

Nesse sentido, a proposta do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é preocupante, pois ao focar sua atenção na escola, passa a considerá-la como uma empresa e vê seus alunos como clientes do serviço oferecido pela instituição escolar, neste caso, a educação.

2.3 O Plano de Desenvolvimento da Escola e a Qualidade da Escola

O PDE é um projeto que compõe o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). Segundo Fonseca (2003) o PDE é o principal produto do Fundescola.

O Fundescola estabelece como uma de suas metas fortalecer a gestão da escola, mudando o foco de outros projetos que o antecederam, como o Projeto Nordeste, que visava ao fortalecimento das secretarias estaduais e municipais de educação. Assim, fica evidenciado que por meio do PDE temos uma mudança no direcionamento da política educacional no que se refere à gestão.

O PDE pretende buscar a qualidade da escola. Conforme documento produzido para explicá-lo, a qualidade do ensino, ao contrário do que se pensava no passado, é o resultado do processo que ocorre principalmente na escola e não no sistema educacional (BRASIL, 1999).

Por uma escola de qualidade entende-se aquela escola que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos, que dispõe de recursos humanos como formação adequada, do material escolar e didático necessário, de instalações em quantidade e condições adequadas de funcionamento, de processos definidos e organizados em função dos objetivos da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem, e que conta com a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. (BRASIL, 1999, p. 06).

Partindo dessas idéias, o PDE defende a mudança da escola, de modo que possua eficácia, eficiência, qualidade. A questão da racionalidade administrativa fica evidente. Essa lógica, quando em uma organização capitalista, cuja finalidade é o lucro, se encaixa em seus propósitos, mas aplicar esses princípios no setor educacional público, que não produz mercadoria, que não visa à mais-valia e cujo objetivo é o sujeito, que é seu aluno e não seu cliente, não se enquadra em uma perspectiva de escola democrática e de qualidade que visa a formação de sujeitos críticos, reflexivos e participativos.

O ponto de partida é a concepção da escola como organização que deve prover um ensino de qualidade aos clientes que demandam seus serviços e que, no ensino fundamental, têm direito constitucional a esses serviços. Isto significa, simplesmente, que o cliente preferencial das escolas são os alunos e que eles têm direito a um ensino de qualidade. (BRASIL, 1999, p. 07).

Em um dos manuais produzidos pelo Fundescola, o motivo apresentado para que a escola desenvolva o PDE é combater a ineficiência e a ineficácia do sistema

de ensino. Afirma também que a melhoria da qualidade do ensino envolve a qualidade da educação. Nesse sentido, continua o manual, o PDE serve para auxiliar a escola a se organizar de maneira eficiente e eficaz. Ao definir o PDE o manual traz a seguinte informação:

O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE é um processo gerencial de planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa pela comunidade escolar. Com o PDE, as escolas fazem um diagnóstico de sua situação, definem seus valores, sua missão, onde querem chegar, seus objetivos estratégicos, bem como as estratégias, metas e planos de ação para alcançá-los. O objetivo final é um só: melhorar a qualidade do ensino que a escola oferece – medida pelo nível de conhecimento que os alunos adquirem na escola, índices de aprovação, reprovação e abandono, pela internalização de valores, pelo desenvolvimento de atitudes que levam a uma inserção crítica e produtiva na sociedade (BRASIL/ BANCO MUNDIAL).

Para participar do processo do PDE as escolas são selecionadas pelos Estados e Municípios das microrregiões contempladas pelo Fundescola e devem obedecer aos seguintes critérios: a) ter acima de 200 alunos¹⁷; b) ter condições mínimas de funcionamento; c) possuir direção com liderança forte; d) possuir unidade executora (BRASIL, 1999).

Com relação à “direção com liderança forte”, cabem algumas observações. O PDE enfatiza a autonomia da escola, todavia esta é entendida apenas na perspectiva administrativa e financeira, uma vez que a preocupação é reiterada a todo instante com relação a eficiência e eficácia da escola. Ao atribuir tanto peso à liderança forte da direção, retira do foco a importância da construção coletiva da autonomia, de uma gestão compartilhada.

Cabe destacar que o financiamento para o PDE oriundo do Fundescola vai diminuindo ao longo dos cinco anos, vigência da participação do Fundescola no

¹⁷ Esse critério foi flexibilizado; encontramos escolas com número menor de alunos participando do PDE.

PDE, e a responsabilidade fica por conta do Estado. Para exemplificar recorreremos à tabela abaixo, em que Fonseca e Oliveira (2003) apresentam dados do estado de Goiás, resultado da pesquisa que lá realizam.

Quadro 4 – Percentuais de financiamento assumido pelo Fundescola e pelo Estado de Goiás, conforme ano de implementação do Programa.

Programa/Estado	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
Fundescola	100%	70%	50%	30%	0%
Estado	0%	30%	50%	70%	100%

Fonte: Fonseca e Oliveira, 2003, p. 10

De acordo com pesquisa realizada por Fonseca e Oliveira, (2003, p. 10).

[...] Para alguns gestores do sistema estadual, esse formato é positivo, pois contribui para que os estados e municípios assumam a descentralização da escola por meio do repasse de recursos direto para a escola. Assim, o PDE é visto como “um instrumento que vai forçar os governos a colocar dinheiro direto na escola”, mesmo com o fim do financiamento internacional, já que estão adotando inteiramente a metodologia do Programa.

Apesar de os encargos financeiros com o PDE ficarem com o Estado, Fonseca e Oliveira (2003) afirmam que vários estados da federação expandiram o PDE. É o caso de Goiás, citado pelos autores, e o da Bahia, que por meio do Projeto Bahia, empréstimo do Banco Mundial para o estado da Bahia, está financiando o plano para as escolas que não participam do Fundescola no estado.

Fonseca (2003, p. 305), fazendo referência à importância atribuída à gestão da escola nos últimos anos afirma que

a ênfase na implementação de programas e projetos voltados para a gestão escolar faz parte de um movimento mais amplo, de porte internacional, que eclodiu nos anos de 1990. Foram definidos novos caminhos organizacionais para a escola básica, que implicam a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização e autonomia. A liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir seu projeto e que possa administrar suas carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que se localiza a escola.

Em publicação intitulada *Fundescola*, boletim informativo do programa, um dos artigos nos chamou a atenção pelo título: “Eficiência premia escola: melhores na execução do PDE garantem financiamento de ações para 2000”. Em determinado momento do artigo, ao fazer referência a uma escola estadual de Macapá (AP) como exemplo de eficiência, encontra-se a seguinte afirmação:

[...] Ela recebeu um prêmio pela eficiência na execução de seu PDE, assim como outras 219 escolas de todas as regiões atendidas pelo Fundescola. Com isso ficou garantido mais um ano de financiamento para as ações que a comunidade determina como importantes para a melhoria do ensino (FUNDESCOLA, 1999, p. 07)

A fala provoca alguns questionamentos: a escola que não consegue alcançar a eficiência esperada é punida por suas dificuldades com a suspensão dos recursos para o ano seguinte? De onde vêm os recursos para a escola naquele ano de suspensão? E a programação feita pela escola é perdida?

A busca do PDE pela qualidade por meio da eficiência e eficácia nos remete à discussão apresentada no começo deste capítulo com Sander (1995), ou seja, nos leva aos modelos de administração da educação que não têm por parâmetro a questão social, política, participativa, cidadã, mas enfoques ligados a questões econômicas, de mercado, fugindo ao princípio da escola pública, ao menos o da escola pública em que acreditamos e que defendemos que é uma escola democrática, formadora do sujeito histórico, social e crítico, que visa não apenas à

inserção do aluno no mundo do trabalho, mas sua inserção na sociedade como cidadão, como sujeito de direito, com potencialidade de transformação.

Observamos um movimento de deslocamento da idéia de autonomia, descentralização, de gestão democrática, sem dúvida elementos fundamentais para se alcançar a qualidade da educação. Na verdade, o PDE está esvaziando o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola e muitas vezes é confundido com ele. Não podemos perder de vista que o PPP, fruto da gestão democrática, como podemos constatar na LDB, é uma construção coletiva da comunidade escolar, elaborado a partir da identidade da escola. Segundo Fonseca (2003), as várias orientações definidas pelo Fundescola possuem diversas propostas direcionadas para a organização e funcionamento da escola pública e que, geralmente, possuem a mesma denominação formal, entretanto, têm bases ideológicas e organizacionais diferentes. Nesse contexto,

Situa-se uma proposta nacional, que incentiva a escola a traçar seu próprio caminho educativo, conhecida como “Projeto Político Pedagógico”. A proposta foi incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 [...]. O plano Nacional de Educação também afirma a necessidade de uma proposta autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola. Além disso, busca superar a *gestão dos meios e produtos*, apelando para iniciativas inovadoras, orientadas por valores mais humanos e que levem em conta vivências e sentimentos, condições de vida e de trabalho, a cultura e qualificação dos professores (FONSECA, 2003, p. 306).

2.4 A Gestão da Escola no Projeto Nordeste e no FUNDESCOLA

O SAR, produzido pelo Projeto Nordeste, enfatiza a todo instante a busca pela eficiência e eficácia na gestão da educação na região, pois de acordo com o SAR, entre as principais questões do ensino fundamental estão a “gestão e a governança ineficientes”. Afirma, ainda, que o MEC não tem cumprido seu papel de estabelecer normas nacionais e redistribuir gastos educacionais de forma a que diferentes estados e municípios alcancem padrões mínimos de qualidade. O Ministério da Educação, ao repassar recursos diretamente aos municípios (muitas vezes selecionados por critérios políticos), retira a possibilidade de trabalho conjunto entre estados e municípios de modo a alcançarem padrões de qualidade homogêneos em todo o estado.

O SAR (1993) continua afirmando que a estrutura da gestão educacional no país é complexa, não sendo bem definida, existindo funções superpostas, ausência de coordenação nos vários níveis de governo, além de iniquidade nos gastos educacionais.

Geralmente o clientelismo e o nepotismo prevalecem no lugar da competência e da necessidade. Principalmente nos municípios, professores e funcionários são contratados devido a relações familiares ou políticas em detrimento de suas qualificações.

Mesmo naqueles sistemas estaduais e municipais onde os níveis de financiamento estão relativamente altos, os dispêndios usualmente se concentram nos custos de pessoal, sendo muito reduzidas as alocações para materiais de instrução e manutenção. Na maioria das vezes, a concentração dos gastos em pessoal resulta do excesso de pessoal, e não de salários elevados [...] (SAR, 1993, p. 20).

Ao apresentar os componentes do Projeto Nordeste o SAR faz a divisão entre a parte estadual e a nacional. Dos cinco itens apresentados para serem desenvolvidos pelos estados, o primeiro pretende “ajudar os Estados a simplificarem suas burocracias educacionais a obterem uma alocação dos gastos de uma maneira mais eficiente” (SAR, 1993, p. 30).

Para essa discussão, o que nos interessa é mostrar a importância da gestão nesse projeto. No programa a ser desenvolvido pelos estados, o componente gerenciamento educacional pretende: a) simplificação das burocracias educacionais como condição para o estado ser incluído no projeto. Cada estado do Nordeste realizou em 1992 uma auditoria de gerenciamento em suas secretarias de educação. Os estados se comprometeram a procurar aproximação de 20 alunos para cada funcionário em suas relações de pessoal; b) aumentar a eficiência nas despesas: em todos os estados foi identificado o desequilíbrio entre as despesas com pessoal e as com outros insumos. Nesses estados, mais de 95% do orçamento estadual para educação era destinado a despesas com pessoal; c) modernizar o gerenciamento: os estudos realizados demonstraram “[...] as deficiências dos estados no processamento de informações, organização, sistemas e controles administrativos, e planejamento físico [...]” (SAR, 1993, p. 33).

No componente treinamento de professores e diretores de escolas, encontramos o “treinamento de liderança para diretores de escolas”, destinado, também, para “[...] administradores, e equipes técnicas dos escritórios regionais dos estados e secretarias municipais que combinará o treinamento em eficiência gerencial, planejamento, orçamento e contabilidade, e avaliação de desempenho de professores [...]” (SAR, 1993, p. 43).

Da avaliação do Projeto Nordeste realizada pelo MEC (2000) destacamos a questão da gestão. Discutindo a formulação do Projeto, a avaliação põe em destaque

No diagnóstico referente aos problemas críticos da educação brasileira, na seleção das lições dos projetos anteriores e na enunciação dos pressupostos que orientavam a elaboração do Projeto Nordeste, ficava clara a grande ênfase colocada nos aspectos referentes à gestão dos sistemas educacionais, em particular nos Estados, e na tentativa de utilização do projeto como um instrumento para interferir nas Secretarias de Educação, melhorando a alocação dos recursos e reduzindo as práticas clientelistas (SAR, 1993, p. 18).

Segundo esse relatório, algumas secretarias de educação estaduais haviam manifestado interesse por mudanças organizacionais, mas não foi possível devido “aos condicionantes ‘não técnicos’ das estruturas e da ocupação de cargos e funções” (BRASIL, 2002, p. 52). Assim, todos os esforços dos Estados foram para

dotar as Secretarias Estaduais de Educação de meios de armazenamento, tratamento e disseminação de informações. Atividades de planejamento de rede escolar foram também, realizadas, principalmente para fornecer aos gestores estaduais critérios técnicos para embasar as decisões sobre construção e ampliação de escolas” (BRASIL, 2002, p. 52).

Já no programa nacional, o componente planejamento e gestão educacional visava

desenvolver, no MEC, capacidade para o exercício efetivo de funções chave de supervisão e apoio, o projeto previa, no âmbito do Programa Nacional, a realização de ações associadas à melhoria dos processos de planejamento e gestão da educação básica, com destaque para o desenvolvimento de um sistema integrado de informações [...]” (BRASIL, 2002, p. 82).

Assim, criou-se o sistema integrado de informações gerenciais (SIED), desenvolvido pelo INEP. Esse sistema tem como ponto de partida a escola, “fonte

de dados primários”. As informações saem da escola para as secretarias de educação e destas para o INEP/MEC. A principal fonte de informação para o SIED é o censo escolar.

Outro item contemplado foi o programa de apoio aos secretários municipais de educação (PRASEM). Este teve por objetivo “fortalecer, mediante informação e capacitação, os órgãos municipais dedicados à administração da educação” (BRASIL, 2002, p. 58).

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) não estava previsto originalmente nas atividades nacionais. Foi iniciado em alguns estados com caráter experimental. De acordo com o relatório do MEC, “a implantação do plano em um certo número de escolas cumpriu a finalidade de realização de um “programa piloto” (BRASIL, 2002, p. 59).

Como projeto piloto no Projeto Nordeste o PDE foi um experimento, mesmo porque nesse Projeto, como já foi dito, o direcionamento no que tange à gestão encontrava-se na busca de eficiência das Secretarias de Educação, a ponto de o Banco exigir a Reforma Administrativa dos estados participantes do Projeto Nordeste, uma vez que a auditoria realizada constatou o excesso de funcionários, por meio do que foi chamado de Amets (metas anuais de eficiência gerencial), embora não tenha sido cobrado no desenvolvimento do Projeto

Com o Fundescola, temos um movimento em outra direção, pois o alvo é a gestão da escola. A escola ao assumir os problemas do sistema educacional, os equívocos da política para a educação, fica com a responsabilidade para resolver o histórico problema da qualidade da educação, uma vez que faz parte da base do sistema.

Apesar de o Fundescola ainda ter preocupações contempladas por seu antecessor como a capacitação de gestores, o seu foco é claramente a escola. Essa adoção do PDE mesmo pelas escolas que não foram contempladas pelo Fundescola, mostra a descaracterização da proposta com base na democratização da educação. É um movimento de apagamentos e deslocamentos, produzindo efeitos de sentido que não se relacionam com as reivindicações progressistas.

As idéias do governo e do BIRD presentes no PDE parecem fazer parte da formação discursiva dos segmentos que defendem a qualidade da educação.

Entretanto, é apenas aparência, uma vez que existem semelhanças ao diagnosticar os problemas do sistema educacional e da escola; todavia, na análise e propostas para solucionar esses problemas, as visões se distanciam. Assim, entendemos que apesar da aparente aproximação, existem várias formações discursivas a saber: a formada pelo governo brasileiro responsável pela política educacional nacional; a formada pelo Banco Mundial, uma agência multilateral que apesar de se dizer preocupada com a pobreza no mundo, sua atuação não tem amenizado os problemas que diz atacar; e a formada pelos segmentos da sociedade que defendem uma educação pública, de qualidade e democrática.

2.5 Gestão Educacional e Qualidade na Educação

No percurso percorrido ao longo deste capítulo, buscamos compreender a construção da gestão educacional na América Latina a partir do olhar de Sander (1995), entender problemas relacionados à gestão como nos apresenta Casassus

(2002), entrar no debate da qualidade por meio dos pressupostos da reforma educacional dos anos de 1990. Destacamos a democratização da gestão com ênfase na descentralização e na autonomia administrativa, financeira e pedagógica na escola. Uma segunda fase da descentralização é direcionada para o espaço micro do sistema educacional que é a escola. Procuramos mostrar essa mudança de foco a partir da análise do Projeto Nordeste e do Fundescola, uma vez que são nossos objetos de estudo.

Destacamos que a autonomia financeira, administrativa e pedagógica é fundamental em uma gestão democrática, sem perder de vista que a autonomia é sempre relativa. É inquestionável que esses elementos são importantes para se alcançar a qualidade da educação na unidade escolar e que são um avanço na nossa política educacional. Poderíamos dizer que o PDE e o PPP se implicam nessa lógica, pois enquanto o primeiro se destina às questões administrativas e financeiras, este se volta para o pedagógico. A escola faz suas escolhas a partir do que pretende construir. Teríamos, finalmente, a presença do educativo na gestão educacional, para fazer referência a Casassus (2002).

Todavia, o que observamos é a sobreposição do PDE e/ou a substituição do PPP pelo PDE. Assim, as conquistas asseguradas em lei como a gestão democrática da educação, presente tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB de 1996, é apagada e em seu lugar coloca-se o PDE, conferindo opacidade a gestão democrática. Desloca-se o sentido da participação, o respeito a educação da escola e de seus atores, expressão da gestão democrática construída pelo coletivo da escola, muitas vezes atrapalhada pela ausência de autonomia financeira que impede a concretização dessa construção coletiva.

Embora o discurso em prol do PDE tente se apropriar dos princípios da gestão democrática, o Plano de Desenvolvimento da Escola se constitui em formulário preenchido pela escola contido no manual de instrução. Além da superficialidade e da padronização estabelecida pelo PDE, haja vista que no formulário não há espaço para aprofundamentos. As orientações e os formulários são os mesmos para qualquer escola. A preocupação é com a eficiência e a eficácia, levando a escola a alcançá-las por meio do PDE, mesmo que este documento não ultrapasse uma carta de intenção ou uma maquiagem da realidade.

Acreditamos que eficiência e eficácia no setor público devam existir, são importantes, mas não podem ser o centro ao se pensar a gestão, pois como afirma Sander (1995), no período histórico em que nos encontramos, o predomínio desses elementos praxiológicos ficam fora dos padrões que se reivindica para a educação pública.

Essa análise nos mostra que os critérios econômicos, de racionalidade, ligados à eficiência e eficácia ainda são predominantes quando se pensa a política educacional brasileira, sendo mais específico na gestão educacional.

Outra questão que deve ser levantada está relacionada à formação (ou não-formação) dos gestores educacionais, sobretudo dos diretores de escola. Sem uma gestão com conhecimento, legitimidade, liderança fica difícil a situação da escola, sobretudo num contexto em que a unidade escolar torna-se o foco.

Depois de buscar a eficiência nas secretarias de educação no que se refere ao gerenciamento dos dados, à racionalidade administrativa, chega a vez da escola, que por um lado recebe autonomia, mas por outro assume muita responsabilidade, inclusive a incumbência de dar conta da tão desejada qualidade.

Não podemos perder de vista as críticas que vários autores fizeram nos anos de 1990 no que se refere à desresponsabilização do Estado para com a educação. Essa afirmação foi feita a partir da descentralização, pois a privatização da educação ocorre de modo gradual, velada. Assim, por trás da intenção de democratizar, ocorre a transferência da responsabilidade para a comunidade.

3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL OU DISCURSO?

Neste capítulo, apresentamos discursos sobre qualidade da educação. Procuramos mostrar a concepção do termo segundo olhares diversos, descrevendo e interpretando o enunciado de várias instituições e sujeitos. Assim, trabalhamos com o discurso do governo brasileiro e do Banco Mundial a partir da década de 1990 e de alguns autores que tratam de modo direto ou indireto da temática.

3.1 Definição e Difusão do Termo Qualidade

Definir qualidade não é tarefa fácil se considerarmos que, na sociedade em que vivemos, ela é utilizada com freqüência para definir, categorizar e adjetivar. Seu uso é amplo, servindo para diferenciar produtos com ou sem qualidade, serviços com mais ou menos qualidade, para estabelecer padrões como qualidade de vida, qualidade do ar, entre outros. Em outras palavras, este é um termo disperso, que

sofre vários deslocamentos. Neste trabalho, procuramos empregá-lo com o significado construído pela discussão em torno da educação.

De acordo com o dicionário Houaiss (2001), qualidade significa: “1- atributo que determina a natureza de algo; 2- superioridade, excelência; 3- dom, virtude; 4- condição, função”. O uso do termo qualidade na educação, segundo Enguita, virou moda e seu predomínio manifesta-se:

[...] Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração (ENGUITA, 1995, p.95).

Conforme Enguita (1995), a qualidade transforma-se em meta para várias vertentes e setores da sociedade, pois mesmo os que não têm interesse nela, se vêem obrigados a contemplá-la em suas propostas. Nesse sentido, qualquer medida visando melhorar algo se explica em termos de qualidade. Assim, a palavra qualidade transforma-se no centro de um discurso fora do qual não é possível dialogar, pois é necessário que os interlocutores se reconheçam por meio de uma linguagem comum.

Converte-se, além disso, em uma palavra de ordem mobilizadora, em um grito de guerra em torno do qual se devem juntar todos os esforços. Por sua polissemia pode mobilizar em torno de si os professores que querem os melhores salários e mais recursos e os contribuintes que desejam conseguir o mesmo resultado educacional a um menor custo; os empregadores que querem uma força de trabalho mais disciplinada e os estudantes que reclamam maior liberdade e mais conexão com seus interesses; os que desejam reduzir as diferenças escolares e os que querem aumentar suas vantagens relativas (ENGUITA, 1999, p. 95-96).

Enguita (1995) alerta para a questão de que o predomínio de uma expressão nunca é neutro. A preocupação com a qualidade sempre esteve presente no cenário educacional, entretanto a centralidade que tem na atualidade é nova, substituindo os elementos que eram o foco do jogo, ou seja, assumindo o lugar que antes era da igualdade para o da igualdade de oportunidades.

Para Libâneo, qualidade constitui-se em uma das palavras-chave no contexto de reforma educacional. Para este autor,

[...] Qualidade da escola refere-se tanto a atributos ou características da sua organização e funcionamento quanto ao grau de excelência baseado numa escala valorativa (a qualidade desta escola é ruim, medíocre, boa, excelente) (LIBÂNEO, 2001, p.53).

Outra definição do termo qualidade é apresentada por Rios (2001, p. 64) ao afirmar que

O conceito de qualidade é totalizante, abrangente, multidimensional. É social e historicamente determinado porque emerge em uma realidade específica de um contexto concreto. Portanto, uma análise crítica da qualidade deverá considerar todos esses aspectos, articulando aqueles de ordem técnica e pedagógica aos de caráter político-ideológico.

Nesse sentido, Rios (2001) chama a atenção para pensar sobre a qualidade a partir de dois focos. Um que centra os problemas educacionais na falta de qualidade, ou seja, reduz as dificuldades educacionais à ausência de qualidade do sistema, difundindo a idéia de que problemas como a democratização foram resolvidos, procurando tornar o discurso da qualidade homogêneo. Outro foco diz respeito, geralmente, à limitação com que o termo qualidade é empregado nas políticas educacionais ao reduzir sua abrangência a questões técnicas e pragmáticas, uma vez que esta não se resume apenas a dados mensuráveis.

Rios (2001, p. 63) apresenta-nos a idéia de que o “ensino competente é um ensino de boa qualidade”, abrangendo as dimensões técnica, política, ética e estética. É nesse sentido que a autora afirma que seu conceito é totalizante, abrangente e multidimensional, pois supera a idéia de dar conta de todos os problemas aparentes e engloba o trabalho docente, abrangendo dimensões que vão além do caráter instrumentalista e pragmático do processo de ensino e aprendizagem, contemplando subjetividades e seu caráter político, que respondem pela formação humana e crítica dos professores e seus alunos, refletindo, conseqüentemente, em uma educação que, juntamente com outros aspectos educacionais, realmente oferece qualidade.

Para Rios (2001), o discurso da qualidade da educação na história da educação brasileira tem sido recorrente. Qualidade é um termo que possui vários significados. Um dos significados do termo é “de boa qualidade” o que explica o fato de os documentos considerarem a qualidade sinônimo de boa educação.

Entretanto, quando se fala em educação de boa qualidade, está se pensando em uma série de atributos que teria essa educação. A qualidade, então, não seria um atributo, uma propriedade, mas consistiria num *conjunto* de atributos, de propriedades que caracterizariam a boa educação. Poderíamos dizer, então, que a Qualidade, com maiúscula, é, na verdade, um conjunto de “qualidades” (RIOS, 2001, p.68-69).

A autora prossegue procurando definir ensino de qualidade:

O ensino de melhor qualidade é aquele que cria condições para a formação de alguém que sabe ler, escrever e contar. Ler não apenas as cartilhas, mas os sinais do mundo, a cultura de seu tempo. Escrever não apenas nos cadernos, mas no contexto de que participa, deixando seus sinais, seus símbolos. Contar não apenas números, mas sua história, espalhar sua palavra, falar de si e dos outros. Contar e cantar – nas expressões artísticas, nas manifestações religiosas, nas múltiplas e diversificadas investigações científicas (RIOS, 2001, p. 138).

Nesse sentido, Rios afirma que a melhor qualidade é “uma qualidade ausente”. Em analogia ao pensamento da autora, podemos dizer que a qualidade que queremos para a educação é ausente, uma vez que se coloca sempre à frente, incentivando projetos. Em outras palavras, esta busca por qualidade nos impulsiona a buscar sempre, ela nos leva a caminhar.

Qualidade é um conceito relativo e dinâmico. Não se pode definir em termos absolutos. E sempre é possível pretender mais qualidade. Um movimento de busca da qualidade é, por esta razão, um processo que, uma vez iniciado, nunca termina. Não há tal coisa como “níveis aceitáveis” de qualidade. Sempre temos que estar insatisfeitos com os níveis de qualidade alcançados, porque sempre será possível melhorá-los. A melhoria alcança novas alturas com cada problema que se resolve (SCHMELKES apud RIOS, 2001, p. 91-92).

Procurando ampliar nosso olhar sobre o conceito de qualidade, buscamos em Demo (2004) sua compreensão sobre qualidade. Para esse autor, qualidade e quantidade não são coisas dicotômicas, pois fazem parte da realidade e da vida. Ele acredita que uma não substitui a outra, apesar de ser possível escolher entre uma e outra. Quantidade está relacionada à extensão, a ter. Segundo Demo (2004, p. 10)

Quantidade, para qualidade é base e condição. Como base, significa o concreto material, de que também é feita a vida. É corpo, tamanho, número, extensão. Como condição, indica que toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo [...].

Qualidade remete à intensidade, pois “[...] tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para o ser do que para o ter” (DEMO, 2004, p. 11).

Demo (2004, p. 14) classifica a qualidade em formal e política. “Qualidade formal significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas,

procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento [...]”. Qualidade política é definida pelo autor como “[...] a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É condição básica de participação [...]” (DEMO, 2004, p. 14).

De acordo com o autor, querer uma educação de qualidade é redundante, pois as duas palavras têm implicações intrínsecas, uma vez que sem qualidade não há educação, do mesmo modo que não existirá educação se esta não for direcionada para formar o sujeito histórico, crítico e criativo. Assim, educação abrange a qualidade formal e política. Nesse sentido, a educação deve ser propedêutica, ou seja, “[...] construir a capacidade de construir conhecimento” (DEMO, 2004, p. 25). Deve trabalhar com o aprender a aprender, saber pensar.

Outro olhar para a qualidade da educação é apresentado por Coomonte (2002), para quem é necessário superar a idéia “de valorização da educação como consequência de atividade escolar”. Primeiro é necessário conhecer a finalidade da escola

[...] A esse respeito convém deixar claro desde o início que a escola equivale a “sistema escolar”, que tem, por definição, uma dinâmica educativa que se desenvolve “institucionalmente” na dinâmica do “sistema social” geral e se concretiza no âmbito de determinada coletividade (COOMONTE, 2002, p. 40).

Assim, não podemos esquecer que existem variáveis sociais influenciando e interferindo na escola, do mesmo modo que devemos respeitar e valorizar seu contexto social. A qualidade da educação escolar deve ter como ponto de partida a servidão institucional, pois a escola deve servir à sociedade na qual está inserida. Assim,

[...] A escola não se justifica em e por si mesma, mas em e para uma sociedade em concreto, da qual depende e à qual serve; pois é a sociedade em geral e, mais especificamente a “sociedade política” a que marca a dinâmica do escolar (COOMONTE, 2002, p. 40).

Considerando que o espírito e a ética da sociedade não são universais, a defesa da idéia da servidão institucional da escola leva a afirmar que

[...] Não há uma educação ideal nem uma escola ideal, e sim uma escola e uma educação em tempo e lugar determinados em que é preciso situar-se para valorizar a qualidade educativa: no Brasil ou na Espanha atuais, ou a educação no século XIX (COOMONTE, 2002, p. 41).

As práticas escolares, assim como a qualidade da educação, compreendidas como produto escolar, não são apenas fatos escolares, mas estão ligados ao contexto sociopolítico ao qual a escola pertence. Assim, uma sociedade democrática terá uma escola democrática enquanto uma sociedade autoritária terá uma escola autoritária.

Portanto, quando falamos de qualidade da escola como consecução da “excelência” em termos de rendimento, resultado ou produto escolar, não o fazemos no vazio, mas em relação aos fins explícita ou implicitamente preestabelecidos por uma legitimação política para a escola nacional, como a brasileira ou a espanhola [...] (COOMONTE, 2002, p. 42).

Coomonte, fazendo analogia com o raciocínio de Aristóteles em *Ética a Nicômaco*, afirma que “[...] o fim da escola é instruir e formar os indivíduos visando ao bem supremo da cidade e do povo” (COOMONTE, 2002, p. 44).

[...] Uma política escolar de qualidade parece ser aquela que instrui “adequadamente” todos os cidadãos. A qualidade de uma política escolar mede-se em primeiro lugar pelo número de alunos escolarizados, e em segundo lugar, com relação ao resultado ou excelência da formação oferecida, o que não é fácil de precisar, porque podemos pretender educar todos os cidadãos, mas como fazê-lo, com que meios, conteúdos, técnicas e, sobretudo, para que

ou com que finalidade, e por fim, qual deve ser o ofício do professor, qual a exigência de sua formação e seu reconhecimento social? [...] (COOMONTE, 2002, p. 47).

Para o autor, é na instituição familiar que primeiramente se reproduz o básico da sociedade (nos socializa como criança de classe baixa, média, alta, etc.). A escola legitima esta reprodução. O autor defende a tese de que não se pode pensar educação isolada da sociedade, pois ela é parte desta, refletindo, portanto, a sociedade que se tem. Coomonte (2002) afirma que ao pensarmos em educação ideal temos que considerar tempo e lugar, evitando a tentação profética.

Pensando a qualidade da educação a partir de uma tradição democrática, Silva (1996) afirma que

[...] essa tradição está baseada numa concepção sociológica e política da educação e sua noção de qualidade está estreitamente vinculada ao combate às desigualdades, às dominações e às injustiças de qualquer tipo. Nessa perspectiva, a qualidade é um conceito inescapavelmente político [...] (SILVA, 1996, p. 170).

Não podemos apagar a memória, a história de luta em defesa da educação ao viver o presente descontextualizado de seus condicionantes históricos. A qualidade da educação não pode ser vista como panacéia para todos os problemas educacionais nem servir para desviar a atenção das questões que impedem a democratização da educação, tampouco para ser compreendida pelos sujeitos contemplados pela educação ou que a anseiam, como concessão da elite, seja ela política ou econômica, mas ter sempre presente seu caráter político, de reivindicação, de busca, de exercício da cidadania.

3.2 Qualidade da Educação Pública num Contexto de Crise

Fazendo um breve resgate histórico da educação brasileira, podemos afirmar que, nos anos 1950 e 1960, a visão hegemônica atribuía-lhe um papel importante na modernização e desenvolvimento do país. Na década de 1970, o olhar oficial para a educação era voltado para a qualificação de mão-de-obra para atuar no mercado e promover o desenvolvimento econômico do país. Já no final dos anos de 1970, a escola passa a ser vista como o local por meio do qual novos atores sociais participam da política educacional do Brasil. Na década de 1980, é consenso a importância da educação, como papel fundamental na formação para a cidadania. Assim, a educação passou a ser considerada um direito do cidadão e condição para o exercício pleno da cidadania (FARAH, 1994).

Nos anos de 1980, com a expansão da rede física durante o governo militar, o sistema educacional brasileiro possuía uma quantidade de prédios que daria para universalizar o ensino, não fosse a sua má distribuição. Isto é, em razão da política clientelista do governo, a estrutura física tendeu a concentrar-se em algumas regiões, enquanto zonas rurais, principalmente no Nordeste, ficaram prejudicadas. Assim, apesar de a questão quantitativa não ser mais prioridade, ainda existiam problemas a serem resolvidos em relação ao número de unidades escolares.

No final da década de 1980, 90% das crianças entre 7 e 14 anos freqüentavam a escola – fator que comprova a expansão da rede física. No entanto, a questão da evasão e repetência no ensino fundamental, sobretudo nas séries iniciais, era alarmante, por isso a qualidade é muito questionada.

Desse modo, criou-se a oposição entre escola privada, - considerada a que oferece boa qualidade de ensino restrita aos poucos que podem pagá-la - e a escola

pública, estigmatizada como a que não possui qualidade e é destinada às camadas populares da sociedade. Farah (1994) cita características do sistema educacional estatal associadas à baixa qualidade: deterioração da rede física; ausência ou inadequação de material de apoio; baixo salário pago ao professor; inadequação pedagógica; inexistência de investimento na capacitação dos professores.

Para Farah (1994), os fatores considerados responsáveis pela falta de qualidade da educação no Brasil no início da década de 1990 são: insuficiência dos recursos alocados à educação; centralização de decisões na esfera federal; sistema educacional burocratizado; privatização e clientelização da política educacional; exclusão da comunidade e dos profissionais envolvidos na prestação de serviços dos processos decisórios e da gestão do sistema.

É nesse sentido que, a partir da década de 1980, a formulação de propostas voltadas para a reforma do sistema educacional brasileiro ganhou impulso. A agenda para a reforma do setor educacional foi pautada na educação como um direito de cidadania, ou seja, elemento fundamental para a formação para o exercício da cidadania.

As propostas da reforma também estão ligadas à política e à gestão do sistema, cuja perspectiva central é a democratização, presente na proposta de descentralização. Embora timidamente, nesse período, foram apresentados e implementados mecanismos que visavam à democratização da gestão, os quais consistiram na formação de conselhos de educação nas diversas esferas do governo, com representantes de entidades da sociedade civil, e na formação de conselhos nas escolas, compostos por pais, alunos, funcionários, professores e equipe diretiva.

Nos anos de 1990, a questão da reforma do setor educacional continua em pauta. A educação assume posição de destaque, seja na perspectiva da cidadania, seja na perspectiva da formação para o trabalho vista como condição para a retomada do crescimento do país.

A agenda da reforma sofre algumas transformações, destacando-se a ênfase à qualidade do ensino público. Embora o ensino fundamental continue sendo prioridade, a qualidade é enfatizada em todos os níveis de ensino.

3.3 Falta de Qualidade: Problema Antigo

Em 1961 é promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024), que consegue normatizar a educação do país num conjunto legal. Entretanto, é com a Lei 5.692/71, ao reformar o ensino de primeiro e segundo graus, que podemos dizer que tem início o processo de democratização da educação brasileira ao unificar o primário e o ginásio, criando o ensino de primeiro grau com oito anos e transformando essa fase escolar em obrigatória¹⁸.

A partir de então, a camada popular começa a ter garantido o acesso à educação na escola pública que, até o momento, era destinada à classe média. A resistência a essa democratização do ensino veio não apenas dos que eram beneficiados pelo ensino público de qualidade, mas também da própria escola em não querer mudar para atender a um público diferente do que atendia até então.

Para Romanelli (2005), houve defasagem entre ensino e expansão

¹⁸ As nomenclaturas ensino de primeiro grau e primário, com a Lei 9.394/96, foram substituídas por ensino fundamental com duração de oito anos.

econômica no Brasil. Para esta autora, a necessidade de educação se manifesta pela expansão econômica e pelo crescimento de demanda escolar.

Após a Segunda Guerra temos um rápido crescimento da demanda social de educação que, ao pressionar sobre a oferta de ensino, obriga à expansão de sistemas escolares. Por outro lado, com a expansão da economia capitalista, são criadas novas e diversas necessidades econômicas. Assim, para a autora, a expansão ocorre pela pressão de um desses fatores citados ou pela junção de ambos.

Essa pressão pode criar duas situações: o ensino efetivo da demanda por educação, ao ser maior que a oferta, demonstra uma defasagem quantitativa, podendo significar que a expansão esteve abaixo das necessidades sociais do desenvolvimento. Por outro lado, a educação desejada pela demanda não vai ao encontro das necessidades econômicas, levando o sistema escolar a expandir o ensino tradicional; a defasagem é estrutural. Isso gera o crescimento de necessidade de mão-de-obra qualificada, ao mesmo tempo em que a maior parte dos educados pelo sistema encontra-se desempregada.

Era, portanto, a consagração do sistema dual de ensino, que se vinha mantendo desde o Império. Era também uma forma de oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional). Refletia essa situação uma realidade que era o próprio retrato da organização social brasileira (ROMANELLI, 2005, p. 41).

Em termos econômicos, Romanelli (2005, p. 46) afirma que com a mudança de um modelo agroexportador para o urbano industrial gera “necessidades de recursos humanos para ocupar funções nos setores secundário e terciário da economia [...]”. Assim, o modelo econômico passa a fazer solicitações a escola.

Segundo Romanelli (2005), o rápido crescimento da demanda social de educação e o surgimento da demanda de recursos humanos provocaram o desequilíbrio do sistema educacional, sobretudo a partir de 1930. Assim, a crise obedeceu ao jogo de forças que essas questões estabeleciam entre si. A autora lembra que os países desenvolvidos, desde a segunda metade do século XX, já vinham implantando a escola pública, gratuita e universal.

[...] O capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que essa produção acarreta [...] (ROMANELLI, 2005, p. 59).

Com a Revolução de 30 é intensificado o capitalismo industrial no Brasil, determinando o aparecimento de novas exigências educacionais. Do mesmo modo que a expansão do capitalismo não atingiu igualmente todo o território nacional, a expansão do ensino só se desenvolveu onde se intensificaram as relações de produção capitalista.

A pressão da demanda por educação levou à expansão do sistema escolar, fazendo o Estado agir para o atendimento das pressões momentâneas e não para o objetivo de uma política nacional de educação, uma vez que as elites mantidas no poder buscavam por todos os meios manter a distribuição limitada de escolas para continuar com seu caráter elitizante. Assim, cresceu a distribuição das oportunidades educacionais, mas esta não foi satisfatória nem com relação à quantidade nem à qualidade.

O tipo de escola que passou a expandir-se foi o mesmo que até então educara as elites e essa expansão, obedecendo como já disse, às pressões da demanda e controlada pelas elites, jamais ocorreu de forma que tornasse universal e gratuita a escola elementar e adequado e suficiente o ensino médio superior.

Assumindo a forma de uma luta de classes, a expansão da educação no Brasil, mormente a contar de 1930, obedeceu às normas da instabilidade própria de uma sociedade heterogênea profundamente marcada por uma herança cultural academicista e aristocrática (ROMANELLI, 2005, p. 61).

Romanelli (2005) afirma que a Revolução de 1930, ao destruir o monopólio de oligarquias, favoreceu a implantação do capitalismo industrial. Assim, modificou o aspecto cultural e as aspirações de parte do povo brasileiro, principalmente a parcela atingida pela industrialização. Nesse contexto, a demanda por educação cresce dando origem à pressão que vai se fortalecendo pela expansão do ensino.

Mostrando a realidade da educação a partir dos anos 1940, Romanelli (2005) denuncia a existência de crianças com mais de 12 anos freqüentando a escola primária, o que a autora atribui a dois fatores: procura pela escola por parte da população com mais de 7 anos e o alto índice de reprovação, provocando, a distorção idade-série. Ainda com relação à reprovação, divulgando dados dos anos de 1960, a autora enfatiza esse problema na primeira série, que segundo ela continua muito elevada (nesse período é de 50,40%).

Analisando esta questão em 1970, Romanelli afirma que

[...] 58,13% da matrícula no ensino primário estava representada por alunos que já tinham ultrapassado a faixa dos 10 anos. Portanto, mais da metade da população da escola primária era constituída por contingente que aí se encontrava em atraso em relação à idade própria de escolarização. [...] Para um país que luta seriamente com a falta de recursos para a educação, a presença de repetentes ou inscritos em atraso representa seguramente o impedimento no ingresso de igual número de crianças, que poderiam estar na escola na idade certa (ROMANELLI, 2005, p. 86).

Se no país existia defasagem do sistema escolar para atender à população, comparando os dados da zona rural com os da zona urbana, a autora demonstra como a diferença é gritante, o que podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 01: População em idade escolar que não freqüentava a escola, em 1964

Idades	Zona Urbana	%	Zona Rural	%	Total
7 a 11 anos	756.143	24,96	2.392.990	75,03	3.189.133
12 a 14 anos	406.310	26,92	1.102.986	73,07	1.509.296
Total	1.202.453	25,59	3.495.776	74,40	4.698.429

Fonte: Carlos Pasquale, Desenvolvimento do Ensino e o Plano Nacional de Educação apud Romanelli, 2005, p. 83.

Podemos observar na tabela a discrepância no acesso à escola entre os jovens da zona rural e os da zona urbana, pois enquanto aproximadamente 75% dos jovens do meio rural não freqüentavam a escola, os da cidade que não compunham a matrícula escolar eram de aproximadamente 25%, índice elevado, mas que ao ser comparado com o primeiro encontra-se em situação bem melhor.

A manutenção dos padrões de qualidade do ensino, que passou a ser a bandeira de luta das elites, representou em verdade uma forma de conter a explosão demográfica das escolas. Esses padrões, evidentemente, eram padrões referentes a valores culturais da velha aristocracia rural. Por eles, tinham condições de lutar os filhos dessa classe, não os das camadas menos favorecidas. E esses padrões refletiam, evidentemente, os valores e a mentalidade das elites (ROMANELLI, 2005, p. 104).

A camada escolar pertencente à elite tinha maiores condições de concorrer do que os alunos das camadas populares. Este é um dos motivos do alto índice de repetência e de discriminação social promovida pelo sistema porque o que mais contava não era a capacidade do aluno, mas sua condição social.

[...] quantitativamente falando, a expansão existiu, mas foi contida pela inelasticidade da oferta, pelo baixo rendimento do sistema escolar e por seu acentuado aspecto de discriminação social. Qualitativamente, essa expansão sofreu deficiências de caráter estrutural, porque tanto em relação à demanda quanto em relação a oferta ela se processou em direção oposta àquela exigida pelo desenvolvimento brasileiro (ROMANELLI, 2005, p. 127).

Com isso, a autora demonstra que a defasagem existente entre educação e desenvolvimento no Brasil aumentou a partir de 1930.

A discussão em torno da qualidade da educação ganha ampla dimensão no cenário nacional nos anos de 1980, quando a sociedade civil se organiza para reivindicar a redemocratização do país e, nesse contexto de busca de cidadania, a educação aparece pelo seu inquestionável papel na construção de uma sociedade democrática.

Desse modo, setores ligados à educação denunciam as condições de sua expansão sem a preocupação em zelar pela qualidade. Com a Constituição Federal de 1988, a questão da qualidade da educação entra na agenda do país. Não apenas os setores ligados à educação vão defender essa tese, mas ela passa a permear também o discurso do Estado e de agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial, fato evidenciado pelos projetos educacionais em parceria com estas instituições.

3.4 O Discurso da Qualidade no Projeto Nordeste e no FUNDESCOLA

Analisando dois projetos de educação para o Brasil que recorreram a empréstimo do Bird – Projeto Nordeste e Fundescola –, fica evidente que para o Banco Mundial e o governo brasileiro, buscar qualidade do ensino significa melhorar o desempenho do sistema educacional por meio da gestão mais eficiente dos recursos, pois é necessário racionalizar os gastos e a administração da educação, refletindo no progresso do aluno na escola, fator que leva à supervalorização das avaliações externas do sistema escolar.

Sabemos que esses fatores são importantes, sobretudo porque se trata de recursos públicos, que precisam ser bem empregados, e de meios para garantir um

ensino público de qualidade para a população. Entretanto, verificamos uma preocupação exclusiva com a obtenção de índices desejáveis, identificados a partir de avaliações externas, questionáveis como parâmetro para definir qualidade do sistema educacional.

No documento intitulado *Prioridades y estrategia para la educación*, elaborado em 1996 pelo Banco Mundial, a preocupação com a qualidade e equidade é evidente, pois é necessário oportunizar o acesso das crianças à escola, que deve estar integrada a um sistema de qualidade. Esse documento afirma que o principal problema do ensino de países pobres é a falta de qualidade. Com relação à equidade, este é um problema que está sendo solucionado com a universalização do ensino, ou a aproximação dessa meta.

Para o Banco Mundial (1996), a qualidade da educação é determinada tanto pelas condições de aprendizagem quanto pelos resultados obtidos pelos estudantes.

Aunque la disponibilidad de recursos afecta sin duda la calidad, la investigación y la experiencia en materia educacional demuestran que las políticas y las inversiones públicas pueden influir en la calidad de la educación. En general, estas conclusiones no se aplican debido a las modalidades predominantes de gastos y administración de la educación y a los intereses creados conexos (BANCO MUNDIAL, 1996, p.80)

Segundo o Banco, a educação só pode melhorar se forem adotadas quatro importantes medidas, a saber:

1. o estabelecimento de normas sobre os resultados da educação: “los gobiernos pueden mejorar los logros académicos estableciendo objetivos de aprendizaje claros y normas estrictas para las materias básicas” (BANCO MUNDIAL, 1996, p.80);
2. a prestação de apoio aos insumos que melhoram o rendimento. A aprendizagem requer cinco tipos de insumos: a capacidade e a motivação

- dos alunos para aprender; a matéria que se deve aprender; um professor que conhece a disciplina e é capaz de ensiná-la; tempo para a aprendizagem e, finalmente, ferramentas necessárias para o ensino e a aprendizagem;
3. a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e a utilização dos insumos: adotar normas de apoio a insumos eficazes é importante, entretanto mais importante é a flexibilidade para decidir localmente como utilizar e administrar esses insumos;
 4. a vigilância dos resultados que ocorre por meio da avaliação.

Xavier et al (1992) afirma que apesar de a Constituição Federal de 1988 estabelecer a obrigatoriedade do ensino fundamental e de assegurar que a educação oferecida deva ser de qualidade, esses preceitos não estão sendo cumpridos. São citadas as seguintes deficiências do sistema:

- a) incapacidade de atender, de forma adequada, todas as crianças em idade escolar;
- b) elevada taxa de repetência e evasão;
- c) desqualificação da escola pela ausência ou precariedade das instalações e equipamentos, ausência de material escolar e livros didáticos, escassez de professores qualificados;
- d) a iniquidade do sistema, uma vez que a educação de uma escola municipal rural do Nordeste é de pior qualidade do que uma escola estadual urbana das regiões Sul e Sudeste;
- e) a baixa capacidade gerencial do sistema, agravada pela descontinuidade administrativa.

Segundo os autores, esse texto foi elaborado com o objetivo de contribuir com a discussão para alocação de recursos para o ensino fundamental. Essa questão fica evidente ao longo da análise, uma vez que traz um olhar meramente econômico ao priorizar os recursos em detrimento de questões educacionais específicas. Desse modo, num primeiro momento, aborda as noções de eficiência e equidade em educação e dos padrões mínimos (básicos) de qualidade dos serviços educacionais (PMQSE), posteriormente apresenta uma proposta de PMQSE.

De acordo com Xavier et al (1992,, p. 73), para que um padrão mínimo de qualidade seja alcançado, do ponto de vista econômico, é necessário que o sistema busque eficiência e equidade. “Um sistema educacional é considerado eficiente quando otimiza o uso de recursos escassos, o que equivale a dizer que maximiza os seus benefícios com relação aos seus custos”.

A relação com a equidade tem como referência principal algum tipo de justiça distributiva entre indivíduos ou grupo dentro da sociedade. O texto trabalha com duas noções de equidade: equidade vertical e equidade horizontal.

[...] A equidade vertical diz respeito à extensão pela qual desiguais recebem tratamento diferente, baseado no tamanho dessas diferenças. Assim, maior quantidade de recursos é transferida para aqueles que têm maior necessidade. A equidade horizontal trata da extensão pela qual iguais recebem tratamento igual dentro do sistema, ou seja, aqueles que se encontram em circunstâncias similares recebem o mesmo volume de recursos (XAVIER et al, 1992, p. 74).

A ineficiência do sistema educacional é vista a partir das altas taxas de evasão e repetência, pelo contínuo fracasso das políticas educacionais, pela morosidade da burocracia do sistema administrativo das três instâncias governamentais no que diz respeito a transferências de recursos e pela famigerada

insuficiência gerencial das escolas e das administrações centrais (XAVIER et al, 1992).

Os autores afirmam, ainda, que apesar de o Governo Federal sempre ter transferido maior volume de recursos para regiões mais pobres, principalmente a Nordeste, dentro da equidade vertical, esta região ainda apresenta sérios problemas com relação às escolas e à qualidade da educação, sobretudo na zona rural. No Nordeste, as escolas da zona rural, do mesmo modo que a área urbana dos bairros pobres, estão relegadas a segundo plano, pois não recebem recursos de acordo com suas necessidades.

Xavier et al (1992) dizem que igualdade de oportunidades significa igualdade de acesso. Assim, mesmo que o desejo de acesso seja alto, muitas vezes a falta de recursos inviabiliza atingi-lo.

[...] Esta é a razão pela qual se adota uma definição menos abrangente de equidade, ou seja, que deve haver acesso universal a uma quantidade mínima de educação. Alguns podem obter mais educação do que outros, mas a ninguém pode ser negado o acesso a uma quantidade mínima considerada socialmente necessária (XAVIER et al, 1992, p. 75).

Esses autores ainda citam três pontos que devem ser contemplados para reverter a ineficiência e iniquidade do sistema educacional brasileiro:

1. garantir apoio político e financeiro para as escolas públicas onde o apoio de políticos fracassaram e a população não possui poder de barganha política;
2. assegurar uma quantia mínima estável e previsível de recursos aos municípios;
3. definir critérios técnicos que permitam ao Governo Federal transferir recursos aos estados e municípios.

Esses pontos são uma estratégia que deve considerar pelo menos quatro etapas para ser operacionalizada.

[...] Definição de padrões mínimos de qualidade; análise dos custos associados à provisão dos insumos necessários; implementação de uma política de transferência de fundos que assegure a disponibilidade de recursos suficientes para o atendimento a todas as escolas com os insumos que lhe são necessários; e o desenvolvimento de procedimentos de avaliação capazes de assegurar que os insumos necessários estão de fato sendo alocados às escolas [...] (XAVIER et al, 1992, p. 77).

Os autores definem os padrões mínimos de oportunidades educacionais (PMOE) como o “conjunto de condições de acesso, permanência e desempenho que permitem garantir um produto educacional de qualidade” (XAVIER et al, 1992, p. 77).

No ensino fundamental, num primeiro momento, um produto educacional de qualidade pode ser entendido como

[...] uma criança que tenha obtido uma diplomação neste nível de ensino e cuja diplomação reflita a aquisição de conhecimentos e habilidades mensuráveis, consideradas de acordo com critérios estabelecidos [...]. Uma definição mais abrangente e mais precisa de qualidade em educação deveria contemplar não só a qualidade intrínseca do produto, mas também os aspectos relacionados ao menor custo de obtenção dessa qualidade e à possibilidade de atender a todos que a ela têm direito, em locais apropriados e num prazo determinado. Assim, uma educação de qualidade não deve ser considerada como luxo e sim, como algo que leva em conta a satisfação dos usuários, sem deixar de considerar, portanto, o custo de sua obtenção, as condições de satisfação de todos os envolvidos em sua obtenção (XAVIER et al, 1992, p. 77-78).

Os autores afirmam que a qualidade oferecida pelas melhores escolas não pode ser estendida a todas as escolas porque as políticas que visam melhorar o padrão e transformar as oportunidades educacionais mais eqüitativas, não darão certo devido à ausência de recursos. Assim,

[...] Se os objetivos da política educacional visam a uma maior e melhor educação para a maioria das crianças brasileiras, eles têm de ser, de início, mais modestos, ou, se se preferir, mais realistas. Daí a importância de se estabelecer PMQSE de modo a garantir certas condições básicas de funcionamento das escolas para que todas as crianças possam ter um mínimo aceitável de educação (XAVIER et al, 1992, p.79).

Pela afirmação dos autores, fica clara a idéia de que a relação que estabelecem entre qualidade e equidade tem como parâmetro a preocupação com os recursos. Têm um olhar racionalista e simplificador do papel da educação ao defender a qualidade a partir de padrões mínimos, reduzindo, assim, as reivindicações de setores ligados à educação. Aparentemente, o foco é a equidade, pois o discurso evidencia que a meta é esta, compreendida como igualdade e justiça social. Desse modo, já que não é possível elevar os padrões de qualidade para todo o ensino público, então a solução apresentada é oferecer o mínimo, mas um mínimo para todos, desse modo, é alcançada a igualdade e a justiça social.

A busca por qualidade da educação está presente em vários discursos nos anos de 1990: nas reivindicações da sociedade civil; na visão economicista do Banco Mundial e nas medidas/propostas do governo que buscam conter as reivindicações da sociedade e reduzir gastos. Banco e União estiveram juntos em vários projetos educacionais. Neste trabalho, destacamos o Projeto Nordeste e o Fundescola para discutir a concepção da União e do Bird sobre qualidade da educação.

O Projeto Nordeste teve como objetivo melhorar a qualidade do ensino na região, diminuir a repetência e a evasão escolar, aumentar a aprendizagem dos alunos e modernizar a gestão educacional. O Fundescola tem objetivos próximos.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem papel primordial, pois é por meio desta avaliação que a qualidade da educação tem sido

medida, ou seja, a qualidade é mensurável, e para isso leva em conta basicamente a taxa de aprovação, retenção e evasão. Achamos que esses elementos devam ser considerados, no entanto, investir em infra-estrutura, salários, formação docente, entre outros são fundamentais para se alcançar a qualidade.

O Saeb de 2001 mostra o baixo desempenho dos alunos de quarta série; destacamos que em Matemática e Língua Portuguesa as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste têm os piores índices e grande percentual dos alunos classificados nos níveis muito crítico e crítico. Com relação a oitava série a situação ainda é mais grave porque a classificação dos estudantes no estágio adequado fica abaixo da média nacional. No Saeb de 2003 os resultados são um pouco melhor para a quarta série, o que não observamos na oitava série.

O Ministério da Educação nas gestões Paulo Renato Souza, ao implementar reformas na educação, criou mecanismos para, segundo discurso do Ministério, melhorar a qualidade da educação. Para isso, foi criado o Fundo de Fortalecimento e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Essa medida evidencia o enfoque setorial do MEC, pois considera o nível fundamental como o único obrigatório. Portanto, é dada prioridade a esse nível, enquanto os demais níveis e modalidades da educação básica não dispõem do mesmo empenho político.

Outra medida tomada pelo MEC foi o fortalecimento do Saeb e de outros sistemas de avaliação, como os destinados ao ensino médio e ao superior, fundamentais para a política educacional de quantificar o desempenho do sistema educacional.

A LDB (9394/96) flexibiliza a organização do ensino ao estabelecer em seu artigo 23:

A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (BRASIL, 1996).

Tínhamos um sistema educacional seriado com alto índice de reprovação e evasão escolar. A substituição desse modelo pelos ciclos tem provocado muita polêmica: se de um lado existe a sua defesa, pautada principalmente pelo respeito ao desenvolvimento do aluno, do outro existem as críticas, feitas por se considerar esse modelo como “promoção automática”, haja vista que os significativos índices de aprovação dos alunos maquiavam a realidade do sistema educacional. Nesse sentido, tem-se um faz-de-conta na educação, que gera falta de compromisso do professor ao ensinar, do aluno que pensa que não precisa estudar para “passar de ano”, e do Estado, que se omite diante da situação. Assim, trabalhando com a definição de qualidade da educação com base na taxa de aprovação do estudante, a implementação dos ciclos constitui-se um instrumento que vai mascarar a realidade do sistema, convertendo, aparentemente, uma situação que era considerada preocupante.

A política educacional nos anos de 1990, período de assinatura e implementação dos dois projetos aqui analisados, não consegue resolver tal situação, sobretudo pelo viés economicista que a direciona.

Nesse contexto, a qualidade do ensino de que necessitamos é, antes de tudo, a busca da universalização da escola básica de qualidade, sem que sua referência seja tão-somente os requerimentos da economia, nem tampouco que seja regulada pelas forças livres do mercado. Levando em conta as mudanças que se descortinam, ganha espaço, sobretudo, a dimensão ética para que se encaminhe a resolução deste problema. Essa dimensão ética, por seu turno, só assumirá relevância por meio de novos processos políticos que coloquem como prioridade o reconhecimento dos direitos de cidadania para os excluídos, historicamente negados (AZEVEDO, 1994, p.465).

Para Albernaz et al. (2002), para se conseguir a qualidade na educação é necessário atacar os empecilhos: repetência; condições de infra-estrutura física; insuficiência de recursos financeiros; nível de escolarização dos professores. Sendo assim, levar em conta os estudos sobre a realidade brasileira nos projetos educacionais, certamente, é condição para resultados melhores.

3.5 Discussão da Qualidade Segundo o Bird e o Governo Brasileiro

Durante o período em que atuou na educação brasileira, o direcionamento do BIRD foi mudando ao longo dos anos. Atualmente, o Banco tem demonstrado uma visão mais ampla de educação ao reconhecer a importância da educação infantil, por exemplo, mas ainda continua prevalecendo a relação custo-benefício.

Para conhecer melhor o sistema educacional, o governo também vem mudando o direcionamento do seu olhar, procurando mecanismos que expliquem o desempenho dos alunos e buscando compreender o resultado como algo não isolado, mas que tem relação com fatos econômicos, sociais e políticos.

Nessa linha de preocupação, o atual governo (2002-2006), por meio de pesquisa de âmbito nacional, quer conhecer a opinião dos pais sobre a escola pública. Com o título “Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais”, pretende investigar “a percepção dos pais sobre a qualidade educacional das escolas, das condições de ensino e da atuação dos professores e diretores”. A pesquisa foi implementada em duas etapas. A primeira já foi realizada e teve como objetivo adquirir subsídios para discutir a qualidade e para formular instrumentos de pesquisa que serão aplicados a uma amostra da população de

referência. Com a finalização da primeira etapa, chegou-se a algumas conclusões. Sobre a qualidade das escolas: “enquanto a percepção geral do ensino público fundamental aponta para uma relativa satisfação, a avaliação das escolas em que os filhos estudam tende para o campo negativo. São poucos os aspectos de satisfação, e numerosos os pontos que geram descontentamento” (INEP, 2005, p. 3-4).

Dessas conclusões, podemos inferir que a educação continua sendo valorizada pela sociedade e que, apesar da crise do ensino público, os pais demonstram relativa satisfação com o nível fundamental. Nesse sentido, não podemos desconsiderar a propaganda intensa que teve início na gestão Paulo Renato Souza e os programas governamentais, como o bolsa-escola, a merenda escolar, entre outros. Por outro lado, a forma negativa como eles vêem a escola é explicada por ser ela a base do sistema educacional, por ser o espaço em que se concretiza o processo ensino/aprendizagem e em que se dão as relações com a comunidade.

Em outras palavras, as pessoas geralmente não percebem que o que acontece na escola é reflexo da política educacional, já que a unidade escolar não é algo isolado. Ela é influenciada e cumpre determinações impostas do espaço macro, no caso, o MEC, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

A basear-nos por essa pesquisa, é necessário que tomemos cuidado para não legitimar a culpabilização da escola pela má qualidade na educação. Ao fazermos isto, isentamos os governantes e administradores da política educacional e deduzimos que o problema se encontra na escola em razão da incompetência dos que nela atuam – os profissionais que não desempenham corretamente sua função; os alunos que não querem estudar, ou, o que é mais grave, os alunos, que, em

virtude da sua origem socioeconômica, não conseguem aprender e também não se interessam pelos estudos.

No momento em que a questão da qualidade é incorporada pelo discurso da sociedade e do governo, ela passa a ser bandeira defendida como meio de converter a crise do sistema educacional. Utilizando um termo de Foucault, a qualidade da educação passou a ser a verdade da época em que vivemos. Ir contra esse discurso significa se posicionar contrariamente a ordem predominante, isto é, na busca pela legitimação da ordem de um discurso estabelecido, vigente há algumas décadas e que, no lugar de ter o problema identificado e analisado, resolvido ou se aproximando desse fim, acentua-se o problema e a retórica da qualidade se fortalece.

Entretanto, este é o discurso que está disseminado ao ser incorporado por segmentos da sociedade civil, pelo governo e pelas agências financeiras. A percepção dos problemas do sistema educacional é convergente nesses três setores, no entanto a interpretação e as soluções propostas, na maioria das vezes, são excludentes ou, talvez, divergentes.

Definir qualidade no desempenho do sistema educacional em relação ao desempenho do aluno e atribuir o problema à ineficiência e ineficácia na gestão do sistema é apagar as evidências construídas e deixadas ao longo de décadas que mostram o descaso com o ensino público e as questões políticas, econômicas, sociais e culturais envolvidas.

Acreditamos que se faz necessário um sistema de avaliação da educação do país, pois é mais um meio de saber como caminha a educação; entretanto, definir a qualidade por meio do número de aprovados, reprovados e evadidos é uma forma muito limitada de se compreender a questão. A análise deve ser ampliada com a

inclusão de fatores como condições de funcionamento das instituições escolares, formação docente, salários, material didático, entre outros que refletem o desempenho acadêmico do aluno.

Do mesmo modo que na última década o termo qualidade parece dar conta de todos os problemas educacionais do país - perpassando por gestão, recursos, estrutura física, formação profissional - podemos dizer que passamos de uma sociedade disciplinar, em que as instituições funcionavam como lugares de reclusão como escola, presídio, hospital, etc., para uma sociedade do controle, em que as práticas são dispersas porque os discursos produzidos ocupam vários lugares, dependendo de onde ele emerge. Por causa dos meios tecnológicos, vivemos a desmaterialização, o controle já não é identificado a partir de uma instituição como a escola, por exemplo, mas está no discurso sobre liberdade, na saúde, nos valores, na educação a distância, entre outros.

Apesar da dispersão do sujeito e de seus enunciados, o controle ocorre de forma mais eficiente. O discurso em torno da educação emana de toda a sociedade, pois é por meio dela que o sujeito pode ser inserido no mercado de trabalho, pode ser construída uma sociedade democrática, a cidadania pode ser exercida plenamente.

Podemos dizer que o discurso sobre qualidade da educação compõe uma formação discursiva, pois possui uma regularidade, uma vez que vários setores a defendem; entretanto, também é constituído por heterogeneidade de interesses, de lugares. Conforme essa perspectiva, a episteme¹⁹ da época em que vivemos nos leva a legitimar o discurso vigente na área educacional, mas faz-se necessário

¹⁹ Conjunto de saberes de uma época.

questionar o estabelecido, procurar focos de resistência, analisar e pensar alternativas.

Ao definir a falta de qualidade como o principal problema do sistema educacional, torna-se simples propor uma solução, pois o sistema é visto de modo homogêneo, as diferenças não são consideradas, as especificidades de cada região, de cada escola não são levadas em conta. Parece-nos que a solução é proposta para uma sociedade sem diferenças, sem classe social, sem diferenças raciais e étnicas, etc. É como se partíssemos do princípio liberal de igualdade de condições. Nesse sentido, Montoan (2001, p. 51) afirma que

não lidar com as diferenças é não perceber a diversidade que nos cerca nem os muitos aspectos em que somos diferente uns dos outros e transmitir, implícita ou explicitamente, que as diferenças devem ser ocultadas, tratadas à parte.

Nessa perspectiva, o discurso produz subjetividade, que é consumida pelo sujeito. Em outras palavras, passamos a consumir representação, sensibilidade, etc., queremos ser iguais à iniciativa privada, que tem um ensino de qualidade, ou, então, queremos o mesmo desempenho dos alunos da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), haja vista que nossos alunos com frequência são comparados aos dos países desenvolvidos, de acordo com avaliações padronizadas.

Temos de recusar todos os desvios dos propósitos da educação para todos de seus verdadeiros fins e denunciá-los. A retórica dos discursos públicos é envolvente e enganosa e esconde interesses que não são os das práticas inclusivas nas escolas. Aumentar o número de matrículas das crianças com deficiência no ensino regular não significa caminhar na direção da inclusão e, muito menos, de uma escola de qualidade para todos. O mesmo se pode dizer da diminuição dos percentuais de reprovação e dos casos que milagrosamente se “reabilitam” nas classes de aceleração e em

programas de reforço da aprendizagem tão comum nas nossas escolas (MONTAAN, 2001, p.53).

Montaan completa dizendo que:

melhorar as condições da escola é formar gerações mais preparadas para viver a vida na sua plenitude, livremente, sem preconceitos, sem barreiras. Não podemos nos contradizer, nem mesmo contemporizar soluções, mesmo que o preço que tenhamos de pagar seja bem alto, pois nunca será tão alto como o resgate de uma vida escolar marginalizada, uma evasão, uma criança estigmatizada. (MONTAAN, 2001, p. 69)

Concluimos com a convicção de que resolver os problemas do sistema educacional brasileiro não significa centrar as iniciativas num único foco como se ele pudesse dar conta da diversidade que caracteriza a nossa sociedade. Atribuir tanta responsabilidade à qualidade é, ao mesmo tempo, homogeneizar o problema e, conseqüentemente, as soluções, controlando a produção dos saberes e o que deve ser dito.

4 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COM BASE NAS IDÉIAS DE FOUCAULT

A busca por qualidade da educação está presente em vários discursos nos anos de 1990: nas reivindicações da sociedade civil; na visão do Banco Mundial e nas medidas/propostas do governo, que buscam conter as manifestações da sociedade e reduzir gastos. Banco e União estiveram juntos em vários projetos educacionais. Neste trabalho, destacamos o Projeto Nordeste e o Fundescola, para discutir a concepção da União e do BIRD sobre qualidade da educação.

O Saeb tem papel primordial para a reflexão sobre a questão, pois é por meio dessa avaliação que a qualidade da educação tem sido medida, ou seja, a qualidade é mensurável, e para isso, leva em conta basicamente a taxa de aprovação, retenção e evasão. Esses elementos devem ser considerados, no entanto qualidade significa bem mais, como demonstramos no capítulo anterior.

4.1 O Discurso da Qualidade da Educação

O Ministério da Educação nas gestões Paulo Renato Souza, ao implementar reformas na educação, criou mecanismos para, segundo discurso do Ministério, melhorar a qualidade da educação. Para isso, foi criado o Fundo de Fortalecimento e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério. Essa medida evidencia o enfoque setorial do MEC, pois considera o nível fundamental como o único obrigatório, como estabelece a LDB. Portanto, ele é priorizado enquanto os demais níveis e modalidades da educação básica são relegados a segundo plano, não dispondo de recursos assegurados como o ensino fundamental, a não ser os 10% que não são aplicados no Fundef, dos 25%, no mínimo, que estados e municípios são obrigados a investir na educação.

Em documento intitulado *Política e resultados 1995 – 2002: no caminho da qualidade da educação*, produzido pelo MEC em 2002 e referente à gestão Paulo Renato Souza, procura-se mostrar o direcionamento da política nesse período, as ações implementadas e os resultados conseguidos. Na apresentação do documento, feita pelo ex-ministro, este afirma que antes de 1995 a qualidade da educação era trágica. Segundo Souza, algumas das deficiências do sistema educacional antes de 1995 eram:

- “A educação pública havia perdido qualidade, especialmente ao longo das décadas de sessenta, setenta e oitenta;
- As taxas de repetência e evasão escolares eram elevadas;
- A formação dos professores era deficiente;

- Os salários pagos aos professores em amplas regiões do país eram indecentes;
- Os livros escolares eram de má qualidade e não chegavam às escolas no início do período letivo e em muitas nunca chegavam” [...] (BRASIL, 2002, p. 04).

Souza afirma, ainda, que a política educacional formulada e implementada pelo MEC a partir de 1995 priorizou medidas para melhorar a qualidade da educação pública no Brasil. Uma das medidas tomadas foi reservar ao MEC “papel de coordenador, incentivador, distribuidor de recursos e agente promotor de equidade social e regional” (BRASIL, 2002, p. 06), no lugar de executar diretamente as ações na educação básica.

Segundo o documento, os resultados da política implementada já visíveis ao final dos oito anos da gestão Souza são qualificação de professores; estrutura física das redes escolares; desempenho do sistema educacional com relação a evasão e repetência e o desempenho dos alunos nas avaliações externas.

Todavia, contraditoriamente a afirmação acima, destaca o esforço empreendido pelo governo para universalizar o ensino fundamental, chegando a uma taxa de 97%, que traz como consequência a queda do desempenho dos estudantes. “Existe uma tendência universal à queda no desempenho médio dos alunos nos sistemas educacionais em períodos de forte incorporação de alunos à escola, devido às características pessoais desses alunos [...]” (BRASIL, 2002, p. 16).

Diante desse paradoxo apresentado pelo documento, nossa análise é que este enunciado tem equívocos, isto é, o desempenho dos alunos nas avaliações tem levado os governos a se preocuparem com a qualidade da educação oferecida, evidenciando que os resultados não são positivos como quer o documento. Utilizar o acesso das camadas populares ao sistema de ensino para justificar o desempenho

não satisfatório dos estudantes, além de simplificar a questão, demonstra a intenção de culpabilizar os que sempre estiveram à margem da educação formal por seu baixo aproveitamento nas avaliações.

Com esta questão queremos mostrar que apesar de não ser uma temática nova, discutir qualidade da educação é necessário para encontrarmos meios de romper com o nó do sistema educacional. Mas não dá para aceitar a transferência de responsabilidade que os governos têm feito para a escola, para seus alunos. É necessário que todos os envolvidos no processo revejam sua responsabilidade, para que seja possível mudar a realidade negativa.

Encontramos ainda no documento redigido pelo então ministro da educação a afirmação de que com a universalização do ensino fundamental e o aumento em 80% nas matrículas no ensino médio nos oito anos de sua gestão “[..] o desafio do sistema educacional brasileiro está na continuidade das políticas que busquem a melhoria dos padrões de qualidade” (BRASIL, 2002, p. 28).

O atual governo, que está com o terceiro ministro da educação, o Sr. Fernando Haddad, continua com a política educacional do governo anterior, aprimorando os sistemas externos de avaliação, mantém proximidade com o Banco Mundial e a preocupação com a qualidade da educação, chegando a realizar a pesquisa para conhecer a opinião dos pais sobre a qualidade da educação. Teve como uma de suas principais prioridades a aprovação do Fundeb, o que ocorreu em 2006.

4.2 A Análise do Discurso a partir de Foucault

De acordo com o objetivo proposto, analisamos o enunciado qualidade da educação, a partir das idéias de Foucault, para o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Ministério da Educação brasileiro, em um contexto em que a busca da qualidade torna-se necessária, sendo defendida por vários setores, entre eles o social e mais especificamente a educação, estando presente tanto no discurso de projetos mais progressistas quanto nos conservadores, misturando-se e confundindo-se.

Podemos afirmar que, apesar da aproximação desses dois órgãos no que tange à educação brasileira, eles constituem duas formações discursivas, tal como apresentadas por Foucault. Para constituir uma formação discursiva é necessário seguir as regras de formação que são “as condições a que estão submetidos os elementos dessa repartição (objetos, modalidade de enunciação, conceitos, escolhas temáticas)” (FOUCAULT, 2002, p. 43).

Os lugares de onde os discursos partem não são os mesmos, embora a escolha temática o seja, no caso em questão a qualidade da educação. Com relação aos objetos analisados, estes são dois projetos direcionados para a educação, envolvendo Governo e Bird. Para confirmar nossa afirmação de que apesar das semelhanças esses discursos não pertencem à mesma FD, procuramos demonstrá-la, descrevendo as formações discursivas sugeridas que interessam nesta análise.

São elas:

1. Formação discursiva a qual pertence o governo: é uma instituição política. Com relação à educação cumpre determinações legais, pois é

seu dever oferecê-la e regulá-la, como estabelece a lei. Gere os conflitos que emanam na sociedade, na economia e na política, em que emergem interesses antagônicos. Defende o interesse nacional, toma empréstimos ao Banco Mundial para vários setores, entre eles o educacional. O Ministério da Educação, responsável pela política nacional para esse setor, sofre duras críticas por sua atuação, uma vez que quantitativamente tem caminhado para resolver os problemas educacionais do ensino fundamental, único nível obrigatório; com relação ao acesso, todavia, a qualidade da educação oferecida para a população é questionada, obrigando o MEC a defender a qualidade da educação em vários de seus documentos.

2. Formação discursiva a qual pertence o Banco Mundial: agência multilateral, diz ter por objetivo a redução da pobreza. Tornou-se, a partir da década de 1990, a principal agência internacional a investir em educação, ao negociar os empréstimos com os países. Também “sugere” suas diretrizes educacionais, faz empréstimos para a educação brasileira desde a década de 1970. Por ser uma agência internacional, não possui nacionalidade apesar de sua presidência pertencer aos Estados Unidos.

Para esclarecer nossa análise, cabe apresentar outra formação discursiva que se justifica neste trabalho, por servir como contraponto às duas primeiras.

3. Formação discursiva a qual pertence setores da sociedade ligados à educação, no qual colocamos os autores utilizados nesta pesquisa que defendem a qualidade numa perspectiva diferente da apresentada pelo MEC e pelo Bird, e na qual nos posicionamos: ganha força com os movimentos sociais no período das reivindicações pela redemocratização do país, entende a educação pública como democrática e universal, pois é para todos independentemente de raça, etnia, classe social, etc. É não governamental, não está ligada a agências financeiras internacionais, é o ponto de partida para a discussão sobre qualidade, pois assume lugar de resistência ao poder da política educacional.

Quando Romanelli (2005) diz que a preocupação com a falta de qualidade já estava presente na primeira metade do século XX, verificamos, então, que este problema não é novo, mas o enfoque que lhe é dado sim; isto é, naquele período o discurso é proferido pela elite, que tinha na educação elemento de diferenciação com as camadas populares, e à medida que o governo atendia às reivindicações dos trabalhadores por educação, expandindo o acesso, ameaçava o *status quo* desta elite. Diferentemente do sentido que lhe é dado nas últimas décadas, sendo concebido como elemento integrador, de justiça social, de universalização de um direito garantido constitucionalmente, centrado na racionalidade administrativa, tendo por parâmetro a eficiência e a eficácia na gestão.

Segundo Foucault (2001, p. 26) “[...] o novo não está no que é dito, mas no acontecimento de sua volta”. Isto é, a ordem do discurso é uma ordem do *enunciável*. A volta de certos enunciados e autores não acrescenta nada ao que já

foi dito, mas reafirma discursos, textos e autores. [...] “Por isso, nessa repetição do ‘mesmo’, nessa ‘volta’ do mesmo há um novo sentido que se constitui [...]” (GREGOLIN, 2001, p. 73).

A reivindicação dos anos de 1980 pela democratização da educação buscava a qualidade, não em oposição à expansão quantitativa, mas como complemento a esta, pois se pautava não apenas pelas tristes estatísticas com relação à evasão e à repetência, mas também quanto às condições de trabalho docente e de funcionamento das escolas, da deteriorização dos salários, da falta de formação dos profissionais da educação, enfim, falar de qualidade não se restringe a eficiência e eficácia, mas a todo um contexto educacional que perpassa várias questões de ordem econômica, política e social.

Qualidade para o governo é priorizar a eficiência e a eficácia, ganhando terreno quando os resultados do sistema educacional denunciam a gritante situação da educação no que tange à evasão e à repetência dos alunos, elevando os gastos públicos com educação. Não podemos esquecer de trazer para esta discussão o crescente papel que as avaliações externas passam a ocupar como meio para realizar diagnósticos da situação educacional do país e que a ênfase na maioria das vezes recai sobre a aprendizagem dos alunos medida por meio de instrumentos questionáveis, uma vez que são padronizados, não considerando as especificidades das regiões do país, a identidade das escolas, priorizando conteúdos. Assim, percebemos que o entendimento sobre a qualidade aqui é restrito se comparado à concepção apresentada anteriormente.

Podemos evidenciar esta concepção nas idéias apresentadas por Xavier et al (1992), em que destacamos o estabelecimento de Padrões Mínimos de Funcionamento (PMF), entendido como limite do poder público para oferecimento de

educação à população. A equidade defendida por estes autores é restrita ao mínimo para todos, o que já é uma contradição, pois este mínimo não assegura a inserção do cidadão na sociedade, mínimo que não forma o sujeito crítico e reflexivo, mínimo que transforma a equidade em segregação, pois oferece coisas diferentes a sujeitos diferentes, mantendo a estrutura econômica, política e cultural dentro da ordem estabelecida. Assim, no lugar de emancipar, a educação oferecida reprime. Como diz Coomonte, a educação reflete a sociedade que temos.

A equidade pensada como mínimo também está presente nas diretrizes educacionais do Banco Mundial. Não é por acaso que o Projeto Nordeste, assinado e implementado nos anos de 1990, é direcionado apenas às séries iniciais do ensino fundamental. Fala-se em mínimo de educação e em mínimo de qualidade. Esses enunciados produzem várias interpretações, como podemos constatar nos argumentos utilizados por Xavier et al (1992) ao falar da escassez de recursos e da ineficiência do sistema educacional, argumento também presente no discurso do Banco Mundial.

No que diz respeito ao Banco Mundial, a preocupação com a qualidade aparece em seus documentos a partir dos anos de 1980, quando muda o direcionamento de seus empréstimos para a educação. Esta “preocupação” demonstrada pelo Banco é pautada pelo baixo desempenho do sistema educacional. Mais uma vez entramos na questão da eficiência e eficácia e, conseqüentemente, no alto índice de evasão e repetência. É nesse ponto que a política do governo converge com os problemas educacionais identificados pelo Bird, fazendo com que ambos, em projetos realizados em “parceria”, busquem o mesmo objetivo: a qualidade da educação.

Quando afirmamos que o enunciado “qualidade da educação” é emitido por sujeitos de vários lugares, não podemos esquecer que a produção e circulação do discurso é controlada, pois não é todo mundo que pode falar de determinados assuntos, tem que ser alguém autorizado, pois não podemos esquecer da relação entre saber e poder.

Os saberes são construídos de acordo com o momento histórico, a partir do que se pode dizer a seu respeito numa determinada época, constituindo-se na vontade de verdade, esta modificada de acordo com o período e a sociedade na qual circula. O estudo que Foucault (1962) realiza sobre a loucura ilustra esta questão, pois é um saber construído a partir de um discurso que não mantém a permanência de um objeto, uma vez que vai mudando ao longo da história. Fazendo uma analogia com Foucault, podemos dizer que é o que acontece com o enunciado “qualidade da educação”, pois o discurso construído muda de acordo com o momento histórico em que nos encontramos, da produção de sentidos e da verdade produzida.

Segundo Foucault (2002, p. 61), não se pode falar de qualquer coisa em qualquer época. Para ele, a manifestação da dispersão do sujeito pode ser encontrada “[...] nos diversos *status*, nos diversos lugares, nas diversas posições que pode ocupar ou receber quando exerce um discurso na descontinuidade dos planos de onde fala [...]”. Buscando definição para a palavra “saber”, recorreremos novamente a Foucault ao dizer que:

[...] Um saber é aquilo de que podemos falar em uma prática discursiva que se encontra assim especificada: o domínio constituído pelos diferentes objetos que irão adquirir ou não um *status* científico (o saber da psiquiatria, no século XIX, não é a soma do que acreditava fosse verdadeiro; é o conjunto das condutas, das singularidades, dos desvios de que se pode falar no discurso psiquiátrico); um saber é, também, o espaço em que o sujeito pode

tomar posição para falar dos objetos de que se ocupa em seu discurso (neste sentido, o saber da medicina clínica é o conjunto das funções de observação, interrogação, decifração, registro, decisão, que podem ser exercidas pelo sujeito do discurso médico); um saber é também o campo de coordenação e de subordinação dos enunciados em que os conceitos aparecem, se definem, se aplicam e se transformam (neste nível, o saber da História natural, no século XVIII, não é a soma do que foi dito, mas sim o conjunto dos modos e das posições segundo os quais se pode integrar ao já dito qualquer enunciado novo); finalmente, um saber se define por possibilidades de utilização e de apropriação oferecidas pelo discurso. [...] (FOUCAULT, 2002, p. 206-207)

Desse modo, o saber é uma construção histórica, que sofre deslocamentos de acordo com as práticas discursivas definidas como o conjunto de regras anônimas e históricas, determinado no tempo e no espaço, definindo para dada época o exercício das funções enunciativas (FOUCAULT, 2002). O saber pode mudar de uma época para outra, como por exemplo na história das prisões em que o suplício (sofrimento do corpo, antes de sua morte, sendo exposto ao público como um espetáculo) era a pena empregada para os crimes; em outro momento histórico tem-se a masmorra, em que a pena para o prisioneiro é o isolamento e a privação da luz. Posteriormente, chega-se ao panóptico em que a vigilância, o controle, ocorre por meio da disciplina, e a luz antes negada, passa a ser fundamental, pois é importante que o detento saiba que está sendo vigiado. [...] “O panóptico é uma máquina maravilhosa que, a partir dos desejos mais diversos, fabrica efeitos homogêneos de poder” (FOUCAULT, 2001, p. 167).

Foucault, por meio da análise de discursos produzidos em várias épocas, pretende compreender a constituição do saber. O discurso é entendido como o conjunto de enunciados. Multiplicando seus sentidos pode ser entendido como

ora domínio geral de todos os enunciados, ora grupo individualizável de enunciados, ora prática regulamentada dando conta de um certo número de enunciados; e a própria palavra “discurso”, que deveria servir de limite e de invólucro ao termo “enunciado”, não a fiz variar à medida que deslocava minha análise ou seu ponto de aplicação, à

medida que perdia de vista o próprio enunciado? (FOUCAULT, 2002 p.90)

Para Foucault (2001b), os discursos produzidos são controlados, organizados, selecionados e redistribuídos por procedimentos de exclusão; sujeição e rarefação.

Entre os procedimentos de exclusão, que são externos, Foucault afirma que o mais evidente e familiar é a interdição, uma vez que “sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em qualquer circunstância, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa” (FOUCAULT, 2001b, p. 09). Assim, é marcado pela proibição do discurso para quem não está inserido na formação discursiva dos autorizados a proferi-lo.

Diante do poder que o saber confere, do controle sobre os discursos proferidos, dos efeitos de sentidos produzidos, começamos a encontrar respostas para a questão colocada nesta pesquisa.

Analisando o Projeto Nordeste, vemos que a preocupação maior é com o poder político e econômico na região, uma vez que grande percentual de recursos foram destinados para o Nordeste, o que fortalece politicamente quem se encontra no poder, gerenciando esse recursos. Assim, a questão educacional fica subjugada, não passando de coadjuvante. Os embates travados entre Sudene e MEC, entre secretarias estaduais de educação, MEC e Bird é uma evidência dessa afirmação.

Os vários enunciados que foram construídos ao longo de décadas sobre a região Nordeste, como: a região mais pobre do país, economia pouco desenvolvida, secas constantes, piores níveis educacionais do Brasil, entre outros, legitima a educação oferecida por meio de projetos como os dois analisados nesta pesquisa. Para uma região tão pobre, os PMQ defendidos por Xavier et al, cabem muito bem,

além do uso que se faz dessas políticas que visam à igualdade e à integração nacional.

Não podemos esquecer de fazer referência ao clientelismo e ao nepotismo, práticas comuns na região e que aparecem no diagnóstico realizado pelo Banco Mundial, mas contra os quais não são criados mecanismos de contenção.

Como resposta desses dois projetos à sociedade ficam as avaliações produzidas pelos governos dos estados participantes, o relatório final apresentado pelo MEC e os estudos realizados pelo Bird. Esse material produzido como única forma de avaliação fica comprometido, pois é a visão dos responsáveis pela implementação e execução do Projeto. Os resultados apresentados podem não condizer como a realidade, mas não dispomos de outra fonte de informação, a não ser o que vemos na escola, nos comentários de técnicos responsáveis por esses projetos sobre a não-veracidade das informações, mas que não podemos comprovar por ausência de fonte que o permita.

Assim, resta-nos oferecer como indícios denúncias como a apresentada por Cruz (2002) ao afirmar que houve denúncias de superfaturamento na primeira licitação internacional realizada pelo Piauí. Destaca ainda a falta de profissionais com capacitação técnica e experiência para executar o Projeto nos municípios, levando muitos a serem descredenciados por não prestar contas, uma vez que os prefeitos estavam acostumados com os recursos enviados a fundo perdido, não sendo necessário a prestação de contas. Além dessas questões, fica a dívida para pagarmos.

O interessante é que enquanto o Projeto Nordeste estava em fase de conclusão, o Fundescola já era implementado, diferenciando-se de seu antecessor

pela abrangência, pois incorpora outras regiões pobres do país (Norte e Centro-Oeste).

O Fundescola é continuidade do Projeto Nordeste, porém mais abrangente e com algumas alterações no seu direcionamento, como já mostramos no capítulo II, como a mudança de prioridade com relação à gestão, transferida das secretarias de educação para a escola. A gestão escolar passa a ser considerada fundamental para se alcançar a qualidade da educação.

Por influência desse discurso, acreditamos que o PDE é democrático, enquanto as marcas da trajetória democrática são esquecidas ou reduzidas, coloca o projeto político pedagógico em nosso esquecimento ou diminui a importância de sua construção, nos fazendo acreditar que este não é tão importante ou que o PDE tem o mesmo significado do PPP.

Com relação ao PDE no Piauí Cruz afirma que

Para os técnicos da Secretaria de Educação, a escola deve ter uma boa direção, com liderança e iniciativa, a exemplo de algumas que conseguiram destacar-se no PDE, mesmo sem os recursos governamentais: “hoje quando eles não têm recursos vão até a comunidade, aos empresários, têm que se virar” (CRUZ, 2002, p. 190).

A resposta que encontramos para nossa problemática é que, contrariamente ao que autores como Rios, Demo, Azevedo entre outros nos apresentam, para o Banco Mundial e para o MEC o principal elemento é o econômico priorizando eficiência e eficácia como identificadores de qualidade.

A partir de procedimentos de exclusão do discurso, Foucault nos mostra como a produção do saber é restrita a alguns, constituindo-se desse modo em instrumento de poder. É o que acontece com a medicina e com o direito, que por meio de práticas discursivas detêm o poder sobre a vida das pessoas. Poderíamos

acrescentar à afirmação de Foucault a educação, *locus* privilegiado de produção do saber, que se transforma em instrumento de poder, principalmente pelos sujeitos que estão autorizados a elaborar a política educacional, uma vez que controlam a produção e circulação dos saberes.

Foucault (2004) diz que o poder não existe, ele se exerce, manifestando-se por meio de práticas ou relações de poder. O poder circula, ele não é estático e só tem efeito sendo exercido em rede.

[...] aquilo que faz com que um corpo, gestos, discursos e desejos sejam identificados e constituídos enquanto indivíduos é um dos primeiros efeitos de poder. Ou seja, o indivíduo não é o outro do poder: é um de seus primeiros efeitos. O indivíduo é um efeito do poder e simultaneamente, ou pelo próprio fato de ser um efeito, é seu centro de transmissão. O poder passa através do indivíduo que ele constituiu (FOUCAULT, 2004, p. 183-184).

Se o poder controla a própria vida das pessoas, por outro lado ele não é homogêneo, pois onde há poder há resistência. A resistência é coextensiva ao poder. “Para resistir, é preciso que a resistência seja como o poder. Tão inventiva, tão móvel, tão produtiva quanto ele. Que como ele, venha de baixo e se distribua estrategicamente” (FOUCAULT, 2004, p.240).

Nesse momento da discussão, nos centramos em dois enunciados: qualidade da educação e a escola, como foco da gestão, transformados no discurso de que a gestão da escola é o meio para atingir a qualidade da educação.

A falta de qualidade da educação é entendida pelo governo e pelo BIRD a partir do universo logicamente estabilizado²⁰ como se fosse um problema das ciências exatas, explicado a partir dos números e dados estatísticos, referentes principalmente às taxas de reprovação e evasão, desconsiderando os campos

²⁰ Na análise do discurso, Pêcheux identifica dois tipos de discursividades, as que compõem o universo discursivo logicamente estabilizados (das ciências régias, como as ciências da natureza e a matemática) e os campos discursivos não estabilizados logicamente (filosófico, político, etc.) (GREGOLIN, 2005).

discursivos não estabilizados logicamente para compreender o problema. Com esta afirmação não queremos reduzir a importância desses indicativos para a pesquisa, mas ressaltar que apenas eles não são suficientes para compreendermos a questão.

A qualidade da educação, ao entrar na agenda da política educacional e ao assumir centralidade no discurso de setores ligados à educação e de agências multilaterais, passa a ser vista como um acontecimento (fato novo). Entretanto, como diz Romanelli (2005), esta questão já se faz presente na primeira metade do século XX.

Com relação ao foco da gestão da escola, podemos dizer que ocorre uma descontinuidade, pois a gestão da educação que era centralizada no governo é transferida para a escola, ou seja, ocorre uma ruptura no discurso sobre gestão educacional. Nesse sentido, Foucault (2004) nos dá elementos para entendermos melhor esta questão.

Foucault (2004, p. 04) tendo como interesse saber como é possível em determinados momentos e em determinadas ordens de saber ocorrer mudanças bruscas, afirma que esta rapidez e amplitude são o sinal de “[...] uma modificação nas regras de formação dos enunciados que são aceitos como cientificamente verdadeiros [...]”. Assim, não é nem mudança de conteúdo, nem alteração da forma teórica. Desse modo, “[...] o que está em questão é o que *rege* os enunciados e a forma como estes *regem* entre si para constituir um conjunto de proposições aceitáveis cientificamente e, conseqüentemente, susceptíveis de serem verificadas ou afirmadas por procedimentos científicos [...]”.

O discurso de transferência de “poder” para a escola, amparado na democratização da gestão, possui opacidade, pois a escola recebe a responsabilidade de cumprir as determinações que lhe são atribuídas, uma vez que

o governo continua com o controle do sistema educacional e das escolas, permanecendo, assim, detentor do poder e a escola executando as determinações que lhe são colocadas hierarquicamente. Em outras palavras, o governo fica responsável por controlar a produção e circulação do saber, haja vista que segundo Foucault (2004) o saber se constitui em poder.

Assim, cria-se a necessidade de busca de verdade, que “[...] está circularmente ligada a sistemas de poder que ela induz e que a reproduzem [...]” (FOUCAULT, 2004, p. 14). Continuando esta discussão Foucault (2004, p. 14) afirma que “a própria verdade é poder [...] no interior das quais ela funciona no momento”. É nesse contexto que a democratização da educação e a qualidade tornam-se verdade de nossa época, constituindo-se em poder.

O entendimento e as propostas para busca de qualidade do Banco Mundial e do Governo brasileiro se aproximam, mas partem de lugares diferentes, além de não ser a mesma concepção dos autores que defendem a qualidade.

Diante da evidência da falta de qualidade, da emergência em encontrar alternativas e das reivindicações e denúncias de segmentos da sociedade, Bird e Governo se apropriam desse discurso, apagando suas marcas históricas, deslocando seu sentido, transformando qualidade em um discurso único, com o qual todos devem concordar. Desse modo, além de passar a idéia de que os problemas educacionais se resumem à falta de qualidade mensurada por meio de avaliações externas como o Saeb, identifica na escola o foco do problema, pois a questão é resumida à deficiência de aprendizagem dos alunos. Inverte-se ou desloca-se a origem do problema, transferindo a responsabilidade pela qualidade para a escola, pois seguindo esta lógica, é esta instituição que deve oferecer uma educação de qualidade por meio de uma gestão eficiente, pois como afirma o manual do PDE

(BRASIL, 1999), a política educacional esteve equivocada ao longo desses anos, uma vez que este é um problema para ser resolvido no espaço micro da escola, não em nível central.

Desse modo, a mensagem subliminar é a de que o governo faz a sua parte, o Banco Mundial cumpre seu papel ao fazer empréstimos e oferecer assistência técnica, cabendo à escola cumprir sua tarefa de oferecer um ensino de qualidade; se isto não ocorrer esta tem que ser responsabilizada e penalizada, seja por meio de sua classificação no ranking educacional, seja pela redução ou perda de recursos.

Observamos, assim, um movimento que já vem sendo denunciado no contexto educacional de transferir responsabilidades pela educação dos níveis centrais para instâncias administrativas menores e agora esse movimento é direcionado para a escola, configurando-se em atitude autoritária, de desresponsabilização governamental, escondido em um discurso de autonomia e de democratização, dando a entender que as reivindicações para o setor educacional estão sendo cumpridas.

Este é um discurso tão bem construído que passa a circular na área educacional, sendo aceito como verdadeiro. O uso de números e estatísticas serve de subsídio para atribuir cientificidade, confiabilidade, tornando o discurso irrefutável, sendo produzido por quem está autorizado a fazê-lo. Segundo Foucault (2004, p. XXI), “[...] todo conhecimento, seja ele científico ou ideológico, só pode existir a partir de condições políticas que são as condições para que se formem tanto o sujeito quanto o domínio do saber”. À escola cabe aceitá-lo, mesmo porque dentro da ordem do discurso (FOUCAULT, 2001) não se encontra autorizada a produzir enunciados contrários, uma vez que não está inserida em campos discursivos que o

permita, aceitando as verdades produzidas, como podemos constatar pela adoção do PDE em várias escolas.

Assim, o movimento que ocorre é de legitimidade em torno do problema da falta de qualidade da educação brasileira, com o qual todos os setores concordam, como mostramos. Todavia, o significado de qualidade não é o mesmo, ele muda dependendo do lugar de onde o discurso é proferido. Essa questão não pode ser perdida, porque à medida que as evidências são apagadas, corre-se o risco de perder a construção histórica, os sujeitos envolvidos, a causa defendida.

O Banco Mundial apresenta uma imagem de que cumpre o papel a que se propõe de reduzir a pobreza e as desigualdades, escolhendo a educação como meio privilegiado para alcançar seus objetivos, uma vez que ela aumenta a produtividade dessa parcela da população. Nesse campo movediço, aparecem apenas as boas intenções do Banco e as ações implementadas, que por meio de um discurso pertencente ao espaço logicamente estabilizado, produz a sua verdade.

Enquanto isso, o outro lado desse processo é apagado, fica na opacidade, isto é, a dívida adquirida pelo país tomador do empréstimo não entra na discussão; a imposição das normas do Bird, como vimos no Projeto Nordeste, não são debatidas; a não-eficácia dos Projetos não é questionada, mesmo que os resultados fiquem abaixo do esperado.

Outra questão que levantamos é a falta de critérios eficazes para avaliar o emprego dos recursos e a efetiva implementação das ações, pois do mesmo modo que criticamos as avaliações realizadas pelos órgãos responsáveis pelo projeto, cujo horizonte é a possibilidade de serem elegíveis para próximos projetos devido ao poder político e econômico que representa, também acreditamos que nem governo,

nem Bird vão elaborar suas avaliações para demonstrar que os objetivos não foram alcançados.

A política educacional nos anos de 1990, período de assinatura e implementação dos dois projetos aqui analisados, não consegue resolver tal situação, sobretudo pelo viés economicista que a direciona.

Nesse contexto, a qualidade do ensino de que necessitamos é, antes de tudo, a busca da universalização da escola básica de qualidade, sem que sua referência seja tão-somente os requerimentos da economia, nem tampouco que seja regulada pelas forças livres do mercado. Levando em conta as mudanças que se descortinam, ganha espaço, sobretudo, a dimensão ética para que se encaminhe a resolução deste problema. Essa dimensão ética, por seu turno, só assumirá relevância por meio de novos processos políticos que coloquem como prioridade o reconhecimento dos direitos de cidadania para os excluídos, historicamente negados (AZEVEDO, 1994, p.465).

Para Albernaz et al (2002), para se conseguir a qualidade na educação é necessário atacar alguns empecilhos: repetência; condições de infra-estrutura física; insuficiência de recursos financeiros; nível de escolarização dos professores. Sendo assim, levar em conta os estudos sobre a realidade brasileira nos projetos educacionais, certamente, é condição para resultados melhores.

Concordamos com o posicionamento de Azevedo e Albernaz et al, em relação à resistência ao poder estabelecido por meio da produção do saber. Por mais que o enunciado qualidade seja traduzido como mudança para melhorar a educação, não podemos perder as marcas de sua produção e o lugar de onde é criado, afinal, o discurso não surge “[...] como um aerólito miraculoso, independente das redes de memória e dos trajetos sociais nos quais ele irrompe, mas que só por sua existência, todo discurso marca a possibilidade de uma desestruturação – reestruturação dessas redes e trajetos” (PÊCHEUX apud GREGOLIN, 2001, p. 75).

Finalizamos este capítulo acreditando que é necessário buscar meios que não permitam que lutas, construções, ideais e a crença em uma educação pública e democrática sejam esquecidas ou enfraquecidas, uma vez que a qualidade da educação é condição *sine qua non* para uma sociedade democrática, não permitindo, assim, que o sentido da democratização seja desconstruído e que no movimento de reconstrução sejam produzidos efeitos redutores de sentido, limitando sua dimensão e abrangência, gerando desresponsabilização para alguns setores e criando responsáveis para atribuir a ausência de recursos das políticas, na questão aqui discutida a educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso produzido em torno da educação sempre esteve marcado por positividade, ou seja, traz em si algo de bom, de desejável. Assim, a ela é atribuído papel importante para o desenvolvimento econômico do país, para reduzir a pobreza, para formar sujeitos críticos, reflexivos, para o exercício da cidadania, entre vários outros sentidos.

Por ser algo bom, faz com que todos a desejem, além de ser um meio de mobilidade social e de permanência no mundo do trabalho. Por isso, a educação se transformou em algo necessário e contínuo. Por um lado criou-se a necessidade de ampliar os anos de escolarização e o acesso à educação, direito de todo cidadão desde a educação infantil, como assegura a LDB; apesar de ser dever do Estado, apenas o ensino fundamental é obrigatório. A expansão da educação no Brasil tem grande impulso na década de 1970 com a obrigatoriedade do ensino fundamental. Diante da demanda por educação, o Estado se vê pressionado a atendê-la. Entretanto, constrói-se um sistema dual, em que a educação passa a ser marca de diferencial social.

Nos anos de 1980 eclodem as reivindicações por uma educação democrática, os sujeitos queriam participar, queriam uma gestão descentralizada ao contrário do

que vinha acontecendo. Assim, a democratização da educação passou a ser bandeira de luta de segmentos ligados à educação, pois esta, para ser democrática, tem que ser pública, gratuita, para todos e de qualidade. Nesse sentido, qualidade é uma característica da educação democrática.

Nessa perspectiva, o binômio quantidade e qualidade se destaca. A expansão da rede física ocorreu de modo acelerado, mas desordenado, obedecendo, em muitos casos, a questões políticas/eleitorais em detrimento de planejamento. Esse modo de expansão é apontado como origem da falta de qualidade da educação oferecida, uma vez que a prioridade era a construção dos prédios que muitas vezes não obedecia às especificidades da infra-estrutura para seu funcionamento. Além das questões físicas e materiais, os recursos humanos também não foram preparados para o novo público que a escola recebia e em muitos casos, por não possuir número suficiente de profissionais capacitados para a demanda, o sistema incorporou pessoas sem a formação mínima necessária.

Vieira (2000) afirma que nos últimos anos a política educacional, dentro do dilema centralização e descentralização, tem sido orientada para a descentralização. No dilema qualidade e quantidade tem prevalecido a qualidade. Concordamos com Vieira, pois o enunciado “qualidade” assumiu lugar privilegiado no cenário educacional nas últimas décadas, em alguns casos se colocando como contrário a quantidade.

Assim, observamos que a qualidade se sobrepõe à democratização da educação, existindo uma inversão, pois de parte de processo de democratização passa a substituí-la, reduzindo seu sentido, ao mesmo tempo que constrói a idéia de que os problemas educacionais do país se resumem à falta de qualidade, para onde todas as atenções têm que ser direcionadas.

De acordo com Enguita (1995), a preocupação com a qualidade na educação é um discurso presente em vários lugares na sociedade. Assim, o enunciado torna-se polissêmico. É nesse contexto que a partir dos anos de 1980 a qualidade da educação permeia o discurso do Banco Mundial, estando presente em suas diretrizes educacionais e passando a ter presença constante nos projetos governamentais para o setor.

A descentralização, um dos meios de democratização da educação, torna-se um caminho para alcançar a qualidade. Desse modo, presenciamos a transferência de responsabilidade para instâncias administrativas menores, chegando à escola, que por meio da autonomia tão desejada, assume a responsabilidade por “fazer funcionar a escola”, como vimos na afirmação de Cruz (2002) referindo-se às “parcerias” que a escola tem que buscar com a comunidade e a iniciativa privada.

A gestão também teve destaque no cenário educacional nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos de 1990 como vimos em Casassus (2002) e Barroso (2003). A busca por boa qualidade é marcada pela eficiência e eficácia, características que devem estar presente na gestão, o que justifica a atenção para os sistemas educacionais num primeiro momento e posteriormente o direcionamento para a unidade escolar, como foi mostrado no capítulo dois desta pesquisa.

Para analisar o discurso sobre qualidade da educação do Governo brasileiro e do Bird, elegemos como objetos de análise o Projeto Nordeste e o Fundescola.

As discussões iniciais do Projeto Nordeste acontecem na década de 1980 em um contexto de melhorar o desenvolvimento da região, principalmente da zona rural, constituindo-se, assim, em um segmento de um projeto maior. Este Projeto contou com empréstimo do Banco Mundial.

Foram longos e polêmicos os debates neste período em torno do segmento educação, pois inicialmente o embate ocorreu entre Sudene e MEC, porque devido à importância da Superintendência para a região, a coordenação ficou com ela, enquanto o MEC no começo ficou ausente das negociações. O Ministério travou embates com a Sudene e foi gradativamente ganhando força enquanto sua rival foi sendo enfraquecida. Em outro momento, as divergências ocorreram porque os secretários estaduais de educação não aceitavam não participar do processo decisório do Projeto, levando-os a se contrapor às propostas prontas apresentadas pelo MEC e pelo Banco Mundial, como mostra Cabral Neto (1997).

Na década de 1990, o Projeto Nordeste é efetivado, tendo entre seus objetivos a qualidade da educação, uma vez que o direcionamento da política educacional tem seguido esse norte e estudos do Banco Mundial têm demonstrado que o principal problema do país é a falta de qualidade de sua educação.

Com o Projeto Nordeste chegando ao fim, é implementado o Fundescola, que também conta com empréstimo do Banco Mundial, que atendendo não apenas ao Nordeste, mas englobando também as regiões Norte e Centro-Oeste. Esse Programa é composto por várias ações, dentre as quais destacamos o PDE por buscar a qualidade da educação por meio do foco na gestão da escola.

O Fundescola gerou muitas críticas, entre elas o fato de ser continuidade do Projeto Nordeste, porém mais ampliado, ainda mais ambicioso, sem uma avaliação de seu antecessor para corrigir os problemas detectados, além de manter várias ações já criticadas do Projeto Nordeste como a quantidade de ações, sua dimensão, etc.

Esta rapidez na substituição dos projetos, motivo de preocupação para muitos segmentos, não incomodou o MEC, apesar das críticas em relatório realizado pelo

próprio órgão após conclusão do Projeto Nordeste. O Ministério destaca os pontos positivos, desconsiderando os erros, equívocos e de modo geral os pontos negativos. As notícias divulgadas do Fundescola são sempre positivas, como as relacionadas ao PDE.

Com relação à gestão educacional, os parâmetros utilizados são os da eficiência e eficácia, pois é por meio deles que se deve alcançar a tão desejada qualidade. Assim, temos reduzido o significado de gestão da educação pública. Sem dúvida esses elementos apresentados são importantes, mas não podem ser aplicados isoladamente. Os critérios de efetividade e relevância cultural, nas últimas décadas assumiram lugar de destaque nas políticas públicas por se constituírem como adequados para o contexto histórico/democrático em que vivemos; uma vez que é necessário superar os problemas sócio-políticos, a administração deve procurar satisfazer as demandas da comunidade, embasada na participação e no desenvolvimento humano. Assim, eficácia, eficiência, racionalidade, técnica, não se sobrepõem, uma vez que as questões sociais, políticas e culturais passam a ser valorizadas na gestão pública.

Diante da arena movediça que é o campo social e histórico educacional brasileiro apresentar um resultado se contrapõe às idéias apresentadas, às análises realizadas, além do que não queremos construir verdade, mesmo porque sabemos que ela não é homogênea.

Assim, procuramos chamar a atenção para os vários lugares de onde o enunciado emerge, dos vários discursos produzidos em torno de uma problemática que preocupa os sujeitos envolvidos com educação e é freqüente nos discursos governamentais e de agências financeiras internacionais.

Ao contrário do que é feito por aqueles que dominam a produção do saber, as análises apresentadas devem partir de espaços não estabilizados logicamente, pois estamos trabalhando com sujeitos, com história, com o social, com o político, com cultura, enfim, com educação.

Para que consigamos uma educação de qualidade urge a efetiva democratização da educação. Não avançaremos enquanto não tivermos uma política educacional de Estado, e não de governo, construída pela sociedade, tendo clareza das intenções de agências como o Banco Mundial, dando-lhes transparência, visibilidade.

Cabe esclarecer que não somos contrários à produção do conhecimento científico ou a utilização de estatísticas, mas que não se perca de vista o caráter específico da educação, não reduzindo-a a um produto. Em documento produzido pelo I Coned encontramos a afirmação abaixo que converge com o que queremos expressar.

Ainda na esfera da democracia, mas com especificidade própria, reivindicamos uma sistemática permanente de avaliação das ações e instituições educacionais, sejam do Estado, sejam da iniciativa privada, conduzida de forma transparente, democrática – uma vez mais – e referenciada nas condições concretas em que é realizado o trabalho educacional. Para tanto, é essencial que essa sistemática esteja agregada a um componente de cunho social mais amplo [...] (CONED, 1996, p. 11).

Essa temática não se esgota, apesar de ser amplamente discutida ao longo das últimas décadas; não é possível colocar um ponto final ou uma conclusão fechada. Não podemos esquecer das discontinuidades, dos diversos sujeitos e lugares envolvidos na discussão. Assim, concluimos com questões que merecem outras análises.

Algumas questões ficam em aberto como a continuidade da “parceria” entre governo brasileiro e Banco Mundial para a área educacional apesar dos encargos gerados, da abrangência dos projetos, da padronização que muitos estabelecem, do modo centralizado, uma vez que as diretrizes são estabelecidas pelo MEC e Bird para serem executadas por estados e municípios e dos resultados desses projetos não justificarem investimentos tão elevados.

Por fim, enfatizamos o não-esgotamento das discussões sobre qualidade da educação, destacando a necessidade dos debates no interior da escola, da autorização dos seus sujeitos para construir e fazerem circular seus discursos sobre a temática, dentro da ordem do discurso, dentro do enunciável. Assim, teremos uma educação democrática e a construção de uma educação de qualidade, em que as diretrizes e ações são pensadas a partir daqueles que implementam a política educacional, deixando de serem executores alheios ao processo para serem construtores de saber e, conseqüentemente, exercer o poder que daí emana.

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, A et al. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Brasília: IPEA, V 32. Nº 3, dezembro, 2002.
- AZANHA, J. M. P. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo, Martins Fontes, 1995.
- AZEVEDO, J. M. L. de. A temática da qualidade e a política educacional no Brasil. In: *Educação e Sociedade*. n 49, dez. 1994.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial para los países en desarrollo*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório de avaliação prévia "staff Appraisal Report: Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica*. Banco Mundial, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *Documento de avaliação de projeto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202.03 milhões para a República Federativa do Brasil para o segundo projeto de fortalecimento da escola – Fundescola*. Banco Mundial, 1999. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br>
- BANCO MUNDIAL. *Estratégia de Assistência ao País*. 2003. Disponível em: < <http://www.bancomundial.org.br/>>. Acesso em 01 de agosto de 2006.
- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Documento básico*. Brasília,: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Base da Educação*. Brasília: MEC, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste*. 3 ed. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Projeto Nordeste: relatório final de execução*. Brasília: MEC, 2000 (versão preliminar).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional no Projeto de Educação Básica para o Nordeste*. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*. Brasília: Fundescola, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução/FNDE/CD Nº 17, de 13 de abril de 2006*.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais. *Pesquisa Nacional Qualidade da Educação: a escola pública na opinião dos pais*. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/imprensa/2005/censoescolar/relatorio_qualidade.doc. Acesso em 27 de março de 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental*. Brasília: INEP, 2003. Disponível em < <http://www.inep.gov.br/> >. Acesso em: 02 de janeiro de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos de Pesquisas Educacionais. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do ensino fundamental*. Brasília: INEP, 2003. Disponível em < <http://www.inep.gov.br/> >. Acesso em: 02 de janeiro de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Políticas e resultados 1995 – 2002: no caminho da qualidade na educação*. Brasília: Mec, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Banco Mundial. *Fundescola: boletim técnico*. Ano IV, N. 32, 1999.

CABRAL NETO, A. *A política educacional no Nordeste: discursos, embates e práticas*. Natal: EDUFRRN, 1997.

CASASSUS, J. Problemas de la gestión educativa em América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B. In: *Em Aberto*. Brasília: INEP. V.19, jul. 2002.

COOMONTE, A. V. Condições socioestruturais da escola. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Supervisão educacional para uma escola de qualidade*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CONED. *Educação, democracia e qualidade social: construindo um Plano Nacional de Educação*. Belo Horizonte. Caderno do I CONED. 1996.

CRUZ, R. E. da. *Banco Mundial e política educacional: o Projeto Nordeste para educação básica e seus desdobramentos no Piauí*. São Paulo: USP, 2002. (Dissertação de mestrado).

CURY, C. R. J. *Gestão democrática da educação*. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2005/gde/index.htm>. Acesso em 20 de novembro de 2006.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. 9 ed. Campinas: Papyrus, 2004.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ENQUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. da (Orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1996.

FARAH, M. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. In: *Planejamento e políticas públicas*. Nº 11, jun/dez, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Projeto é estendido ao Norte e Centro – Oeste*. 5 de agosto de 1998 .

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. In: Revista da faculdade de educação da USP. São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37 – 69, 1998.

_____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: WARDE, M. J. et al (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. *O Projeto Político- Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar*. In: Cadernos Cedes. Campinas. V. 23, n. 61, p. 302 – 318. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> . Acesso em 11 de janeiro de 2007.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. *O Plano de Desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar*. Trabalho apresentado na Anped. GT Estado e política educacional. 2003. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf> . Acesso em 11 de janeiro de 2007.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. *Carta de Porto Alegre*: III Congresso Nacional de Educação. Porto Alegre, 1999. Disponível em: http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=64. Acesso em 18 de março de 2007.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 24 ed. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2001a.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. 7 ed. Tradução de Laura F. de A. Sampaio. São Paulo: Loyola, 2001b.

FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. 6. ed. Tradução de Felipe B. Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 19 ed. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2004.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade I : a vontade de saber*. 16 ed. Tradução de Maria Thereza da C. Albuquerque e J. A. G. Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 2005.

FRANÇA, R. L. da. *A reforma educacional em Minas Gerais na década de 90: o impacto da descentralização das políticas públicas de educação no Brasil*. Araraquara: Unesp, 2002 – Tese de doutorado.

GERMANO, J. W. *Estado Militar e educação no Brasil (1964 – 1985)*. 3 ed. São Paulo, 2000.

GREGOLIN, M. do R et al. *Análise do discurso: entornos do sentido*. Araraquara: Laboratório Editorial; São Paulo: Cultura Acadêmica

GREGOLIN, M. do R.. *Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos e duelos*. São Carlos: Clara Luz, 2004.

GOMES NETO, J. B. F. et al. *Educação rural: lições do Edurural*. São Paulo: Edusp, 1994.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Alternativa, 2001.

MACHADO, N.J. Qualidade na educação: as armadilhas do óbvio. In: MANTOAN. M. T. E.(org.). *Pensando e fazendo educação de qualidade*. São Paulo: Moderna, 2001.

MAGALHÃES, A. R. *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste*.

MANTOAN. M. T. E.(org.) - *Pensando e fazendo educação de qualidade*. São Paulo, Moderna, 2001.

MARTELLI, A. F. Relações Humanas e relações públicas na escola. In: BREJON, Moysés (Org.). *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus*. São Paulo: Pioneira, 1973.

MAXIMIANO, A. C. A.. *Introdução à administração*. São Paulo:Atlas, 1995.

PACHECO, E.; ARAÚJO, C. H. *Pesquisa nacional qualidade da educação: a escola pública na opinião dos pais*. Disponível em <http://www.inep.gov.br> Acesso em 27 de março de 2005

PÊCHEUX, M.. *O discurso: estrutura ou acontecimento*. 3 ed. Tradução de Enni Puccinelli Orlandi. Campinas: Pontes, 2002.

PEREIRA, S. M. C. *Projeto nordeste de educação básica (1994 – 1999): uma análise da participação do Banco Mundial na definição da política educacional brasileira*. Araraquara: UNESP, 2001. Dissertação de Mestrado.

RIOS, T. A. *Compreender e ensinar: por uma docência de melhor qualidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

ROMANELLI, O. de O. *História da educação no Brasil*. 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROMÃO, J. E. Gestão democrática do ensino público: condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Orgs.). *Autonomia da Escola: princípios e propostas*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília: Líber Livro, 2005.

SARGENTINI, V. M. O.. *Discurso e história: as vozes anarquistas na construção do trabalhismo brasileiro*. Araraquara: UNESP, 1997. Tese de doutorado.

SILVA, C. C. (org.). *Banco Mundial em foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina*. Ação Educativa/Actionaid Brasil, 2005. Disponível em http://www.acaoeducativa.org.br:8080/observatorio/internet2/files/dossie_bm_p1.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2006.

SILVA, J. M. da. *A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. 5 ed. Campinas: Papirus, 1996.

VIEIRA, S. L. *Política Educacional em tempos de transição (1958 – 1995)*. Brasília: Plano, 2000.

XAVIER, A. C. da R. et al. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, C. A.; SOBRINHO, J. A. (Orgs). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: Ipea, 1992.