

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Qualidade da Educação: subsídios para a promoção de políticas públicas**

**ADRIANO VIEIRA**

**2008**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Título: Qualidade da Educação: fundamentos para promoção de políticas públicas**

Autor: Adriano Vieira

Orientador: José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Adriano Vieira e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 25/02/2008

Assinatura: .....



Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

José Roberto Rus Perez

Luis Enrique Aguilar

Vitor Henrique Paro

Ângela Maria Biz Rosa Antunes (suplente)

Maria Evelynha do Nascimento (Suplente)

Ano: 2008

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

V673q Vieira, Adriano.  
Qualidade da educação: subsídios para a promoção de políticas públicas /  
Adriano Vieira. -- Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : José Roberto Rus Perez.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade  
de Educação.

1. Educação. 2. Qualidade. 3. Políticas públicas. 4. Inclusão. 5. Exclusão  
social. 6. Trabalho. 7. Estado. 8. Reforma. I. Rus Perez, José  
Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III.  
Título.

08-041/BFE

**Título em inglês :** Quality for education: subsidies for the promotion of public policy

**Keywords:** Education; .Quality ; Public policy ; Inclusion ; Social exclusion ; Work; State ; Reform.

**Área de concentração:** Políticas, Administração e Sistemas Educacionais.

**Titulação:** Mestre em Educação

**Banca examinadora:** Prof. Dr. José Roberto Rus Perez (Orientador)

Prof. Dr. Luís Enrique Aguilar

Prof. Dr. Vítor Enrique Paro

**Data da defesa:** 25/02/2008

**Programa de pós-graduação :** Educação

**e-mail :** [adrianomogli@yahoo.com.br](mailto:adrianomogli@yahoo.com.br)

Dedico este trabalho a meu filho Leonardo Lênin, a meus sobrinhos e sobrinhas e a todas as crianças que existem e eu são a razão e o impulso de todos os esforços nossos pela qualidade da educação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor doutor José Roberto Rus Perez, orientador desta pesquisa, pela paciência e atenção; aos examinadores da banca de qualificação, professores doutores: Vitor Henrique Paro e Luis Enrique Aguilar, pelas críticas que me fizeram seguir adiante e motivado, e a meus professores e colegas de curso pelos acalorados momentos de reflexão.

Em especial, agradeço a minha companheira Clau pela compreensão e essenciais contribuições nos momentos cruciais desse percurso. Também a meu querido filho Leonardo Lênin, pela paciência e compreensão, e, sobretudo, por ter sacrificado, sempre sorrindo, momentos importantes de sua infância em favor dessa minha luta: valeu filhão!

Ainda, agradeço a meus companheiros de luta do cotidiano – da AEUSP, do CENPEC e dos Movimentos Populares. Vocês me ajudam a caminhar e a acreditar que um outro mundo é possível.

Por fim, agradeço a meu pai (já falecido) e a minha querida mãe. Embora não tenham a dimensão do significado deste momento para mim – embora saibam o quanto é importante -, foram de muita importância para a formação de minha índole.

Agradeço também meu cunhado Wilson, sem palavras. E a minha sogra: vocês foram muito importantes nessa trajetória.

A luta continua!

## RESUMO

Este trabalho discute a qualidade da educação brasileira na atualidade, visando expressar as principais concepções que se evidenciam, seus fundamentos e propostas para promoção. Nesta direção, apresenta os principais motivadores da discussão da qualidade da educação, a partir da análise da importância que a educação adquiriu para a sociedade na modernidade e da reflexão a respeito do acúmulo de conhecimentos, valores e experiências que a sociedade produziu, organizou e sistematizou acerca do processo educacional. As novas demandas sociais impostas à educação, tais como o dilema entre a exclusão e a inclusão social, os desafios advindos da reestruturação produtiva em curso e das novas relações no mundo do trabalho, o desafio do acesso e as questões impostas pela globalização e pelas reformas políticas, são investigadas na perspectiva de dimensionar seu impacto para a implementação de propostas de qualidade da educação. A partir dessa contextualização, busca-se elucidar o que dizem os estudos, as pesquisas, os movimentos sociais e os governantes acerca da qualidade da educação. Para tanto, são analisadas concepções, fundamentos e propostas políticas para a promoção da qualidade da educação de uma parcela significativa dos agentes que atuam em sua defesa e viabilização, tais como a UNESCO, o governo federal brasileiro e os movimentos sociais “Todos Pela Educação”, MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e o movimento do PNE da Sociedade Brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Qualidade da Educação; Políticas Públicas; Inclusão e Exclusão social; Mundo do trabalho; reformas do Estado.

## ABSTRACT

This is an updated research about Brazilian education quality, aiming to show the main conception that had been demonstrated, its basis and policies proposals to its implementation. As a matter of fact, show the main inductors of the debate on education quality, since the analysis of how important the education has got in modern times in the society and the reflection through the think tank, value and experience that society has achieved, organize and structured through educational process. The public education has been faced to newer requests, for instance, the social exclusion and

inclusion dilemma, the challenges coming from current re-engineering and how to match with labor world, the access challenges and the question that have been put by globalization and the economical/political reforms, are surveyed from the prism to measure what is the impact to implement public policies to education quality promotion. From this idea, it try to find out what the studies have been told about, the surveys, the government and social organizations about education quality. Then, conceptions are analyzed, basis and political program to implement the quality education of greatest parts of agents, that work in backing and allowance as UNESCO – United Nations for Education Scientific and Cultural Organization - , academic researchers, brazilian Government and social organizations like “ Todos Pela Educação” – All For Education-, MST – Brazil’s Landless Workers- and Brazilian Society’s PNE – National Education Plattform.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	01
INTRODUÇÃO	
Situando o projeto político de pesquisa: relevância, objetivos e metodologia. ....	03
CAPÍTULO I.	
Os principais motivadores da discussão da qualidade da educação .....	11
1.1. Sobre a importância que a educação adquiriu para a sociedade na modernidade .....	12
1.2. Sobre o acúmulo de conhecimentos, valores e experiências que a sociedade produziu, organizou e sistematizou acerca do processo educacional .....	15
1.3. Sobre a discussão da qualidade da educação relacionada à democratização do acesso .....	19
1.4. Sobre as novas demandas sociais para a educação .....	23
1.4.1. A qualidade da educação e o dilema entre a exclusão e a inclusão social .....	27
1.4.2. As demandas colocadas para a educação devido à reestruturação produtiva em curso e pelas novas relações que se estabelecem no mundo do trabalho na atualidade brasileira .....	33
1.4.3. Sobre globalização e reformas políticas: neoliberalismo, Estado de Bem-Estar Social e outras possibilidades .....	52
CAPÍTULO II.	
Qualidade da educação – o que dizem os estudos, as pesquisas, os movimentos sociais e os governantes: concepções, fundamentos e propostas .....	79

2.1. Análise da concepção, dos fundamentos e das propostas	
políticas da UNESCO para a promoção da qualidade da educação .....	81
2.2. Qualidade da educação no cenário brasileiro:	
três olhares acadêmicos .....	108
2.2.1. Primeira dissertação analisada .....	113
2.2.2. Segunda dissertação analisada .....	116
2.2.3. Terceira dissertação analisada .....	119
2.2.4. Sobre a relação entre os indicadores e a	
promoção da qualidade no Brasil .....	124
2.3. Políticas governamentais para promover a qualidade	
da educação: Governo Federal .....	135
2.3.1. Considerações sobre o Governo FHC .....	136
2.3.2. Análise do PDE do Governo Lula .....	142
2.4. Três movimentos sociais a favor de promover	
determinada qualidade da educação .....	150
2.4.1. Movimento “Todos Pela Educação” .....	150
2.4.2. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra .....	155
2.4.3. Movimento do PNE da Sociedade Brasileira .....	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
BIBLIOGRAFIA .....	169

## APRESENTAÇÃO

O bom de se fazer uma dissertação é saber que pelo menos algumas pessoas, até por ordem do ofício, vão ler nossos escritos. Esse motivo por si só já é um ótimo incentivo. Outra grande motivação vem da esperança de poder contribuir com a qualificação de uma discussão por demais relevante na atualidade, a discussão sobre a qualidade da educação no Brasil. E, também, poder contribuir, quem sabe, com as ações políticas que buscam promover a qualidade da educação, sejam as do poder público ou as da sociedade civil, numa direção republicana e democrática.

Com tais motivações apresento o resultado de um singelo projeto de pesquisa. Um projeto que se desenvolveu num determinado contexto histórico, sob determinadas condições materiais e que tem a ver com uma trajetória de trabalho e de luta por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Mais ainda, tem a ver com a certeza de que – para que essa concepção seja viabilizada – mudanças no campo educacional são necessárias e urgentes para que possamos construir “um outro mundo possível”: igual, solidário, justo e pacífico. Pois, como nos dizia o querido educador Paulo Freire: por meio da educação não faremos a revolução, mas a revolução tão pouco se fará sem a educação!

É importante aqui deixar claro que estou tratando da educação formal. Obviamente não considero que a educação se dá somente na escola, mas na vida. No entanto, as experiências com a instituição escolar na modernidade têm firmado a escola como espaço privilegiado para que se desenvolva o processo educacional relacionado principalmente com o aprendizado da cidadania e da inserção no mundo da produção.

Nas páginas que seguem apresentarei o projeto de pesquisa, destacando pontos significantes que o caracterizam e que norteiam as ações do estudo, ou seja, apresentarei o projeto, propriamente dito: justificativa, objetivo e metodologia.

Depois apresentarei o capítulo I do projeto: uma análise dos principais motivos que colocam a qualidade da educação no centro das discussões educacionais no País, motivos que, se não determinam plenamente a qualidade da educação brasileira, lhe impõem uma pressão, motivando a tomada de decisões políticas que afetam a qualidade da educação.

Em seguida apresentarei o capítulo II, com a análise de documentos de atores políticos que buscam, de uma forma ou de outra, influenciar as políticas públicas no sentido da

promoção da qualidade da educação. Dentre os atores selecionados por critério de relevância nas ações de promoção da qualidade da educação destacamos: a UNESCO, pesquisadores acadêmicos, o Executivo Federal, movimentos sociais, em especial o “Movimento Todos pela Educação” e o “MST”, além do movimento que se reuniu em torno do 2º CONED, Congresso Nacional de Educação, para elaborar o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira.

Por fim, tecerei minhas considerações finais destacando as concepções de qualidade que se evidenciam, seus fundamentos e suas propostas mais relevantes para a promoção da qualidade da educação pública brasileira.

As categorias de análise dos documentos investigados serão: 1. a concepção de qualidade da educação que se evidencia; 2. os fundamentos desta no que se refere à concepção de Estado e de Sociedade, e 3. as propostas para a promoção da qualidade da educação. Farei a análise do referencial documental com o olhar crítico de quem vê um mundo marcado por tensões e conflitos, em uma sociedade dividida em classes sociais, com graves problemas étnicos, de gênero e ambientais, em meio a tantos outros. Mas também marcado por possibilidades, esperança e muita beleza, sobretudo a das crianças, dos jovens, dos apaixonados, dos revolucionários.

Sigamos adiante!

## **Situando o projeto político de pesquisa**

Antes de adentrar nas argumentações sobre a relevância em se pesquisar a qualidade social da educação, é importante enfatizar o campo onde situo esse projeto: o campo do Estado Republicano e Democrático Brasileiro. Nesse campo a educação pública é entendida como um direito social e assume um papel estratégico na formação do cidadão e no crescimento e desenvolvimento do país, sendo elemento fundamental na estrutura do Estado e na potencialização de suas conseqüências. Assim, a educação é vista como um ótimo instrumento para dar vida às “maltratadas” letras de nossa Constituição Federal de 1988, que – fruto de uma co-relação de forças sociais – afirma os princípios fundamentais de um Estado Republicano e Democrático, no caso, os princípios relativos à soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político. A mesma Constituição Federal e republicana que coloca como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade com redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação <sup>1</sup>.

Com essa concepção nosso compromisso se coloca na direção da promoção da Educação Pública que esteja a favor do contrato social ora vigente no País e com o seu aperfeiçoamento. Contrato social por demais importante e que, dentre outras coisas, expressa a vontade social brasileira e o espírito do povo brasileiro em pautar suas relações na independência nacional e na prevalência dos direitos humanos; na autodeterminação dos povos e na não-intervenção internacional; na igualdade entre os Estados e na defesa da paz; na solução pacífica dos conflitos, no repúdio ao terrorismo e ao racismo e na cooperação para o progresso da humanidade <sup>2</sup>. Vontade do povo brasileiro em dar vida a um Estado que nas relações internacionais busque, como afirma em sua Constituição Federal, a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Compromisso, antes de tudo, ético e a favor da vida humana e de seu pleno desenvolvimento. A favor do mais amplo exercício da vida social em liberdade e em pé de igualdade social. Compromisso ético que se expressa numa educação a favor da

---

<sup>1</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. 1988.

<sup>2</sup> Idem.

transformação de seres humanos com possibilidades e capacidades para construir coletivamente um outro mundo possível: sem classes sociais, onde as pessoas sejam livres, justas, solidárias e fraternas.

Dizer tudo isso é importante, pois, somado à nossa trajetória de vida e de luta, ajuda a situar e nos posicionar no campo em que estamos nos propondo a trabalhar: o campo de um Estado que se pretende republicano e democrático e onde a educação formal é um direito social e de responsabilidade maior do Estado brasileiro, bem como potencializadora de suas conseqüências.

Assim, temos como prioridade a defesa incondicional da educação pública, gratuita, laica, para todos e com qualidade social. Educação aqui concebida como um poderoso instrumento, essencial e privilegiado, para que todos os cidadãos do País tenham acesso aos saberes e valores essenciais para a tomada de consciência de seus papéis históricos na e com a humanidade e, sobretudo, para a construção de uma atitude sólida e responsável diante dos desafios de nossos tempos.

É importante lembrar que o Estado brasileiro se declara republicano e tem sua Constituição Federal – seu contrato social – inspirada nos idéias da Revolução Francesa que forjou as bases para o Estado republicano liberal burguês<sup>3</sup>.

Nessa perspectiva, a Educação não pode ser concebida como privilégio.

Mas há quem diga que os tempos são outros...

Claro que os tempos são outros!

Muito se fala no fim da modernidade e com ele o fim dos ideais fundados com a revolução francesa, o fim dos ideais republicanos e democráticos.

Não é essa nossa visão.

Os tempos são outros sim, mas a luta continua e o Estado Republicano e seus ideais expressos na revolução francesa continuam vivos como nunca, principalmente no que diz respeito à necessidade humana de concatenar liberdade e igualdade. Isso principalmente nos países que não desenvolveram plenamente sua república e sua democracia, como é o caso do Brasil.

---

<sup>3</sup> Conferir HOBBSAWM, Eric J. *A Era das revoluções: Europa 1789 – 1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

Claro que para viabilizar tais ideais é preciso que haja muita mobilização social, afinal a história tem nos ensinado que a construção da república e da democracia, assim como a conquista dos direitos sociais, somente é possível por meio de pressão social, mobilização, estudos, pesquisas, engajamento em movimentos políticos e da sociedade civil organizada. No caso do Brasil mais ainda, pois a concepção do Estado republicano brasileiro é relacionada com Estado governado pela elite econômica, com apoio sólido do capital internacional e voltado para atender interesses da própria elite.

Destacamos inicialmente que, ao nos referirmos ao Estado, concordamos com Emir Sader (2004), que aponta que o Estado, quando está presente no que tem de melhor, exhibe sua face pública de afirmação dos direitos universais de todos, o que possibilita à maioria da população brasileira, composta por pobres e miseráveis, a transformação em cidadãos<sup>4</sup>.

Assim, afirmamos o público como uma esfera essencialmente política e necessariamente transparente para todos os cidadãos. Esfera onde os sujeitos estabelecem uma interlocução pública sobre questões de interesse comum, como a educação pública, por exemplo, procurando encaminhar ações no sentido de implementar políticas públicas visando ao bem-estar social. Essa concepção de público requer, dentre outras coisas, a busca da universalização dos direitos sociais, a transparência nas ações, a participação ativa e consciente de todos os cidadãos e um permanente controle social.

A partir das concepções de Estado, sociedade e educação que nos orientam, a intenção agora relatar pontos fundamentais do processo de pesquisa desenvolvido, em especial, falar dos objetivos e da metodologia da pesquisas.

Ressaltamos que a Educação formal é considerada como um instrumento essencial para a qualificação das lutas sociais e para o enfrentamento dos desafios ora colocados na política e na economia. Portanto a qualidade dessa educação é assunto central no âmbito do Estado e da sociedade, e é relacionada diretamente com as possibilidades do País, principalmente no que se refere ao seu crescimento e desenvolvimento, a seu Estado de bem estar social e a posição que se pretende nas correlações de forças internacionais, o que passa pela posição na divisão internacional do trabalho.

Em outras palavras a Educação formal é diretamente relacionada ao desenvolvimento do País e com o nível de civilidade do povo e, no caso do Brasil, com a consolidação das

---

<sup>4</sup> SADER, Emir. Revista Educação, Ano 8, 1º de Junho de 2004. Edição Especial CEU, pg. 41. Editora Segmento, São Paulo / SP.

instituições democráticas e dos ideais republicanos, mais precisamente os ideais de liberdade e igualdade. Também com as garantias dos direitos sociais básicos para o pleno exercício da cidadania.

Com relação aos objetivos da pesquisa, entendendo que o mundo passa por mudanças de concepção de Estado e por uma nova reestruturação produtiva – o que implica outras concepções relacionadas à cidadania e ao mundo do trabalho. Aqui a Educação passa a ser, mais do que nunca, um instrumento essencial, tanto para assimilação e reprodução dos consensos forjados pela nova ordem, como para uma interlocução crítica com a nova ordem, na perspectiva de superá-la, criando novos horizontes. Tendo em vista tudo isso, um dos objetivos da pesquisa foi: desvelar os principais motivadores das discussões sobre qualidade da educação na atualidade. Outro objetivo foi: verificar as concepções que se evidenciam na sociedade, vindas dos atores sociais e políticos que se confrontam e se convergem no campo político educacional, bem como verificar as bases em que se fundamentam tais concepções, no que se refere à concepção de Estado e de sociedade, por fim, verificar as propostas políticas existentes para a promoção da qualidade da educação.

Ao final, tecemos considerações sobre a materialidade das concepções na sociedade e suas propostas políticas, procurando apontar as principais tendências e perspectivas.

Feito isso, esperamos contribuir com aqueles que lutam para promover a educação pública e de qualidade, oferecendo um referencial importante para ser utilizado nas estratégias de luta, nas discussões, elaboração, implantação e na avaliação de políticas públicas educacionais com vistas à promoção da qualidade da educação.

Nossa hipótese é a de que, em meio às discussões sobre a qualidade da educação, existe pouca clareza, com bases em evidências empíricas, sobre os principais motivadores da discussão sobre qualidade, sobre as concepções que norteiam essas discussões, seus fundamentos relacionados com a concepção de Estado e de sociedade, e com relação às principais propostas derivadas dessas concepções. Caso consigamos esclarecer essas evidências, certamente estaremos contribuindo sobremaneira para qualificar a discussão política sobre qualidade da educação e; para clarear as possibilidades para a promoção e consolidação de políticas públicas na direção de uma educação que seja pública, gratuita e de qualidade para todos. Em outras palavras, tendo êxito nessa tarefa, estaremos ajudando a ordenar a discussão em torno da qualidade na Educação, assim, abrindo espaços para

qualificar o debate social, as propostas, as decisões e os encaminhamentos, principalmente no que diz respeito às políticas públicas.

No que se refere à metodologia propriamente dita, foi objeto de muita reflexão de nossa parte, afinal, quais os procedimentos a serem seguidos, quais materiais ante os objetos a serem analisados, como evidenciar de maneira mais clara a conjuntura social, política e econômica que se insere tal questão? Convenhamos, São questões decisivas para o sucesso do projeto em pauta.

Nunca é tarde lembrar que nosso interesse está em focar uma discussão no campo das políticas públicas, no campo do Estado em ação, e que na atualidade, falar no Estado em ação não tem sido tarefa das mais fáceis, dada as transformações e as pressões para transformações que o Estado vem sofrendo, em todo o planeta. Sem contar que as questões sociais de outrora, principalmente as de cunho universalista requerem novos enfoques em função de novas demandas sociais.

Assim, num primeiro momento entendemos que, para darmos conta daquilo ao que nos propomos, tendo em vista nossas limitações relacionadas à condição material e temporal, foi sensato priorizar a pesquisa de caráter bibliográfico, além de se referenciar em participações em congressos e seminários e no próprio trabalho com sistemas educacionais, com escolas e comunidade que desenvolvo no dia a dia, bem como no acompanhamento da discussão sobre qualidade da educação na grande mídia, que no Brasil, como muitos analistas apontam, exerce a função de partido político da burguesia, pelo menos em sua grande maioria.

Nossa principal tarefa foi a de escolher fontes que permitissem uma ampla análise sobre concepções em torno da qualidade da Educação, seus fundamentos e as propostas para sua promoção, isso na ótica das políticas públicas e dos conflitos e contradições sociais existentes.

Para delimitar as produções analisadas, selecionaremos documentos vindos de atores sociais que direcionam suas intenções para as políticas públicas, procurando estudar, intervir, criticar e apreciar assuntos referentes, principalmente, à qualidade da Educação.

O olhar direcionado às produções analisadas foi o da pesquisa crítica e o do educador crítico; o tratamento dado a essas produções teve caráter qualitativo, por isso não nos atemos à quantidade de material selecionado, mas à qualidade e relevância das produções no cenário político e social de disputa da hegemonia do poder no País.

Para situar a conjuntura sob a qual se insere a problemática proposta, utilizamos, além de uma vasta bibliografia que trata da questão no Brasil e no mundo, o referencial bibliográfico estudado nas disciplinas cursadas na pós-graduação - referenciais selecionados cuidadosamente pelos professores e pesquisadores que ministraram os cursos e devidamente criticados e aperfeiçoados com os estudantes, todos pós-graduandos do mestrado ou doutorado. A saber, os referenciais foram extraídos das seguintes disciplinas:

- Políticas Sociais: Política Educacional (ministrada pelos Professores Doutores: Eloísa de Mattos Hofling e José Roberto Rus Peres);
- Globalização, reestruturação produtiva e trabalho: a experiência brasileira à luz da discussão internacional (ministrada pela Professora Doutora: Márcia de Paula Leite);
- História da Cultura Brasileira e Educação (ministrada pelo Professor Doutor Sérgio Eduardo Montes Castanho);
- Seminário Avançado de Inter-Relações entre a FLACSO Argentina e a Universidade de Campinas (ministrado pela Professora Nora Rut Krawczyk e que contou com a participação dos professores convidados: Professor Doutor Alejandro Morduchowicz, tratando da economia da educação; professor Dr. Pablo de Marinis, sobre a “nova racionalidade” política que se impõe na atualidade; Professor Doutor Pablo Pneu e suas teses “pós-modernas” sobre a crise da modernidade e conseqüentemente a crise da escola moderna);
- Atividades programadas de pesquisa I e II, coordenadas pelos Professores Doutores: José Roberto Rus Perez Maria Evelynna Pompeu do Nascimento e Luís Enrique Aguilar.

Para situar a conjuntura, nos referenciamos ainda em quatro grandes motivos que justificam boa parte dos interesses em torno da questão de qualidade da educação, afinal, entendemos que era necessário compreender a questão social da qualidade da educação num amplo contexto, onde contam muito e se tornam os principais motivadores da discussão de qualidade: a) a importância da educação na sociedade moderna, sobretudo nos tempos atuais (todo muito tende a prezar a educação formal); b) seu poder ideológico, conquistado pelo grande acúmulo histórico de conhecimentos, valores e experiências sobre o processo educativo e suas possibilidades na sociedade moderna; c) o grande contingente populacional que hoje acessa à educação formal, sobretudo o contingente formado por uma parcela significativa de pobres que historicamente estiveram excluídos do sistema educativo formal; d) a conjuntura que coloca novas demandas para a educação formal, principalmente no que se

refere à formação de um novo cidadão, um novo trabalhador e um novo indivíduo para uma nova sociedade que se constrói. Isso tudo no contexto de reestruturação produtiva em curso e de reformas políticas para forjar uma nova concepção de Estado, num país desigual como é o Brasil, onde a concentração de renda é extremamente absurda.

Depois, analisamos criticamente concepções, fundamentos e propostas políticas para a promoção da qualidade da educação vindas de atores sociais que diretamente influenciam ou buscam influenciar a promoção de políticas públicas nessa área.

Ressaltamos que nossa intenção foi a de identificar as principais concepções forjadas, seus fundamentos e as propostas políticas mais importantes para a promoção da qualidade da educação no Brasil.

Nesse sentido, selecionamos os seguintes atores sociais:

- a) UNESCO, por ocupar um lugar importante, não só no Brasil como no mundo, em nome das Nações Unidas, na indução de políticas públicas educacionais;
- b) Pesquisadores acadêmicos que tratam da questão da qualidade da educação e que têm papel importante (ou deveriam ter) na fundamentação, formulação e encaminhamento de políticas públicas. Isso por trazerem sempre reflexões mais apuradas, que nos permite estabelecer relações e comparações, e tomar decisões políticas de forma mais segura;
- c) Concepções e propostas para a promoção da qualidade da educação vindas de atores do Poder Executivo Federal, entendendo que este exerce um grande poder indutor de políticas educacionais dentro do pacto federativo;
- d) Propostas de movimentos sociais que se mobilizam para a promoção da qualidade da educação, em especial o Movimento “Todos Pela Educação”, o “Movimento dos Trabalhadores sem Terra” e o movimento que construiu o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira na ocasião do II CONED, realizado em Belo Horizonte, em novembro de 1997.

A análise foi feita à luz de uma vasta bibliografia que trata da questão da qualidade da educação. As categorias de análise dos documentos investigados foram:

1. a concepção de qualidade da educação que se evidencia;
2. os fundamentos dessa concepção, no que se refere à visão de Estado e de Sociedade;
3. as propostas para a promoção da qualidade da educação.

Fizemos a análise do referencial documental com o olhar crítico de quem vê um mundo marcado por tensões e conflitos, em uma sociedade dividida em classes sociais, com graves problemas étnicos, de gêneros e ambientais, em meio a tantos outros. Mas também repleto de possibilidades, esperança e muita beleza, sobretudo a das crianças, dos jovens, dos apaixonados, dos revolucionários.

## **CAPÍTULO I**

### **Os principais motivadores da discussão de qualidade**

Neste capítulo abordaremos a relevância de se dissertar sobre a qualidade da educação e os principais motivos que justificam o grande interesse em torno dela, no Brasil e no mundo.

Discutir sobre a qualidade da educação no Brasil não é nenhuma novidade. Muitos já o fizeram. Educadores e pensadores da política educacional brasileira, por exemplo, como Cezário Mota, Caetano de Campos, Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Florestan Fernandes, Paulo Freire e outros tantos demonstraram suas preocupações e compreensões sobre essa questão, cada qual em sua época e do ponto de vista que suas posições sociais, trajetórias de vida, convicções políticas, experiências, concepção de sociedade e de Estado lhes permitiam.

Também não foi diferente com muitos governantes de nosso País, que em diferentes épocas privilegiaram a promoção de determinada qualidade da educação, sempre motivados pelos seus interesses ideológicos e de poder, pelas pressões de forças políticas expressivas na sociedade e pelas condições materiais disponíveis.

Não foi diferente também nos movimentos sociais organizados. Todos os movimentos sociais que pautaram a educação em suas reivindicações conceberam determinada “qualidade” em decorrência de suas necessidades, de seus interesses ideológicos e das condições colocadas em cada época.

Dizemos isso para deixar claro que nossa intenção aqui não foi a de “reinventar a roda”, mas a de contribuir para a atualização e o avanço dos debates.

Observamos que na atualidade brasileira a questão da qualidade da educação surge com uma força jamais vista anteriormente. De uma hora para outra todo mundo passou a falar, discutir, defender contra ou a favor de determinada qualidade ou aspecto da educação relacionado à qualidade.

Falar em qualidade da educação virou moda: a grande mídia dá destaque, os empresários se envolvem, movimentos sociais são criados em torno da questão, políticos de direita e de esquerda priorizam a discussão em suas pautas programáticas. Pesquisas são realizadas a respeito, artigos são publicados, promovem-se seminários, congressos, debates...

Aparentemente a qualidade da educação virou uma meta compartilhada por todos os segmentos sociais, sendo quase sempre relacionada com uma concepção de bem-estar social, de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento humano.

Mas é preciso sair das aparências.

Neste processo de pesquisa, por meio de análise de diversos artigos, relatórios de pesquisa e documentos oficiais, e pela participação em congressos e seminários, no próprio trabalho com sistemas educacionais, com escolas e comunidade, bem como pelo acompanhamento da discussão sobre qualidade da educação na grande mídia, foi possível observar pelo menos quatro grandes motivos que justificam todo esse interesse em volta da questão da qualidade da educação:

1. A importância que a educação adquiriu para a sociedade na modernidade;
2. O acúmulo de conhecimentos, valores e experiências que a sociedade produziu, organizou e sistematizou acerca do processo educacional, e que permitem hoje desvelar as potencialidades do processo educacional na formação do sujeito e da sociedade em geral;
3. A discussão da qualidade da educação relacionada à democratização do acesso;
4. As novas demandas sociais para a educação: o dilema entre inclusão e exclusão, a reestruturação produtiva, a globalização e as reformas políticas.

### **1.1. Sobre a importância que a educação adquiriu para a sociedade na modernidade**

Difícilmente encontraremos alguém contrário à educação formal no Brasil. Pode-se discordar de métodos educacionais, de pressupostos filosóficos, de abordagens e de sua precariedade, mas quase não se discorda da educação em si. Ter de passar pelo processo de educação formal soa como se fosse algo natural, da natureza humana. Inclusive essa prerrogativa se tornou um direito humano e está expressa na declaração dos direitos humanos - “toda pessoa tem direito à instrução<sup>5</sup>”.

---

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXVI.

Todo esse interesse e valorização pela educação foram sendo construídos historicamente e tem como marco inicial o projeto de modernidade. Pablo Pneu<sup>6</sup>, analisando o espaço e o sentido da educação na modernidade, aponta que a educação tal qual a concebemos é cria e criadora do projeto de modernidade.

A saber, a educação moderna ganha relevância social em meados do século XVIII, sobretudo com o advento da revolução francesa, também conhecida como revolução burguesa. A educação formal faz parte do esforço dos ideários da modernidade para desenvolver a ciência objetiva, a moralidade burguesa e o Estado de direito.

A respeito dos ideais da modernidade Harvey<sup>7</sup> descreve:

“... O domínio científico da natureza prometia a liberdade da escassez, da necessidade e da arbitrariedade das calamidades naturais. O desenvolvimento de formas racionais de organizações sociais e de modo racionais de pensamentos prometia a liberação das irracionalidades do mito, da religião e da superstição, liberação do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana. O projeto de modernidade deveria elevar o grau das qualidades universais, eternas e imutáveis de toda a humanidade a ser revelada.” (1989: 23)

O projeto de educação da modernidade vem acoplado com a idéia de progresso e de civilidade, de “formação” do sujeito moderno: auto-centrado, delimitado, racional, que submete racionalmente a natureza a seus comandos.

Essa educação moderna aos poucos se institucionalizou e se configurou em um poderoso instrumento de poder e do poder, de controle social e do controle. Daí passou a marcar quem passa pelo seu processo e quem passa longe dele.

Na atualidade, tais marcas da educação têm implicações sociais substanciais, inclusive no que se refere à posição social, principalmente para aquelas pessoas que não têm acesso à educação ou têm acesso a uma educação precária.

---

<sup>6</sup> PNEU, Pablo et all. *La escuela como máquina de educar*. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad. Bueno Aires: Paidós, 2001. Conferir também: PNEU, Pablo. “Premisas básicas de la escolarización como construcción moderna que construyó a la modernidad”. Revista de Estudios del Curriculum, Vol. 2, número 1. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1999.

<sup>7</sup> HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 14<sup>a</sup> edição. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

Foi na revolução francesa<sup>8</sup>, como nos lembra Anísio Teixeira<sup>9</sup>, que a educação foi concebida como direito de todos os cidadãos, promotora da igualdade social e da cidadania. Foi forjada numa concepção de sociedade em que privilégios de classe, de dinheiro e de herança não existem.

A educação concebida pelos revolucionários da revolução francesa tinha caráter universal e institucional. Era vista como um instrumento que, a despeito da família, da classe e da religião, viria a dar a cada indivíduo a oportunidade de ser, na sociedade, aquilo que seus dotes inatos, devidamente desenvolvidos, determinassem.

Vale lembrar que foram os franceses que criaram os primeiros sistemas de ensino, com a escola – na época primária – como a unidade especializada para a transmissão de saberes, por meio de um corpo especial de profissionais, os professores.

Elie Ghanem<sup>10</sup> destaca que o que atualmente se entende por sistema escolar, presente em todos os países, foi um componente especial do projeto político implementado pela revolução francesa há pouco mais de duzentos anos. Um projeto que tinha o propósito de transformar servos em cidadãos livres, que exercitasse a liberdade pelo uso essencialmente da razão e dos saberes da ciência.

Em seu desenvolvimento histórico, a educação formal foi assumindo papel importante na legitimação do Estado-Nação, transformando-se num poderoso instrumento para unificar sociedades diversas, principalmente pela língua e pela cultura. A educação também se constituiu como importante instrumento na formação do trabalhador e do sujeito reprodutor das relações sociais vigentes, em especial nas relações de consumo.

Por outro lado, expressando as contradições no interior do sistema capitalista de produção e de vida, a educação formal significou um importante mecanismo de democratização da sociedade e de criação de possibilidades de transformá-la. Aos poucos,

---

<sup>8</sup> Conferir HOBBSAWM, Eric J. *A Era das revoluções: Europa 1789 – 1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

<sup>9</sup> TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. 4ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

<sup>10</sup> GHANEM, Elie. “Ensino, educação, aprendizagem e necessidades”. In: SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *Uma nova EJA para São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, 2004. p. 19-23 (Caderno 2).

ganhou status de demanda e conquista social, se tornando campo de luta para a apropriação de conhecimento e valores sociais: se tornando uma grande “questão social”.

No Brasil da atualidade, a educação é concebida como um direito social, sendo dever do Estado e da família a sua promoção, em colaboração com toda a sociedade. Visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho<sup>11</sup>.

Essa educação cada vez mais se torna importante na vida das pessoas: tudo parece se relacionar com o processo educacional. Atribui-se à educação o crescimento econômico, o desenvolvimento humano, o “se dar bem ou não” no mercado de trabalho, a inclusão social, a existência ou não de violência... Embora por detrás dessas crenças existam muitos mitos e inverdades, de uma maneira geral, todo mundo parece ter a dimensão de que pode ser afetado pela educação ou pela falta dela.

Sendo assim, dada a importância da educação formal para o ser humano moderno, é natural que se discuta a qualidade da educação com tanta intensidade, afinal, é preciso que esteja claro seu significado social e pessoal: qual a qualidade que se deseja, como vem sendo construída, qual a força ou as forças sociais que impulsionam as ações políticas e sociais para sua promoção, que qualidade é a que se tem...

## **1.2. Sobre o acúmulo de conhecimentos, valores e experiências que a sociedade produziu, organizou e sistematizou acerca do processo educacional, e que permitem hoje desvelar as potencialidades do processo educacional na formação do sujeito e da sociedade em geral**

Falar em processo educacional hoje é muito mais tranquilo se considerarmos os conhecimentos, valores e experiências existentes a respeito. Hoje temos grandes referências para dizer o quanto significa ou pode significar determinado processo de ensino e aprendizagem, em determinadas condições, em determinados lugares, direcionado a determinado público.

---

<sup>11</sup> Constituição Federal do Brasil. Artigo 205.

Com todo esse acúmulo existente podemos compreender aspectos do crescimento e desenvolvimento das crianças e adolescentes, podemos compreender a importância do espaço pedagógico, da formação dos profissionais da educação e de sua valorização.

Imaginemos uma conversa entre alguns dos principais educadores da história sobre qualidade da educação. Logo podemos ver Rousseau, para muitos o pai da pedagogia contemporânea, dizendo: a educação de qualidade tem o aluno como centro das atenções e seu objetivo maior é o de preparar esse aluno para ser bom – um ser social bom, capaz de seguir normas e de ter atitudes para que a vivência em sociedade seja a melhor possível. Essa educação seria de responsabilidade do Estado<sup>12</sup>.

Marx ponderaria: a educação formal atribuída como sendo de responsabilidade do Estado não passa de um instrumento de controle usado pela classe econômica e política dominante, no caso a burguesia. Assim sendo, ao aceitar a educação burguesa os proletários estão se sujeitando ao aprendizado de conhecimentos, normas e valores que não correspondem à realidade objetiva<sup>13</sup>. Para Marx, a educação do Estado burguês falseia a realidade e não permite a construção de uma consciência de classe. Afinal, para ser libertadora a educação tem que ser igualitária a todos os cidadãos, como defende Rousseau. Mas isso somente será possível, de acordo com Marx, numa sociedade sem classes sociais.

Os revolucionários da revolução francesa apontariam, então, que a educação de qualidade deve ser oferecida pelo Estado republicano a todos os cidadãos por meio de escolas organizadas em sistemas educacionais. Diria um educador jacobino: tais escolas devem ser capazes de transformar o homem em cidadão livre pelo uso da razão, pelos saberes cuja fonte de legitimidade está predominantemente na ciência.

Como bem nos lembra Anísio Teixeira<sup>14</sup>, eles conceberam a educação escolar para todos os cidadãos pensando numa concepção de sociedade em que privilégio de classe, de dinheiro e de herança não existisse, e o indivíduo pudesse buscar, pela escola, a sua posição na vida social.

---

<sup>12</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emílio ou da educação*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

<sup>13</sup> MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Khote. 3ª edição. Nova Cultural, 1988, v. 1. Conferir também: MARX, Marx, ENGELS, Friedrich. *Textos*. Volume 2. São Paulo: Edições Sociais, 1976.

<sup>14</sup> TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. 4ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

Nessa conversa poderia surgir o grande educador Anton Semionovitch Makarenko. Possivelmente ele citaria uma palestra sua realizada em 1939<sup>15</sup>, ressaltando que:

“a educação pode ser considerada como sendo de qualidade quando forma cidadãos que a sociedade precisa, não somente em termos profissionais, mas, sobretudo, em termos de comportamentos, de caráter e de conjunto de traços de personalidades que são necessários na sociedade.”

Para Makarenko a sociedade deve ser vista como uma coletividade. O sistema educacional e as unidades escolares devem funcionar como coletividades em prol da sociedade e, sendo assim, a educação deve retornar para a sociedade, que não é composta de sujeitos com personalidades que possuam estes e aqueles traços, mas por membros da coletividade, uma coletividade com determinadas características.

Makarenko revela que a sociedade não é imutável e que determinadas exigências educacionais são válidas apenas para uma época cuja duração é mais ou menos limitada. Destaca também que projetar personalidades converte-se num assunto extraordinariamente difícil e exige muita cautela. E aponta que o principal problema para a educação é o de lidar com a diversidade humana. De acordo com ele:

“Seria uma superficialidade inaudita ignorar a diversidade do ser humano e tratar de agrupar a questão relativa às tarefas da educação numa rajada de palavras comuns para todos”. (p. 46)

Como proposta para lidar com a diversidade humana Makarenko propõe:

“... a tarefa organizativa de criação de um método comum e único, que permita simultaneamente que cada personalidade independente desenvolva as suas aptidões, mantenha a sua individualidade e avance pelo caminho de suas vocações” (p.47).

Nessa discussão sobre a qualidade da educação vemos chegar L. S. Vygotsky. Compreendendo a preocupação de Makarenko com um método capaz de lidar com a diversidade humana, ele propõe a zona de desenvolvimento proximal como um instrumento essencial na construção do aprendizado e na promoção do desenvolvimento do aluno.

De acordo com Vygotsky:

---

<sup>15</sup> MAKARENKO, A.S. *Problemas da educação*. Edições Progresso, 1986.

“a zona de desenvolvimento proximal permite-nos delinear o futuro imediato da criança e seu estado dinâmico de desenvolvimento, propiciando o acesso não somente ao que já foi atingido através do desenvolvimento, como também aquilo que está em processo de maturação.” (p. 98) <sup>16</sup>

O autor define como zona de desenvolvimento:

“... a distância entre o nível de desenvolvimento real, que se costuma determinar através da solução independente de problemas, e o nível de desenvolvimento potencial, determinado através da solução de problemas sob a orientação de um par avançado, ou em colaboração com companheiros mais capazes.” (p.97)

Para Vygotsky o aprendizado humano pressupõe uma natureza social específica:

“... o aprendizado adequadamente organizado resulta em desenvolvimento mental e põe em movimento vários processos de desenvolvimentos que, de outra forma, seriam impossíveis de acontecer. Assim, o aprendizado é um aspecto necessário e universal do processo de desenvolvimento das funções psicológicas culturalmente organizada e especificamente humanas.” (p. 101)

E continua:

“O desenvolvimento nunca acompanha o aprendizado escolar da mesma maneira como uma sombra acompanha o objeto que o projeta. Na realidade, existem relações dinâmicas altamente complexas entre os processos de desenvolvimento e de aprendizado, as quais não podem ser englobadas por uma formulação hipotética imutável. Cada assunto tratado na escola tem sua própria relação específica com o curso do desenvolvimento da criança, relação essa que varia à medida que a criança vai de um estágio para outro.” (p.102)

Com os estudos de Vygotsky fica claro que uma educação de qualidade se traduz, dentre outros aspectos, na consideração de que a aprendizagem se realiza sempre em um contexto de interação. O processo de aprendizagem promove o desenvolvimento humano.

Ao compreender as relações entre aprendizagem e desenvolvimento, Vygotsky confere uma grande importância à escola. Para ele, assim como para Makarenko, a aprendizagem de conhecimentos, valores e atitudes se dá num processo de construção compartilhada, uma

---

<sup>16</sup> VYGOTSKY, L.S. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1984.

construção social, num determinado contexto social onde as crianças se diferenciam e se assemelham de acordo com seu desenvolvimento real e as possibilidades de seu desenvolvimento potencial.

Pensamento semelhante ao de Henry Wallon<sup>17</sup> que, ao buscar compreender o psiquismo humano – enfocando o desenvolvimento humano em seus domínios afetivo, cognitivo e motor, e procurando mostrar quais são, nas diferentes etapas do desenvolvimento, os vínculos entre cada campo e suas implicações com o todo representado pela personalidade – reafirmou e reforçou as bases que sustentam que o sujeito se constrói nas suas relações com o meio e com os outros.

Bem, poderíamos aqui continuar a promover um diálogo imaginário trazendo outros ícones da educação mundial que atribuem um significado especial à escola como Dewey, Paulo Freire, Freud, Adorno e Piaget. Não é o caso.

Só queremos lembrar que existem muitos conhecimentos, valores e experiências acumuladas sobre o processo educativo e, em especial, sobre a educação formal, em todas as suas dimensões. Isso torna a discussão sobre qualidade da educação ainda mais relevante, uma vez que toda e qualquer proposta sobre a promoção da qualidade certamente encontrará fundamento ou não nesse acúmulo histórico de conhecimentos, valores e experiências adquiridas ao longo da história. Isso não significa que nada de novo pode ser criado, pelo contrário, significa que, quando necessário, o novo será mais fácil de ser criado se olharmos com atenção para todo esse acúmulo.

### **1.3. Sobre a discussão da qualidade da educação relacionada à democratização do acesso**

Analisamos agora a demanda da população à educação pública de qualidade no Brasil relacionada com a democratização do acesso em curso.

Ao contrário de outros países que se constituíram como repúblicas e passaram imediatamente a construir sistemas de ensino para atender a todos os seus cidadãos no direito

---

<sup>17</sup> WALLON, Henri. *Uma concepção dialética do desenvolvimento infantil*. 8ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

à educação, o Estado republicano brasileiro não priorizou a educação do e para o seu povo como um todo, mas apenas de uma elite social.

A instituição de nossa república data do século XIX, no entanto o acesso à educação em todos os níveis de ensino somente começa a sair das promessas republicanas na década de 70 do século XX, em plena ditadura militar. Mesmo assim de forma lenta e precária.

Para que isso fosse possível, foi preciso muita mobilização social. Aliás, a história tem nos ensinado que a construção da república e da democracia, assim como a conquista dos direitos sociais, somente tem sido possível por meio de pressão social, mobilização, estudos, pesquisas, engajamento em movimentos políticos e da sociedade civil organizada. Pois, como nos alerta Florestan Fernandes <sup>18</sup>:

“... a concepção do Estado republicano brasileiro, educador e promotor da liberdade e da justiça, é frustrada e aniquilada pela realidade. Realidade onde a intervenção do Estado na educação sempre teve por finalidade aquilo que os sociólogos definem como ‘financiamento do Status (ou da posição social) das próprias elites’, tendo apenas eventualmente atendido às ‘gentes pobres’, como os trabalhadores urbanos.” (p.30)

Nesse mesmo artigo, Florestan Fernandes aponta para o desenvolvimento no Brasil de uma democracia restrita, que funciona como uma espécie de biombo para não se promover a igualdade da distribuição das oportunidades educacionais.

Nessa democracia restrita, o foco do poder visa à preservação do poder político nas mãos das classes dominantes e seus aliados naturais (as classes médias emergentes e as “famílias tradicionais” em decadência), e à subalternização da plebe.

Na mesma direção de justificar a necessidade de um Estado de mobilização permanente para a construção e garantia de um Estado republicano e democrático mais amplo, com garantia dos direitos sociais, em especial o direito à educação, Ana Maria do Vale<sup>19</sup>, ao discutir a viabilidade de uma educação pública popular, nos mostra, por meio de uma análise histórica das lutas sociais pela escola pública, que a história da educação pode ser vista sob a ótica dos conflitos e contradições sociais no interior da instituição escolar e do sistema educacional, e que as possibilidades se tornam mais elásticas à medida que a luta pela

---

<sup>18</sup> FERNANDES, Florestan. *Tensões na educação*. Salvador: SarahLetras, 1995.

<sup>19</sup> VALE, Ana Maria do. *Educação popular na escola pública*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

democracia se irradia pelas demais instituições da sociedade civil. Portanto, as lutas pela educação pública e gratuita, na direção da constituição de um Estado democrático, não podem ser vistas de forma isolada e corporativa, mas devem ser encaradas de forma ampla na dinâmica social.

E é por meio dessa mobilização permanente no interior da sociedade brasileira que, de modo geral, a educação pública vem ocupando espaço nas políticas públicas. Não por acaso a educação fundamental está próxima de se universalizar, e os movimentos sociais de educação voltados para jovens e adultos têm acumulado experiências e vêm pressionando o Estado para garantir essa modalidade de ensino a todos que dele necessitam. Por sua vez, recentemente a educação infantil se tornou um direito, e os movimentos por escolas técnicas e profissionalizantes e por mais universidades vêm crescendo substancialmente.

Mesmo com a industrialização e a urbanização do país, a educação rural tem conquistado espaço, ainda que pouco, para fazer valer sua imensa demanda por vagas e por condições adequadas de funcionamento.

Tudo isso tem obrigado o Estado brasileiro a investir mais na educação e a ter mais olhares para todo esse processo de democratização do acesso, mesmo contra a vontade de muitos, principalmente daqueles que querem a educação elitizada.

A recente aprovação do FUNDEB<sup>20</sup> é um sinal desses acontecimentos e pode ser vista como um avanço, principalmente para a consolidação do acesso à educação básica, embora saibamos que há muito para se fazer, para se investir, pois a dívida social com a educação no Brasil é gigantesca.

---

<sup>20</sup> FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Esse fundo foi criado para substituir o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), lei aprovada em 1996 e vigente desde 1998. A saber, o FUNDEF destinava-se apenas ao ensino fundamental, já o FUNDEB pretende atender toda a Educação Básica, incluindo a educação infantil (creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para crianças de 4 a 6), ensino fundamental e ensino médio, além da educação de jovens e adultos, educação indígena, educação profissional, educação rural e educação especial.

Comporão financeiramente o fundo receitas vindas de impostos estaduais e municipais. Esses recursos devem retornar aos Estados e municípios conforme o número de matrículas existentes em suas redes de ensino. A União, por sua vez, fica responsável por redistribuir os recursos, decretando, a cada ano, um determinado valor de investimento mínimo por aluno, abaixo do qual nenhum Estado poderá ficar. A União também contribuirá financeiramente com aqueles Estados que estiverem abaixo do valor estipulado pelo teto nacional.

Para se ter uma idéia, para que sejam solucionados os principais problemas educacionais brasileiros, a UNESCO estima que o Brasil deva investir 6% de seu PIB em Educação. Já os movimentos sociais que integraram a campanha pela educação para aprovação do FUNDEB, falam da necessidade de 7% do PIB.

Não podemos nos esquecer da educação privada, fruto da falha do estado na garantia de uma educação de qualidade para todos. A educação privada no Brasil, vista como mercadoria, cresce em todas as modalidades de ensino<sup>21</sup>, principalmente nos grandes centros econômicos e no ensino superior.

É importante destacar que, embora tenha se iniciado com certo vigor no final da década de 60 e início dos anos 70 do século XX, o processo de democratização do acesso à educação se acelera principalmente na década de 90.

É justamente nesse período que a democracia burguesa começa a se consolidar no país com mais intensidade e a Educação pública assume importância estratégica para o Estado Republicano, sendo reconhecida novamente como um direito social – vide a Constituição de 1988 e a LDB de 1996.

No que se refere à relação entre a qualidade da educação e a problemática do acesso, considerando as peculiaridades históricas e culturais de cada país que buscou o caminho da democracia burguesa e da democratização da educação pública, Enguita<sup>22</sup> lembra que o deslocamento da pauta do acesso à educação – por mais vagas e mais espaços e materiais – para o da qualidade ocorre quando a pauta do acesso fica esvaziada pelo cumprimento da promessa da construção de vagas para todos. Em tese, depois que se conquista o acesso passa-se a brigar pela qualidade (claro que isso não é uma norma, mas uma recorrência histórica).

A idéia é a de que, quando a briga é feita por um recurso escasso, é natural que se priorize a quantidade num primeiro momento. Mas depois, quando se conquista o recurso reivindicado, é natural que a luta passe a focar na qualidade desse recurso.

---

<sup>21</sup> Dados do IBGE sobre estabelecimentos de ensino privados, número de docentes e de matrículas por níveis de ensino: comparação dos dados de 2000 e de 2005. Ver: Brasil em Números edição 2002, volume 10 e edição de 2006, volume 14.

<sup>22</sup> ENGUITA, M. F. “O discurso da qualidade e a qualidade do discurso”. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

Nesse sentido, de acordo com Enguita, a reivindicação da qualidade na educação torna-se justa e legítima, sendo preciso reconhecê-la, mas não sem antes desvelar os sentidos políticos de quem está reivindicando, pois – tendo em vista os interesses políticos e econômicos, bem como os principais campos de disputa onde os conflitos se expressam e acontecem – há uma tendência eminente do discurso da qualidade colocar em segundo plano o da igualdade e, com isso, a igualdade de oportunidades pode ficar de fora do discurso sobre a qualidade.

É importante destacar, como o fazem Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo<sup>23</sup>, que a massificação da educação rompe com a harmonia de uma escola de elite (uma escola diferenciada pela clientela). Com a massificação, a escola incorpora as tensões, as contradições e as diferenças existentes na sociedade.

Ao incorporar uma grande massa da população a educação pública passou, mesmo sem querer, a ter de se preocupar com questões que antes não a afetavam tão intensamente. Enfim, com o crescente avanço no processo de democratização do acesso à educação pública, cresceu a preocupação com a qualidade dessa educação.

#### **1.4. Sobre as novas demandas sociais para a educação**

Para além da grande importância que assume a educação na modernidade, seu acúmulo em termos de conhecimentos, valores e experiência e a crescente democratização do acesso, a discussão sobre qualidade da educação no Brasil ganha relevância sobremaneira quando pensamos nas “novas” demandas sociais colocadas para a educação pública na atualidade. É importante clarear essas novas demandas para que se fomentem e consolide tanto as melhores políticas atuais que visam à promoção da qualidade da educação, quanto e, sobretudo, as políticas necessárias para que tal qualidade seja viável.

Nunca é tarde para lembrar que a educação historicamente vem sendo concebida como um excelente aparelho ideológico na construção de novos consensos sociais.

---

<sup>23</sup> Texto apresentado no grupo de trabalho da ANPED - Estado e Política Educacional - realizado em 5 de outubro de 2006. Também publicado em 2005, na Revista Brasileira de Educação, número 28.

Como lembra Enguita<sup>24</sup>, não é a primeira vez que isso ocorre. Na década de 20, a principal demanda colocada para a educação era a de se organizar de acordo com o modelo taylorista de produção capitalista. Nessa época, muitos setores sociais tentaram enquadrar a escola e os sistemas educacionais para que assumissem como função central, a disseminação de valores e atitudes idealizados em uma sociedade de massas (da indústria de massas) em construção, além do fornecimento de mão de obra domesticada para o mercado de trabalho em expansão (domesticada, porque não era necessária uma qualificação cognitiva mais especializada, mais avançada).

Enguita lembra também que na década de 40 houve uma grande demanda social colocada para a escola: a formação dos corações e mentes das crianças e jovens nos valores da democracia burguesa, afinal, o momento era de guerra fria e a ameaça comunista era grande. Assim, a educação pública era evocada para, tendo como base o modelo de gestão empresarial, pôr-se a serviço da formação dos cidadãos para que detivessem uma visão de democracia pautada nos mecanismos de mercado, no empreendedorismo, na obediência e na ordem civil.

Já nas décadas de 70 e 80, como lembra Enguita, muito em razão da estagnação econômica e do baixo crescimento do capital, somado ao declínio do mundo socialista real, ficou forte, principalmente nos EUA, o apelo para a educação voltar ao básico – um discurso pela volta da excelência, onde somente os mais brilhantes deveriam ser premiados. O discurso do mérito ganha força considerável, obrigando muitas escolas a se reformarem.

Não queremos dizer aqui que a qualidade da educação em qualquer sociedade é expressão passiva da realidade social, de seus conflitos e contradições e de seu contexto histórico. Entendemos sim, que numa correlação de poderes, de interesses e conflitos, a educação, enquanto instituição social, tem o potencial de forjar mudanças e criar resistências no âmbito social, dentro do contexto de que faz parte. Afinal, quem dá expressão à qualidade, em última instância, é o cidadão, o ser social histórico, agente principal e histórico da transformação social.

---

<sup>24</sup>ENGUITA, Mariano Fernandez. “O discurso da qualidade e a qualidade do discurso” (p. 91-110). In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

Voltando ao ponto que trata das novas demandas sociais que se apresentam à educação nos tempos atuais, entendemos que é preciso explicitar algumas questões, análises, críticas e propostas sobre nossa realidade social para que possamos compreender melhor nossa época e as tarefas que ela nos impõe, em especial, o que a realidade social da atualidade impõe à educação e à sua qualidade.

Tentando compreender tais mudanças no âmbito social, mais especificamente no campo da política e da economia, realizamos aqui algumas reflexões para situar as principais mudanças que ocorrem no interior da sociedade e que estão diretamente relacionadas com as novas demandas por qualidade da educação.

Nessas reflexões procuramos expressar alguns aspectos da realidade que, se não determinam diretamente as concepções sobre qualidade da educação na atualidade, certamente exercem uma forte influência para que as concepções sobre qualidade da educação sejam definidas.

Observando a superfície da sociedade brasileira, sem grandes estudos e pesquisas, mas pautados nos assuntos do cotidiano e nos debates jornalísticos, temos a sensação de viver num mundo repleto de incertezas, de futilidades e de assuntos que fogem à nossa compreensão e que, quase sempre, nos levam à abstenção de compromissos com o social e com o público, inclusive nos isentando de quaisquer responsabilidades em função de nossa ignorância consciente.

No meio econômico, observamos o discurso da globalização da economia e com ele a tentativa de impor valores relacionados à competitividade, à ética da concorrência, à valorização das leis de mercado e seu transplante para as leis que regulam as relações sociais, culturais, econômicas e políticas.

Na política, o neoliberalismo se coloca como corrente hegemônica e se propõe a orientar as reformas de Estado na direção de proteger a economia e ampliar as áreas de intervenção do mercado na sociedade, avançando sobre os direitos sociais, e recrudescendo o controle social.

No pensamento, nos parece que uma nova racionalidade procura se impor, com a pretensão de substituir a racionalidade moderna e liberal clássica que se pautava na

racionalidade empírica, voltada para fins, nos ideais iluministas de igualdade e liberdade e nos direitos humanos universais.

A nova racionalidade se rotula de “pós-moderna”, prega o fim das meta-teorias, exacerba o individualismo, desqualifica o papel de instituições partidárias e sindicais e defende a focalização das políticas. No cotidiano ficam cada vez mais visíveis a exclusão social, a violência, o individualismo exacerbado, o desemprego e o encolhimento do espaço público. Fala-se no fim do planeta, em grandes catástrofes...

Enquanto isso a expectativa de vida aumenta – pelo menos para os que têm melhores condições de vida – as facilidades do mundo são incorporadas pelas pessoas – TV, telefone, internet, automóvel. Faz-se a guerra contra “o terror”, os direitos sociais são questionados e muito mais.

Mas, é preciso duvidar do que vemos.

É necessário sair das aparências, da superficialidade, e mergulhar mais profundamente para a compreensão, um pouco melhor, de nossa época e das tarefas que ela nos impõe, impõe à nossa geração, principalmente no que diz respeito a pensar as políticas públicas e o bem estar social, o que inclui pensar a educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

É isso que nos propomos a fazer aqui e agora. Com um enfoque no sistema de acumulação de capital e nas bases políticas e econômicas da nossa realidade social demonstraremos de forma panorâmica, a articulação entre discussões centrais no seio da sociedade e as demandas sociais pela qualidade da educação.

Acreditamos na importância da abordagem, sugerida pela escola da regulação, que articule a estrutura macroeconômica, o modo de regulação e a organização do trabalho. A inter-relação desses três aspectos nos fornece a especificidade do modelo de desenvolvimento de uma ou várias nações em um período histórico determinado.

A mesma escola da regulação que Harvey (1989: 117) utiliza para expressar sua análise sobre o atual regime de acumulação no que diz respeito à reestruturação produtiva. De acordo com ele:

“Um regime de acumulação descreve a estabilização, por um longo período, de alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições do assalariado. Um sistema particular de acumulação pode existir porque seu esquema de reprodução é coerente. O problema, no entanto, é fazer o comportamento de todo tipo de indivíduo – capitalista, trabalhadores, funcionários públicos, financistas e todas as outras espécies de agentes político-econômicos – assumirem alguma modalidade de figuração que mantenha o regime de acumulação funcionando. Tem de haver, portanto, uma materialização do regime de acumulação, que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulação, etc. que garanta a unidade do processo, isto é, consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Tem que haver uma regulamentação”. (p. 117)

Como questões centrais para análise, as quais não podem ser desconsideradas na discussão sobre a qualidade da educação no Brasil, destacamos: inclusão e exclusão social, concentração de renda, reestruturação produtiva em curso, processo de globalização e processo de reformas política versus autonomia do Estado.

Nessa abordagem destacaremos elementos que nos ajudam a compreender os interesses que mobilizam atores sociais na busca da promoção de determinadas qualidades da educação.

#### ***1.4.1. A qualidade da educação e o dilema entre a exclusão e a inclusão social***

Quando analisamos a realidade capitalista brasileira na atualidade com o foco nas grandes questões sociais, observamos algumas questões que merecem toda nossa atenção, pois exercem sobremaneira influência nas concepções e decisões políticas. Uma dessas questões diz respeito à exclusão social.

Entendemos que não seria salutar pensar políticas para promoção da qualidade da educação no Brasil sem considerar o processo de exclusão social presente na sociedade brasileira, suas causas e conseqüências.

Vale lembrar que uma grande discussão sobre a qualidade da educação está relacionada ao acesso, mais especificamente ao acesso de uma grande parcela da população que historicamente estava excluída do sistema educacional e que hoje chegam a esse sistema

sem ter a mínima idéia do que ele representa ou pode representar, sem contar as mínimas condições que possuem para nele permanecer. Numa linguagem mais sofisticada, são os chamados alunos sem *background* no que diz respeito à escolarização.

É importante lembrar também que existe muita polêmica em torno de projetos que vinculam o acesso à escola à assistência social financeira do tipo bolsa-escola ou bolsa-família. Muitos não conseguem compreender que, sem esses incentivos, muitos alunos estariam longe da escola como estiveram seus pais, avós e bisavós.

Nos indagamos: o que significa de fato uma educação de qualidade que seja capaz de receber essa população tão carente economicamente? Que seja capaz de garantir condições de igualdade no processo educacional em relação àqueles sujeitos mais avantajados e com bagagens educacionais e de cultura escolar? E aqueles sujeitos que outrora estavam incluídos, inclusive possuem *background* escolar, porém hoje se encontram em situação de risco social ou mesmo excluídos?

Para se ter uma idéia do que a exclusão significa no Brasil, num recente trabalho, onde se tomou o município como unidade básica de análise e um conjunto de indicadores sociais para definir as dimensões da inclusão e da exclusão social no Brasil<sup>25</sup>, Marcio Pochmann, Ricardo Amorim e outros apontam que cerca de 21% da população brasileira vivem em localidades associadas à situação de exclusão social, num total de 42% dos municípios, e que 26% apenas da população vivem em localidades onde a situação é considerada de um padrão de vida adequado, o que corresponde a apenas 3,6 % dos municípios. Citando a “melhor tradição de Josué de Castro e Milton Santos” os autores do mapa da exclusão social são enfáticos:

*“... em pleno limiar do terceiro milênio, o Brasil continua a se equilibrar sobre uma frágil base como nação”. (p. 21).*

*“... ao longo do território do quinto maior país do mundo, há alguns acampamentos de inclusão social, em meio a uma ampla selva de exclusão (...)” (p. 21).*

---

<sup>25</sup> POCHMANN, Márcio, AMORIM, Ricardo (orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

Um outro ponto identificado pelos autores do mapa da exclusão social e que merece nossa atenção diz respeito à diferenciação do que eles chamaram de uma “velha” e de uma “nova” exclusão social.

De acordo com os autores, a primeira é marcada pela pobreza e também pela fome, que atinge famílias numerosas, jovens, população pouco instruída e sem experiência assalariada formal. Esse tipo de exclusão atinge principalmente as regiões norte e nordeste.

Já a segunda, diz respeito principalmente a famílias pouco numerosas, com números reduzidos de crianças e jovens, sendo os indivíduos que a compõem relativamente escolarizados e com experiência assalariada formal. Esse tipo de exclusão social é identificado, principalmente, na região centro-sul do país.

Essa questão social que marca nossa realidade encontra pistas para possíveis explicações na matriz da pobreza apontada por Kowarick<sup>26</sup>. De acordo com esse autor pesquisador a matriz da pobreza no Brasil é marcada ideologicamente pelos discursos, de um lado, do:

a) controle e acomodação social pela naturalização dos acontecimentos. É assim porque sempre foi assim. Dessa forma, ser um excluído é ser um coitado e o pobre se torna um não-sujeito, pelo qual ninguém se responsabiliza, pelo contrário, todo mundo se exime.

Por outro lado, do:

b) controle e acomodação pela neutralização. Onde prevalece um forte mecanismo de controle que procura manter as pessoas em seus lugares. Onde a lei somente funciona para e a favor do rico e o dito “subir na vida” é tido como questão de sorte. Nesse caso o aparelho do Estado se volta contra os pobres: a todo o momento os direitos são usurpados, não há educação de qualidade, saúde pública de qualidade nem políticas habitacionais eficientes.

Lembrando um dizer de Wanderlei Guilherme: as pessoas que se encontram isoladas e enredadas por sociabilidades fragilizadas, temem a convivência, desconfiam e desacreditam

---

<sup>26</sup> KOWARICK, Lúcio. “Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, fevereiro, 2003, vol. 18, nº. 51.

das instituições jurídicas e policiais e, em conseqüência, negam e sonegam os conflitos e as variadas modalidades de vitimização a que freqüentemente são submetidas. Trata-se da cultura cívica da dissimulação.

Isso não significa, como diz Kowarick, que grupos sociais, categorias e classes sociais não se movimentem no sentido de se mobilizarem e lutarem pelas conquistas de seus direitos e para a resolução de seus problemas. Que o digam os movimentos dos trabalhadores sem terra, dos sem tetos, dos operários, o movimento GLS, por habitação, dos grupos feministas, dos camponeses e o movimento negro. Que o digam os que lutaram pelo direito à educação, à saúde e pelo Estatuto da Criança e Adolescente.

No Brasil da atualidade, nos parece pouco atribuímos o processo de exclusão social somente pela condição dos excluídos. A nosso ver é preciso buscar as causas dessa exclusão e os porquês de sua manutenção, bem como buscar possíveis alternativas para sua superação, inclusive atribuindo papel à qualidade da educação nesse contexto.

De uma forma geral, temos muito que avançar se pensarmos na igualdade social como meta e na desigualdade social como emergência.

Na direção de explicitar algumas das causas da gigantesca exclusão social presente em nosso país, o trabalho de Ricardo Paes de Barros e outros<sup>27</sup> nos parece revelador.

Estudando a desigualdade e a pobreza no Brasil, Ricardo Paes de Barros faz um relato empírico e descritivo, que chama a atenção pelo fato de o Brasil não ser considerado pobre, mas um país considerado cruel quando se trata de manter uma estrutura que favorece a desigualdade social.

De acordo com Barros, a estrutura da sociedade brasileira encontra-se calcada na má distribuição de renda e nas poucas oportunidades de inclusão econômica e social.

Para chegar a suas conclusões, Barros e outros recorrem aos inúmeros indicadores sociais e, pautados nesses indicadores, discutem as determinantes da pobreza, no caso, duas principais: escassez de recursos e má distribuição dos recursos existentes.

---

<sup>27</sup> PAES DE BARROS, R., Henrique e MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 21 – 47.

De acordo com os autores, não há escassez de recursos no Brasil: a renda per capita dos brasileiros não é tão baixa e daria para comportar a substancial diminuição da pobreza, mesmo porque o padrão de consumo das famílias brasileiras, segundo ele, não é tão alto assim.

Posta essa constatação, Barros e outros verificam que o principal problema social no Brasil está, então, na distribuição da riqueza. A riqueza no país é distribuída de forma negativa. O Estado direciona seus benefícios, que não são poucos – cerca de 36% do PIB – para quem, em tese, não precisa.

O mais grave nessa análise é que a desigualdade social no Brasil é uma constante preocupação, que data desde o início da Nação e, em termos absolutos, vem aumentando.

Num trabalho denominado “Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil”<sup>28</sup>, Barros e Foguel apontam a má focalização dos gastos sociais como única razão pela qual os gastos são incapazes de erradicar ou ao menos reduzir substancialmente a pobreza no país.

Analisando uma série de variáveis, Barros e Foguel apontam que os gastos públicos brasileiros representam mais de três a quatro vezes os recursos necessários para acabar com a pobreza. Acontece que esses gastos sociais estão concentrados e beneficiam quem menos precisa, sobretudo nos seguintes setores: previdência social, benefícios a servidores públicos, educação e saúde.

Vale ressaltar que o autor não verifica os gastos públicos com o pagamento da dívida externa e interna.

De qualquer forma, os pesquisadores apontam para uma distorção enorme na distribuição dos recursos públicos no Brasil e colocam a emergência de se estudar e realizar ações para corrigir tais distorções no sentido de que haja mais distribuição desses recursos e, conseqüente, uma diminuição da pobreza e uma maior igualdade social.

Como Barros e Foguel concluem:

---

<sup>28</sup> PAES DE BARROS, Ricardo e FOGUEL, Miguel N. “Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil”. In. Idem, p. 719 – 739.

“(...) a combinação de má focalização dos gastos públicos sociais com o fato de esses gastos representarem cerca de três a quatro vezes do que se necessita para erradicar a pobreza no país permite concluir que é possível eliminar a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re) desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa na medida em que aponta para uma solução do problema da pobreza que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso se torna particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o país está atravessando”. (pg. 739)

Obviamente é necessário aprofundar essa questão, olhar com mais cuidado outros trabalhos a respeito, procurar identificar melhor os excluídos e suas condições. No entanto, tendo em vista nossa limitação e o foco de nosso trabalho, entendemos, com base nos trabalhos aqui abordados, que é possível afirmar que pensar políticas para a promoção da qualidade da educação no Brasil requer pensar na relação destas com a exclusão social, com os tipos de exclusão social, com as causas da exclusão social e com a cultura forjada sobre a exclusão social.

Sem dúvida, ao pensar a promoção da qualidade da educação para o conjunto da sociedade, não podemos deixar de considerar a condição dessa população excluída. Muito menos, deixar de pensar mecanismos para que possamos incluí-la no processo educacional, considerando toda a diversidade cultural e territorial, o que passa por criar mecanismos que possibilitem a superação do estigma cultural que projeta uma visão do excluído como um coitado, um não-sujeito, pelo qual ninguém se responsabiliza, pelo qual todo mundo (os “incluídos”) se exime. O que passa também por fortalecer o Estado para que atue em favor desses excluídos, procurando prover seus direitos de serem cidadãos.

A questão da perversa concentração de renda e das poucas oportunidades de inclusão econômica e social em nosso país não é menos grave. Quem ousa a pensar na qualidade da educação, não pode ficar indiferente à distribuição negativa da riqueza, onde o Estado direciona seus benefícios para quem, em tese, não necessita. Uma política de promoção da qualidade da educação há de se articular com uma política de distribuição de renda para que todos possam receber os benefícios da riqueza do país.

Mas outras questões, além da exclusão e inclusão social e da concentração de renda, marcam a realidade social brasileira e merecem destaque quando queremos situar políticas

públicas para a promoção da qualidade da educação. Uma dessas questões se refere à reestruturação produtiva.

#### ***1.4.2. As demandas colocadas para a educação devido à reestruturação produtiva em curso e pelas novas relações que se estabelecem no mundo do trabalho na atualidade brasileira***

Quando pensamos na qualidade da educação e analisamos a Constituição Federal – nosso contrato social – que atribui à educação a formação para o mundo do trabalho, dentre outros objetivos, logo nos vimos tentados a refletir a relação da qualidade da educação com o setor produtivo e com o mundo do trabalho. Afinal, não tem cabimento pensar políticas públicas para a promoção da qualidade da educação sem considerar a demanda que impõe o sistema de produção e as relações de trabalho em nossa sociedade. Seria negar uma demanda social por demais importante ao sistema educacional e mesmo o desejo dos alunos.

Por outro lado, não podemos nos esquecer também de que os sistemas educacionais, as escolas como parte desses sistemas, a indústria e o comércio que vive da educação, bem como os pais de alunos fazem parte de uma cadeia produtiva, e estão inseridos diretamente na reestruturação em curso, afetando e sendo afetados no processo.

Para todos os fins, em especial para os nossos, entendemos que é preciso compreender essa reestruturação produtiva, suas finalidades, suas implicações sociais, suas contradições e fragilidades. É o que buscamos fazer: investigar a (re) estruturação produtiva no Brasil e suas conseqüências para o mundo do trabalho.

Com isso, pretendemos também desvelar as demandas que o setor produtivo impõe à educação na atualidade.

Numa primeira observação, a nova ordem mundial capitalista parece-nos impor uma reestruturação que passa fundamentalmente pelo setor produtivo. Todo esse processo ocorre sobre as bases capitalistas. Assim, entendemos que as mudanças acontecem na superfície do sistema capitalista de produção.

Em tese, a essência capitalista de expropriação da mais valia – obter a máxima produção do trabalhador pagando o mínimo (obtendo o maior lucro possível) – se mantém intacta.

Referindo-se à reestruturação produtiva em processo, David Harvey (1989) destaca que ela assume diversas faces e passa por duas amplas áreas sociais, que têm de ser negociadas com sucesso na sociedade. De acordo com Harvey,

“A primeira advém das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços, e a segunda deriva da necessidade de exercer suficiente controle sobre o emprego da força de trabalho para garantir a adição de valor na produção, e, portanto, lucros positivos para o maior número possível de capitalistas”. (p. 118)

Com relação à primeira (regulação do mercado), podemos inferir a incapacidade do mercado, ou da mão invisível do mercado, para crescer de forma estável sem provocar crises sociais econômicas. O Estado liberal do século XIX e início do século XX provou que essa prerrogativa tem conseqüências drásticas – inflação, escassez de mercadorias, monopólio... Por isso são necessários mecanismos para corrigir as ditas “falhas de mercado”. O Estado interventor se demonstrou até certa medida um desses mecanismos. Atualmente pretende-se o Estado-Empresa.

Com relação à segunda área social (regulação das relações do trabalho) que tem de ser negociada, nos debruçemos agora: a questão que diz respeito ao mundo do trabalho no processo de reestruturação produtiva em voga.

Observando a realidade social com um pouco mais de atenção, veremos que o que está afligindo toda a sociedade, estando no centro das discussões sobre políticas públicas, é a questão do trabalho e do trabalho decente.

É muito evidente que estão ocorrendo mudanças contundentes nas estruturas produtivas e com isso, nas relações de trabalho. Recentemente, a Organização Internacional do Trabalho divulgou dados que apontavam para uma pequena diminuição na taxa de desemprego em relação ao crescimento da economia mundial<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> OIT. Tendencias mundiales dei empleo. Genebra: OIT, 2005.

Essa divulgação nos chamou bastante atenção pelo fato de o crescimento econômico ter sido de 5% e o do emprego apenas 1,7%. Chamou a atenção também pelo fato de que a taxa de desemprego caía efetivamente pela segunda vez depois de 1994.

O documento, datado de 2005, apontava ainda a necessidade de se criar políticas públicas para a criação de empregos e apontava como desafios melhorar a condição de vida do trabalhador e eliminar o *déficit* do trabalho decente. Salientava ainda a demanda por melhores condições de trabalho no setor informal em crescimento progressivo, sobretudo nos países em desenvolvimento, e a criação de mecanismos para uma globalização mais justa. Por fim, cobrava medidas para superar o desemprego da população mais jovem.

Esses dados mostram que a baixa taxa de crescimento mundial registrada nos últimos 20 anos tem colaborado muito pela alta taxa de desemprego, mas, por outro lado, indicam que não podemos nos remeter somente ao crescimento econômico para justificar a falta de trabalho. Mostram ainda, uma crescente precariedade nas relações ente o trabalho e o capital. Esmiucemos a questão:

Milton Santos e Maria Laura Silveira (2002)<sup>30</sup>, ao analisar a situação do desemprego no Brasil, apontam como causas do desemprego, inúmeros fatores. Dizem eles:

“Novas formas técnicas e organizacionais, como a informatização e a automação das tarefas tanto nas atividades agropecuárias quanto na indústria e nos serviços, os novos modos de circulação, os atuais tipos de contratação e as políticas trabalhistas, conduzem, entre outros aspectos, a uma precarização das relações de emprego e a um aumento do desemprego ao longo dos últimos 15 anos”. (p. 220)

Do mesmo modo, ao analisar o problema do emprego no capitalismo contemporâneo, Pochmann (1999)<sup>31</sup> chama a atenção para um aumento substancial das vagas de trabalho no setor terciário, para o esvaziamento em termos absolutos dos empregos nos setores primário e secundário e para a tendência do século XXI de se ter taxas de desemprego não inferiores aos 10% da população economicamente ativa, ou seja: um desemprego crônico. Ainda salienta pontos de vistas divergentes sobre as buscas das causas para o desemprego. Diz ele:

---

<sup>30</sup> SANTOS, Milton. e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.

<sup>31</sup> POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

“De forma simplificada, pode se destacar que, enquanto para o Banco Mundial as causas principais do desemprego assentam-se na ausência de plena liberdade comercial e ampla difusão tecnológica, a OCDE identifica, além dos fatores conjunturais, a falta de emprego para todos como decorrência de uma forte regulamentação trabalhista e proteção social inadequada sobre o mercado de trabalho (BIRD, 1995; OCDE, 1992). Para a OIT, entretanto, a escassez de vagas estaria mais associada às taxas insatisfatórias de crescimento econômico (OIT, 1996)”. (p.39)

O mesmo Pochmann<sup>32</sup> demonstra que, em função das divergências de análise sobre o entendimento do desemprego, surgem abordagens que se inter-relacionam e que se orientam para as seguintes direções:

“(...) as que tratam da novidade do emprego atual; as que tratam o desemprego como um fenômeno mundial; e as que tratam das hipóteses sobre a reversibilidade da subutilização do trabalho no capitalismo contemporâneo”. (p. 40)

Ainda de acordo Pochmann, tais abordagens sobre o entendimento do desemprego apontam que o desemprego como um fenômeno mundial não é novidade, mas não pode significar a negação de especificidades nacionais e das distintas formas de seu enfrentamento. Essas especificidades podem ser enquadradas em três grupos de países: 1. Os desenvolvidos ou de capitalismo avançado que dos anos 30 a 70 cultivaram com certo sucesso a idéia do pleno emprego mantendo taxas de desempregos em torno de 3% da população economicamente ativa; 2. Os formados pelas economias originalmente socialistas que hoje se encontram em plena fase de transição para a economia de mercado. Para esses países o desemprego praticamente não existia. Havia garantia de trabalho para todos; 3. Os países de economia periférica. Nesses países o problema do desemprego sempre foi uma constante, embora nos últimos anos, como nos países em transição da economia socialista para a capitalista, o desemprego tenha aumentado e muito.

Contudo, é importante destacar que mesmo dentro desses três blocos propostos por Pochmann encontraremos situações específicas e muitas vezes diversas disparidades nas taxas de desemprego de país para país ou de região para região, isso devido ao tratamento político e econômico dado ao problema do emprego pelos governantes ao longo dos tempos.

---

<sup>32</sup> Idem.

O próprio Pochmann cita algumas diferenças, por exemplo, entre três diferentes realidades regionais das economias periféricas: 1. A economia dos países asiáticos que registram rápido crescimento econômico com baixas taxas de desemprego; 2. As economias da África subsaariana e de parte do Caribe que apresentam baixo crescimento econômico e altas taxas de desemprego; 3. As economias dos países latino-americanos que apresentam dinâmica econômica e taxas de desemprego intermediárias.

Referindo-se à crise do emprego e a possibilidade de sua reversibilidade, Marcio Pochmann<sup>33</sup> acredita que muitas causas são difundidas como responsáveis pelos problemas recentes do desemprego. Resumidamente ele nos apresenta dois fatores: o de natureza externa ao mercado de trabalho, decorrentes das novas tecnologias e do comércio exterior, e o de natureza interna ao funcionamento do mercado de trabalho. Aqui Pochmann assinala como aspectos que marcam a natureza interna ao funcionamento do mercado:

“... tais como excessiva quantidade de trabalhadores com baixa qualificação profissional, elevada rigidez nos contratos de trabalho e ampla proteção ao trabalhador que, segundo as interpretações correntes, justificariam um menor nível de emprego.” (p. 46)

Com relação à natureza externa ao mercado de trabalho, decorrente das novas tecnologias e do comércio exterior, Pochmann ilustra:

“A difusão de novas tecnologias tem sido destacada recentemente como responsável pela diminuição dos postos de trabalho, enquanto a expansão do comércio externo vem sendo identificada como redutora de empregos de menor qualificação nos países capitalistas mais avançados, devido, sobretudo, ao deslocamento geográfico de empresas e às ofertas de bens produzidos com salários irrisórios nas economias periféricas.” (p. 46)

No entanto, ressalva Pochmann:

“Atualmente, atribuir a carência de emprego à difusão de novas tecnologias acaba por reduzir o problema, pois havendo aumento da demanda agregada, a difusão de um novo padrão tecnológico tenderia a alterar as composições setoriais da ocupação, substituindo postos de menor qualificação por aqueles de maior qualificação, em vez de apenas e simplesmente provocar o desaparecimento do trabalho.

---

<sup>33</sup> Idem.

Da mesma forma, a ampliação do comércio externo entre os países pobres e ricos tem poucos efeitos negativos sobre o nível de emprego nas economias avançadas, principalmente pelo fato de representar menos de 5% do produto dessas economias”. (p. 46)

Aqui, entendemos que é necessário irmos além dessas análises para compreendermos melhor o que está ocorrendo e vislumbrarmos alternativas, principalmente aquelas que situem o campo da educação pública na relação com o mundo do trabalho, em especial, no que se refere à qualidade dessa educação.

Com essa perspectiva, o próprio Pochmann<sup>34</sup> nos alerta para a reversibilidade da crise do emprego e que essa crise tem relação direta com o processo de globalização dominante e com a adoção de políticas neoliberais:

“Devemos ainda salientar que as inovações tecnológicas se fazem acompanhar de um cenário de baixas taxas de crescimento econômico, com desregulada concorrência e profundas incertezas na economia mundial. Por conseqüência, a instabilidade no mundo do trabalho, a precarização das condições e relações de trabalho e a permanência de elevadas taxas de desemprego devem ser referidas ao movimento do capitalismo contemporâneo neste final de século, que ocorre desprovido de uma coordenação favorável à produção e ao emprego para todos entre os principais países avançados.” (p. 47)

Essa discussão sobre o mundo do trabalho e o desemprego, com todas as suas especificidades e contradições, apontam para um momento ímpar da história, onde tudo leva a crer que o sistema capitalista procura se reestruturar para impor um processo comum no modo de acumulação do capital e nas regras sociais que sustentam e garantem sua reprodução e conservação.

Com base no paradigma do “Estado-Empresa”, citado por Boaventura de Souza Santos (1999)<sup>35</sup>, Leite (2003)<sup>36</sup> explicita as características do que ela identifica como novo paradigma produtivo:

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Falaremos mais adiante a respeito dessa concepção de Estado.

<sup>36</sup> LEITE, Márcia. *Trabalho e sociedade em transformação*. Mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

“A emergência de um novo paradigma produtivo, assentado em novas bases em relação ao fordismo, é uma realidade que vem sendo constatada, seja no setor industrial, seja nas diferentes atividades do terciário. Ainda que o princípio de intensificação do trabalho por meio da diminuição dos poros da jornada continue por trás da lógica de produção, como no taylorismo, isso não significa que o paradigma taylorista continua prevalecendo, já que tal princípio, constitutivo do próprio capitalismo, parece estar presente desde os primórdios da produção industrial. Os princípios que caracterizam o taylorismo/fordismo como forma de organização do trabalho (a produção em massa dos produtos estandardizados, a parcelização das tarefas, a rígida divisão entre o trabalho manual e intelectual, os tempos impostos, o trabalho individualizado e colocado sob a vigilância da pesada hierarquia fabril) encontra-se, sem dúvida, na linha de fogo dos novos conceitos de produção. Isso não significa, contudo, que estejam sendo inteiramente abandonados, mas, em muitos casos, apenas redimensionados e inseridos em novas lógicas.” (p. 40)

Para Márcia Leite, em que pese a necessidade de aprofundar a discussão das características desse novo paradigma, já é possível estabelecer um grupo dessas características que despontam como consenso em inúmeros estudos a respeito. Como ilustração, ela cita:

- (i) “a substituição da lógica de produção em massa de produtos estandardizados pela lógica da produção variável, voltada às exigências do mercado, o que impõe uma importante necessidade de flexibilidade do processo produtivo;
- (ii) a substituição do princípio taylorista do ‘one best way’ pela busca constante da melhoria do processo produtivo, o que implica uma nova lógica baseada na incorporação do conhecimento do trabalhador sobre a produção;
- (iii) a substituição das grandes empresas por empresas mais enxutas, que focalizam a produção em partes determinadas do processo produtivo.” (p. 40)

Referindo-se a esse último ponto, Márcia Leite aponta que as novas estruturas industriais têm procurado se desenvolver em dois diferentes caminhos. A saber:

“(a) pela tendência a externalização / terceirização de várias fases do processo produtivo, o que tem gerado o surgimento de complexas cadeias produtivas, comandadas por uma empresa mãe e um conjunto de fornecedores, cujo exemplo principal é a indústria automobilística japonesa; (b) pela concentração de pequenas e médias empresas especializadas em itens específicos que operam com base numa dinâmica de complementaridade e cujo exemplo mais citado é o da região de Emilia romana, na Itália.” (pp. 40-41).

Na prática, o que observamos é uma gradual substituição do modelo de produção até então vigente: o modelo fordista/taylorista.

Para melhor ilustrar essa substituição de modelo de produção, vamos, de forma resumida, destacar alguns pontos do modelo fordista/taylorista.

A saber, o modelo produtivo organizacional conhecido como fordista/taylorista consiste, de acordo com Womack (1992)<sup>37</sup>, na completa e consistente intercambialidade das peças e na facilidade de ajustá-las entre si, o que tornou a linha de montagem possível. Esse modelo se beneficiou dos avanços das máquinas que se tornaram capazes de trabalhar com metas pré-endurecidas.

Com a intercambialidade, simplicidade e facilidade de ajuste ocorreram enormes vantagens na produção capitalista. O processo de produção se tornou mais eficiente com a concentração de todo processo produtivo na fábrica, com os trabalhadores num mesmo local de trabalho e, cada um, fazendo, quase sempre, uma única tarefa no processo todo de produção. Essa condição de trabalho tornava o trabalhador quase um imbecil no processo produtivo. Isso ficou bem demonstrado no filme de Charles Chaplin “Tempos Modernos”<sup>38</sup>.

O fordismo/taylorismo, contando com o avanço técnico, tecnológico e científico observado desde a 1ª revolução industrial, influencia sobremaneira a estrutura produtiva e a reorganização do mundo do trabalho sobre as bases do sistema capitalista de produção e acumulação, sobretudo no início do século XX.

Em tese, essa reorganização – recente do ponto de vista histórico – foi marcada pela separação entre o trabalho intelectual e o manual, e pelo fracionamento deste último.

Nesse modelo, a lógica consiste em cada trabalhador fazer a menor parte possível do produto no processo produtivo, com o tempo do trabalho altamente controlado (como não dá para controlar o movimento do trabalhador, então há de se controlar o tempo). O trabalho é extremamente parcializado e o cronômetro é calculado em função do operário-padrão. Isso significa a negação do conhecimento do trabalhador. A idéia é: quanto menos pensar, melhor. Talvez aqui esteja uma boa explicação para o fato de a qualidade da educação não constar nas

---

<sup>37</sup> WOMACK et all. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

<sup>38</sup> Ver o filme “Tempos Modernos”. Dirigido por Charles Chaplin.

prioridades políticas e nem na pauta dos empresários no período em que vigorou plenamente o modelo de produção fordista/taylorista, afinal, a demanda pela qualificação do trabalhador era muito pequena, sobretudo nos países em desenvolvimento.

A tônica que prevalece é a seguinte: tire o máximo do trabalhador e lhe dê o mínimo. Com isso o trabalho desqualificado ganha relevância, a separação entre os trabalhadores que pensam (uma pequena minoria, os chamados chefes, supervisores, gerentes) e os trabalhadores que executam o trabalho manual (a grande maioria dos trabalhadores) é um requisito. Assim, ocorre uma verdadeira tentativa de separação entre corpo e mente.

Por outro lado, vale lembrar que, para haver produção em massa era necessário haver consumo em massa. Nessa direção, o modelo econômico capitalista caracterizado como keynesiano era o paradigma que orientava a intervenção no Estado na economia para, por meio de políticas públicas e intervenções diretas, garantir que houvesse o consumo em massa e a reprodução do modelo.

Assim, em que pese o modelo keynesiano, que favoreceu a expansão do Estado de Bem Estar Social, ter sido considerado como uma resposta capitalista para o período de reorganização da economia mundial nos anos pós-guerra e como uma forma para fazer frente aos conflitos internos entre trabalho e capital (muito motivados pelo advento da guerra fria entre capitalistas e comunistas), ele foi por demais favorecido e favorecedor do modelo de estruturação produtiva fordista/taylorista. Mesmo os países comunistas se utilizaram desse modelo para dar conta de sua economia, sem atentar para o fato de o modelo favorecer a alienação do ser humano.

Contudo, podemos verificar que não foi à toa que a educação no Brasil ficou tanto tempo sendo desprezada pelos nossos empresários e comerciantes, afinal, os conhecimentos e valores dos trabalhadores agregavam pouco à produção.

Por sua vez, quando necessitavam de trabalhadores qualificados e com determinados valores, os próprios empresários e comerciários os formavam por meio de suas escolas profissionalizantes, afinal, precisavam de tão poucos...

Não foi por acaso também que os sistemas educacionais e as escolas se organizaram com base nos modelos fordista/taylorista.

Vejam agora como vem ocorrendo a substituição do modelo fordista/taylorista pelo modelo conhecido como “Toyota” e suas principais implicações para a sociedade e à qualidade da educação.

A substituição do modelo fordista/taylorista teve início na década de 60.

A partir dessa época, começa a se propagar um discurso de crença na capacidade fantástica das novas tecnologias e na necessidade de trabalhadores mais qualificados para lidar com ela. A idéia é a de que o trabalhador tem de ter certo empenho intelectual na produção.

Começam a surgir também discursos relacionados à necessidade da polivalência do trabalhador, de mudanças na legislação trabalhista e no sindicato.

Ao falar desse novo paradigma industrial e se referindo a ele como o sistema “Toyota”, Coriat (1994)<sup>39</sup> afirma a tese de que:

“... o sistema Toyota constitui um conjunto de inovações organizacionais cuja importância é comparável ao que foram em suas épocas às inovações organizacionais trazida pelo taylorismo e pelo fordismo.” (pg. 24)

Ao defender essa tese, o mesmo Coriat sustenta que os tais novos métodos, oriundos da terra do sol nascente, podem ser generalizados ou transferidos em outros espaços sociológicos, para outros lugares do globo. Para Coriat:

“Há no ohnismo o contingente e o universal, só que não mais do que há ou havia no taylorismo e no fordismo.” (p. 24)

Num estudo recente sobre a reestruturação do trabalho em empresas no Brasil, Mário Sergio Salermo (1998)<sup>40</sup> nos brinda com uma constatação que esclarece como se dá a universalização desse novo paradigma, o chamado modelo Toyota e, ao mesmo tempo, destaca a peculiaridade brasileira no processo. Salermo observa que:

---

<sup>39</sup> CORIAT, Benjamin. *Pensar pelo avesso*. Rio de Janeiro: UFRJ / Revan, 1994.

<sup>40</sup> SALERMO, Mario Sergio. “Mudanças e persistência no padrão de relações entre montadoras e autopeças no Brasil”. *Mimeografado*.

“Os programas intitulados qualidade total, just-in-time, Kaizen, equipes de qualidade, trabalho em ilhotas, estruturas matriciais, redução do número de níveis hierárquicos, organização e gestão de processos estão todos presentes, com uma força surpreendente. Entretanto, o mais interessante reside na convivência de empresas organizadas conforme os modelos mais atuais, com outras organizadas segundo modelos vindos do século passado, todas disputando o mercado – uma desigualdade que existe em qualquer país, mas que no Brasil ganha proporções incomuns, assim como a desigualdade social.” (p. 6)

Essa constatação de Salermo sinaliza uma simbiose entre modelos novos e velhos de organização do setor produtivo e, conseqüentemente, do ocupacional, no Brasil. Essa constatação nos leva a acreditar, como já alertou Marcio Pochmann, que a configuração assumida em cada região depende muito da reestruturação produtiva característica nos países em que ocorre, dependendo também da posição que o país ocupa na divisão internacional do trabalho.

Leite (2003)<sup>41</sup> nos esclarece dois aspectos desse novo paradigma que merecem toda nossa atenção. Resumimos seus esclarecimentos:

(a) Tendo em vista a profunda segmentação do mercado de trabalho, observa-se uma brutal diferença entre os trabalhadores estáveis que ocupam o núcleo da força de trabalho e os trabalhadores periféricos. Enquanto o núcleo da força de trabalho, que abriga uma quantidade mínima de trabalhadores, concentra uma mão de obra qualificada, estável e bem remunerada, os trabalhadores da periferia do sistema são cada vez mais precarizados, pouco qualificados e instáveis;

(b) Diversos estudos têm demonstrado diferentes formas de organização de produção nos mais diversos países. O que faz com que a divisão internacional do trabalho seja considerada, mesmo por que não é nova a idéia do setor produtivo buscar se viabilizar onde a mão de obra seja barata.

Robert Castel<sup>42</sup>, analisando a questão da reestruturação produtiva na França, nos esclarece muito bem o que nos reserva a perda da hegemonia do contrato de trabalho e dos que mais se prejudicam com essa situação:

---

<sup>41</sup> LEITE, Márcia. *Trabalho e sociedade em transformação*. Mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

“Quaisquer que possam ser as causas, o abalo que afeta a sociedade no início dos anos 70 manifesta-se, de fato, em primeiro lugar, através da transformação da problemática do emprego. Os números são por demais conhecidos e ocupam hoje o primeiro plano da atualidade... Mas o emprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação profunda da conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica, menos espetacular, porém ainda mais importante, sem dúvida. O contrato de trabalho por tempo indeterminado está em vias de perder sua hegemonia. Esta forma, que é a forma mais estável de emprego, que atingiu o apogeu em 75 e concernia, então, a cerca de 80% da população ativa, caiu hoje para menos de 65 %. As formas particulares de emprego que se desenvolvem recobrem uma infinidade de situações heterogêneas, contratos de trabalho por tempo determinado, interinidade, trabalho de tempo parcial e diferentes formas de emprego ajudado, isto é, mantidos pelos poderes públicos no quadro da luta contra o desemprego. Em números absolutos, os contratos por tempo indeterminado são ainda amplamente majoritários. Mas, quando se contabilizam os fluxos de contratações, as proporções se invertem. Mas de dois terços das contratações anuais são feitas segundo essas formas, também chamadas atípicas. Os jovens são os mais concernidos e as mulheres, mais do que os homens. Porém, o fenômeno diz respeito igualmente ao que poderia ser chamado de núcleo sólido da força de trabalho, os homens de 30 a 49 anos: já em 1988, mais da metade dentre eles eram contratados mediante a um estatuto particular. E atinge ao menos as grandes concentrações industriais tanto quanto as pequenas e médias empresas: nas empresas de mais de cinquenta assalariados, três quartos dos jovens de menos de vinte e cinco anos são admitidos através de contrato desse tipo.” (p. 514 - 515)

Castel<sup>43</sup> alerta ainda para o fato de o processo ser irreversível e de estar acontecendo de forma acelerada, daí conclui que a diversidade e a descontinuidade das formas de emprego estão em vias de suplantar o paradigma do emprego homogêneo e estável.

Como afirma Singer (1996:10), citado por Leite (2003:58):

“Assistimos na atualidade um processo generalizado de precarização do trabalho que atinge ao mesmo tempo os países de primeiro mundo e os periféricos, e que inclui tanto a exclusão de uma massa crescente de trabalhadores do gozo de seus direitos legais, como a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições”.

---

<sup>42</sup> CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

<sup>43</sup> Ídem.

Mas não é somente a reestruturação produtiva que afeta o mundo do trabalho, outros elementos da nova realidade social merecem nossa atenção. O ingresso definitivo da mulher no mercado de trabalho é um desses.

Ao falar sobre essa questão Esping-Anderssen<sup>44</sup>, num trabalho que trata das ameaças que pairam sobre o Estado de Bem-Estar Social – forças globais, desenvolvimento demográfico e a transformação da família – fala da mudança por que passa a sociedade como um todo com a queda do modelo de família que era sustentada pela figura masculina. Em especial a mudança que se refere à reprodução social, necessária ao capitalismo e causada pelo maior compromisso da mulher com o emprego, com a carreira e com sua independência.

Referindo-se ao ingresso da mulher no mercado de trabalho e destacando problemas relativos a essa inserção, Helena Hirata<sup>45</sup> é precisa em sua afirmação:

“Os efeitos da globalização, complexa e contraditória, afetaram desigualmente o emprego masculino e feminino nos anos noventa. Se o emprego masculino regrediu ou se estagnou, a liberalização do comércio e a intensificação da concorrência internacional tiveram por consequência um aumento do emprego e do trabalho remunerado das mulheres ao nível mundial, com a exceção da África subsaariana. Notou-se um crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, tanto nas áreas formais quanto nas informais da vida econômica, assim como no setor de serviços. Contudo, essa participação se traduz principalmente em empregos precários e vulneráveis, como tem sido o caso da Ásia, Europa e América Latina”. (p. 143)

Sem dúvida, a entrada da mulher no mundo do trabalho é uma realidade, porém essa entrada acarreta pelo menos duas facetas que merecem nossa atenção. Em primeiro lugar, a entrada da mulher no mercado de trabalho significa aumento de mão-de-obra, isso com o desemprego em alta; significa o aumento do exército de reserva e, conseqüentemente, a baixa do custo da mão de obra. Em segundo lugar, a entrada da mulher no mercado de trabalho, de acordo com Hirata, está ocorrendo nos setores precários e vulneráveis, o que vai ao encontro da política de flexibilização das relações trabalhistas.

---

<sup>44</sup>ESPING-ANDERSENG, G. “Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en tranformacion: actual caballo de troya del estado de Bienestar?” In: *Dilemas dei estado de Bienestar* (vários autores). Madrid: Fundación Argentaria, 1996.

<sup>45</sup> HIRATA, Helena. *Globalização e divisão sexual do trabalho*. Campinas, SP: Cadernos Pagu - Núcleo de Estudos de Gênero, 2001/2002.

Para Hirata (2001):

“... as trabalhadoras podem ser vistas como cobaias para o dismantelamento das normas de emprego predominantes até então.” (p. 144)

Um outro aspecto que merece ser observado na nova reestruturação produtiva, diz respeito à questão sindical. Não é tarde lembrar que no capitalismo um dos objetivos dos empresários sempre foi o de vencer os obstáculos postos pela organização dos trabalhadores.

É muito comum que os adeptos do liberalismo econômico vejam os trabalhadores organizados como responsáveis pelo aumento do custo da produção, conseqüentemente, pela diminuição do lucro.

É muito comum também, seguindo essa lógica liberal, vermos movimentos pró-capital lançarem ofensivas contra as organizações dos trabalhadores. Infelizmente essa ofensiva na atualidade vem obtendo resultados expressivos. Digamos que a organização do capital está dando de “goleada” na organização do trabalho.

Essa ofensiva do capital sobre o trabalho na atualidade, além de alimentar a vulnerabilidade social, como discute Robert Castel<sup>46</sup>, sem dúvida, enfraquece significativamente os sindicatos (até então, instituições de extrema importância nas conquistas trabalhistas e sociais).

Em análise detalhada sobre o que chamou de “metamorfoses em curso do mundo do trabalho” Ricardo Antunes (1995)<sup>47</sup> identifica a tendência de diminuição das taxas de sindicalização que ocorre em todo o mundo. Embora não ocorrendo de forma homogênea. Segundo Antunes:

“A fragmentação, heterogeneização e complexificação da classe-que-vive-do-trabalho questiona na raiz o sindicalismo tradicional e dificulta também a organização sindical de outros segmentos que compreendem a classe trabalhadora.” (p. 62)

---

<sup>46</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

<sup>47</sup> ANTUNES, Ricardo. “A nova morfologia do trabalho e o desenho multifacetado das ações coletivas”. In: SANTANA, Marco Aurélio, RAMALHO, José (orgs). *Além da fábrica*. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

Em suas discussões com outros autores, Antunes coloca como dificuldade dos sindicatos, o lidar com a sindicalização dos trabalhadores dos setores de serviço e dos trabalhadores empregados em tempo parcial. Ele também aponta a baixa taxa de sindicalização das mulheres.

Embora destaque que os trabalhadores de nível médio ainda demonstrem muita resistência a de-sindicalização, reconhece que a transformação no setor produtivo em curso afeta sobremaneira o poder de negociação salarial, de greve e de conquistas sociais.

Destaca ainda que esse novo modelo de reestruturação produtiva impõe aos sindicatos a individualização das relações de trabalho – sindicalismo de empresa – impondo acordos que significam a cessão de conquistas históricas relacionadas à legislação trabalhista. Ainda, afasta os sindicatos dos movimentos sociais.

Diante de todas essas mudanças, destaca Ricardo Antunes, o movimento sindical tem muitos desafios para enfrentar, dentre eles: o de romper com a enorme barreira que separa os trabalhadores estáveis dos trabalhadores instáveis (que trabalham em tempo parcial, precarizados, terceirizados, os trabalhadores da economia informal ou os subempregados); o de superar o novo corporativismo que busca defender exclusivamente as categorias profissionais; o de reverter a tendência desenvolvida a partir do toyotismo que reduz o sindicato ao âmbito exclusivamente fabril; o de superar a verticalização e promover a horizontalidade para incorporar o conjunto dos trabalhadores; o de superar a tendência crescente da excessiva institucionalização e burocratização que só distancia o sindicato de suas bases sociais; o de sair da defensiva e assumir o protagonismo para auxiliar na construção de um projeto para a definitiva emancipação do trabalhador.

Para finalizar, Antunes defende que o movimento sindical pode e tem a obrigação de auxiliar na construção de um modelo econômico alternativo ao apresentado pelo modelo neoliberal<sup>48</sup>.

Como vemos, diante da nova reestruturação produtiva, o sindicalismo tem muito a fazer se quiser continuar representando um setor importante da sociedade na luta pelo bem-estar social.

---

<sup>48</sup> Discutiremos o neoliberalismo mais adiante.

No entanto, vale lembrar que essa não é a primeira vez que o movimento sindical se vê com a tarefa de enfrentar desafios tão complexos e delicados. Não faz muito tempo, com o advento do modelo fordista/taylorista de produção capitalista, que trouxe uma massa de trabalhadores desqualificados para o mundo industrial do trabalho, o sindicato, até então, marcado pela qualificação de seus trabalhadores, também entrou em crise. Afinal, como absorver e politizar toda aquela massa? Mas, com o tempo e com muita organização, se demonstrou à altura dos desafios ora postos e superou a crise, sendo responsável por inúmeras conquistas no campo do trabalho e nas questões sociais com a organização dos trabalhadores.

Nessa direção também podemos citar como exemplo de superação dos sindicatos a organização dos sindicatos rurais que, com toda dificuldade do camponês, dadas as suas condições brutas de trabalho, a fragmentação e a situação, quase sempre, precária de trabalho, ao longo da história vêm demonstrando força de organização.

Todavia, resta aos sindicalistas encontrarem as bases para que possam dar um novo fôlego ao movimento dos trabalhadores na direção da construção de novas relações de trabalho, mais justas e igualitárias.

Sem dúvida, todas essas questões apresentadas a respeito da reestruturação produtiva e do mundo do trabalho, de fato, abrem caminhos para uma ampla reflexão sobre a realidade atual e os desafios para se pensar políticas públicas, em especial as que tratam da qualidade social da educação.

Como vimos, muitos elementos compõem a atual conjuntura do setor produtivo e influenciam diretamente no mundo do trabalho e nas relações sociais: a reestruturação produtiva, o processo de automação, a fragmentação da cadeia produtiva, a precarização das relações no mercado de trabalho, o baixo crescimento econômico, a entrada definitiva da mulher no mundo do trabalho, o enfraquecimento dos sindicatos e a qualificação do trabalhador.

Claro que, pela limitação deste estudo, não é possível aprofundarmos em cada uma dessas questões, mas o pouco abordado é suficiente para nos dar uma ampla visão da situação e de perspectivas.

Por sua vez, não é possível na realidade atual falar em qualidade da educação sem considerar a reestruturação produtiva em curso no país e as transformações no mundo do

trabalho. Por vários motivos, mas talvez o principal, pelo fato de desmistificar o discurso que relaciona o desenvolvimento econômico do Brasil, a competitividade das empresas, a qualidade do setor público e a questão do emprego/desemprego com a qualidade da educação pura e simplesmente.

Sem dúvida, a qualidade da educação pode favorecer todos esses aspectos da produção, mas jamais pode ser atribuída a ela a causa de quaisquer deles, afinal, em nossa análise podemos verificar que o que faz com que o setor produtivo se desenvolva e seja competitivo na atualidade, além do necessário crescimento econômico, são as novas formas técnicas e organizacionais que se destacam. Principalmente o conjunto de inovações organizacionais expresso em programas intitulados de Qualidade Total.

Mas não é só isso que favorece o desenvolvimento econômico e a competitividade, mas também a precarização das relações trabalhistas e o aumento do desemprego, que faz crescer o exército de reserva.

Com relação a esses dois fatores, destacamos como ponto favorável para sua viabilização no Brasil o ingresso da mulher no mercado de trabalho, tendo em vista que vem aumentando o trabalho remunerado das mulheres em todo o mundo.

Contudo, essa participação se traduz principalmente em empregos precários e vulneráveis – e no enfraquecimento dos sindicatos – com a fragmentação da cadeia produtiva, o aumento dos serviços no terceiro setor, o aumento da informalidade e do emprego parcial são os principais motivos.

Sinteticamente, apresentamos alguns acontecimentos que vêm ocorrendo no setor produtivo e no mundo do trabalho, destacando o papel da educação nesse processo.

A substituição da lógica de produção em massa de produtos standardizados pela lógica da produção variável – novas exigências do mercado – impõe uma importante necessidade de flexibilidade na produção de mercadorias. Nesse sentido, a educação, pelo menos numa visão neoliberal, pode desempenhar um ótimo papel, se tornando formadora de valores para o trabalhador e para o consumidor flexível. Assim, é importante estarmos atentos à flexibilização dos conhecimentos e valores educacionais.

Tende a prevalecer, no setor produtivo como um todo, a substituição do princípio taylorista/fordista pela busca constante da melhoria do processo produtivo, o que, em tese, implica uma nova lógica baseada na incorporação do conhecimento do trabalhador na produção. Acontece que estudos recentes nos dizem que o trabalhador qualificado somente é absorvido por uma pequena parte da complexa cadeia produtiva, sendo o grosso dos trabalhadores empregados em setores na periferia do sistema, onde não se exige tanto saber assim. Nessa direção, está desmistificado o mito da qualificação profissional, principalmente para aqueles que dizem: trabalho há, só não há trabalhadores capacitados para assumir os postos existentes. É razoável acreditar que a idéia da qualificação interessa para que sejam disseminados os valores exigidos num mercado de trabalho precarizado, segmentado e flexível.

Uma outra ocorrência no setor produtivo tem a ver com a substituição dos modelos baseados em grandes empresas por empresas mais enxutas, que focalizam a produção em partes determinadas do processo produtivo, fragmentando a cadeia produtiva. Mais uma vez aqui, nos parece que a educação não tem nada a ver diretamente, mais uma vez lhe sobra a missão de formar o indivíduo para ser flexível, competente, habilidoso e dócil à relação trabalhista precária.

Outra ocorrência diz respeito à externalização e terceirização de várias fases do processo produtivo, o que tem gerado o surgimento de complexas cadeias produtivas, comandadas por uma empresa-mãe e um conjunto de fornecedores. Aqui, a educação pode contribuir pouco, na mesma direção do item anterior. O que se observa, por outro lado, é o processo de terceirização chegando com muita força no sistema público educacional. Com um olhar mais atento vemos que se terceiriza a merenda, a elaboração de propostas pedagógicas, os serviços de segurança e limpeza e, inclusive o sistema educacional, como fazem muitos municípios no interior de São Paulo, que adotam os sistemas “Anglo”, “Objetivo”, “COC” entre outros.

Quanto à concentração de pequenas e médias empresas especializadas em itens específicos que operam com base numa dinâmica de complementaridade, dependendo do item fabricado, a educação tem muito pouco a contribuir.

No que se refere ao ingresso da mulher no mercado de trabalho, entendemos que a educação deva trabalhar esses valores para que esse ingresso seja de fato assumido em pé de igualdade com os homens. Assim como nunca, a educação tem a obrigação de fazer um belo trabalho com a questão de gênero.

Por outro lado, alguns estudos têm captado que, em função desse fenômeno, o quadro de funcionários do setor educativo, que historicamente era composto por maioria feminina, atualmente muda de configuração, pois muitas mulheres têm buscado trabalho em outros ramos de atividade.

Pensando especificamente na precarização das relações trabalhistas, vejo a educação sendo pressionada a assumir a responsabilidade de formar o novo trabalhador para que compreenda o mundo do trabalho, as complexas relações trabalhistas e produtivas de modo a ser ativo nessa relação para que não abra mão de seus direitos de cidadão. Obviamente, numa outra concepção de educação, temos aqueles que acreditam que a educação formal deva formar o sujeito para se conformar. É importante dizer ainda que os trabalhadores da escola também são vítimas do processo de precarização. Basta verificar que a maioria dos sistemas de ensino do país, inclusive o do Estado de São Paulo, funciona com seus funcionários trabalhando em regime precário.

Procurando entender a relação entre a educação e o enfraquecimento dos sindicatos, nos pautamos nos dados que indicam que o setor dos trabalhadores de nível médio é o setor com maior sindicalização. Pode ser que quanto maior o nível educacional do sujeito, maior a consciência da importância da organização sindical para obtenção de melhores condições de trabalho. Mas nos parece que o principal problema dos sindicatos tem a ver com o acelerado crescimento do setor de serviços e sua dispersão, o que dificulta a organização do trabalhador.

De antemão, podemos dizer que a educação numa determinada qualidade tem um papel significativo para o enfrentamento das questões postas no mundo do trabalho, mas passa longe a idéia de responsabilizar a “pseudo-péssima” qualidade da educação como sendo o principal motivo para o desemprego ou pela falta de mão de obra qualificada. Que dirá culpar a (falta de) qualidade pelo baixo crescimento econômico e pela baixa produtividade e falta de competitividade.

### **1.4.3. Sobre globalização e reformas políticas: neoliberalismo, Estado de Bem-Estar Social e outras possibilidades**

Cabe observar a questão da ideologia do desenvolvimento, da globalização e das reformas políticas em voga na atualidade e suas relações com a promoção de determinada qualidade da educação, a começar pelo desenvolvimento econômico.

Nessa busca da compreensão mais apurada da realidade social em que nos encontramos, nos deparamos com um exacerbado discurso sobre desenvolvimento econômico, globalização e necessidade de reformas no Estado.

A idéia que se passa é a de que o mundo agora deve buscar, dentro da lógica capitalista, o desenvolvimento sustentado, numa economia globalizada. Para isso são fundamentais reformas no Estado de modo que favoreça o livre comércio e a competitividade entre as empresas.

Com relação ao discurso do desenvolvimento econômico, Daniel Bell<sup>49</sup>, em artigo publicado em 1959, que trata do “fim da ideologia no mundo ocidental”, destaca com preocupação que o Estado burocrático e a política que ganha certo consenso, principalmente na África, na Ásia e mesmo na América Latina, se orienta cada vez mais por ideologias que não têm caráter universal. Bastante preocupante é o fato de essas novas ideologias estarem sendo forjadas por líderes políticos, quase sempre pragmáticos, com o foco prioritário no desenvolvimento econômico. Assim, em nome da ideologia do desenvolvimento econômico se justifica tudo.

No que se refere à globalização, a idéia que se passa, com muita ênfase nas escolas, é a de que todo mundo deve estar preparado para ser cidadão do mundo, principalmente os empresários. Na política, diz-se muito que os países não têm mais autonomia para decidir seus rumos por livre e espontânea vontade; as políticas devem agora estar em sintonia com a ordem internacional, onde prevalece uma forte competitividade entre os países para conquistar espaços na economia mundial integrada.

Essas idéias têm motivado o encaminhamento de políticas, em especial às relacionadas à educação, decididas fora do território nacional, mais especificamente nos órgãos

---

<sup>49</sup> Bell, Daniel. *O fim da ideologia*. Brasília: Editora UNB, 1980.

internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a UNESCO. Tendência que vem sendo captada por inúmeros trabalhos sobre as políticas educacionais brasileiras, sobretudo nos anos 90.

Na tentativa de buscar um entendimento mais preciso do processo de globalização muito citado na atualidade, recorremos a Otávio Ianni (2002)<sup>50</sup> que, ao dissertar sobre a sociedade civil mundial, defende com propriedade que:

“As sociedades contemporâneas, a despeito de suas diversidades e tensões internas e externas, estão articuladas numa sociedade global. Uma sociedade global no sentido de que compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, ainda que operando de modo desigual e contraditório. Neste contexto, as formas regionais e nacionais evidentemente continuam a subsistir e atuar. Os nacionalismos e regionalismos, sociais, econômicos, políticos, culturais, étnicos, lingüísticos, religiosos e outros podem até ressurgir, recrudescer. Mas o que começa a predominar, a apresentar-se como uma determinação básica, constitutiva, é a sociedade global, a totalidade na qual pouco a pouco tudo o mais começa a parecer parte, segmento, elo, momento. São singularidades ou particularidades cuja fisionomia possui ao menos um traço fundamental conferido pelo todo, pelos movimentos da sociedade civil global.” (p. 39)

Ianni tem razão, se considerarmos que a globalização, pelo menos no discurso político, cultural e econômico, vem ocupando um espaço enorme em nossas vidas. No Brasil, em especial, tem servido como explicação de muitos fenômenos da realidade – fenômenos dos mais simples (a moda, por exemplo) aos mais complexos (como a necessidade de implementação de modelos econômicos e políticos para nos tornarmos competitivos no mercado internacional).

Nesse contexto, como fica a soberania do Estado Nacional? O Estado Nacional diante da globalização continua tendo autonomia para decidir política e economicamente seu rumo: continua tendo condição de desenvolver políticas sociais de acordo com o interesse nacional? E a sociedade civil e suas organizações nacionais, como ficam diante da tomada de decisão política sob a perspectiva da globalização?

Destacamos que, nesse momento, entendemos genericamente como Estado:

---

<sup>50</sup> IANNI, Octavio. *A Sociedade global*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

“... organização política que, a partir de um determinado momento histórico, conquista, afirma e mantém a soberania sobre um determinado território, aí, exercendo, entre outras, as funções de regulação, coerção e controle social – funções essas também mutáveis e com configurações específicas, tornando-se, já na transição para a modernidade, gradualmente indispensável ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.”<sup>51</sup>

Quanto ao seu complemento, a Nação, como:

“... uma organização tendencialmente isomórfica de território, etnia, governo e identidade nacional.”<sup>52</sup>

Na busca dessas respostas, Claus Offe (2001)<sup>53</sup>, ao discutir a atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade, afirma a tese do enfraquecimento do Estado Nacional e de sua capacidade de governo frente ao processo de globalização. De acordo com Offe:

“A presença de conexões transnacionais intensificadas constrange e marca o destino das sociedades. Esse processo traz para a vida social e econômica local forças que estão, em sua maioria, fora do controle das elites políticas nacionais, até mesmo das mais determinadas.”  
(p.124)

Para Offe, a formação de conexões de regimes transnacionais, a integração supranacional, além de alianças militares transnacionais e regimes de regulação são alternativas ante a perda da capacidade do Estado de se auto-governar.

Ele aponta como saída para os Estados nacionais a organização em modelos como os da União Européia, ASEAN, NAFTA e Mercosul, assim como várias alianças militares transnacionais e regimes de regulação.

---

<sup>51</sup> AFONSO, A. J. “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional”. In: *Educação e Sociedade*, 22 (75) : 15-32, 2001.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> OFFE, C. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.

No que se refere às organizações multilaterais e de regimes políticos de integração internacionais, na mesma direção de Offe, Almerindo Afonso (2001)<sup>54</sup> afirma:

“... algumas perspectivas que sustentam e aprofundam um contínuo e interessante debate em torno das raízes históricas em torno da globalização e das suas dimensões sociológicas, ideológicas, econômicas, políticas e culturais, não deixam de apresentar a este propósito um amplo consenso relativamente a um facto que quero reconvocar neste contexto: é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Européia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI) (...)” (p. 24)

Por outro lado, num interessante estudo sobre a globalização econômica, os autores ingleses Hirst e Thompson (1998)<sup>55</sup>, destacando que o tema globalização virou moda e que falta mais rigor nas análises existentes para confrontar com a retórica, tanto dos entusiastas quanto dos críticos da globalização, mostram que é preciso mais atenção quando se fala de globalização e de enfraquecimento do Estado Nacional.

Esses autores e pesquisadores admitem que, de fato, ocorre no mundo atual a expansão das transações internacionais, principalmente as transações financeiras. Admitem também que o progresso técnico em áreas como a informática e telecomunicações, associado com a diminuição dos custos de transportes, favorece a integração dos mercados internacionais e nacionais.

No entanto, não identificam um modelo explícito de uma nova economia global, nem mesmo há referências para uma mudança na economia de estágios anteriores no que se refere à questão internacional. Para eles:

“Falta na verdade um modelo claro para que possamos falar em transnacionalização de setores e processos que demonstre evidência de crescimento de uma economia dominada por forças autônomas do mercado.”

---

<sup>54</sup> AFONSO, A. J. “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional”. In: *Educação e Sociedade*, 22 (75) : 15-32, 2001.

<sup>55</sup> HIRST, P. e THOMPSON. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Ressalvam que os mercados nacionais continuam preponderantes e que a demanda interna continua respondendo de forma expressiva pelo consumo de bens de serviços e pelo grosso dos empregos. A poupança externa financia pouco o capitalismo fixo. A circulação das pessoas é cada vez mais restrita. As grandes empresas são nacionais, não se desvinculam de seus territórios. O grosso das poupanças fica nos países onde são geradas. Os recursos externos são de curto prazo.

Nesse sentido, a globalização está mais próxima de um mito, uma ideologia que muitas vezes funciona para paralisar a iniciativa política e econômica dos Estados nacionais.

Assim, no que se refere à autonomia do Estado, lembrando que o Estado moderno é um fenômeno relativamente recente e que a soberania, em sua forma moderna, é uma exigência política altamente singular – para controle exclusivo de um território definido – Hirst e Thompson<sup>56</sup> defendem que o Estado nacional tem papel significativo na governabilidade econômica, no nível dos processos nacionais e internacionais, na provisão da legitimidade aos mecanismos de governabilidade supranacional e subnacional e na garantia da responsabilidade central de controle do território – a regulação das populações.

Hirst e Thompson afirmam:

“Ao mesmo tempo em que a capacidade de governabilidade do Estado mudou e, em relação a muitos aspectos (especialmente no que diz respeito à administração macroeconômica nacional), enfraqueceu consideravelmente, ele permanece uma instância crucial, especialmente em termos de criar as condições para uma efetiva governabilidade internacional.” (pp. 263/264)

Nessa mesma temática e tomando como exemplo o Brasil para falar da soberania, Milton Santos (2001) nos ensina:

“Com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado Nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficiência. Sem dúvida, a noção de soberania teve de ser revista, face aos sistemas

---

<sup>56</sup> Idem.

transgressores de âmbito planetário, cujo exercício violento acentua a porosidade das fronteiras. Estes são, sobretudo, a informação e a finança, cuja fluidez se multiplica graças às maravilhas das técnicas contemporânea. Mas é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre sua força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior, capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta.” (p. 77)

Milton Santos (2001) discorda da tese do enfraquecimento do Estado Nacional e situa sua força na capacidade de fazer valer, de viabilizar e de legitimar os ditos projetos das instituições que visam o bem comum autenticamente e não de forma dissimulada. O autor pondera que o Estado prossegue forte, apesar da propagação de discursos infundados afirmando o contrário. Segundo ele, a prova dessa força do Estado é justamente a falta de força normativa das empresas internacionais e instituições supranacionais na imposição isolada de suas vontades políticas e econômicas em cada região.

Sabemos, destaca o autor, que as empresas transnacionais conseguem impor comportamentos condizentes com seus interesses a outras empresas e instituições dos territórios em que se instalam, e que o fazem ora por meio de suas normas de produção e de trabalho, ora através de seus modos de financiamento e de cooperação com outras firmas.

Contudo, continua Santos:

“a vida de uma empresa vai além do mero processo técnico de produção e alcança todo o entorno, a começar pelo próprio mercado e incluindo também as infra-estruturas geográficas de apoio, sem o que ela não pode ter êxito. É o Estado nacional que, afinal, regula o mundo financeiro e constrói infra-estruturas, atribuindo, assim, a grandes empresas escolhidas a condição de sua viabilidade.” (p.77)

Da mesma maneira, as instituições supranacionais, tais como o FMI, o Banco Mundial, as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio, também dependem das decisões internas próprias de cada país para dotar de eficácia seus editos ou recomendações.

Nesse cenário, o professor Milton Santos destaca o papel dos bancos centrais como correntes de transmissão entre as vontades políticas externas e a ausência da afirmação de uma vontade política interna. A frequência com que a direção desses bancos centrais recai em mãos mais compromissadas com ideários financeiros internacionais do que com interesses

nacionais efetivos, numa atuação que se dá inclusive acima do Parlamento, evidencia a importância desses órgãos nesse embate de forças.

Embate de peso, já que a cessão da soberania, longe de ser natural, inelutável ou automática, depende da maneira como cada governo nacional decide adentrar o chamado mundo globalizado. Ainda seguindo as palavras de Milton Santos:

“O Estado altera suas regras e feições num jogo combinado de influências externas e realidades internas. Mas não há apenas um caminho e este não é obrigatoriamente o da passividade. Por conseguinte, não é verdade que a globalização impeça a constituição de um projeto nacional. Sem isso, os governos ficam a mercê de exigências externas, por mais descabidas que sejam.” (pp. 77/78)

Com base nas discussões sobre globalização que fizemos aqui, é possível ter uma idéia sobre o que está por detrás da perda ou não da autonomia do Estado.

Se por um lado, ocorre o processo de globalização ou como diz Renato Ortiz, o processo de mundialização, onde nitidamente novas técnicas de acumulação capitalista buscam se universalizar, favorecidas pelas telecomunicações, pelo avanço nas formas de transportes. Por outro lado, não se trata de um processo de constituição, pura e simplesmente, de um mundo único, regido por organismos internacionais.

Pelo contrário, nesse processo, o mundo parece se tornar cada dia mais diferenciado, pluralizado e integrado num grande sistema, onde o Estado exerce, ou tem potencial para exercer, um grande poder e autonomia na tomada de decisões sobre seu rumo.

Em outras palavras, o Estado nacional tem tudo para caminhar na direção de firmar sua soberania, num processo de interdependência entre as nações.

Nesse processo todo, a capacidade do Estado de formular e desenvolver políticas torna-se essencial. Para isso, necessita se firmar como soberano e se voltar para o fortalecimento de suas bases internas, sem é claro, deixar de interagir externamente.

É importante estarmos atentos para os mecanismos externos que buscam enfraquecer todo e qualquer projeto de Estado-Nação na intenção de ampliar mercados e poder. Principalmente os mecanismos internacionais que agem em nome de uma pseudo-globalização para interferir nas decisões políticas internas aos países.

Entretanto, essa análise nos leva a crer que a promoção de uma determinada qualidade da educação tem de estar articulada com um projeto soberano nacional, sem perder os referenciais externos. Isso nos parece condição primordial.

Aliás, nossa Constituição Federal a esse respeito não deixa dúvidas, e afirma os princípios fundamentais do nosso Estado: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Ainda coloca como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade com redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No que se refere às relações internacionais, declara a independência nacional e a plena valorização dos direitos humanos, confia na autodeterminação dos povos e na não-intervenção, na igualdade entre os Estados e na defesa da Paz. Aposta na solução pacífica dos conflitos e no repúdio ao terrorismo e ao racismo e, por fim, deposita sua esperança na cooperação para o progresso da humanidade<sup>57</sup>.

Considerando agora o tema das reformas no Estado, cabe perguntar, afinal, como o Estado brasileiro vem enfrentando a questão das relações internacionais na direção de construir sua soberania? Sobre essa questão vamos nos debruçar agora, visto que, se compreendermos melhor esse processo, certamente iluminaremos mais o caminho para discutirmos a qualidade da educação articulada a um projeto de Estado Soberano.

De imediato, tracemos um perfil do paradigma neoliberal de Estado, que parece crer na perda da autonomia do Estado nacional. Depois vamos abordar o paradigma de Estado de Bem-Estar social, que se consolidou em boa parte do mundo capitalista, sobretudo no período da guerra fria e que hoje é tido como um modelo esgotado de Estado, mas que resiste às mudanças impostas, sobretudo pelos neoliberais, e acabam abrindo novas perspectivas para se pensar novas possibilidades de constituição de Estado nacional. Por fim, para clarearmos um pouco mais nossa discussão sobre o Estado nacional na atualidade, buscaremos identificar alguns pensamentos que – acompanhando as mudanças sociais, políticas e econômicas e a demanda evidente por mudanças no contrato social ora vigente – procuram contribuir com a

---

<sup>57</sup> Constituição Federal do Brasil, 1988.

construção de um novo paradigma de Estado soberano, com autonomia para formulação e encaminhamento de políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade que o constitui e lhe confia sua proteção, sua liberdade e seu futuro; um Estado, sobretudo, democrático, que preze sobremaneira a liberdade e que seja justo.

Nessa perspectiva, a doutrina neoliberal e a autonomia do Estado ganham a pauta dos debates. Diante da discussão que trata da soberania do Estado e de reformas com garantia de autonomia, nossa atenção agora segue na direção de compreender o projeto neoliberal de sociedade e de Estado e a concepção de educação de qualidade que emerge dele.

Grosso modo, o projeto neoliberal é constituído por um pensamento, que até então – antes da quebra da Argentina e da bancarrota brasileira em 2001 e 2002 – vigorava hegemônico no Brasil e na América Latina. De certa maneira, ainda possui muita força por aqui, pois se materializou nas estruturas do Estado e na cultura política e econômica brasileira.

Perry Anderson (1995)<sup>58</sup>, analisando o projeto neoliberal para o mundo, aponta que seus pressupostos surgem após a segunda guerra mundial e foi forjado por um movimento ideológico de representação mundial.

Tal movimento foca sua ação teórica e política contra “o Estado de Bem-Estar Social” – contra o Estado Intervencionista que, de acordo com os neoliberais, representa uma grande ameaça para a liberdade econômica e política.

De acordo com Anderson, o neoliberalismo começa a se configurar em 1944, mas ganha força mesmo com a crise do petróleo em 1973, quando o sistema capitalista sofre com uma profunda recessão.

No processo de construção de sua hegemonia, os neoliberais concentram suas críticas, dentre outras, no poder dos sindicatos e nos movimentos dos operários. Segundo os neoliberais, esses movimentos pressionam o Estado a investir em políticas sociais, promovendo, assim, baixas taxas de lucros e ainda processos inflacionários.

---

<sup>58</sup> ANDERSON, Perry. In SADER, Emir e GENTILE, Pablo (org). *Pós - neoliberalismo*. As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo. Paz e Terra, 1995.

Então, os neoliberais forjam uma cartilha com pressupostos econômicos e políticos e passam a impô-la aos Estados nacionais por meio de diferentes mecanismos coercitivos e ideológicos, sob a bandeira da modernização.

Os pontos principais dessa cartilha são: a prioridade pelos Estados de políticas monetárias que mantenham a moeda estável, a disciplina orçamentária com a diminuição substancial dos gastos públicos, inclusive diminuindo gastos no setor social, a instauração de uma taxa natural de desemprego para diminuir o poder de pressão dos trabalhadores, o incentivo para os agentes econômicos por meio da diminuição dos impostos.

Convictos, os agentes neoliberais agem politicamente, na maioria das vezes, de forma dissimulada, se pautando em análises microeconômicas para tomar medidas macroeconômicas. No campo social, propõem que as responsabilidades do Estado sejam compartilhadas com a sociedade civil e com o próprio indivíduo; também procuram embutir na sociedade a concepção de eficiência e eficácia, típica do mundo das empresas, contra o que chamam de “burocratismo estatal”.

Nesse sentido, a educação pública passa à mira dos ataques neoliberais.

Na relação de compartilhar obrigações com o Estado, os defensores do neoliberalismo acreditam, ou querem que acreditemos, que o mercado pode se tornar o principal mecanismo de regulação social.

A esse respeito o economista Celso Furtado<sup>59</sup>, alerta:

“Até hoje eles (os neoliberais) não largaram a idéia de ter o controle completo da economia.”  
(p.33)

Para implantar e implementar suas concepções, os neoliberais utilizam diferentes mecanismos: provocam a ruptura com a idéia de empresa pública como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico soberano; propõem a desregulamentação das atividades econômicas e sociais típicas do Estado de Bem-Estar e a regulamentação que garanta a plena autonomia das empresas para atuarem no campo econômico e social. Ainda no campo social, buscam a reversão de padrões universais de proteção social e a particularização

---

<sup>59</sup> FURTADO, Celso. In: Revista Caros Amigos. ano VI, número 71, São Paulo: Editora Casa Amarela, fev./2003.

dos benefícios sociais que o Estado Republicano de Bem-Estar Social sempre se propôs a promover para todos.

Os neoliberais assumem como pressuposto em sua doutrina a desigualdade como um valor positivo e essencial para a concorrência e para o desenvolvimento econômico do capitalismo – as desigualdades geram a competição. Ao atacar o Estado Intervencionista, acabam propondo o desmonte dos instrumentos de manutenção da soberania nacional com a privatização de setores até então considerados estratégicos para o desenvolvimento dos Estados nacionais.

Na visão de Boaventura de Souza Santos<sup>60</sup>, os neoliberais trabalham com a concepção de Estado-Empresa e operam com duas recomendações básicas:

“... privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide desse último.” (p. 263)

Nunca é tarde lembrar que o projeto neoliberal, da forma e pelo contexto que se implantou no Brasil, não deixou grandes margens para saídas bruscas de seu modelo. Também por não haver propostas maduras suficientes para fazer-lhe frente, pois a queda do muro de Berlim representou a “pá de cal” no socialismo real e abalou todo o pensamento de esquerda que busca até hoje estratégias para fazer o enfrentamento social e político nesse campo capitalista.

Perry Anderson salienta que a primeira grande intervenção do Estado para implantar os ideais neoliberais ocorreu na década de 80. Neste contexto a, então “Dama de Ferro” Margaret Thatcher, primeira ministra da Inglaterra na época, foi ágil e exemplar na aplicação da cartilha. De acordo com Anderson:

“Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controle sobre os fluxos

---

<sup>60</sup> SANTOS, B.S. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.

financeiro, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E – finalmente –, essa foi uma medida surpreendentemente tardia, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água.” (p. 12)

Na mesma direção, ainda de acordo com Anderson, os Estados Unidos buscaram se enquadrar nos dogmas neoliberais. No entanto, o fizeram de forma diferente. Apesar de terem tomado medidas para favorecer os ricos – diminuindo impostos, elevando as taxas de juros e aplastando greves – a prioridade foi a contração de gastos públicos para o investimento militar, na época, para fazer frente à então União Soviética.

Já em outros países do continente Europeu notam-se outras experiências de aplicação das políticas neoliberais. Nas palavras de Anderson:

“... um neoliberalismo mais cauteloso e matizado que as potências anglo-saxônicas, mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, mais do que nos gastos sociais ou no enfrentamento deliberado com os sindicatos.” (p. 13)

Por outro lado, na Austrália e na Nova Zelândia o Estado de Bem-Estar Social foi dilacerado, muito mais que na Inglaterra, pela adoção irrestrita dos dogmas neoliberais.

De nosso lado, na América Latina, o Chile, do ditador Pinochet, uma década antes da Inglaterra, foi o grande pioneiro na adoção de políticas neoliberais. A ditadura de Pinochet emplacou uma política neoliberal de:

“... desregulamentação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos.” (Anderson, p. 19)

No Brasil o neoliberalismo chega efetivamente colado na idéia ideológica de que havíamos – com a queda do muro de Berlim e o desmoronamento do socialismo real – chegado ao fim da história. Essa idéia foi muito forte e avassaladora, sobretudo no pensamento de parte da elite nacional, acostumada a ser subalterna até no pensamento. Por outro lado, nossos intelectuais de esquerda e críticos ao modelo foram acudados, tidos como ultrapassados, retrógrados. Muitos medíocres se tornaram protagonistas do pensamento (tido como único) neoliberal e ganharam considerável espaço no cenário político e intelectual do país.

Francisco de Oliveira (1995) analisa a situação e adverte que, quando as políticas neoliberais chegam ao Brasil, são tratadas ironicamente, o que diminui a percepção de sua dose letal. Nas palavras dele<sup>61</sup>, fazendo referência à aplicação das políticas neoliberais no Brasil:

“devido ao nosso complexo de inferioridade que nos foi injetado por um trabalho ideológico de longa duração somos tentados a rir primeiro e a refletir depois.” (p.24)

Na mesma direção, o economista Bresser Pereira<sup>62</sup>, liberal assumido, aponta o fato de que o nosso fracasso econômico por seguir a doutrina neoliberal está em parte na incompetência técnica e intelectual, somada à postura de medo, mesquinhez e subordinação passiva aos interesses do FMI e de Washington.

O fato é que ao chegar ao Brasil, as políticas neoliberais encontraram campo fértil: um Estado recém saído da ditadura, com taxas inflacionárias exorbitantes, completamente endividado e sem ter um projeto nacional de desenvolvimento claro. Nesse contexto, a burguesia nacional passa a fazer aclames à desestatização e pelo fim do intervencionismo do Estado. A mesma burguesia conservadora que se apequena diante de qualquer projeto de emancipação da nação brasileira (como bem mostra Florestan Fernandes em sua obra “A Revolução Burguesa no Brasil”<sup>63</sup> e Raymundo Faoro em “Os Donos do Poder”<sup>64</sup>).

Nunca é tarde para lembrar que o Brasil tem sua história anti-republicana pautada na estrutura agrária e no patrimonialismo industrial, no sistema bancário rentista e nos hábitos de uma elite que alia sonegação de impostos e concentração de renda, além de autoritarismo.

Foi no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) que o projeto neoliberal no Brasil tomou corpo mais robusto.

Antes, o governo de outro Fernando, Collor de Mello, havia alçado vôo nesse rumo, mas de forma desastrada e aventureira, o que culminou com sua saída forçada do governo.

---

<sup>61</sup> OLIVEIRA, F. In SADER, Emir e GENTILE, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo*. As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo. Paz e Terra, 1995.

<sup>62</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira.” In: Revista ADUSP, 2000, pág. 40.

<sup>63</sup> FERNANDES, Florestan. *Tensões na educação*. Salvador: Sarah Letras, 1995. 61p.

<sup>64</sup> FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

Não precisamos recorrer a nenhum especialista para verificarmos que a tentativa de construção de um Estado neoliberal no Brasil levou a economia a ter um crescimento medíocre, fez a dívida pública e privada crescer ainda mais, e promoveu a ocorrência de um forte processo de desnacionalização do setor produtivo – com a privatização de setores antes tidos como essenciais – agravando os problemas sociais. Nas palavras do economista Aloysio Biondi<sup>65</sup>:

“... o Brasil neoliberal começa priorizando as importações e o capital financeiro. A valorização da moeda contribui substancialmente para essa política econômica. Essa política gera desemprego, queda na produtividade e mais endividamento. Ainda destrói o patrimônio nacional conquistado a duras penas pela sociedade brasileira por meio das privatizações e substituição da indústria nacional pelas multinacionais.”

Destacamos que, ao adotar de forma irrestrita a política neoliberal, de acordo com Luiz Carlos Belluzzo <sup>66</sup>:

“... o Brasil abre mão de sua capacidade de auto-governança.”

Como constata Aloysio Biondi<sup>67</sup>, a queda da produção leva o Brasil a importar mais e a substituir as indústrias nacionais por multinacionais.

Aloysio Biondi<sup>68</sup> destaca que no governo neoliberal brasileiro da década de 90, devido à grande dívida externa, o rombo do tesouro chega a 7% do PIB. Sob o argumento de evitar fugas de capitais, que já eram imensas, o governo neoliberal encaminhou como saída tomar empréstimos no exterior. Criou os “títulos pós-fixados”. Esses títulos favoreceram por demais o capital especulativo que entrava no País em forma de empréstimo e ao sair eram pagos com rendimentos calculados com base nas taxas de juros. Como balanço final do governo neoliberal:

“... por meio de uma política neoliberal, causou um rombo no tesouro imenso com a emissão de lucros para o exterior, déficit na balança comercial e com a levada de lucros para fora por meio do turismo internacional. A emissão de lucros para o exterior cresceu 10 vezes.”

---

<sup>65</sup> Revista Educação, ano 25, número 215, março de 1999, p. 31.

<sup>66</sup> Revista Carta Capital, dezembro de 2004, p. 51.

<sup>67</sup> Revista Educação, ano 25, número 215, março de 1999.

<sup>68</sup> Idem, p. 31.

Tendo em vista o neoliberalismo e seus resultados para a acumulação capitalista, atualmente é possível fazer análises e críticas ao modelo de Estado proposto pelos neoliberais de uma forma mais objetiva e científica, isso dada a sua implantação e, em muitos casos, esgotamento em diversas regiões do planeta. Vide o caso da Argentina.

Nesse momento, vamos expressar alguns argumentos de intelectuais e pesquisadores sobre os resultados da aplicação das políticas neoliberais no mundo e, em especial, no Brasil.

Fazendo um breve balanço da implementação dos ideais das receitas neoliberais, sobretudo nos países desenvolvidos e da Europa, Perry Anderson (1995) mostra que:

“A prioridade mais imediata do neoliberalismo era deter a inflação dos anos 70. Nesse aspecto, seu êxito foi inegável. No conjunto dos países da OCDE, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2% entre os anos 70 e 80, e a tendência de queda continua nos anos 90. A deflação, por sua vez, deveria ser a condição para a recuperação dos lucros. Também nesse sentido o neoliberalismo obteve êxitos reais. Se, nos 70, a taxa de lucro nos países da OCDE caiu em cerca de 4,2%, nos anos 80 aumentou 4,7%. Essa recuperação foi ainda mais impressionante na Europa Ocidental como um todo, de 5,4 pontos negativos para 5,3 pontos positivos. A razão dessa transformação foi, sem dúvida, a derrota do movimento sindical, expressado na queda drástica do número de greves nos anos 80 e numa notável contenção dos salários. Essa nova postura sindical, muito mais moderada, por sua vez, em grande parte era produto de um terceiro êxito do neoliberalismo, ou seja, o crescimento das taxas de desemprego, concebido como um mecanismo natural e necessário de qualquer economia de mercado eficiente. A taxa média de desemprego nos países da OCDE, que havia ficado em torno de 4% nos anos 70, pelo menos duplicou na década de 80. Também esse foi um resultado satisfatório. Finalmente, o grau de desigualdade – outro objetivo sumamente importante para o neoliberalismo – aumentou significativamente no conjunto dos países da OCDE: a tributação dos salários mais altos caiu 20% em média nos anos 80, e os valores das bolsas aumentaram quatro vezes mais rapidamente do que os salários.” (1995, p. 15)

Por outro lado, o que é muito grave, as conquistas neoliberais não foram capazes de reanimar o capitalismo mundial:

“... apesar de todas as condições institucionais criadas em favor do capital – a taxa de acumulação, ou seja, da efetiva inversão em um parque de equipamentos produtivos, não apenas não cresceu durante os anos 80, como caiu em relação a seus níveis – já médios – dos anos 70. No conjunto dos países do capitalismo avançado, as cifras são de um incremento

anual de 5,5% nos anos 60, de 3,6% nos anos 70, e nada mais do que 2,9% nos anos 80. Uma curva absolutamente descendente.” (Anderson, pp. 15 e 16)

Contudo, a questão que se coloca é a seguinte: *qual o motivo desse aparente fracasso relacionado à acumulação capitalista?*

Perry Anderson (1995) aponta, em linhas gerais, três grandes motivos: a desregulamentação financeira incentivou o investimento especulativo e não na produção; houve um acentuado gasto social com o desemprego alarmante; por último, houve um acentuado aumento dos aposentados, o que obrigou o Estado a pagar mais pensões. Contudo, o Estado passou a consumir mais para arcar com as conseqüências das políticas neoliberais.

Um outro aspecto que merece toda nossa atenção se refere à capacidade de resistência aos ataques neoliberais dos Estados de Bem-Estar Social forjados entre os anos 30 e 70 do século XX. Inclusive, é importante destacar que a concepção de Estado de Bem-Estar Social anda muito em moda na atualidade, principalmente nas bocas de muitos políticos. O Presidente Lula, por exemplo, não cansa de dizer que está promovendo um Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Assim, vamos estudar agora um pouco sobre a concepção de *Welfare State* e as bases que o sustentam frente a uma concepção de Estado neoliberal. Com isso, poderemos verificar de onde emana seu potencial de resistência e seus pontos frágeis, sobretudo no que se refere à proposta de garantia e promoção dos direitos sociais, onde é alvo de ataque dos defensores do neoliberalismo.

A saber, o Estado de Bem-Estar Social é caracterizado como sendo responsável pela expansão e institucionalização dos programas de proteção social, como: direito à educação, habitação, saúde, aposentadoria...

Seu apogeu se deu após a 2ª Guerra Mundial numa conjuntura marcada pela necessidade de rearticulação da economia mundial, até então, desestruturada pela guerra, pela necessidade do capitalismo de se colocar em constante alerta contra a ameaça comunista, pela estruturação produtiva baseada no taylorismo/fordismo, pela viabilidade do pleno emprego e, sobretudo, pelos altos índices de crescimento econômico alcançado.

Em seu desenvolvimento, ocorreu uma verdadeira expansão da conquista da cidadania (conquista dos direitos civis, sociais e políticos, em especial dos direitos sociais), o fortalecimento dos movimentos sociais, em especial dos sindicatos e o crescente aumento com os gastos públicos.

Vale ressaltar que os direitos civis e políticos não foram valores máximos do Welfare State. Nos países em desenvolvimento e nos países comunistas prevaleciam governos ditatoriais, embora consideremos que há diferenças ideológicas extremas entre as ditaduras comunistas e as ditaduras capitalistas. Ressaltamos também que as conquistas que marcam o apogeu do Estado de Bem-Estar Social não ocorreram da mesma forma nos Estados que optaram pela sua implementação. Na verdade, o Estado de Bem-Estar Social se deu mesmo em profundidade nos países desenvolvidos. Nos países periféricos do sistema sua implantação foi débil.

O período, que durou até meados de 1970 (época da grande crise de acumulação do capitalismo, conhecida com a crise do petróleo), também foi marcado pelo rápido avanço no campo da ciência, das técnicas e da tecnologia, pela maior acessibilidade aos conhecimentos e pelo extraordinário avanço no campo da comunicação que possibilitou uma integração mundial em tempo real.

Temos que considerar mais uma vez que, embora essas marcas sejam próprias do Estado de Bem-Estar, é certo que assumem configurações próprias e muitas vezes extremamente diferentes nos países em que se desenvolvem.

Em recente trabalho, Marte T.S. Arrectche<sup>69</sup> - dissertando sobre a emergência e desenvolvimento do Welfare State e suas teorias explicativas, na busca de contribuir com a organização da produção teórica sobre o tema e levantar argumentos analíticos – identifica claramente argumentos de ordem econômica e política que contribuem para esclarecer a emergência e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar.

Por meio desses argumentos é possível também esclarecer um pouco mais o potencial de resistência do Estado de Bem-Estar frente às políticas neoliberais que propõe o “Estado Mínimo”.

---

<sup>69</sup> ARRETCHE, M. T. *Emergência e desenvolvimento do welfare state*. Teorias explicativas. Rio de Janeiro: BIB, 39, 1995.

De acordo com Arrectche<sup>70</sup>, os argumentos que explicam o Welfare State pela ordem econômica apontam uma relação entre a emergência do mesmo com os impactos do processo de industrialização do capital sobre as formas de atuação do Estado. Já os de ordem política, apontam para o Welfare State como resultado da ampliação progressiva dos direitos civis, sociais e políticos.

Considerando as diferentes vertentes o que mais chama a atenção é a natureza e aplicação dos recursos públicos e o poder do Estado sobre o mercado e sobre o setor produtivo. Nesse processo, há uma grande malha de Estados que se diferenciam. Como afirma Arrectche:

“Neste movimento, as imensas diferenças nas formas institucionais de provisão de serviços sociais impuseram, até mesmo de um ponto de vista empírico, a questão de variabilidade dos sistemas de proteção social.” (p. 35)

E continua:

“As explicações dessa variação deram origem a argumentos de ordem política institucional e histórica, de forte presença nas pesquisas mais recentes. Tais argumentos acentuam o welfare state como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflito nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania.” (Arrectche, 1994, p.35)

Na direção de apontar uma das formas de emergência e desenvolvimento do Welfare State como campo de escolhas de solução de conflitos, Sonia Draibe<sup>71</sup>, num trabalho que se propõe a indagar o sentido das transformações que vêm alterando a fisionomia dos sistemas latino-americanos de proteção social, faz uma breve análise de seu desenvolvimento nos países latino-americanos. Ela constata que:

“Os países latino-americanos lograram construir, até os anos 70, as estruturas básicas do Welfare State, porém de modo imperfeito e deformado, devido a dois conjuntos principais de motivos: os estruturais e os institucionais e organizacionais.” (Draibe, p.3)

---

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> DRAIBE, Sonia. “Uma nova institucionalidade das políticas públicas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais.” In: São Paulo em perspectiva. Vol. 11 (4), 1997.

Como referência para o aspecto estrutural, Sonia Draibe aponta para o alto grau de exclusão social e baixa equidade com que se desempenhavam as políticas e os programas sociais da região. Segundo ela, os estudos apontam para as origens sociológica da exclusão, apoiada em vetores de desigualdades socioeconômica:

“... as de renda, as urbano-rurais, as regionais (interprovinciais), além das de cor, raça e gênero.” (p. 4)

De um modo geral, segundo Draibe<sup>72</sup>, as políticas sociais na maioria dos países latino-americanos tendiam a beneficiar aqueles grupos com maior potencial de barganha e organização, excluindo aqueles mais fragilizados na organização e no poder político.

Por outro lado, o Estado de Bem-Estar Social latino-americano, muito em função do passado colonial, esbarrou na heterogeneidade social: a demanda por políticas públicas sempre foi imensa. A dívida social desses países é gigantesca, vide mapa da exclusão no Brasil.

No que se refere às razões de ordem institucional e organizacional, Draibe cita, com relação ao Estado:

“... alto grau de centralização; débeis capacidades regulatória e de implementação das políticas sociais nos níveis subnacionais de governo; comportamentos fortemente corporativistas por parte dos corpos profissionais ligados aos grandes subsistemas de políticas; e, finalmente, fraca tradição participativa da sociedade na implementação e operação dos programas.” (1997, p. 4)

Mesmo com observações da debilidade do Welfare State em todos os países latino-americanos, Sonia Draibe<sup>73</sup> reconhece que o Estado de Bem-Estar Social, mesmo que imperfeito, significou muitos avanços positivos na direção de atribuir ao Estado o papel de redistribuir a riqueza de forma institucional. Nesse sentido ela observa:

“Ao longo de períodos de industrialização e urbanização, o Estado desenvolvimentista, na América Latina, amadureceu também a dimensão social de sua intervenção, mas o fez sob as características assinaladas. Sem ter sido generoso e sem mesmo ter garantido o efetivo bem

---

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Idem.

estar e cidadania, ainda assim, do ponto de vista de sua estrutura e dinâmica, moldou-se também como Estado de Bem-Estar Social. Pelas suas virtudes, foi sob essa forma, que se cumpriu a promessa desenvolvimentista da incorporação das massas. Pelas suas insuficiências e distorções, esta frágil modalidade de progresso social fez da crise do desenvolvimentismo um episódio de profunda frustração histórica. Com esse legado, os sistemas de proteção social foram submetidos, desde o início dos anos 80, às múltiplas e desencontradas pressões da democratização, da crise e dos ajustamentos.” (p. 5)

Essa constatação, feita acima, nos permite dizer que a resistência do Estado de Bem-Estar Social tem uma dimensão cultural muito forte. Em síntese, os Estados de Bem-Estar têm suas estruturas e benefícios entrelaçados às estruturas sociais que eles próprios remodelaram. Nessa direção afirma King (1987) <sup>74</sup>:

“Os Estados de bem-estar, quaisquer que sejam suas diferenças institucionais, estão profundamente integrados à estrutura social e política das sociedades industriais contemporâneas.” (p.53)

E como explica o mesmo King<sup>75</sup>:

“... há significativa diversidade entre os tipos de estado de bem-estar social implementados nas democracias industriais ocidentais, com alguns deles – como a Suécia ou a Inglaterra – vultosos, e outros – como os Estados Unidos – de menor alcance.” (p. 61)

De uma maneira geral, os Estados de Bem-Estar Social, em suas diferentes configurações, resistem de uma forma surpreendente e de diferentes maneiras às reformas neoliberais, tendo mais êxito nos países em que se desenvolveu mais plenamente e seus valores foram incorporados pela população.

Numa perspectiva de re-estabelecer a articulação entre política e economia relacionada com a emergência e desenvolvimento do Welfare State, e criticando as vertentes economicistas, Maria Lucia Werneck Vianna<sup>76</sup> rejeita a tese de que a crise do Estado de Bem-Estar Social vem a ser irremediável frente à tese da globalização da economia e às políticas

---

<sup>74</sup> KING, D. “O Estado e as estruturas sociais de bem-estar”. In: Novos Estudos CEBRAP, 22. São Paulo, 1988.

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> VIANNA, M.L.W. “Política versus Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar Social”. In: GERSCHMAN, S. e VIANNA, M.L.W. (org). *A miragem da pós-modernidade*. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1997.

neoliberais. Para justificar sua argumentação, cita dados de organismos internacionais que apontam para uma resistência do Welfare State frente à nova ordem econômica. Diz Maria Lucia:

“Entretanto, ainda aqui, as informações disponíveis não apontam nem para a consumação do desmonte nem para a destruição das bases de apoio do Welfare State. As já referidas reformas da seguridade social em alguns países fornecem evidências de que as respostas não têm sido unívocas, são políticas, e mais: a maior ou menor vulnerabilidade dos Welfare States aos ditames do novo contexto econômico tem a ver com a vitalidade dos mecanismos neocorporativos (ou equivalentes funcionais) que sempre lhes deram suporte.” (p. 162)

E continua:

“O Estado de Bem-Estar Social, portanto, continua a ser uma referência decisiva na concretização dos direitos de cidadania. E sua sustentação não parece ter sofrido os abalos propagandeados. Os autores que batem na tecla do não desmantelamento, reproduzindo informações comprobatórias da resistência, invariavelmente empreendida pelos Estados nacionais, ao autoritarismo do mercado globalizado, sublinham dois grandes *issues*, ambos aqui já insinuados quase à exaustão. O primeiro consiste no reconhecimento do caráter político – vale repetir mais uma vez – da movimentação que freia a suposta irreversibilidade econômica; o segundo, que especifica tal caráter político, sugere que a possibilidade, maior ou menor, do êxito da dita movimentação, se situa no formato de articulação dos interesses envolvidos.” (p.166)

Na busca de novos paradigmas de Estado nacional diante da nova ordem mundial, atualmente, dadas as condições sociais, políticas e econômicas numa perspectiva global, ecoam muitos coros pela reforma do Estado nacional. A premissa básica é a de que o modelo de Estado nacional, forjado no pós-guerra e no âmbito da guerra fria e do modo fordista/taylorista de produção capitalista não responde mais às exigências da atualidade, onde figuram, dentre outras, a globalização, a competitividade e as demandas por melhores condições de vida individual e social.

Essa premissa tem instigado muitos intelectuais a pesquisar e propor alternativas de Estado. A esse respeito, Marco Aurélio Nogueira (2004)<sup>77</sup>, ao dissertar sobre “um Estado para

---

<sup>77</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

a Sociedade Civil” se refere às configurações dos Estados Latino-Americanos na atualidade como sendo ultrapassada e carente de reformas estruturais. De acordo com o autor:

“O Estado precisa ser reinventado de novo, reestatizado, fundado novamente. Se um Estado é indispensável, não é porque a sociedade, a democracia ou a sociedade civil precise de um tutor, mas o contrário: é porque essa é uma das condições para que elas sejam mais autônomas e potentes. O Estado vale não por sua capacidade de pressão ou de limitação, mas por sua densidade ambiental, não por seu peso ou sua presença, mas por sua leveza e ausência. Se a questão é viver democraticamente – ou seja, viver não apenas sob o poder de todos, mas sob a construção permanente de um todo – não há por que localizar a política no Estado. Nem por que imaginá-la fora dele.”

E prossegue:

“A sociedade regulada de Gramsci ou a democracia verdadeira de Marx trazem consigo o desaparecimento do Estado, mas não deixam de projetar uma forma estatal de vida. Reconhecem a possibilidade efetiva da dissolução, mas imaginam ‘o elemento Estado-coerção em processo de esgotamento à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético, ou sociedade civil)’ (Gramsci, 2000 b,p.244). Pensada como auto-emancipação do gênero humano, a ‘verdadeira democracia’, no fundo, é uma espécie de ‘Estado sem Estado’. Em vez de deixar livre o Estado, ela o converte em um órgão ‘completamente subordinado à sociedade’. O ‘Estado do futuro’ será mais do que ‘máquina de governo’ financiada pelos impostos; suas novas funções sociais – ‘análogas às atuais funções do Estado’ - terão de ser cuidadosamente projetadas, para que a ‘opressão política’ possa se converter em ‘administração das coisas.’” (Marx, 1976, v.3, p.22-3) (p. 67)

Complementando Marx, Nogueira ainda sugere:

“(…) em vez de deixar livre o mercado, a ‘verdadeira democracia’ precisa convertê-lo em um espaço completamente subordinado à sociedade, quem sabe mesmo cancelá-lo, tarefa para a qual o Estado (aparelho de governo + comunidade política) tem um importante papel a cumprir.” (p.67-68)

Para criar as condições para a reforma do Estado nessa direção, após considerar a individualização do ser humano como um fato estrutural de nosso tempo, Nogueira fala de uma agenda de reforma política, onde a criatividade e a invenção prevaleçam. Fala também de pontos que precisam ser preenchidos pelos pensadores da atualidade, de pesquisas e reflexões

que merecem destaques. Aponta, porém, pontos teóricos e políticos que são inerentes à reforma do Estado.

Resumidamente, de acordo Nogueira, se faz necessário: completar a crítica aos limites e contradições do discurso monetarista e mercadológico sobre a reforma do Estado, bem como sua tradução tópica, o gerencialismo; recuperar, atualizar e elaborar teoricamente a idéia de que o Estado é, ao mesmo tempo, um instrumento de governo, de organização e de intervenção e um “ambiente” ético, político e institucional indispensável para o contrato social. Assim, é preciso aprofundar a compreensão dos impactos da globalização econômica e da reestruturação sócio-produtiva sobre o Estado: as novas bases da soberania, a questão do território, as possibilidades de regulação, as novas funções e responsabilidades estatais. É necessário resgatar o estado como construtor da cidadania e seu principal fiador; modernizar o aparato administrativo do Estado; gerir as políticas públicas de forma transparente, responsável, eficaz e eficiente; buscar flexibilização, inovação, simplificação, busca de resultados e descentralização; promover cidadãos participativos, que se encarreguem do governo por intermédio de seus representantes livremente eleitos e mediante a criação de formas organizadas de participação e de pressão mais constantes. Que os gestores públicos sirvam aos interesses públicos; que a rapidez nas tomadas de decisão não se sobreponha às considerações normativas, pressupostos éticos e diretrizes políticas; que a descentralização política e administrativa seja concebida como princípio do fortalecimento recíproco entre níveis de poderes centrais, regionais e locais; que abrigue a participação em seu próprio miolo constitutivo, isso por meio de multiplicação dos espaços democráticos de contestação do poder.

Na mesma direção de Marco Aurélio Nogueira – a de apontar caminhos para as reformas possíveis para o Estado diante da atual conjuntura – e na direção de propor um Estado Soberano, Paulo Nogueira Batista<sup>78</sup> diz:

“Não há um modelo de desenvolvimento que se possa adotar como referência exclusiva, nem um único modelo de economia de mercado. Teremos que fazer um pouco de tudo; por exemplo, o que fizeram com tanto êxito a Alemanha e o Japão na reconstrução de suas economias nesta segunda metade do século. Ou seja, procurar dominar as novas tecnologias sem abrir mão de suas estruturas tradicionais de organização econômica, numa combinação

---

<sup>78</sup> BATISTA, Paulo Nogueira. *O caderno No. 6. O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas da América Latina*. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX. São Paulo, 1994.

eficaz de esforços entre governo, empresários e trabalhadores. Tudo isso levando em conta agora a nova problemática ambiental, tanto no que se refere à poluição que compromete a qualidade de vida quanto no que diz respeito ao uso mais racional dos recursos naturais por definição limitados.” (p.54)

Segundo o autor, o Brasil já tem todas as condições estabelecidas para ser uma grande nação, necessitando, para tanto, de um projeto de desenvolvimento com justiça social. Um projeto de desenvolvimento a ser construído com participação da sociedade como um todo, numa perspectiva de enraizar a democracia no Brasil definitivamente, por meio de uma reforma ampla do sistema político, eleitoral e partidário, que torne as instituições brasileiras realmente representativas, inclusive reduzindo as oportunidades de corrupção.

Paulo Nogueira Batista é enfático ao afirmar que esse projeto demanda fundamentalmente a intensificação do relacionamento do Brasil com o mundo, a ser construída não com dependência, mas sim sobre a base da interdependência.

De acordo com Batista, tal projeto, que é na essência um projeto de Nação, requer uma política externa soberana, demanda cooperar com outras nações e delas receber cooperação e tem como bases: a igualdade, o respeito mútuo, a afirmação da integridade territorial e da soberania. Em outras palavras, trata-se de uma ruptura com modelos de política externa, tantas vezes recorrente na história do Brasil, calcados em pactos efetuados entre as lideranças internas e externas, em geral, às custas dos interesses globais do país. Para Paulo Nogueira Batista:

“Uma política externa, sem parti-pris, em que não cabe nem alinhamento automático com ninguém nem tampouco discordância por princípio de quem quer que seja. Em que, respeitando os direitos dos demais a defender os próprios interesses, não abriremos mão das defesas dos nossos. Uma diplomacia serena e objetiva, sem preconceitos, que buscará sempre soluções cooperativas nas quais todos tenham a ganhar e nenhum a perder, mas que, nas relações tanto com as pequenas quanto as grandes nações, se empenhará por uma repartição equitativa dos benefícios, sem benevolências gratuitas no primeiro caso ou concessões desnecessárias no segundo.” (o caderno número 6, p.54/55)

Numa outra perspectiva, mas afinado com as propostas de Nogueira e Batista, Boaventura de Souza Santos (1999)<sup>79</sup> também contribui com nossa reflexão para clarear as bases do que pode vir a ser um Estado soberano na atualidade.

Ele sugere o “Estado-novíssimo-movimento-social”. De acordo com ele, criticando o paradigma que se orienta pelo princípio do mercado (Estado-Empresa), se faz necessária uma articulação “*privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob égide deste último*” (p. 264).

Com a tese de que o terceiro setor tem um papel fundamental na nova re-configuração do Estado, Boaventura defende que:

“Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro. A regulação que emerge dessa nova forma política é muito mais ampla e férrea que a regulamentação protagonizada pelo estado no período anterior, mas como é também muito mais fragmentada e heterogênea quer quanto às suas fontes, quer quanto à sua lógica, é facilmente dissimulada como desregulamentação social. Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando, diferentes concepções dos bens políticos e do interesse geral.”

E vai além:

“Nesse novo marco político, o Estado torna-se ele próprio uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, do ponto de vista institucional e burocrático, campo de uma luta política convencional. Esta descentralização do estado significa menos o enfraquecimento do Estado do que a mudança da qualidade da sua força. Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por subcontratação política, adquire concessões de poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público

---

<sup>79</sup> SANTOS, B.S. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editorial Unesp, ENAP, 2001.

muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não-estatal de que o Estado é apenas um componente, ainda que um componente privilegiado. As lutas pela democratização deste espaço público têm assim um duplo objetivo: a democratização da meta-regulação e a democratização interna dos agentes não-estatais de regulação. Nesta nova configuração política, a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral cai definitivamente. O Estado é um interesse setorial sui generis cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência.” (pp. 264-265)

Analisando as propostas desses intelectuais sobre as características do que pode vir a ser um novo Estado, podemos aferir que, embora identifiquemos diferenças nas propostas, é possível situar alguns aspectos que são comuns:

- a) Todos defendem uma espécie de reinvenção do Estado;
- b) Este novo Estado deve favorecer a participação social;
- c) Deve ser menos burocrático;
- d) E extremamente democrático;
- e) Deve se sobrepor às lógicas mercadológicas na regulação social;
- f) Deve ser um articulador soberano nas relações globais, sem perder de vista os interesses nacional e local;
- g) Não deve renunciar ao território;
- h) Deve favorecer a descentralização política e não deve se comportar meramente para o controle social.

Um Estado nessa perspectiva, caso tenha a mínima intenção de se impor, deverá fazê-lo a partir da ordem vigente, do Estado real brasileiro. E o Estado real brasileiro atualmente existe hegemonicamente orientado pelo paradigma de Estado neoliberal, um modelo de estado que vem se endurecendo nos últimos 15 a 20 anos.

## **1.5. Considerações finais**

Feitas as análises dos motivos principais que justificam os interesses em torno da questão de qualidade da educação – a importância que a educação adquiriu para a sociedade na modernidade; o acúmulo de conhecimentos, valores e experiências que a sociedade

produziu, organizou e sistematizou sobre o processo educacional; o processo de democratização do acesso à educação pública em ocorrência no Brasil; as novas demandas sociais para a educação, fruto do ingresso na escola de uma parcela da população muito pobre que jamais tinha tido contato com a escola antes; da reestruturação produtiva; da globalização e das reformas políticas em voga na atualidade e de outras possibilidades que surgem em contraposição a essas reformas; além de uma nova racionalidade que tenta se impor denominada de “pós-moderna” – passemos agora a refletir sobre a qualidade da educação propriamente dita: concepções, fundamentos e propostas políticas para sua promoção.

## **CAPÍTULO II**

### **Qualidade da educação – o que dizem os estudos, as pesquisas, os movimentos sociais e os governantes: concepções, fundamentos e propostas**

Vimos no Capítulo I que é preciso compreender a questão social da qualidade da educação num amplo contexto, onde contam muito e se tornam os principais motivadores da discussão de qualidade: a) a importância da educação na sociedade moderna, sobretudo nos tempos atuais (todo muito tende a prezar a educação formal); b) seu poder ideológico, conquistado pelo grande acúmulo histórico de conhecimentos, valores e experiências sobre o processo educativo e suas possibilidades na sociedade moderna; c) o grande contingente populacional que hoje acessa a educação formal, sobretudo o contingente formado por uma parcela significativa de pobres que historicamente estiveram excluídos do sistema educativo formal; d) a conjuntura que coloca novas demandas para a educação formal, principalmente no que se refere à formação de um novo cidadão, um novo trabalhador e um novo indivíduo para uma nova sociedade que se constrói. Isso tudo no contexto de reestruturação produtiva em curso e de reformas políticas para forjar uma nova concepção de Estado, num país desigual como é o Brasil, onde a concentração de renda é extremamente absurda.

Posto isso, agora vamos analisar criticamente concepções, fundamentos e propostas políticas para a promoção da qualidade da educação vindas de atores sociais que diretamente influenciam ou buscam influenciar a promoção de políticas públicas nessa área.

Ao final deste trabalho, esperamos identificar as principais concepções forjadas, seus fundamentos e as propostas políticas mais importantes para a promoção da qualidade da educação no Brasil. Na atual conjuntura, também pretendemos elucidar as principais divergências, tendências e perspectivas que tangem às políticas públicas educacionais para a promoção da qualidade.

Alcançando tais objetivos, acreditamos contribuir para que movimentos sociais e políticos, sobretudo aqueles que buscam uma educação de qualidade para todos – como um direito social e numa perspectiva socialista – a fundamentar melhor suas convicções e fortalecer suas ações.

Para dar conta das intenções expostas, selecionamos para análise crítica documentos que expressam concepções, fundamentos e propostas políticas para a promoção da qualidade da educação dos seguintes atores sociais:

- a) UNESCO, por ocupar um lugar importante, não só no Brasil como no mundo, em nome das Nações Unidas, na indução de políticas públicas educacionais;
- b) Pesquisadores acadêmicos que tratam da qualidade da educação e têm papel importante (ou deveriam ter) na fundamentação, formulação e encaminhamento de políticas públicas, dado que trazem sempre uma reflexão à discussão mais apurada, que nos permite estabelecer relações e comparações, e tomar decisões políticas de forma mais segura;
- c) Concepções e propostas para a promoção da qualidade da educação vindas de atores do Poder Executivo Federal, entendendo que este exerce um grande poder indutor de políticas educacionais dentro do pacto federativo;
- d) Propostas de movimentos sociais que se mobilizam para a promoção da qualidade da educação, em especial o Movimento “Todos Pela Educação”, o “Movimento dos Trabalhadores sem Terra” e o movimento que construiu o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira na ocasião do II CONED, realizado em Belo Horizonte, em novembro de 1997.

Ressaltamos que nossa análise será feita com base nas considerações formuladas no Capítulo I e à luz de vasta bibliografia que trata da questão da qualidade da educação. As categorias de análise dos documentos investigados são:

1. a concepção de qualidade da educação que se evidencia;
2. os fundamentos dessa concepção, no que se refere à visão de Estado e de Sociedade e a reestruturação produtiva em curso;
3. as propostas para a promoção da qualidade da educação.

Faremos a análise do referencial documental com o olhar crítico de quem vê um mundo marcado por tensões e conflitos, em uma sociedade dividida em classes sociais, com graves problemas étnicos, de gêneros e ambientais, em meio a tantos outros. Mas também repleto de possibilidades, esperança e muita beleza, sobretudo a das crianças, dos jovens, dos apaixonados, dos revolucionários.

## **2.1. Análise da concepção, dos fundamentos e das propostas políticas da UNESCO para a promoção da qualidade da educação**

Nossa primeira tarefa foi analisar a concepção, seus fundamentos e as propostas políticas da UNESCO<sup>80</sup> para a promoção da qualidade da educação. Para isso selecionamos dois documentos que acreditamos dar conta de nossos propósitos.

O primeiro documento analisado foi desenvolvido em 1989 pela Comissão Interamericana para o Desenvolvimento, por encargo da UNESCO / OREAL, e expresso em 1990 por Johanna et al<sup>81</sup> no encontro realizado no Brasil intitulado: “Encontro sobre a Qualidade da Educação”, promovido pela Coordenação de Planejamento Setorial do MEC, pela Secretaria de Ciência e tecnologia do Paraná e pela Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe da UNESCO<sup>82</sup>.

A intenção da UNESCO foi a de indicar aos promotores da qualidade da educação um conjunto de instrumentos e uma proposta técnica para implementar um sistema de informação destinado a avaliar níveis de qualidade da educação básica. Afinal, uma das missões da UNESCO é a de induzir políticas públicas na área educacional nos países membros das Nações Unidas.

A estratégia proposta era a criação, pelo Brasil, de um sistema de informações sobre a qualidade da educação para subsidiar políticas públicas, projetos pedagógicos para as escolas, e o envolvimento da população com a questão da qualidade da educação. Em tese, o

---

<sup>80</sup> Conforme dados fornecidos pela própria organização em seu sítio na internet (janeiro de 2008), a UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura foi fundada em 1945, como agência especializada das Nações Unidas para agir na direção de construir a paz mundial. A UNESCO funciona como um laboratório de idéias e como uma agência de padronização para formar acordos universais nos assuntos éticos emergentes. A Organização também serve como uma agência do conhecimento, disseminando e compartilhando informação e conhecimento. Ainda, colabora com os Estados membros na construção de suas capacidades humanas e institucionais em diversos campos. Atualmente, promove a cooperação internacional entre 193 Estados membros. A UNESCO trabalha para criar condições para um genuíno diálogo baseado no respeito a valores compartilhados e na dignidade de cada civilização e cultura. Esse papel é crítico, particularmente face ao terrorismo, o qual constitui um ataque contra a humanidade. Para a UNESCO, o mundo necessita urgentemente de visões globais de desenvolvimento sustentável baseado na observância dos direitos humanos, no respeito mútuo e na erradicação da pobreza. Visões estas que estão todas no cerne da missão da UNESCO e em suas atividades. Ais informações estão disponíveis em [www.unesco.org.br](http://www.unesco.org.br).

<sup>81</sup> FILP, Johanna et al. “Sistema de medición de la calidad de la Educación Básica: una propuesta.” In: Estudios en Avaliação Educacional. São Paulo, Fundação Carlos Chagas - Jul-Dez - 1990 - número 2. P. 49 - 89.

<sup>82</sup> Encontro sobre Qualidade da Educação. Promovido pela Coordenação de Planejamento Setorial do MEC, pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná e pela Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe / UNESCO. Realizado em Brasília nos dias 26 e 27 de novembro de 1990. Os discursos dos palestrantes e debatedores foram publicados pela Fundação Carlos Chagas na revista: Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, Fundação Carlos Chagas - Jul-Dez - 1990 - número 2.

instrumento de informação proposto deveria ser um importante estimulador da motivação para a promoção da qualidade da educação.

Sinteticamente, o sistema de informação teria como objetivo inicial: detectar níveis de qualidade da educação, monitorar esses níveis e fundamentar pensamentos e encaminhamentos de políticas para melhorá-los; socializar as informações e fazer com que fossem incorporadas práticas de sucesso na rotina escolar do ensino público; nortear as ações para promoção da qualidade; disponibilizar, para o sistema educacional, dados mais confiáveis e organizados, que subsidiariam políticas e ajudariam na negociação com outros setores governamentais e da sociedade civil; e, por fim, gerar discussão permanente sobre a qualidade da educação e estratégia de sua promoção.

O protótipo do sistema de informação apresentava como eixo o conceito de qualidade da educação, a responsabilidade de sua garantia, e a medição o monitoramento de sua qualidade. Diretamente, a UNESCO propunha o diagnóstico do sistema para saber que qualidade se tinha, qual qualidade se pleiteava e qual a possibilidade real de avanços; a atribuição de responsabilidade para a promoção da qualidade; e a medição e o monitoramento da qualidade educativa para se fazer intervenções na medida e no tempo certo.

Nesse documento, a UNESCO faz ressalvas sobre a avaliação externa necessária para a viabilização do sistema de informação. Diz que é preciso ficar atento aos riscos desse tipo de avaliação: o perigo que se corre ao fazer uma avaliação externa, segundo o relatório, é o da escola passar a adestrar seus alunos para participar dos testes. Como forma de evitar isso, destaca que é preciso criar uma cultura avaliativa no sistema educacional, dando visibilidade ao processo avaliativo e atribuindo responsabilidade compartilhada no processo de promoção da qualidade.

Nessa ocasião, ficou evidente que a UNESCO não tinha claramente uma concepção de qualidade e muito menos propostas políticas claras para sua promoção. Por isso procurava estimular a realização de diagnósticos e discussões a respeito. Nesse sentido, é atribuída relevância para a avaliação educacional externa e para a criação de um sistema de informações educacionais que pudesse agregar indicadores de qualidade.

Não é preciso dizer que o Brasil (por meio de seus governantes) procurou seguir a risca a sugestão da UNESCO. Não foi por acaso que de uma hora para outra surgiram nos sistemas educacionais brasileiros avaliações externas de todo o tipo – SAEB, SARESP, ENEM, Provão, PISA... Infelizmente, o Brasil não seguiu o conselho da UNESCO de

trabalhar a construção da cultura avaliativa externa envolvendo a comunidade educativa. É de domínio público o fato de que a maioria dessas avaliações externas foi criada em gabinete e imposta aos sistemas educacionais e, conseqüentemente, às escolas. Não é a toa a rejeição de grande parte dos agentes educacionais a essas avaliações, pois para eles não há sentido claro. Além de expô-los sobremaneira sem que haja diálogo e participação efetiva na construção de indicadores de qualidade.

O Brasil também não seguiu o conselho da UNESCO de tomar o devido cuidado para que os professores não passassem a adestrar seus alunos para participar de tais testes. Conclusão: são inúmeros os sistemas educacionais Estaduais e Municipais que pressionam as escolas para a obtenção de bons resultados nos testes. São muitos os sistemas de ensino que direcionam a parca formação continuada para treinar seus professores a treinar seus alunos para as avaliações externas. E são muitas as escolas que passam o ano todo preparando (adestrando, treinando) seus estudantes para serem bem sucedidos nessas avaliações.

Quinze anos depois de sugerir ao Brasil a adoção do sistema de medição da qualidade, a UNESCO autorizou a publicação do “Relatório de Monitoramento Global da Educação para Todos”<sup>83</sup>. Esse documento é todo dedicado à discussão sobre a qualidade da educação e é colocado à disposição da comunidade internacional como sendo uma referência abrangente sobre o que chamam de: “imperativo da qualidade da educação”.

O relatório tem a intenção explícita de auxiliar “tomadores de decisão em nível nacional e internacional” nas ações de promoção da qualidade da educação. Por meio dele, a UNESCO expressa sua preocupação com a falta de posicionamento político internacional a respeito da temática da qualidade:

“Embora ao especificar a necessidade de prover educação sobre direitos humanos, saúde reprodutiva, esportes e conscientização quanto a gênero, alguns tratados internacionais tenham tocado na questão da qualidade educacional, geralmente foram omissos com relação à qualidade do desempenho dos sistemas educacionais e às expectativas sobre como devem e podem atender tais objetivos.” (p.28)

E prossegue:

“... ao enfatizar a garantia de acesso para todos, esses instrumentos focalizaram principalmente os aspectos quantitativos da política educacional.”

---

<sup>83</sup> UNESCO. *Relatório de monitoramento global 2005: Educação Para Todos – o Imperativo da Qualidade*. São Paulo: Moderna, 2005.

Mais:

“Por definição, a quantidade de crianças que participam [do processo educacional] é uma consideração secundária: meramente preencher com crianças espaços denominados escolas não alcançará nem mesmo objetivos quantitativos caso não seja oferecida uma educação real. Assim, o número de anos de escolarização é um indicador na prática, porém conceitualmente duvidoso para o processo que ocorre na escola e para os resultados produzidos” (p. 28 e 29).

Em outras palavras, o relatório destaca que é rara a preocupação dos governantes com a qualidade da educação – sobretudo daqueles governantes com forte peso nas decisões políticas internacionais, como é o caso do G7 (o grupo dos sete países mais ricos do mundo) em nível mundial. Destaca também, que não é suficiente colocar as crianças na escola, é preciso ir além e garantir uma educação de qualidade que atenda as necessidades sociais e de interesse dos alunos. E lembra que a qualidade da educação é um fator determinante para manter o aluno na escola.

Estas considerações da UNESCO merecem toda nossa atenção. O descaso com a qualidade da educação certamente não é por acaso. Há muitos interesses por trás. É preciso desvendá-los.

No geral, o Relatório de Monitoramento Global (2005) procura abordar amplamente a questão da qualidade da educação, trazendo a concepção da UNESCO sobre educação de qualidade, e apontando inúmeros trabalhos a respeito que ajudam a sua fundamentação, além de diversas propostas para sua promoção.

Vale dizer que nesse relatório a UNESCO não explicita claramente seu alinhamento com nenhuma concepção de Estado, além de se referir menos ainda à reestruturação produtiva em curso.

Com efeito, é um documento que possibilita uma visão panorâmica das inúmeras dimensões que envolvem a qualidade da educação e sua promoção.

De acordo com o relatório, no cenário mundial a bandeira da qualidade da educação ganha relevância a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1990, e das duas declarações construídas nas conferências internacionais promovidas pelas Nações Unidas – conhecidas como Declaração de Jontiem (1990) e de Dacar (2000), sendo que na conferência de Dacar a ênfase na qualidade da educação foi mais explícita. De acordo com o documento:

“De maneira mais específica do que em compromissos anteriores, o segundo dos seis objetivos estabelecidos na Estrutura de Dacar obriga as nações a promover educação primária

de qualidade. Além disso, o sexto objetivo inclui compromisso com relação à melhoria de todos os aspectos da qualidade da educação, de modo que todos possam alcançar melhores resultados de aprendizagem.” (p. 29)

Ressalta, porém, que a falta de consenso do significado real da qualidade da educação se torna o principal dificultador para sua promoção. Como exemplo, sem entrar na discussão sobre a falta de consensos políticos e mesmo econômicos, cita as diferentes tradições educacionais, com raízes profundas no campo educacional, que se contradizem com relação à qualidade da educação por buscarem resultados educacionais e processos educacionais de forma diversa. São elas:

- **Tradição humanista:** a idéia é a de que a natureza humana é essencialmente boa, o comportamento individual é autônomo, cada pessoa é única, todas as pessoas são iguais ao nascer e a desigualdade é produto da circunstância. Também se pauta na idéia de que cada pessoa define sua própria realidade.

A tradição educacional humanista é muito conhecida por colocar o aluno no centro do processo educativo de construção de sentido, o que implica uma concepção de qualidade relativizada. Ainda, por rejeitar o currículo padronizado e por entender a avaliação integrada ao processo de aprendizagem. Na tradição humanista, o professor visto como sendo mais um mediador e um facilitador da aprendizagem do que instrutor ou modelo a ser seguido.

- **Tradição behaviorista:** baseia-se na manipulação do comportamento por meio de estímulos específicos. Suas principais premissas incluem os pressupostos de que: os alunos são incapazes de construir significados por si mesmo; o comportamento humano é passível de ser previsto e controlado por meio de recompensa e punição; a cognição se baseia na modelagem do comportamento; as pedagogias devem ser dedutivas, didáticas com tarefas com dificuldades crescentes; a aprendizagem se dá de forma mecânica, devendo haver grande ênfase na memorização.

Na concepção behaviorista busca-se um currículo padronizado, definido externamente e controlado com base em objetivos determinados e definidos independentemente dos alunos, de suas necessidades e interesses. Aqui, a avaliação é tida como uma medida objetiva do comportamento aprendido, tomando como referência critérios previamente estabelecidos. Testes e exames são considerados elementos centrais da aprendizagem, e os principais norteadores para o planejamento e distribuição de recompensas e punições. O professor dirige a aprendizagem como especialista que controla os estímulos e as respostas. Nessa tradição são

favorecidas tarefas de aprendizagem gradual, que reforçam associações desejadas na mente do aluno.

Vale dizer que é muito recorrente esse tipo de concepção nos sistemas educacionais brasileiros, onde também é conhecida como “concepção tradicional de educação”. Paulo Freire<sup>84</sup> qualificou esse tipo de educação como educação bancária, onde o aluno é tratado como um balde a ser preenchido com conhecimentos e valores advindos do professor. Este último deve ser visto como sendo um modelo a ser seguido.

É importante dizer que esse tipo de concepção educacional favoreceu a criação dos níveis de ensino em série, a eleição da avaliação como principal instrumento do professor a ser usado contra o aluno, da cultura do mérito dado como recompensa àqueles que se encaixam no sistema tradicional de educação e da cultura da exclusão daqueles que, por diversos motivos, não se enquadram.

- **Tradição das abordagens críticas:** ganha destaque, sobretudo nos últimos 20 anos, como crítica aos preceitos do humanismo e do behaviorismo. Nessa concepção, a sociedade é concebida como um sistema de partes inter-relacionadas mantidas por valores compartilhados. Cabe à educação transmitir esses valores. A qualidade da educação é medida pela eficácia dos processos de transmissão de valores. Esses processos são altamente políticos, ora vistos como legitimadores do sistema social maior, ora vistos como possibilidades de emancipação do sujeito.

Nesse meio, há aqueles que defendem o fim da educação formal por acreditar que ela serve exclusivamente aos interesses do capital.

Embora a abordagem crítica envolva ampla variedade de filosofias, elas compartilham a preocupação com a tendência da educação de reproduzir as estruturas e a desigualdade da sociedade mais ampla. De acordo com o relatório, os teóricos críticos tendem a focalizar a educação no que se refere à desigualdade no acesso, aos resultados e ao papel da educação na legitimação e na reprodução das estruturas sociais por meio de transmissão de certo tipo de conhecimento que atende a determinados grupos sociais. Tendem também a associar a qualidade da educação a: educação que inspira mudanças sociais substanciais; currículo e método que estimulem a análise crítica das relações de poder social e das maneiras pelas quais o conhecimento formal é produzido e transmitido; participação ativa dos alunos na elaboração de sua própria experiência de aprendizagem.

---

<sup>84</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

O documento aborda ainda a tradição educacional baseada na cultura nativa que surge como desafio às heranças de colonizadores e propõe sistemas educacionais novos e alternativos, com ênfase na cultura nativa. Aqui podemos citar as experiências das escolas indígenas e afrodescendentes.

Diante da diversidade de entendimento e da diversidade de interpretações sobre qualidade da educação, a UNESCO propõe um diálogo no sentido de atingir: a) uma ampla concordância em relação às metas e aos objetivos da educação; b) um referencial para a análise de qualidade que permita a especificação de suas diversas dimensões; c) uma abordagem para a mensuração que permita a identificação e avaliação de variáveis importantes; c) um referencial para melhorias educacionais, que cubra de maneira abrangente os componentes inter-relacionados do sistema educacional e que permita a identificação de oportunidades de mudanças e de reformas.

Ao propor a busca de um pacto social em torno da promoção da qualidade da educação, o relatório da UNESCO aponta o que acredita ser dois princípios básicos para a busca de um consenso a respeito da qualidade da educação: a) o princípio que identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como principal objetivo explícito em todos os sistemas educacionais; b) e o que enfatiza o papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no desenvolvimento criativo e emocional do sujeito.

Destaca que o primeiro princípio tem sido muito importante para grande parte dos sistemas educacionais no que toca à avaliação da qualidade da educação, permitindo o desenvolvimento de indicadores que podem ser medidos com relativa facilidade. Ressalva, todavia, que o problema se encontra nas ações para melhorar os resultados obtidos, pois as maneiras de garantir o aumento da qualidade não são claras nem universais.

Conforme destacou o professor Vitor Henrique Paro<sup>85</sup>, por ocasião de um seminário na Assembléia Legislativa de São Paulo acerca da gestão democrática para a promoção da qualidade da educação:

---

<sup>85</sup> Seminário: Gestão Democrática nas Escolas Públicas. Promovido pela liderança do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa de São Paulo. Foi realizado no dia no dia 26 de março, das 14h às 18h. Palestrante: Prof. Dr. Vitor Henrique Paro - Faculdade de Educação da USP. Debatedores: Prof. Carlos Ramiro - Presidente da APEOESP; Vicente Cândido - Deputado Estadual / PT; Ênio Tatto - Deputado Estadual / PT; Mediador: Adriano Vieira - Associação de Educadores da USP. Participaram como convidados: Ação Educativa, Instituto Paulo Freire, AEUSP, ICEBAP, OCCA, UNE, UBES, UMES, CMDCA, UDEMO, CENPEC, movimentos sociais diversos, conselheiros tutelares e interessados em geral.

“não adianta diagnosticar o óbvio sobre a qualidade da educação brasileira, é preciso criar formas de agir em torno de concepções e compromissos claros diante da realidade expressa.”

Já com relação ao segundo consenso, o relatório da UNESCO observa definições e abordagens muito diversas em todas as partes do mundo. Isso por ser, em comparação com a avaliação de desenvolvimento cognitivo, muito mais difícil de chegar a consensos de mensuração. Um dos motivos é que este consenso está relacionado com valores e atitudes ligados à concepção de sociedade, de sujeito, de Estado e de modo de produção.

Em meio à diversidade de concepções educacionais e aos inúmeros fatores que interferem na qualidade da educação, a UNESCO, como fica claro no Relatório, a fim de dar conta da missão de promover a qualidade da educação pelo mundo, vem desenvolvendo historicamente um conceito abrangente sobre qualidade da educação. Vejamos:

Nesse processo, cita como referência o Relatório da Comissão Internacional sobre o Desenvolvimento da Educação, produzido em 1972, com o título: “Aprendendo a ser: o mundo da educação hoje e amanhã”, onde destaca que a meta e o conteúdo da educação devem ser recriados para viabilizar as “novas características da sociedade e da democracia”, em que as noções de aprendizagem ao longo de toda a vida e de relevância são particularmente importantes. Também a ciência e a tecnologia.

O documento citado também enfatizava que, para melhorar a qualidade da educação na direção proposta, seriam necessários sistemas nos quais os princípios de desenvolvimento científico e de modernização pudessem ser aprendidos de forma a respeitar os conteúdos sócio-culturais.

Outra referência citada para a formulação do conceito de qualidade da educação para a UNESCO surge duas décadas depois do relatório de 1972. Trata-se do relatório produzido para a UNESCO pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, intitulado: “*Educação: um tesouro a descobrir*”. Esse Relatório considerou que a educação, ao longo de toda a vida, apóia-se sobre quatro pilares:

- Aprender a conhecer: a educação deve visar sujeitos capazes de construir seus próprios conhecimentos diariamente, combinando elementos próprios com elementos externos;
- Aprender a fazer: tem a ver com aplicação prática daquilo que se aprende;
- Aprender a viver junto: tem a ver com habilidades críticas para uma vida livre de discriminação, onde todos tenham oportunidades iguais para seu próprio desenvolvimento e o de sua família e comunidade;

- Aprender a ser: tem a ver com habilidades necessárias para que os indivíduos desenvolvam plenamente seu potencial.

De acordo com esse relatório, tal conceituação forneceu uma visão de educação integrada e abrangente daquilo que constitui a qualidade da educação, que é antes de tudo um direito humano. Diga-se de passagem, um direito fundamental para o desenvolvimento da plena vida e para a construção de uma sociedade democrática, que seja marcada substancialmente pela ciência e tecnologia colocada a favor da preservação do meio ambiente, pela diversidade étnica cultural, bem como pela justiça social e pela liberdade.

Aliás, para a UNESCO, de acordo com esse documento, a questão dos direitos humanos ocupa um lugar central no debate sobre a qualidade da educação. Nesse aspecto, aponta as metas da “Convenção sobre os Direitos da Criança”, artigo 29, como um avanço importante, ao expressar compromissos detalhados sobre os objetivos da educação que implicam diretamente numa concepção de qualidade:

“A convenção adota o desenvolvimento educacional do indivíduo como objetivo central. Indica que a educação deve permitir que a criança atinja seu pleno potencial em termos de capacidades cognitivas, emocionais e criativas. O aluno está no centro da experiência educacional, em um contexto que também é caracterizado pelo respeito pelos outros e pelo meio ambiente.” (p. 30)

Os pilares apontados no documento “Educação: um tesouro a descobrir” e que se vêm como concepção de qualidade da educação para a UNESCO, de acordo com o Relatório, requerem abordagens que:

- No nível do aluno: identifiquem e reconheçam os conhecimentos e valores prévios dos alunos, a fim de reconhecer modos formais e informais que orientam suas relações e interações, para praticar a não-discriminação e para prover um ambiente de aprendizagem seguro e encorajador;
- No nível do sistema: evidenciem a necessidade de uma estrutura de apoio para implementar políticas que favoreçam a qualidade da educação, criar legislação, distribuir recursos e medir resultados de aprendizagem, a fim de se obter o melhor impacto possível sobre a aprendizagem de todos.

Vale dizer que a concepção proposta pela UNESCO tem a ver com a tradição humanista e com a visão sistêmica do sistema educacional. Assim, se opõe à visão tradicional e fragmentada da educação que orienta determinadas políticas educacionais.

Uma vez situada a concepção que orienta a UNESCO a compreender a qualidade da educação, bem como seus fundamentos, passamos agora a analisar as propostas de políticas para sua promoção.

De acordo com o relatório analisado, as políticas educacionais devem dar relevância social à educação, viabilizar currículos que respondam às necessidades e prioridades dos alunos, de suas famílias, de sua comunidade e dos interesses nacionais. Ainda, devem considerar a necessidade do estabelecimento de uma maior equidade no processo educativo, com a ampliação da igualdade nos resultados, no acesso e na permanência, afinal, todas as crianças podem desenvolver habilidades cognitivas básicas e valores relacionados à cidadania e a democracia, desde que disponham de ambientes de aprendizagem adequados.

Para a UNESCO a pobreza e a desigualdade de gênero são adversidades que interferem na frequência e no desempenho escolar e que a precariedade da educação constitui uma fonte de desigualdade – qualidade da educação e equidade nas oportunidades educacionais estão relacionadas.

Destaca também a importância de se observar os direitos individuais. Por fim, lembra que a concepção de educação que orienta a UNESCO na busca da promoção da qualidade da educação tem importante implicação nos conteúdos e no processo de educação.

“... as experiências de aprendizagem não devem ser simplesmente um meio, mas um fim em si mesmo. O que sugere uma abordagem no ensino (e no desenvolvimento de livros didáticos e de material de aprendizagem) que sustente a idéia de educação centrada na criança, utilizando processos de ensino que promovam – ou pelo menos não desrespeitem – os direitos da criança.” (p. 31)

Com base na convenção sobre os direitos da criança, enfatiza algumas dimensões desejáveis para a educação de qualidade: alunos, ambientes, conteúdos, processos e resultados.

O relatório da UNESCO ainda traz uma reflexão sobre resultados educacionais e processos educacionais dizendo:

“Quando se pensa em qualidade da educação convém distinguir entre resultados educacionais e o processo que conduz a eles.” (p. 32)

Considerando que o número de fatores que podem afetar a qualidade da educação é grande, o relatório aponta, de acordo com a concepção de qualidade adotada, os elementos principais dos sistemas educacionais: características dos alunos, contexto em que se

desenvolve o processo de educação, o próprio processo de ensino e aprendizagem, e os resultados.

Depois de elucidar a concepção sobre qualidade da educação, seus fundamentos e as considerações necessárias no encaminhamento de políticas para sua promoção, o relatório passa a destacar o que estão dizendo algumas pesquisas e estudos sobre qualidade da educação no mundo, na intenção de identificar as evidências disponíveis sobre os fatores determinantes da qualidade da educação. De acordo com o estudo:

“As políticas para garantir e aprimorar a qualidade da educação somente poderão ser formuladas se soubermos de que maneira é determinada a qualidade da educação e de outras formas de educação organizada.” (p.39)

Uma primeira frente de pesquisa analisada diz respeito à busca de evidências sobre o impacto da educação nos objetivos de desenvolvimento. É muito comum crer que a educação formal contribui substancialmente para a aquisição de habilidades pelo indivíduo e de capital humano. Como acentua o relatório:

“... as escolas ocupam um lugar essencial, não só porque educação e criação de habilidades estão entre seus objetivos primordiais, mas também porque são esses os fatores mais diretamente afetados por políticas públicas.” (p.40)

Também é consideravelmente comum também a crença de que a distribuição de renda pessoal na sociedade tem forte relação com o nível de educação. O relatório defende que:

“De maneira geral, mais escolarização significa mais alta renda ao longo da vida. Esses resultados se manifestam num longo prazo. O que é afetado não é a renda da pessoa enquanto está na escola, nem sua renda em seu primeiro emprego, mas sim sua renda ao longo de toda sua vida produtiva.” (p.40)

Com base nessas crenças, é grande a preocupação da UNESCO com a possibilidade de mensurar a relação entre qualidade da educação e aquisição de habilidades e capital humano com o ganho de renda. Destaca que a discussão está relacionada aos novos esforços para melhorar a responsabilização e, sobretudo, a relação da qualidade da educação com a taxa de retorno no mercado de trabalho e com o crescimento econômico.

O relatório cita três estudos recentes realizados nos Estados Unidos que buscam fornecer estimativas diretas sobre o impacto em desempenho em testes sobre ganhos. Pondera que o enfoque dos estudos está diretamente relacionado aos aspectos cognitivos dos alunos.

Mulligan (1999), Murnane et al (2001) e Lazear (2003), de acordo com o Relatório, utilizando diferentes conjuntos de dados representativos em nível nacional e acompanhando estudantes após sua saída da escola e seu ingresso no mercado de trabalho, indicam uma relação direta entre desempenho cognitivo alto e ganho econômico.

A UNESCO acredita que o ganho de renda pode ser bem maior se considerarmos a experiência adquirida ao longo da vida produtiva, o valor das habilidades e escolarização crescentes e as melhorias na economia de uma maneira geral. Destaca ainda, agora citando uma pesquisa realizada no Reino Unido por McIntosh e Vignole (2001), que, em relação aos benefícios diretos, as taxas de ganhos são ainda maiores para aqueles indivíduos que lidam melhor com operações com números e com a alfabetização. Daí conclui que os programas educacionais que se pretendem de qualidade devem oferecer tais habilidades para que seus alunos tenham maiores benefícios econômicos.

De acordo com o documento, alunos com maior tempo de escolaridade também são favorecidos com ganhos maiores no mercado, principalmente aqueles com melhor desempenho escolar. Ainda, especula que a taxa de retorno pode ser ainda mais alta em países em processo de industrialização do que naqueles já industrializados.

O relatório também focou no impacto da qualidade da educação sobre o crescimento econômico:

“A relação entre a qualidade da força de trabalho e crescimento econômico talvez seja mais importante do que o impacto do capital humano e qualidade escolar sobre a produtividade e a renda individual. O crescimento econômico determina de que maneira podem ocorrer melhorias no padrão de vida em geral de uma sociedade. Além disso, a educação de cada indivíduo tem a possibilidade de gerar outras pessoas em boas condições de vida (além dos benefícios individuais já descritos). Especificamente, uma sociedade com melhor nível de educação, pode se traduzir em taxas de inovação mais elevadas, maior produtividade em geral por meio das capacidades das empresas de introduzir métodos novos e mais produtivos, e maior agilidade na introdução de novas tecnologias.” (p. 41)

Porém, aponta que ainda é muito difícil estabelecer comparações internacionais relacionando qualidade da educação com crescimento econômico.

Como tentativa de superar tal dificuldade, cita o trabalho de Hanushek e Kinko (2000) que incorpora informações sobre diferenças internacionais em conhecimentos em matemática e ciências, procurando desenvolver uma escala comum em todos os países e em todos os

testes, incluindo uma medida composta de qualidade como variante determinante adicional em equação de crescimento transnacional.

De acordo com o relatório, o resultado desse trabalho sugere um forte impacto da qualidade escolar sobre o crescimento econômico, com resultados incrementais para a renda nacional e o bem estar. Sugere também um conjunto de habilidades não cognitivas que são importantes para o sucesso na vida econômica e que são oferecidas e alimentadas especialmente pela escola: honestidade, confiabilidade e determinação. Ainda, verifica que traços de personalidade e de comportamento estimulados e recompensados pela escola exercem influência significativa sobre o sucesso no mercado de trabalho, inclusive quanto aos ganhos. Em tese, diferenças na qualidade da educação podem afetar o comportamento humano de forma a facilitar ou não a realização de uma ampla variedade de objetivos na vida.

É importante destacar que a abordagem da educação pelo viés econômico vem ocupando espaço sobremaneira nas discussões e no encaminhamento de políticas públicas que visam à promoção de determinada qualidade da educação. Não são poucos os que defendem uma determinada qualidade da educação que favoreça prioritariamente os interesses da produção voltados ao desenvolvimento econômico.

É o caso de Rose Neubauer da Silva<sup>86</sup>, ex-secretária de educação do Estado de São Paulo, que acredita que:

“A educação ocupa papel central na pauta das políticas governamentais, sendo entendida como uma necessidade estratégica dos países na promoção do desempenho social e econômico de sua população, condição indispensável para obter sucesso na nova ordem internacional, marcada por grande competitividade entre os países.” (p. 19)

A crença, pelo menos a disseminada, é a de que o investimento na educação, com uma determinada qualidade, agrega valor na produção, aumenta a competitividade das empresas, dá mais segurança para o capital investir e possibilita um crescimento econômico que será bom para todo mundo, podendo, como conseqüência, propiciar o bem-estar de todos.

Uma área que cresce no campo educacional motivada por essa crença é a da economia da educação<sup>87</sup>. A preocupação da economia da educação, pelo menos a preocupação do

---

<sup>86</sup> SILVA, Rose Neubauer da. “A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola.” In: *Idéias. A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. FDE – Diretoria Técnica. São Paulo, 1993.

<sup>87</sup> LER MORDUCHOWICZ, Alejandro. *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Editora Losada, 2004.

discurso que predomina no campo educacional, está na relação entre o investimento na educação e seu retorno para o desenvolvimento do capital.

A premissa é a de que o conhecimento vem se tornando o principal fator da produtividade, sobretudo pela grande expansão de setores da economia marcados pela alta tecnologia, pelo uso da informação e da comunicação. Mas não é somente isso, entende-se também que o trabalhador melhor educado se cuida melhor, adocece menos, cuida melhor de seus filhos, organiza melhor sua vida. Por isso dá menos prejuízo para o capital. Mais, espera-se que o trabalhador educado se encaixe mais facilmente num mercado de trabalho precarizado, instável e com a cadeia produtiva toda segmentada, como vimos no capítulo I.

O fato é que se multiplica a realização de pesquisas que procuram averiguar a relação do nível de escolaridade e da qualidade dessa escolaridade com ganhos salariais, posição social, bom desempenho no mercado de trabalho, ocupação de determinados postos de trabalho, desemprego, produtividade e benefícios sociais. Fora do Brasil, é claro, embora sejam utilizadas como referências por aqui.

Cada ponto desses citados acima merece uma discussão à parte, o que não cabe no escopo deste estudo. Contudo, queremos destacar que a discussão sobre qualidade da educação vinda da economia da educação quase sempre representa o interesse do capital. As políticas educacionais voltadas prioritariamente para o desenvolvimento do capital se orientam pela lógica do menor custo para obter o maior lucro. A preocupação maior centra-se em como investir pouco na educação de modo a obter o maior retorno econômico possível. É sob essa lógica que se procura atribuir determinada qualidade para a educação.

Um outro interesse bastante peculiar que se expressa na discussão da qualidade da educação pelo viés econômico é o dos empresários da educação. Para eles a educação pode até ser vista como um direito, mas também o é uma mercadoria, um bem de consumo. Sendo assim, a qualidade deve ser atribuída pelo cliente que deve também decidir como a quer e onde. A citação abaixo nos dá uma noção desse interesse:

“Mas quais são os ingredientes comuns num esforço de qualidade total? O primeiro deles é satisfazer o cliente. Isso é fundamental, mas quem são os nossos clientes na área da educação? Nosso cliente imediato é nosso aluno, não é? Depois é preciso satisfazer os empregadores que vão contratar os nossos alunos.”<sup>88</sup> (p.136)

---

<sup>88</sup> HROMI, John D. “Qualidade na educação”. In: *Conferência Internacional da Qualidade 1997: gestão para excelência – tendências e inovações para produtos, serviços, saúde e educação*. Rio de Janeiro: Qualytimark, 1997.

Como o cliente consumidor da educação se encontra numa sociedade estratificada, a qualidade também é estratificada: quem tem mais dinheiro terá uma educação de melhor qualidade. O mérito aqui é ter dinheiro, o demérito é não ter.

Com os empresários se metendo obstinadamente no campo educacional, firmam-se conceitos como: qualidade total, competitividade, eficiência, eficácia, competência e habilidade, produtividade, gerencialismo... Nessa lógica o sistema educacional é visto como um sistema que deve ser competitivo e formar o sujeito competitivo, com vistas ao ganho na produtividade. Esta, por sua vez, é medida pelo desempenho dos alunos em testes de desempenho cognitivo.

Na concepção empresarial, destacam-se: a pedagogia de projetos<sup>89</sup>, as olimpíadas escolares e o bônus para aqueles funcionários que obtiverem melhores rendimentos no trabalho.

Nessa lógica, a responsabilidade da ação educativa é toda do indivíduo: o indivíduo é o responsável pelo seu sucesso ou fracasso, seja ele aluno, professor, pai ou responsável. Todo mundo é “gerente” de sua força de trabalho.

A população é chamada a participar, mas a participação é restrita ao acompanhamento da gestão e dos resultados. As decisões mais relevantes, aquelas que têm a ver com a qualidade propriamente dita e com o processo para obtê-la, como no mundo empresarial, são tomadas de forma centralizada, normalmente por aqueles que estão no poder e pelos espertos em educação.

Atualmente, esses interessados na educação como mercadoria, têm sofisticado sua inserção no campo educacional. Além de criar escolas privadas de todo tipo e para todas as classes sociais, têm também criado sistemas de ensino e vendido para o Poder Público, principalmente para os municípios que, no geral da realidade brasileira, ainda buscam caminhos para estruturar seus sistemas de educação recentemente municipalizados.

Depois de tratar o aspecto econômico relacionado com a qualidade da educação, o relatório endossado pela UNESCO passa a abordar a relação do desempenho cognitivo com a qualidade da educação. Destaca que a avaliação do desempenho cognitivo pode servir para uma série de propósitos, tais como: verificar se um item da educação está sendo bem ou mal aprendido; fornecer indícios de desempenho dos alunos nos principais níveis de conclusão do

---

<sup>89</sup> Conferir: MACHADO, Nilson José. *Ensaio transversais: cidadania e educação*. São Paulo: Escrituras, 1997.

sistema escolar para fins seletivos educacionais e de trabalho; e ter efeitos benéficos na garantia de que o currículo seja ensinado e aprendido. Como veremos, tudo isso é muito questionável, uma vez que não se consideram determinadas metas substanciais do processo educativo, como o desenvolvimento dos valores e das atitudes nos alunos.

A própria UNESCO aponta que a avaliação do desempenho cognitivo pode adquirir efeitos indesejáveis se estimular a atenção excessiva a exames para a aprovação, em vez de levar em conta aspectos de aprendizagem mais amplos. Lembra que teste de desempenho não avalia nada sobre valores, capacidades ou outras habilidades não cognitivas que constituem metas importantes de educação. Além disso, ressalva que esses tipos de testes devem ser suplementados por medidas de características que considerem o *background* que os alunos trazem para a educação formal.

Aliás, o relatório destaca que estudos em quase todos os sistemas educacionais apontam que alunos que vêm de *background* socioeconômicos mais altos, cujos pais têm maior nível de educação e que dispõem de maiores quantidades de bens em casa, inclusive livros, tendem a apresentar melhor desempenho do que alunos de famílias mais pobres, o que justifica a relação de políticas de distribuição de renda com políticas que visam à promoção da qualidade da educação.

Como forma de averiguar as contribuições da avaliação do desempenho cognitivo para a promoção da qualidade da educação, o relatório da UNESCO aponta as principais conclusões a respeito obtidas em mais de 40 anos de pesquisas internacionais, em mais de 50 países. São elas:

- Existem diferenças marcantes nos níveis médios de desempenho entre os estudantes dos países industrializados e aqueles de países menos desenvolvidos;
- Na etapa final da educação secundária, o nível médio de desempenho dentro de um país está inversamente relacionado com a proporção do grupo etário matriculado;
- Na etapa final, quando se comparam iguais proporções do grupo etário, verificam-se apenas pequenas diferenças entre os níveis de desempenho, independentemente da proporção do grupo etário matriculado naquele nível – os melhores estudantes não são prejudicados pelas taxas de retenção;
- O desempenho dos estudantes nas disciplinas pesquisadas relaciona-se com o tempo que gastam estudando a matéria na escola;

- O desempenho dos estudantes nas disciplinas pesquisadas está associado positivamente ao tempo que gastam fazendo lição de casa;
- O nível médio de desempenho dos estudantes em todos os países relaciona-se positivamente com o tempo que gastam estudando na sala de aula o conteúdo dos itens testados;
- Nos países menos desenvolvidos é grande o impacto dos livros didáticos na sala de aula. O que não é observado em países mais ricos;
- Medidas do status socioeconômico em todos os países estão relacionadas positivamente com o desempenho dos estudantes;
- Efeitos das condições de aprendizagem nas escolas diferem por disciplinas, e, algumas vezes, são equivalentes à influência do *background* doméstico, ou mesmo mais acentuadas.

Convenhamos, tudo isso destacado pela UNESCO nos parece óbvio demais.

O relatório da UNESCO também aponta aspectos comuns de quatro países distintos que optaram por ter uma educação de qualidade para todos, e que vêm cumprindo tal objetivo: Cuba, Canadá, Finlândia e Coréia do Sul. São os seguintes aspectos (diga-se de passagem, também óbvios):

- Conceito elevado para a profissão docente, capacitação completa previamente e, por vezes, admissão restrita, e uma constelação bem sucedida de capacitação em serviço, ao lado de mecanismos para aprendizagem mútua e apoio aos professores. Não há concessão quanto à qualidade do professor, mesmo quando há carências de profissionais docentes;
- Continuidade de políticas evitando mudanças freqüentes e de maneira radical;
- Alto nível de comprometimento público com a educação;
- Em Cuba e na Coréia do Sul emana uma energia elevada entre alunos, professores e pais com relação à educação.

O relatório ainda indica aspectos significativos do Brasil como país que pretende obter uma educação de qualidade para todos<sup>90</sup>, como a manutenção de desempenho médio dos

---

<sup>90</sup> Os outros países são: Senegal, Bangladesh, Sri Lanka, o Egito, a África do sul e Chile.

alunos por um longo período de tempo e a diferença relativamente pequena entre os alunos com melhor e pior desempenho. Vale dizer, em todos os casos, o desempenho é baixo.

Por outro lado, destaca que o Brasil tem peculiaridades que merecem ser consideradas ao tratar da qualidade da educação: tem universalizado a educação básica com certa rapidez, incluindo no sistema grupos até então marginalizados, porém com prontidão acadêmica inferior a dos grupos incluídos há mais tempo no sistema educativo (vimos no Capítulo I).

Como políticas que beneficiam o esforço brasileiro para a promoção de uma educação de qualidade o relatório destaca políticas para enfrentar as desigualdades regionais e sociais. Aponta o FUNDEF como sendo um fundo de equalização que reduziu as desigualdades regionais nos recursos alocados para a educação primária, apesar da complexa estrutura de governo – federal, estadual e municipal. Por ser destinado às escolas mais pobres, acaba aumentando as matrículas e o impulso nos salários e na capacitação dos professores. É importante destacar, que por se tratar de um Fundo destinado à educação fundamental, acabou por impor uma visão fragmentada do sistema público educacional brasileiro.

O relatório cita também o PETI e o programa Bolsa-Escola como iniciativa importante para incentivar a educação nas famílias mais pobres. Nessa mesma direção, indica o FUNDESCOLA para aumentar a frequência escolar e combater a evasão, o PROFORMAÇÃO para capacitar professores à distância, o Programa Nacional do Livro Didático, que aumentou o número de livros didáticos em termos de exemplares e títulos, os Ciclos Escolares e o Programa de Aprendizagem Acelerada para corrigir defasagem idade série.

De acordo com o relatório, o Brasil adotou a seleção de grandes projetos, cada um deles tratando de um aspecto do sistema educacional ou de seu contexto. Salienta que essa decisão deve ser vista com ressalvas, pois pode motivar a fragmentação dos níveis de ensino e da gestão. O que de fato ocorreu no Brasil, principalmente no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Observando aspectos comuns entre os setes países aspirantes a construir uma educação de qualidade, o relatório da UNESCO destaca que todos eles realizam progressos na direção do acesso à educação e agora procuram ajustar o equilíbrio entre qualidade e quantidade, mas os resultados são modestos, ausentes ou restritos a programas ou projetos determinados. Em comparação com sistemas universais bem sucedidos na construção da qualidade da educação, assinala o relatório, há necessidade de lideranças governamentais fortes e determinadas, com

visões consistentes, estratégicas e de longo prazo, que busquem desenvolver projetos integrados de sistemas educacionais e culturais. Há a necessidade também de maiores apoios aos professores e muito estímulo à sua motivação.

A despeito das comparações entre políticas educacionais para a promoção da qualidade da educação, devemos ver com muita atenção o que o relatório da UNESCO destaca:

“ (...) uma busca por qualquer teoria geral sobre reformas educacionais bem-sucedidas tem pouca chance de dar qualquer resultado. Diferenças contextuais limitam as possibilidades de transferências de lições de políticas de um país para outro.” (p. 56)

E prossegue:

“Normalmente, reformas que visam à elevação da qualidade da educação são ainda mais difíceis de ter sucesso, em termos políticos, do que aquelas que visam à expansão. Isso significa que o contexto político provavelmente tem forte impacto sobre a perspectiva de reforma, independentemente do contexto técnico ou de recursos do sistema escolar. O fator tempo também complica a análise: o impacto de uma política de educação talvez somente seja visível anos após sua implementação e nunca ocorre separadamente de outras políticas e tendências. Isto dificulta o estabelecimento de relações biunívocas entre políticas e efeitos, embora tais relações não sejam impossíveis.” (p. 56)

O relatório chama a atenção para que não sejam focalizados apenas os sistemas escolares na discussão sobre qualidade. Lembra que, principalmente em países em desenvolvimento, é grande o número de crianças, jovens e adultos que dependem da educação não formal, principalmente na educação infantil e na alfabetização de adultos.

“Quando programas de educação formal são complementados por programas de aprendizagens nos primeiros anos de vida, de alfabetização e de desenvolvimento de habilidades, resultam benefícios adicionais para o indivíduo, para a comunidade, para a sociedade e para a própria educação formal. Crianças que tiveram oportunidades de aprendizagem precoce aprendem melhor na educação formal, e alunos educados na qualidade de pais, esforçam-se mais para matricular seus filhos e dar-lhes apoio na escola.” (p.60)

Aborda ainda a relação entre qualidade da educação e salário docente, gasto com o aluno e investimento em insumos, e destaca:

“... em princípio, melhorias de recursos, tecnologia e qualidade de insumos e professores deveriam ser capazes de melhorar sua qualidade geral. No entanto, até mesmo um olhar casual sobre a história dos escores de testes ao redor do mundo revela um paradoxo fundamental e, à

primeira vista, intrigante. Em muitos países grandes aumentos no gasto médio real por aluno e outras medidas de provisionamento da escola no ensino fundamental e médio nas últimas quatro décadas não foram acompanhados nem remotamente por aumentos comparáveis dos escores médios de testes.” (p. 61)

Como justificativa cita que alguns autores destacam o impacto da televisão sobre as crianças e sobre a utilização de seu tempo, as mudanças nos métodos pedagógicos menos orientados para testes, o poder de associações de professores e a melhoria nas oportunidades de mercado de trabalho para mulheres – o que permitiu a muitas mulheres altamente capacitadas a migração para outras profissões além do ensino. Tais vetores tiveram um impacto negativo sobre as perspectivas de aprendizagem.

Por outro lado, pontua que o aumento geral nos rendimentos dos professores deve representar uma parte significativa do aumento real por aluno. Como o rendimento do professor é condição para melhoria da qualidade, seus rendimentos não devem ficar abaixo dos ganhos de outros segmentos profissionais de destaque na sociedade.

Demonstra ainda que outros aspectos podem interferir na análise da injeção de recursos e melhoria da qualidade, como tempo de instrução, exigências curriculares e tamanhos da escola.

Outro ponto que merece maior atenção no relatório da UNESCO, é que o mesmo critica com ênfase a aplicação do método da função de produção para verificar a relação insumo e qualidade da educação. Diz que toda tentativa incorreu em fracasso, pois esse método de avaliação cabe bem nas indústrias e no comércio, mas na escola não, tendo em vista que estudantes não são objetos, têm vidas próprias e gozam de determinada autonomia. Por isso, tais testes não devem orientar políticas públicas.

No que se refere aos insumos, dada a escassez de muitas escolas, destaca que o investimento trás certa melhoria na qualidade da educação.

Ao discutir o que seria uma escola eficaz, diz que a preocupação é sair do enquadramento das visões econômicas e criar uma outra perspectiva que considere aspectos tidos como importantes dos processos de ensino e aprendizagem nas escolas: a qualidade e a natureza das interações professor e aluno, e as maneiras pelas quais os insumos são realmente utilizados. Isso é muito importante.

Destaca ainda que os estudos que mantiveram a orientação quantitativa, e focalizaram a escola como unidade de análise, tornaram claro que padrões diferentes de organização

escolar e de comportamento de professores tinham efeitos diferentes sobre os resultados da aprendizagem. Os resultados relativos a países industrializados convergiam em torno da importância de cinco fatores: liderança educacional forte, ênfase na aquisição de habilidades básicas, um ambiente ordenado e seguro, expectativas altas sobre o desempenho dos alunos e avaliações frequentes sobre o progresso dos alunos.

Mas outros fatores merecem destaque: desenvolvimento dos professores com base na escola e em serviço, a utilização bem estruturada, intencional e sustentada do tempo de ensino influência benéfica do apoio e do envolvimento dos pais com a escola.

O relatório ainda expõe uma série de ações que focam diretamente a escola – com vieses econômicos, administrativos e das ciências sociais – e procuram identificar o que seria uma escola eficaz. São resultados de todo o tipo: focados na organização da escola, na organização da sala de aula, dos tempos e espaços educacionais, nas características dos alunos, na participação da família na escola. Surgem também críticas e sugestões que vão de propostas de privatização das escolas a incentivos a professores. E conclui:

“Há ampla evidência de que a quantidade de educação recebida por uma pessoa (medida pelos números de anos despendidos no sistema escolar) caminha lado a lado com a qualidade dessa educação (em geral definida de maneira um pouco restrita em termos de habilidades cognitivas, mas que inclui na verdade habilidades não cognitivas, valores e outros traços psicológicos e comportamentos adquiridos durante a escolarização).” (p. 78)

Este último aspecto tem valor intrínseco e extrínseco. E está associado também com múltiplos e variados retornos pessoais e sociais. Retornos que não se limitam a rendimentos, mas incluem também vantagens derivadas de uma diversidade de atividades mercadológicas e não mercadológicas.

Destaca também que há evidências concretas de que medidas políticas de pagamento por mérito, descentralização e privatização podem ter efeitos colaterais perversos, que reduzem o impacto sobre as habilidades cognitivas e afetam outros resultados educacionais. A esse respeito, no Brasil há muitos exemplos em políticas educacionais de certos Estados e municípios.

Por fim, de acordo com a UNESCO, melhorar a qualidade da educação não é apenas uma questão de implementar um conjunto de medidas técnicas adequadamente planejadas. É preciso ter clareza de que se trata de uma questão política, antes de tudo.

Como vemos, no que se refere à qualidade da educação, a UNESCO somente recentemente concretizou uma concepção a respeito para orientar suas ações no mundo. Uma concepção abrangente e relacionada com aspectos da tradição humanista, articulada a uma visão capitalista de mundo. Nessa concepção, é forte a relação entre educação de qualidade e desenvolvimento pessoal, desenvolvimento econômico e com o bem-estar de uma forma geral. Com ênfase, muita ênfase, no desenvolvimento econômico, embora muitas vezes de forma dissimulada.

Com relação às propostas para promover a qualidade da educação, temos um leque de opções e de ressalvas a respeito. Parece-nos que o grande nó não está no diagnóstico da qualidade existente, mas nas ações para mudar a realidade. Merecem destaques as obviedades trazidas.

Merece destaque também o foco que a UNESCO dá aos estudos sobre a relação entre qualidade da educação e desempenho cognitivo. Reconhece que é nesse foco que se concentra a maioria dos trabalhos existentes, embora admita que as políticas para a promoção da qualidade da educação não devam se pautar somente por esse viés.

Fica claro ainda que a UNESCO evita tocar na relação entre qualidade e concepção de sociedade e de Estado e na estrutura produtiva. Pouco fala das contradições da visão capitalistas sobre a qualidade da educação, conquanto critique, em muitos momentos, a visão empresarial no campo educacional.

É para se ter atenção ao fato de a UNESCO valorizar por demais a coleta, organização, sistematização e socialização das informações como forma de promover a discussão, fundamentar as ações, o acompanhamento e o monitoramento sobre qualidade. O fato de valorizar também ações para identificar os responsáveis pela promoção da qualidade. Por fim, criticar a ênfase dada somente ao acesso à educação e aos resultados, desconsiderando os processos, a cultura, as condições e conflitos.

Contudo, a UNESCO acredita no estabelecimento de pactos sociais para estabelecimento de metas e objetivos educacionais, de referências para avaliar a qualidade e as abordagens para avaliação externas. Embora ressalve as dificuldades, para não dizer a impossibilidade, quando se consideram as concepções diversas sobre Estado e sociedade e modo de produção.

É importante destacar que a UNESCO vê a educação como um direito e reconhece que a falta de qualidade educacional favorece as desigualdades sociais.

Enfim, acreditamos que o relatório analisado aqui contribui fundamentalmente para que tenhamos uma boa base para compreender concepções a respeito da qualidade da educação, seus fundamentos e propostas para a promoção da qualidade.

Seguindo adiante em nossa pesquisa, encontramos o trabalho de Cecília Braslavsky<sup>91</sup>, Na mesma perspectiva da UNESCO, a de apontar caminhos para a promoção da qualidade da educação, a autora propõe dez fatores para se construir uma educação de qualidade para todos uma seleção de obviedades, embora o óbvio nem sempre esteja claro na elaboração e execução das políticas públicas.

Selecionamos esse documento nesse contexto por entender que se afina, em muito, com a concepção de educação da UNESCO e com seus fundamentos, e também por ele ter sido relevante num fórum de discussão internacional sobre qualidade da educação.

Vale dizer que se trata de um documento recomendado pela UNESCO nas reflexões a respeito da questão da qualidade. A saber, o trabalho ora analisado foi avalizado pela UNESCO e foi base para os debates da semana monográfica de educação, realizada em Madri, Espanha, no ano de 2004. Nesse trabalho a autora – destacando as mudanças que ocorrem no mundo na atualidade e as novas demandas colocadas para as escolas, sobretudo nos países menos desenvolvidos como o Brasil e, ainda, se pautando nos materiais disponíveis do tipo: estudos empíricos, bibliografias e debates – descreveu o que considera ser a seleção e a organização, de certo modo hierárquica, de dez fatores que incidem sobre uma educação de qualidade para todos. Uma qualidade, segundo ela, que:

“... ao mesmo tempo, prática, racional e emocional; que forme pessoas capazes de compreender o mundo e criar seus projetos, aproveitando as oportunidades geradas pelas surpresas inevitáveis e evitando a realização de profecias descartáveis que fazem parte do cenário do século XXI.” (p. 22)

De acordo com autora, os dez fatores (óbvios) seriam:

**Óbvio 1.** Foco na relevância pessoal e social da educação para as pessoas, tanto objetiva como subjetivamente.

De acordo com Cecília Braslavsky, é preciso saber se a educação permite construir um significado profundo e valioso sobre o bem-estar, tanto na própria escola, quanto no sentido que tem para construí-lo depois dela;

---

<sup>91</sup> BRASLAVSKY, Cecília. *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI*. São Paulo: Editora Moderna, 2005.

**Óbvio 2.** A convicção, a estima e auto-estima da sociedade, dos dirigentes políticos e das administrações sobre o valor social da educação.

Quando existe tal convicção, tal valoração da educação, a sociedade tende a se posicionar a favor da escola, procurando influir nos trabalhos docentes e dos alunos. Vale dizer que esse valor – como vimos ao analisar o relatório da UNESCO sobre o imperativo da qualidade da educação – é identificado nos países que tem uma educação considerada de qualidade, como em CUBA, por exemplo.

**Óbvio 3.** A força ética e profissional dos mestres e professores, que se traduz naqueles que conseguem ensinar bem mesmo em condições adversas.

Tem a ver com a função social nobre que tem o professor – ou pelo menos deveria ter. Mas não basta ter uma função social nobre, é preciso saber disso. Em outras palavras, o professor não deve ser alienado de seu sentido social. Deve, antes de tudo, valorizar a si próprio e se sentir valorizado pela sociedade. A autora defende que o professorado deva ter os valores de paz e justiça incorporados à sua própria constelação moral, inclusive tendo recursos para obter resultados com seus alunos. Quando isso ocorre, o professor relaciona-se com o contexto de onde eles provêm, lida bem com eles como pessoas, deseja e sabe selecionar estratégias didáticas e materiais de aprendizagem, gera experiências produtivas, criativas e agradáveis. De acordo com Braslavsky:

“São mestres e professores que podem estabelecer conexões com o que seus alunos sentem, que têm valores fortes e que podem se definir como lutadores.” (p.27)

Ela também lembra que a desprofissionalização técnica, e poderíamos dizer também política, representa um fator da perda da força ética e profissional, o que Sancristan chama de *desarmamento intelectual*<sup>92</sup>.

**Quase óbvio 4.** Capacidade de condução de diretores e inspetores.

Braslavsky destaca que, em quase todas as pesquisas, aparece a figura do diretor como sendo fundamental na condução de instituições educacionais de qualidade. Segundo ela, normalmente essas lideranças atribuem função formativa às instituições educacionais, demonstram capacidades para construir sentido ao estabelecimento educacional em seu conjunto e para cada um dos grupos e das pessoas que o integram e, por fim, demonstram capacidade para construir eficácia, ou seja, fazer com que cada um desses grupos e pessoas –

---

<sup>92</sup> SANCRISTAN, J. Gimeno. Poderes Instáveis em educação. Tradução de Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999;

agentes educacionais – se sinta e corrobore empiricamente para que o sentido educacional seja buscado e alcançado. Essa prerrogativa tem a ver com o que UNESCO fala sobre a necessidade de lideranças fortes à frente da gestão educacional. Para Braslavsky:

“... somente as instituições educacionais conduzidas por supervisores e diretores que identificam a função cognitiva como função específica da escola, mas também que associam essa função específica a uma função formativa global, e que tem a capacidade de promover vínculos de todos os tipos com seu em torno conseguem promover uma educação de qualidade.” (p. 28)

Entendemos que é muito importante a liderança habilidosa na escola, considerando, todavia, que esta não necessariamente deva vir do diretor, ainda que essa figura tenha um grande peso na organização escolar, ao menos no Brasil. Mas é importante ficar atento quando se faz o discurso da liderança forte, pois em nome desse discurso busca-se justificar que a educação não é de qualidade por um problema de gestão fraca. É comum também, com o pretexto de construir gestões fortes nas unidades educacionais, investir recursos sobremaneira na formação de gestores, como se essa medida por si só fosse melhorar a qualidade da educação. No Brasil, esse tipo de visão ficou muito conhecida como “visão gerencialista”. Vale dizer também que há experiências, como em Aracajú (Sergipe), onde não existe mais a figura do diretor e sim a de um conselho gestor.

#### **Óbvio 5.** O trabalho em equipe dentro da escola e dos sistemas educacionais.

De acordo com Braslavsky, as pesquisas empíricas existentes sobre o funcionamento da educação, com raras exceções, indicam que as escolas que conseguem construir uma educação de qualidade são aquelas onde os adultos trabalham juntos. Salienta que o trabalho em conjunto é promovido melhor e com mais intensidade quando o sistema educacional participa do trabalho. Aqui fica clara a importância do trabalho coletivo e à integração no sistema educacional. Isso nos faz reforçar a necessidade de se romper com a fragmentação existente, tanto no currículo escolar, quanto no sistema educacional.

#### **Óbvio 6.** As alianças entre as escolas e os demais agentes educacionais.

Para Braslavsky, é comum verificarmos nas unidades educacionais desencontros:

“... algumas instituições enviam notas por escrito para pais analfabetos; muitos mestres não percebem os sinais de compromisso e de preocupação das famílias. Algumas famílias não conseguem respeitar as regras mais elementares de funcionamento dos mestres como trabalhadores. Os empresários pedem o impossível do sistema educacional ou não sabem o

que pedir. Os meios de comunicação não sabem ou não desejam assumir uma função educacional explícita ou reflexiva ou, pelo contrário, as escolas não sabem aproveitar sua existência para promover a qualidade da educação.” (p.30)

Por outro lado, de acordo com a autora, a construção da qualidade educacional é facilitada quando cada ator consegue compreender a situação dos demais, onde as informações fluem, as pessoas se entendem ou pelo menos buscam se entender. Aqui é dada uma ênfase grande na necessidade das parcerias para a promoção da qualidade da educação e na explicitação pela escola de sua função social, de sua estrutura e funcionamento. De preferência, que tudo isso seja construído com pais, comunidade e outros atores sociais, dentro de códigos legíveis para ambos. Salientamos que muitas experiências reforçam a importância do trabalho na escola com uma comunicação eficiente e com a integração com a comunidade. Uma experiência que vai nesta direção é a das escolas que fazem parte do programa “Escola Bairro” da Prefeitura de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense no Rio de Janeiro.

**Óbvio 7.** O currículo em todos os seus níveis, como orientador do contrato entre a escola, o Estado e a sociedade.

Nessa direção, considera Braslavsky, o currículo deve constituir orientações incorporadas pelos professores e a definição da relevância da educação, articulando os aspectos estruturais, disciplinares e cotidianos da educação. Ainda, deve possuir padrões de distribuição do tempo de acordo com a cultura, e disciplinas coerentes, com foco claro e relevante. Evidencia-se ainda a necessidade de o currículo enfatizar a leitura, a pesquisa, a interpretação e a organização das informações. Também os estudos de temas, a utilização de tecnologias na vida real e a frequência dos alunos e professores aos cinemas e teatros. O currículo deve orientar a execução de atividades solidárias, de resolução de problemas, de identificação e hierarquização de conceitos, idéias e informações, de análise e argumentação. Ainda, orientar atividades que visem à busca de evidências, de apresentação de idéias próprias, de negociação de conflitos e outras questões. Por fim, deve orientar o uso de materiais educativos: livros, equipamentos tecnológicos, espaços, teatro, clubes.

Aqui cabe ressaltar que o currículo é essencial para a construção da qualidade da educação, antes de tudo, por significar, de uma maneira mais geral, a materialização das opções políticas das unidades educacionais, com relação ao seu sentido social e ao seu compromisso com os alunos e com a sociedade de uma maneira geral. Por isso deve ser construído por todos os atores da escola, sob as diretrizes dos sistema educacional nacional e

regional. Também deve ser público e discutido permanentemente, para ser incrementado e poder favorecer possíveis mudanças. Nesse processo, são fundamentais os conflitos, as tensões, as críticas, por isso, a de se resistir a tendências de negar e evitar essa dimensão do currículo. Não devemos esquecer também que o currículo deve estar pautado na realidade local, regional, estadual, nacional e global, com destaque para o território onde se localiza a escola.

**Óbvio 8.** A quantidade, a qualidade e a disponibilidade de materiais educativos.

A quantidade, a qualidade e a disponibilidade de materiais educativos: livros, equipamentos tecnológicos, espaços, teatro, clubes... Claro que o trabalho com esses materiais é muito mais importante. Como vimos em outro momento, em unidades educacionais em que prevalece a escassez e a pobreza, como é o caso da maioria das escolas brasileiras, inclusive nas Universidades, os materiais educativos em quantidade e qualidade são fundamentais e ajudam muito na qualidade da educação. Embora não seja o essencial.

**Óbvio 9.** A pluralidade e a qualidade das didáticas.

Aqui Cecília Braslavsky é direta:

“Quando não existem boas didáticas, e quando boas didáticas não são diversificadas e não estão ao alcance dos professores, até mesmo a melhor constelação de recursos para a aprendizagem torna-se inútil.” (p. 36)

A autora demonstra estar em sintonia com as indicações da UNESCO para a promoção da qualidade da educação. Vale dizer que a UNESCO defende sobremaneira a formação de professores em serviço e o aporte de recursos para a escola no intuito de fortalecer a produção de boas didáticas.

Cumpramos esclarecer que não podemos nos referir somente as boas didáticas nas unidades educacionais, é preciso pensar também nas didáticas no encaminhamento de políticas para a promoção da qualidade da educação, pois como já vimos, didáticas produzidas longe da escola para que os professores as coloquem em ação sem participar de sua construção têm sido um problema da atualidade. Em outras palavras, políticas produzidas em gabinetes têm dificultado muito o sucesso de implementação de ações em prol da qualidade da educação. Quase sempre não vingam!

**Óbvio 10.** Condições materiais e incentivos socioeconômicos e culturais mínimos.

Essa prerrogativa tem a ver com o orçamento educacional, a condição para que os alunos cheguem e permaneçam na escola e com os salários dignos para os profissionais da educação, em especial para os professores. Concordamos que a garantia de condições materiais dignas e de incentivo ao desenvolvimento dos contextos, dos mestres, e das populações escolares são indispensáveis, embora não suficiente para a melhoria da qualidade educacional.

Como vemos, o trabalho acima analisado se relaciona em muito com a concepção da UNESCO, com seus fundamentos, sendo mais direto nas sugestões de determinantes da qualidade, a pesar de não se propor a discutir (talvez não fosse esse o objetivo) formas de agir para viabilizar essas determinantes. É importante dizer, que a autora trabalha com uma concepção ampla de qualidade da educação, tal como a UNESCO. Também que sua concepção se funda, ao que tudo indica, em bases humanistas. Em nenhum momento ela deixa clara sua concepção de sociedade e de Estado e nem cita a reestruturação produtiva em curso.

Entendemos que muitas das prerrogativas para uma educação de qualidade indicadas pela autora são fundamentais, para não dizer óbvias demais. Talvez todas. No entanto, mais uma vez observamos que o problema mesmo está na ação para se chegar a essas prerrogativas. Como a própria UNESCO reconhece: identificar os problemas e apontar soluções é relativamente fácil atualmente, o problema maior se dá quando pensamos em encaminhar ações políticas para viabilizar tais proposições. Na prática a teoria é outra, uma vez que os interesses são inúmeros e a participação no processo de construção de uma educação pública de qualidade ainda é muito insignificante.

## **2.2 Qualidade da educação no cenário brasileiro: três olhares acadêmicos**

No Brasil, a questão da qualidade da educação ganha corpo a partir da década de 90, embora, como já abordamos no capítulo I, sempre estivesse na pauta das discussões educacionais brasileiras. Aliás, a década de 90 foi recheada de discussões educacionais importantes para o país.

Para se ter uma idéia, em 1988 foi promulgada a Constituição da República que firmou a educação como sendo um direito inalienável. Em 1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. Em 1997 foi sancionado o Plano Nacional de Educação.

Tudo isso sem contar medidas polêmicas tomadas em nível Nacional que afetaram diretamente a educação, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação do FUNDEF, a municipalização da educação fundamental e a imposição de uma série de avaliações externas, dentre outras.

Em nossa análise sobre as concepções, seus fundamentos e suas propostas para promoção da qualidade da educação, observam-se algumas tendências no campo educacional que se evidenciam e, por isso, merecem toda nossa atenção.

Uma dessas tendências foi a de impor no campo educacional uma racionalidade vinda do campo empresarial e fundamentada nas concepções de sociedade e de Estado empresarial como forma de promoção da qualidade da educação.

Uma outra tendência foi a de construir indicadores para identificar níveis de qualidade da educação a fim de: atribuir responsabilidades a sua promoção; orientar o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação; orientar e justificar ações políticas para promoção da qualidade da educação.

Essas duas tendências têm marcado demais na atualidade brasileira as discussões no campo das políticas educacionais, sobretudo as discussões relacionadas com a avaliação, elaboração e justificativa das propostas para a promoção da qualidade da educação, bem como, as discussões presentes nas ações para implementação de tais propostas políticas.

Nesse momento, tendo em vista as concepções sobre qualidade da educação que se evidenciam, seus fundamentos e as propostas políticas para sua promoção, buscaremos analisar pesquisas acadêmicas que procuram retratar como essas tendências se colocam empiricamente para se firmar por meio de políticas públicas no sentido da promoção da qualidade da educação.

Primeiramente, vamos analisar três dissertações de mestrado que, sob ângulos diferentes da questão da qualidade, buscam averiguar como a tendência de impor no campo educacional uma racionalidade vinda do campo empresarial e fundamentada na concepção de sociedade e Estado conhecida como neoliberal, vem agindo no que se refere à promoção da qualidade da educação: quais estratégias utilizam, com que conceitos trabalham, o que primam nas ações educacionais para a promoção da qualidade.

Antes de analisar essas pesquisas acadêmicas propriamente ditas, é importante precisar o foco da discussão no campo educacional, a partir da abordagem mais geral que apresentamos no Capítulo I.

Nessa direção, recorreremos ao importante trabalho de Adriana Almeida Sales de Melo, intitulado: “A Mundialização da Educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela”<sup>93</sup>. Nesse trabalho a autora revela que vem ocorrendo no mundo uma reforma conservadora nas estruturas do Estado, visando favorecer o crescimento do Capital e ampliar o controle social que lhe garanta segurança. Como vimos no Capítulo I, a estratégia passa por alterar o funcionamento do Estado, liberar ao máximo o mercado, privatizar as estatais e os serviços públicos, desregulamentar as relações de seguridade e trabalhista, valorizar o capital, trabalhar a ideologia para que as reformas se transformem em demandas sociais, qualificar o trabalhador para as demandas da produção, inclusive para aceitar as novas e precárias relações trabalhistas. Tais reformas visam também a diminuição dos gastos públicos, a desobrigação do Estado de prover o Bem-Estar Social e o aumento do mercado em serviços como educação e saúde. Visam ainda, legitimar o controle e a governabilidade, reduzir o investimento em ciência e tecnologias nos países em desenvolvimento e flexibilizar a relação de produção.

No campo educacional propriamente dito, de acordo com Melo, a política neoliberal se materializa em ações que buscam fortalecer a capacidade administrativa e gerencial, tanto do sistema quanto das unidades educacionais. Para tanto, procuram desenvolver ações de treinamento de professores; adequação do ambiente escolar para favorecer a aquisição de valores relativos ao capital; produção de material didático coerente com os interesses neoliberais; estímulos às parcerias, inclusive com empresas.

Nessa lógica, assinala a autora, o ensino passa a ter o foco nas habilidades e nas competências ao invés de nos conteúdos e valores, cabendo à educação formar o indivíduo capaz de ser competitivo e de valorizar a competitividade. Assim, os objetivos educacionais voltam-se cada vez mais para o básico, para o simples, para o mínimo.

As políticas educacionais, nessa visão de educação, dispõem de poucos recursos para se viabilizar e os poucos recursos são utilizados basicamente em treinamento dos professores e gestores, na construção de materiais didáticos e na fabricação de indicadores e avaliação externa às unidades educacionais com base no aspecto cognitivo e metas educacionais.

Podemos dizer que um marco para que fosse explicitada no Brasil com mais ênfase essa concepção de educação e suas implicações para a qualidade da educação foi o “Encontro

---

<sup>93</sup> MELO, Adriana Almeida Sales de. *A Mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela*. Maceió: EDUFAL, 2004.

sobre Qualidade da Educação” promovido por iniciativa da Coordenação de Planejamento Setorial do MEC, da Secretaria de Ciências e Tecnologia do Estado do Paraná e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da UNESCO. O Encontro foi realizado entre os dias 26 e 27 de novembro de 1990<sup>94</sup>.

Na época do encontro, o Ministro da Educação do Governo Collor, Carlos Chiarelli, situou a questão da qualidade da Educação no “Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade”.

Esse programa do Governo Collor tinha como objetivo declarado a promoção da qualidade e produtividade com vistas a aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no Brasil. Consistia em um dos principais elementos da política industrial e de comércio exterior da gestão de Fernando Collor de Mello e foi apontado por alguns analistas como o principal e mais bem sucedido programa da política industrial do início da década, embora tenha tido impacto e resultados limitados se confrontados com seus objetivos. Estava associado ao contexto da abertura da economia, concebida como principal estratégia da política industrial para o aumento da competitividade<sup>95</sup>.

Neste “Encontro sobre Qualidade da Educação” participaram como palestrantes ou debatedores, além do ministro da educação, um senador da República, representantes do IPEA, da Universidade Federal da Bahia e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, da Fundação Carlos Chagas e representantes da Comissão Interamericana para o Desenvolvimento

Chamou bastante a atenção na época o número de participantes relacionados à área econômica, dentre eles o economista Luiz Carlos Eichemberg, que tentou justificar, por um viés histórico, o porquê da falta de interesse do empresariado brasileiro com a democratização da educação e com sua qualidade. Para o economista, a justificativa era simples: não havia necessidade de um maior envolvimento do empresariado antes, porque o modelo fordista de produção, como vimos no Capítulo I, não necessitava tanto dos conhecimentos dos trabalhadores, mas sim de sua disciplina. Por outro lado, esclarecia: o descaso do empresariado com a educação não é possível atualmente, sobretudo pelo valor que agrega à

---

<sup>94</sup> A Fundação Carlos Chagas registrou os discursos dos palestrantes e debatedores e publicou na Revista Estudos em Avaliação Educacional. Fundação Carlos Chagas: jul-dez - 1990, número 2.

<sup>95</sup> Ver: DAROS, Márcia da Mota. *O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política*. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP, 1997.

produção o conhecimento do trabalhador, tanto para criar quanto para utilizar as novas técnicas e tecnologias e se adequar às novas relações trabalhistas e organizacionais.

Nesse mesmo encontro, ganhou destaque o discurso de Vicente Falconi Campos, da Universidade Federal de Minas Gerais. Ele propôs a adoção pelo setor educacional dos princípios e conceitos da gerência da qualidade total provenientes do meio empresarial, como forma de promover a qualidade da educação, o que requereria, segundo ele, a abordagem da qualidade de forma gerencial, de cima para baixo, e educar as mentes das pessoas e treiná-las tecnicamente a gerenciar a qualidade:

“A qualidade nos níveis desejados, só pode ser obtida num processo descentralizado e democrático, com envolvimento de todas as provas, cada uma se responsabilizando pelos resultados do sistema, ou seja, cada uma gerenciando seu próprio sistema para satisfação total do seu cliente.” (p. 44)

Vale ressaltar que Falconi não defende qualquer qualidade, mas sim a qualidade total. Uma qualidade que impõe a racionalidade técnica e instrumental e procura transformar questões políticas e sociais em questões técnicas: tudo tende a se reduzir a uma questão de melhor gestão e administração.

Da realização do seminário citado até nossos dias, é possível observar várias ações dos idealizadores das políticas neoliberais na educação, muitas de forma dissimulada. No geral, os defensores dessa visão buscam a todo custo criar categorias, conceitos, noções e termos para nomear a sociedade e o mundo - tentam governar as palavras e impor sua forma de ver e agir no mundo.

Nesse momento, tendo em vista a concepção de qualidade e seus fundamentos na lógica neoliberal do Estado agindo com a racionalidade empresarial, sobretudo no campo educacional, vamos analisar três dissertações de mestrados na intenção de desvelar como operam os que agem nessa lógica para a promoção de determinada qualidade da educação.

### 2.2.1. *Primeira dissertação analisada*

Numa investigação interpretativa, Débora Martins de Souza<sup>96</sup> procura desvelar a performance que o saber técnico tem na estratégia ideológica neoliberal para forjar uma determinada concepção de qualidade na educação. De acordo com ela:

“As decisões institucionais com relação a qualidade da educação conseguem, de maneira sutil e sedutora, silenciar e sucumbir as possibilidades da educação construir um discurso emancipatório” (p. vii).

Para Souza, os discursos sobre a qualidade adquirem na educação o perfil da transformação que ocorre no setor produtivo, principalmente no predomínio da técnica. Dessa forma, os ideais neoliberais passam a fazer parte do cotidiano educacional e a se legitimar.

Como se bastasse à educação aderir aos preceitos neoliberais para que passe e ser de qualidade.

Tais preceitos vêm embutidos na concepção de qualidade total.

Um dos argumentos dos defensores da qualidade total no Brasil, como o industrial Carlos Eduardo Moreira Ferreira da FIESP, que teve seu discurso analisado por Souza, é que em muitos países - acho que ele se referia à Inglaterra e ao Chile - a reciclagem radical dos negócios tem inspirado o poder público a atender a população adotando os princípios da qualidade total.

Analisando o discurso de Cosete Ramos<sup>97</sup> sobre qualidade total na educação, Souza revela que tal discurso resume grande parte das características centrais do programa de controle de qualidade adotados em muitas empresas (TQC – sigla em inglês). A idéia que prevalece no discurso de Cosete é a de que uma série de estratégias do tipo participativa, que traduz no cotidiano escolar a filosofia da qualidade total, melhora a educação e transforma as práticas tradicionais. É como se bastasse mudar a gestão e a organização para melhorar a educação.

Nessa lógica, de acordo com Souza, os discursos da qualidade da educação vem acompanhado do método gerencial das organizações empresariais, com algumas alterações adaptativas. Esse método é conhecido como TQC.

---

<sup>96</sup> SOUZA, Débora Martins de. *Discursos da qualidade na educação e performance da técnica*. Campinas, SP, 2000.

<sup>97</sup> RAMOS. Cosete. Doutora em educação, pedagoga e especialista em gestão da qualidade total.

A saber, o método TQC tem como meta a qualidade na fonte, o que significa: se houver erros, devem ser descobertos e eliminados na fonte, no ponto em que se faz o trabalho. A preocupação é com a descoberta dos defeitos e com sua prevenção. De acordo com Souza, o método TQC tende a apagar o sujeito em sua autonomia e a capacidade de produzir e crescer no e com o conhecimento.

Vale dizer que Cosete Ramos busca fundamentos em W. Edwards Deming e seu método contendo 14 princípios para a qualidade total: filosofia da qualidade; constância de propósitos; avaliação no processo; transações de longo prazo; melhoria constante; treinamento em serviços; liderança forte; afastamento do medo; eliminação de barreiras; comunicação produtiva; abandono de cotas numéricas; orgulho da execução; educação e aperfeiçoamento e; ação para transformação.

Para Souza, um agravante dessa lógica é que a sociedade aparece sob a forma de interferência, sendo a política e o conflito vistos como fatores que obscurecem a livre ação dos agentes educacionais. As decisões institucionais são destituídas de política e o foco se restringe no saber técnico.

Como diz Souza:

“A ênfase tão somente nos fatos do contexto das organizações, em nome de uma maior objetividade, eficiência e imparcialidade, destitui as organizações do aspecto humano, isto é, o sistema organizacional ganha autonomia sem a presença do sujeito. Priorizar os fatos significa descrever e captar o comportamento humano desligando-o da intencionalidade dos sujeitos, logo, os valores e a prática interpretativa estão secundarizados.” (p.48)

As condições de produção desse método e as relações de poder envolvidas são desconsideradas. Busca-se a qualidade do produto apenas com o uso de algumas ferramentas que consistem em novas maneiras de organização do trabalho.

Para a Souza:

“As decisões institucionais compreendidas e realizadas fora do campo do conhecimento prático desloca a prioridade da prática discursiva, junto com a questão da interpretação e do debate. As ferramentas do método TQC estão inseridas no campo do conhecimento técnico prioritariamente. Assim, o que existe é um hiato na articulação de decisões entre o mundo vivido e o mundo sistêmico, e é neste hiato que se localiza o escamoteamento dos conflitos, é nesse hiato que o sujeito, como sujeito capaz de produzir inúmeras possibilidades de historicizar-se na prática institucional, se apaga.” (p. 82).

Analisando o discurso do engenheiro Vicente Falconi Campos, num seminário de desdobramento do TQC, Souza destaca que tal discurso é produzido nas condições históricas do neoliberalismo e constitui-se num forte mecanismo de produção ideológica.

Com base em alguns pontos da fala de Falconi sobre o TQC - (...) TQC é um método de gestão voltado para as pessoas; (...) inicialmente priorizamos as grandes empresas, pois acreditamos que depois elas podem transmitir esses conceitos para o resto do país; (...) decidimos priorizar a prática, não ficar só estudando; (...) decidimos como premissa voltar-se totalmente para a sociedade - Souza desvela os mecanismos metafóricos por traz do discurso da TQC. Para ela esse tipo de abordagem, que foca na solidariedade, visa legitimar o discurso.

Em suas considerações finais destaca:

“A performance da técnica nesses discursos se constitui nos mecanismos ideológicos, sendo que estes mecanismos ganham a sua materialidade na prática discursiva. Não é no conteúdo da ideologia que se afeta o sujeito, que se seduz este sujeito, mas sim nas estratégias de movimentação desta ideologia. Quando se toma uma decisão o saber pragmático (técnico), é importante para dar conta do próprio caminhar da instituição em seu cotidiano, na situação imediata de resoluções de problemas, mas os caminhos futuros, que deverão ser discutidos em longo prazo, estes estão muito mais ligados ao saber não imediatamente possível, à construção de uma saber emancipatório. Portanto, neste lugar de decisões institucionais, os saberes técnicos e emancipatório concorrem simultaneamente.” (p. 164)

E continua:

“O fato de priorizar o conhecimento técnico em detrimento do prático e emancipatório nos confirma a tese de Habermans de que o mundo sistêmico ‘coloniza’ o mundo da vida e a intimidade dos grupos sociais. A instituição educacional, compreendida na tensão entre duas dimensões, fica ‘descompensada’, na medida em que centraliza esforços na construção de um saber técnico. O resgate da práxis social, no contexto educacional, ganha amplitude na medida em que a escola pratica a interpretação.” (p. 165)

Por fim, destaca que a interpretação na escola não deve ser reservada apenas às aulas, mas principalmente às decisões institucionais em âmbito federal, estadual e municipal. E que tratar a interpretação a partir de um saber meramente técnico significa esconder as possibilidades históricas de emancipação nas estratégias “técnicas” da ideologia neoliberal.

Com base nessa pesquisa, entendemos que as propostas para a promoção da qualidade da educação vinda da concepção empresarial, fundada nos preceitos neoliberais, prioriza ações de cunho eminentemente técnico, focado no método, no caso o da qualidade total,

adotado dos meios empresariais. Nessa direção, o caráter político é deixado num segundo plano e os sujeitos, embora convidados a participar, ficam destituídos das decisões centrais e os conflitos são negados e desconsiderados. Em síntese, prevalece o que se convencionou no Brasil a chamar de uma visão gerencialista e técnica da educação, no caso, uma visão gerencialista com base no método da qualidade total adotada dos meios empresariais. Ou seja, uma medida para a promoção da qualidade da educação nessa visão é a adoção do método da qualidade total. Como se isso bastasse.

### ***2.2.2. Segunda dissertação analisada***

Na intenção de trazer mais elementos para nossa discussão sobre as propostas para a promoção da qualidade da educação na lógica e conceitos da visão neoliberal de Estado e de sociedade, analisaremos uma dissertação de mestrado que abordou a tentativa do Estado de Minas Gerais em adotar o método de TQC na educação com vistas a promoção da qualidade da educação.

Vale dizer que foi a primeira tentativa registrada em um Estado brasileiro.

Na dissertação de mestrado intitulada: “Reforma educacional e interesses capitalistas: gestão da qualidade total em educação e teoria do capitalismo”, Iara Manta Pontes<sup>98</sup> procura verificar a tentativa de transposição do mundo empresarial para o sistema público de ensino do Estado de Minas Gerais. Sua pesquisa busca identificar quais as mudanças organizacionais, em nome da busca da qualidade na educação, foram propostas e de que forma os interesses empresariais interferiram na orientação dessa política pública.

Para isso se propôs a analisar resoluções da secretaria sobre a implementação do TQC e entrevistar dirigentes e assessores que elaboraram e trabalharam na execução da proposta.

Para Iara Manta, as políticas da secretaria para a implantação da metodologia e da filosofia da qualidade total são elementos estruturantes da reforma do sistema de ensino.

Tais políticas iniciam-se em 1991, em forma do projeto ProQualidade, e passa a ser assumida pela administração central do sistema educacional e a ser extensiva a todas as unidades educacionais a ele pertencente. Diz se fundar nos princípios da descentralização

---

<sup>98</sup> PONTES, Iara Manata. *Reforma educacional e interesses capitalistas: gestão da qualidade total em educação e teoria do capital humano*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2002.

administrativa e financeira, participação na gestão de recursos humanos e sua capacitação, gestão pedagógica compartilhada e da autonomia das escolas.

Para efetivar as políticas de implementação da qualidade total no sistema educativo de MG foram discriminados subprojetos específicos, com ênfase na gestão de qualidade total.

O governo federal financiou inicialmente as ações do governo de Minas Gerais, depois o Banco Mundial financiou o projeto e impôs como condição que o modelo fosse estendido à Secretaria de Educação a fim de que ela pudesse melhor gerenciar suas informações e utilizá-las a favor de um processo de transformação dos objetivos e métodos de administração escolar. A Fundação Christiano Ottoni e consultores externos assessoraram a implementação do projeto.

Citando fontes do banco mundial a respeito do ProQualidade Pontes destaca que a escola tem seu desempenho focalizado como sendo uma unidade de produção, com metas e objetivos a serem perseguidos.

Vale dizer aqui que no relatório da UNESCO analisado por nós é enfaticamente criticada a focalização da escola como unidade de produção, de acordo com o relatório, as tentativas de intervir nessa direção normalmente fracassam.

No entanto, o projeto de Minas Gerais ora analisado foi considerado referência pelo Banco Mundial e o governo de Minas Gerais em 1993 ganhou até prêmio da UNICEF.

Na proposta de aplicação do TQC na educação em MG a comunidade educativa foi rotulada de cliente. Lideranças fracas, baixos salários e desmotivação do profissional da educação foram tidos como nocivos, embora não houvesse nenhuma proposta para aumentar significativamente o salário dos professores, muito menos a intenção de realizar concursos públicos para dar estabilidade para o quadro funcional educacional.

O foco do investimento foi no treinamento dos gestores. De acordo com a autora da pesquisa, tal treinamento alcançou pouco mais de 700 escolas. A preocupação maior era com a busca da eficiência, da eficácia e da produtividade da escola. A qualidade total também era pretendida para o sistema gerenciar melhor sua informação e colocá-las a serviço das transformações nos objetivos e métodos da administração escolar.

Pontes destaca que essas mudanças são de caráter neoliberal e focam no deslocamento do discurso da democratização para o da qualidade e das questões da qualidade para o campo empresarial, com princípios mercantis de eficiência e produtividade.

Depois de fazer um histórico da qualidade total no meio empresarial e distinguir o que vem a ser uma instituição empresarial e uma instituição pública, a autora trata da qualidade total como cultura e, nessa lógica, a função principal da escola como sendo a de formação do trabalhador para o sistema capitalista. De acordo com ela, as mudanças em Minas Gerais contaram com a aprovação dos empresários, mas não encontraram respaldo da comunidade educativa (um dos motivos, talvez o principal, pelo fracasso do programa).

Por fim conclui dizendo que a ideologia disseminada sobre a gestão de qualidade total na educação procura transferir métodos empresariais para a educação, de modo a facilitar a relação da escola com o mercado para formar as mentes dos trabalhadores para as novas exigências do mercado.

Tais reformas em Minas Gerais, segundo ela, ocorridas entre 1991 e 1994, fazem parte do rol de reformas neoliberais do Estado.

Dentro das peculiaridades do Estado Brasileiro tal reforma segue as medidas propostas no início do governo Collor para a criação e implantação do programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, depois desenvolvido pelo presidente FHC. Trata-se de uma reforma técnica, articulada com os interesses do empresariado e que tem como base a teoria do capital humano e da sociedade do conhecimento. É como se o capital humano fosse capaz de alavancar o desenvolvimento econômico.

Nessa proposta conceitos como produtividade, eficiência, eficácia, competitividade, capacidade gerencial, diretrizes estratégicas, processos no sentido da produção, cliente e qualidade passam a ser utilizados nos meios educacionais oriundos do meio empresarial. As relações de mercado são postas como as únicas para se pensar a realidade, as bases é a acumulação flexível e o conhecimento escolar visa prioritariamente a conformação do indivíduo.

No que se refere aos encaminhamentos das propostas para a efetivação do método da qualidade total em prol da qualidade merecem nossa atenção: a adoção da metodologia e da filosofia da qualidade total como elementos estruturantes do sistema educacional; a imposição do método por meio de projetos específicos com a intenção de se estender a todo o sistema; a fundamentação das ações nos princípios da descentralização administrativa e financeira, da participação na gestão de recursos humanos e sua capacitação, da gestão pedagógica compartilhada e da autonomia das escolas; o foco na escola como sendo uma unidade de produção, com metas e objetivos a serem perseguidos; o rótulo da comunidade escolar como

cliente e das lideranças fracas como um perigo; o foco do investimento em treinamento dos gestores; a preocupação maior com a busca da eficiência, da eficácia e da produtividade da escola e; o deslocamento do discurso da democratização para o da qualidade, no caso, para o da qualidade total.

Como vemos, não se trata de uma ação qualquer, mas de uma ação altamente pensada e articulada, que conta com apoios no setor empresarial, em instituições internacional e no meio político. Que, a pretexto de promover a qualidade da educação, procura impor ao sistema público de educação a forma de pensar e agir dos meios empresariais, tratando a qualidade da educação como um problema eminentemente técnico e gerencial.

Mas não é somente por meio da adoção do método de qualidade total que a visão empresarial de Estado e de sociedade visa a promoção da qualidade da educação e se insere e se firma no campo da educação. Uma outra forma de ação se dá por meio das parcerias entre empresa e sistema educacional ou empresa escola. É o que veremos.

### **2.2.3. Terceira dissertação analisada**

Passamos agora a analisar a dissertação de Maria da Graça Fernandes Branco<sup>99</sup> sobre a parceria entre empresa e escola visando a promoção da qualidade da educação.

Na investigação a autora procurou examinar a relação entre a responsabilidade social e as novas exigências do mercado por mão de obra mais qualificada. Também buscou entender como o Estado tem se organizado para facilitar tais parcerias e até que ponto as ações localizadas podem contribuir para a qualidade da educação pública.

A pesquisa constata que tem crescido o investimento das empresas no setor educacional - a autora fala dos mecenas da educação. Destaca que os empresários atuam com o conceito de cidadania empresarial, na busca de um maior valor agregado em sua imagem, afinal: a imagem é fundamental para a competitividade da empresa num mercado cada vez mais integrado.

A metodologia utilizada foi a do estudo de caso. Para isso a autora da pesquisa se referenciou em documentos obtidos no processo da existência da parceria entre uma escola e uma empresa e em entrevistas com participantes dessa parceria.

---

<sup>99</sup> BRANCO, Maria da Graça Fernandes. *Parceria empresa-escola: alternativa para a melhoria da qualidade do ensino?* Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2002.

A pesquisa revela que os empresários buscam basicamente estabelecer uma boa relação com a clientela e a fidelidade do cliente (no caso a escola); muitas vezes os empresários atuam diretamente, as vezes por meio de ONGs; a educação de crianças e adolescentes aparece como prioridade nos investimentos, por isso, neste segmento do campo educacional há maiores investimentos empresariais; a idéia que deixam transparecer é a de que a empresa investindo mais em educação pode beneficiar-se na elevação da produtividade e no aumento da capacidade de competir, principalmente pela formação de mão de obra qualificada.

A pesquisa revela ainda que tal parceria está inserida na concepção de Estado que procura desconstruir o Estado monopolizador do provimento e garantia de serviços e direitos sociais e construir uma visão de Estado que atue em conjunto com organizações não governamentais e setores privados.

A crítica ao Estado monopolizador, de acordo com a autora da pesquisas, é direcionada à sua ineficiência, burocracia e a sua gestão, tida como ultrapassada. Os defensores dessa tese apontam a incapacidade do Estado de conduzir políticas que atendam a demanda deles para o aumento da capacidade de competitividade. Em contra partida, procuram atuar diretamente na formulação e execução de políticas educacionais, mesmo que pontuais. Fazem isso procurando impor ao Estado os dogmas da qualidade total e a competitividade como paradigma pedagógico. Atuam com a idéia do capital humano e procuram incentivos estatais para desenvolver suas iniciativas privadas.

Em outras palavras, o favorecimento público das parcerias está dentro de uma nova visão de Estado que agora se alarga para conter o privado. Só que o privado passa a impor definições de relações no espaço público, e o faz com a lógica empresarial e para atender as demandas empresariais. Na visão do Estado Empresarial, direitos sociais perdem o status e viram serviços. O Estado é forçado a aplicar diretamente pouco recurso nestes setores.

Branco vê o PNE do governo FHC como um importante instrumento para favorecer as parcerias entre escola e empresa. Analisa que o PNE incentiva às parcerias entre o setor educativo e os setores não governamentais, inclusive convoca o setor privado para participar como protagonista do desenvolvimento do setor público de educação.

Analisando o “Programa Escola em parceria do Governo de São Paulo - fortalecendo laços entre escola e sociedade civil”, Branco destaca que essa iniciativa do governo do Estado de São Paulo se articula com as propostas em nível Nacional expressa no PNE do MEC e visa

a diminuição dos gastos públicos com educação e a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. De acordo com ela, isso fica explícito nos objetivos perseguidos no programa: melhoria da educação pública, favorecimento da participação da sociedade civil na gestão escolar, captação de recursos para a educação pública e promoção da autonomia da escola.

Nessa lógica o Estado tende a funcionar como regulador e estimulador das parcerias. Uma típica característica do Estado Empresa.

Branco constata que a secretaria da educação se coloca para assessorar, colaborando na definição de formas, mecanismos e estratégias de mobilização para que as escolas possam ir atrás de parceiros. Constata também que os executores do programa dizem que não é intenção da Secretaria ter controle sobre todas as parcerias, pois acreditam que as escolas possam se responsabilizar diretamente.

Esse modo de agir da secretaria deixa subentendido que cabe a escola, num conceito de autonomia, viabilizar seus recursos para melhorar a sua qualidade. Aqui, confundem autonomia com abandono.

Branco identifica que esse tipo de agir do estado está dentro da tendência internacional proposta pela CEPAL e pela UNESCO que apontam como estratégias para a melhoria do ensino o compromisso financeiro da sociedade com a educação. Nessa lógica os empresários são diretamente convocados e com eles os critérios de organização empresarial são inseridos no campo da educação pública, normalmente voltados para a eficiência e eficácia e com o foco no resultado.

Em síntese, cabe aos parceiros da escola investir e participar do gerenciamento dos recursos, avaliando e cobrando resultados.

De acordo com Branco, essas parcerias podem ser do tipo local ou abrangente. A primeira busca atender uma escola ou um número reduzido de escolas. A segunda procura atender toda a rede.

Para a Secretaria, de acordo com Branco, por meio de indicadores de seus técnicos, as parcerias locais são mais eficazes para a melhoria da educação por conterem em suas dinâmicas com uma sinergia que implica revisões constantes e avanços que alavancam a melhoria do processo. Mas ressalva que as unidades educacionais tendem a rejeitar pacotes prontos.

Branco ainda identifica outras ações que visam obter a participação da sociedade civil como parceira da escola, são os programas: Comunidade Presente, Parceiros do Futuro, Prevenção Também se Ensina, Amigos da Escola. Depois pergunta: mas o que pensam as empresas dessas iniciativas?

Em contato com a Ação Social da Natura Branco verifica que há um certo descontentamento. A empresa reclama que fica a reboque do Estado e muitas vezes é convidada a substituí-lo, principalmente nas reformas físicas e na compra de equipamentos.

Observa que é comum na parceria surgir demandas que estão fora do termo de protocolo. Por isso as empresas evitam comprometimento com reparos e manutenção e procuraram investir na formação de professores.

Analisando a parceria entre a Natura e uma escola estadual, a autora destaca os interesses que acabam gerando conflitos: a escola visa atender seus interesses pedagógicos e a empresa busca os resultados, dentre eles o marketing. No entanto, percebe-se que a empresa tem objetivos mais diretos e dificilmente abre mão deles, cabendo a escola se adequar na medida do possível.

Ao analisar o que ficou da parceria de dez anos entre a natura e a escola estadual a autora destaca que: a empresa acredita ter ajudado a escola a ser autônoma, descartando ter sido assistencialista; a parceria foi permeada por muita desconfiança, principalmente por parte da escola; as ações mais percebidas pela escola foram as que tiram a escola de sua normalidade: excursões, visitas, a criação de uma rádio na escola; os professores que vivenciaram o processo destacam a formação que tiveram, embora a rotatividade dos docentes tivesse impedido que eles vivenciassem todo o processo; em todo momento da parceria a empresa fez marketing; a experiência foi tida como sendo um sucesso pela empresa; a empresa sugere que a experiência deva ser seguida por outras iniciativas; o fim da parceria, como é de praxe, foi determinado pela empresa, com o argumento - o mais recorrente - de que a escola agora tem condição de caminhar com pernas próprias.

De acordo com Branco, as parcerias entre empresa e escola não são fortuitas, pelo contrário, representam propostas bem articuladas do empresariado para o sistema educativo. Tais propostas estreitam a relação entre educação e setor produtivo. O objetivo número um é o de garantir que a escola eduque a nova geração nos códigos da modernidade elencados a partir das exigências do setor produtivo, com o pressuposto básico de que o desenvolvimento humano alavanca o desenvolvimento econômico. As ações das empresas são bem articuladas

e regidas por gabaritados profissionais, são estimuladas com incentivos fiscais e procuram consolidar a imagem da empresa como empresa cidadã.

Nesse caso, o Estado atua como articulador das políticas com essa finalidade.

Para Branco, a parceria acaba melhorando as ações da escola. No entanto, logo que acaba a parceria a escola volta a ser como era antes. Também não há transparência no processo, no acompanhamento e no direcionamento da ação social pelo poder público responsável pela política educativa, assim os empresários atuam diretamente, o que pode acarretar qualidades focalizadas e pontuais no sistema educativo.

Após as análises realizadas aqui, creio que fica clara: tanto as políticas quanto as formas pelas quais tais políticas são encaminhadas para a promoção da qualidade da educação no viés da concepção do Estado Empresa e seus fundamentos.

Vimos que são várias as frentes de ações: impondo medidas técnicas em detrimento da política; impondo a racionalidade do mundo empresarial, com muitos conceitos e procedimentos desse meio e com muita sutileza; pelas formas de ação do próprio Estado já imbuído do caráter neoliberal; por meio de ações diretas realizadas em parcerias, claro, subsidiadas com dinheiro público e onde prevalecem os interesses e a lógica do mundo empresarial.

Vimos também que tais ações são estimuladas pelo poder público que, numa visão também empresarial, se coloca como indutor para que o sistema educativo e as escolas, em especial, aceitem passivamente as intervenções sob a lógica empresarial.

Por outro lado, vimos que há resistências a essas ações de cunho empresarial, por isso tais ações se dão sob tensão e normalmente não vingam. Aqui a de se considerar o curto período histórico em que tais ações têm acontecido no campo educacional no Brasil, por isso, embora muitas iniciativas de transpor para o campo da educação pública a racionalidade do mundo empresarial tenham fracassado, tais ações têm aumentado. Com isso os idealizadores do Estado empresarial e da sociedade regida pelos pressupostos do mercado firmam seus discursos ideológicos e passam a compor como protagonista o cenário do campo educacional público, interferindo sobremaneira na busca da promoção da qualidade da educação de acordo com seus interesses.

Nesse sentido, parte considerável da discussão sobre qualidade da educação no Brasil, de uma maneira mais geral, vem do mercado empresarial, onde a qualidade é utilizada com

muita força na busca do aumento da produtividade, da competitividade e do lucro, num processo organizado em função da produção. No caso, a qualidade total.

Passemos agora a verificar outra tendência na discussão sobre qualidade da educação no Brasil, qual seja: a da busca de indicadores de qualidade.

#### ***2.2.4. Sobre a relação entre os indicadores e a promoção da qualidade no Brasil***

A busca de indicadores de qualidade no Brasil tornou-se mais efetiva a partir da década de 90 com a criação de avaliações externas em nível Federal e com a participação do Brasil em avaliações externas internacionais.

Como vimos na análise sobre a concepção, fundamentos e propostas para a promoção da qualidade da educação da UNESCO, em 1990 foi proposto ao Brasil a criação de um sistema de informação sobre a qualidade da educação para subsidiar as ações políticas para sua promoção.

Nessa mesma ocasião, Xavier et all<sup>100</sup>, visando uma estratégia para promover a qualidade da educação fundamental no Brasil, propôs a criação de indicadores de padrões mínimos de oportunidades educacionais e recursos necessários com base: nos insumos, nos processos didáticos e administrativos, no rendimento dos sistemas e das escolas e com base no resultado da educação para a sociedade. De acordo com ele, após serem definidos esses indicadores, poderia ser criadas as condições para que todas as escolas oferecessem uma educação de qualidade para todos.

A esse respeito, também defendendo a criação de padrões mínimos de qualidade na educação, até para atribuir responsabilidades ao poder público na garantia desse direito constitucional, Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso Araújo<sup>101</sup> (2005: 19) dizem que é um avanço a criação de indicadores que permitam a alocação de recursos para a educação articulada a um conjunto de condições de acesso, permanência e desempenho no sentido de obter um produto educacional de qualidade, com padrões mínimos de oportunidade educacionais. No entanto, ressaltam que os insumos por si só não melhoram a qualidade da educação. É preciso ir além, o que significa investir em cultura, nas atitudes, nas práticas e nas inter relações entre professores, alunos, diretores e demais membros da comunidade

---

<sup>100</sup> XAVIER, Antonio Carlos da R. et all. “Uma estratégia para a qualidade do ensino fundamental.” Revista Estudos em Avaliação Educacional. Fundação Carlos Chagas: jul-Dez - 1990, número 2, páginas 33 – 40.

<sup>101</sup> Texto apresentado no grupo de trabalho da ANPED Estado e Política Educacional, realizado em 5 de outubro de 2006. Também publicado em 2005, na Revista Brasileira de Educação, número 28.

escolar. Assim, defendem que é preciso pensar num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade, numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação. Também em exames minuciosos dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo educativo.

Na mesma direção de Oliveira e Araújo, Vera Masagão et all<sup>102</sup>, aponta que atualmente no Brasil existem muitos indicadores que podem ser utilizados nas ações para a promoção da qualidade da educação. Cita como exemplo os dados da participação do Brasil na primeira avaliação Latino Americana da Qualidade da Educação, realiza em 1997 e da participação do Brasil no programa internacional de avaliação realizado em 2000. Poderíamos citar aqui ainda dados do SAEB, ENEM, Provão e outros tantos. Lembra ainda que o INEP passou a centralizar todos os serviços de avaliação e informação, também a promover as avaliações e realizar anualmente o senso escolar, além de fazer levantamentos especiais: dispõe de número de matrículas e docentes, média diária de horas de aula, média de aluno por turma, movimentação escolar (aprovação, reprovação, e conclusão).

O Brasil possui também dados de infra-estrutura dos estabelecimentos (dependência, equipamento, transporte, serviço de água e esgoto) e dados relativos à participação em programas de desenvolvimento do ensino. De acordo com Masagão et all (2005: 230), todas estas informações, somadas às informações do IBGE sobre taxas de frequência nas escolas, grau de escolaridade e grupos etários, podem dar suporte às pesquisas e às tomadas de decisões em políticas educacionais para a promoção da qualidade da educação, afinal, segundo ela, informação e avaliação são fundamentos para o avanço da pesquisa educacional e das políticas publicas.

Mas não basta avaliar e atribuir responsabilidade, é preciso criar um movimento para que de fato sejam encaminhadas medidas para a promoção efetiva da qualidade da educação de uma forma geral, afinal, como vimos em outros momentos desta dissertação, diagnosticar a situação da qualidade da educação, dado o imenso leque de informações hoje disponível, parece relativamente fácil, ainda mais no Brasil, onde educação pública, com raras exceções, é sinônimo de educação de péssima qualidade em todos os sentidos e níveis. O difícil é - além de responsabilizar quem deve zelar pela educação de qualidade - decidir e encaminhar

---

<sup>102</sup> RIBEIRO, Vera Masagão et all. "Indicadores de qualidade para a mobilização da escola". Mimeografado.

medidas para sua promoção, considerando os interesses, a cultura e o clima organizacional dos sistemas educativos e das escolas, em especial. O que requer, dentre outras atitudes, lidar com conflitos, com a diversidade de protagonistas, com as relações desiguais de poder e com os sentidos - diversos, por sinal - que são atribuídos à educação.

Nesse sentido, Masagão (2005: 231) defende que os indicadores devem favorecer o engajamento da comunidade na luta pela melhoria da qualidade da educação. Para isso, devem considerar a origem familiar dos alunos e seus hábitos e condições de estudo, as práticas pedagógicas dos professores e as formas de gestão da escola; devem reunir elementos que possam explicar as variações no desempenho dos alunos e orientar o desenho de políticas voltadas à melhoria do rendimento do sistema escolar.

Tal desafio há de considerar que as representações sociais em torno dos valores da escolaridade universal são múltiplas e diversas, gerando distintas demandas e intencionalidades dos sujeitos históricos, bem como, distintos indicadores de qualidade. Por isso os indicadores de qualidade devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, tendo em vista que as diversas expectativas sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento. Para Vera Masagão et al é preciso buscar indicadores por meio de métodos que fomentem o debate coletivo e a atribuição de valores com base na negociação entre os diferentes e, eu diria, entre os desiguais. Segundo ela, é preciso reforçar a capacidade de reflexão dos agentes do cotidiano sobre o cotidiano e suas relações com questões mais gerais do sistema de ensino.

Mas afinal, como os agentes do cotidiano vêem a qualidade da educação, que indicadores atribuem prioritariamente, como tal visão pode orientar o poder público a agir para a promoção da qualidade?

Nessa perspectiva foi realizada uma pesquisa para, dentre outras coisas, envolver a comunidade educativa na reflexão sobre a qualidade da educação e na busca de medidas para sua promoção. Esse instrumento surgiu a partir de uma pesquisa realizada pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”<sup>103</sup>, cujo relatório final ficou a cargo de Maria Malta Campos, do departamento de pesquisas educacionais da Fundação Carlos Chagas.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> A campanha é dirigida por representantes da Ação Educativa, do Centro de Cultura Luiz Freire, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Observatório da Cidadania do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), do Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP) e da Actioaid.

<sup>104</sup> CAMPOS, Maria Malta. *Consulta sobre qualidade da educação na escola: relatório final*. São Paulo: FCC/DPE, 2002.

Analisando o relatório verificamos que uma das intenções da pesquisa foi disseminar amplamente o conceito de educação enquanto direito social, focalizando a qualidade no: financiamento, na gestão democrática e na valorização dos profissionais da educação - eixos considerados fundamentais na discussão sobre qualidade da educação.

A pesquisa também teve a intenção de saber sobre concepções a respeito da qualidade da educação. Outros objetivos foram: colher pontos de vistas de pessoas que geralmente são excluídas do debate sobre políticas e práticas educacionais, provocar a reflexão sobre a qualidade da educação, construir um conceito mais humanista e abrangente sobre qualidade, chegar a uma síntese final sobre qualidade de modo a apoiar as demandas sociais, subsidiar a campanha pelo direito à educação.

De acordo com Maria Malta Campos a pesquisa foi realizada em escolas de ensino fundamental e médio dos Estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul, ouviu professores, diretores, funcionários, alunos e seus pais e responsáveis e pessoas da comunidade onde se localizavam as escolas. O planejamento da pesquisa contou com representantes de duas equipes locais, de uma coordenação e de um grupo de assessores. O processo se desenvolveu por meio de reuniões periódicas entre a coordenação assessoria e os representantes locais. Foram elaborados questionários e fichas de identificação, todos pré-testados e uma bibliografia que trata da qualidade de educação serviu de base.

Em cada Estado foram selecionadas 11 escolas: estaduais, municipais, particulares, urbanas e rurais, nas zonas rurais e periféricas. Os critérios de escolha das escolas ficaram a cargo dos pesquisadores que conheciam o sistema educacional onde atuavam e as regiões dos Estados participantes da pesquisa. Nas escolas a prioridade foi entrevistar alunos de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> série do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio, contemplando igualmente meninos e meninas. Os professores foram selecionados pelas séries que lecionavam: 2 da 4<sup>a</sup> série, 4 da 8<sup>a</sup> série e 4 do 3<sup>o</sup> ano do ensino médio. Foram entrevistados também o diretor (ou a diretora) e 3 funcionários da escola. Fora da escola foram entrevistados duas crianças e dois adolescentes que não estavam estudando, dois jovens, dois adultos e 2 idosos. Houve alguns ajustes durante a ação devido às características de cada escola e de cada região. Os pesquisadores passaram por uma formação antes de ir a campo. Foram criadas categorias de análises para questões abertas.

Os resultados foram sistematizados e organizados de modo a permitir a comparação entre os dois Estados pesquisados. As respostas, por sua vez, procura refletir as peculiaridades

históricas e culturais de cada Estado. Depois de detalhar o perfil dos entrevistados, apontando faixa etária, cor, escolaridade, renda e religião, a autora passa a dissertar sobre os critérios de qualidade. Destaca que os entrevistados tinham uma listagem de critérios sobre os quais deveriam opinar quanto ao grau de importância – Importante, mais ou menos importante, pouco importante e não sabe.

Com relação aos resultados observados, Maria Malta Campos destaca as diferenças observadas nas respostas entre os Estados nos três grupos entrevistados: alunos; professores, diretores e funcionários e; outros entrevistados; e dentro do próprio grupo. Para se ter uma idéia vejamos algumas respostas obtidas e que constata essa afirmação:

Os professores, em especial os do Rio grande do Sul, valorizam menos a exigência de aproveitamento escolar para aprovar alunos. A categoria outros valoriza mais este critério.

Vale lembrar que no sul a cultura dos ciclos é mais difundida

Já com relação às diferenças em relação aos grupos de entrevistados, Malta observou ter escola perto ganha maior importância entre os pais e responsáveis. Alunos tendem a dar menor importância a formação em serviço dos professores e funcionário e ao trabalho em equipe na escola. A categoria “outros” tende a valorizar mais a disciplina na escola.

As equipes escolares do sul tendem a valorizar menos a escola como formadora para o vestibular do que as de Pernambuco. Os alunos não concordam tanto quanto a equipe escolar e outros com a importância das atividades fora dos horários e com atividades de esporte e arte. A participação das famílias na escola também é menos valorizada pelos alunos.

A autora destaca que os três itens considerados mais importantes para alunos são: prédio limpo e bem cuidado, biblioteca, laboratório e computador; disciplina. Já a equipe escolar aponta como item mais importante a disciplina, seguido de salário e de formação do pessoal. A preparação para o exercício da cidadania e a vontade de aprender também são muito importante para a equipe escolar. Ainda o projeto pedagógico.

Como sugestão para melhorar a qualidade de ensino alguns entrevistados sugere o incremento do currículo com outros cursos, mais segurança e professores que não faltem.

De acordo com os dados coletados, a maioria dos alunos gosta de ir à escola, dos amigos e colegas, de aprender, dos professores que ensinam bem. Os mais Jovens gostam de jogos e brincadeiras.

No geral os pais gostariam de participar mais da escola, inclusive muitos dos entrevistados já participam e avaliam como importante essa participação. São poucos os que dizem não poder participar. É grande o número dos que dizem não saber como participar. Outros esperam ser chamados pela escola.

Quanto às questões sobre as quais gostariam de opinar na escola, os pais de escolas particulares apontam as atividades festivas e as questões pedagógicas. Nenhum pai de aluno de escola pública citou o interesse de participar de questões relacionadas ao ensino. Prevalece entre eles o interesse em participar em atividades culturais, passeios, atividades lúdicas.

Muitos entrevistados gostariam de aprender mais sobre o aproveitamento e comportamento de seus filhos. Expressam também o desejo de ter mais contato com os professores.

É grande o desejo dos pais de alunos de escola pública em participar da gestão da escola, eles também gostariam de participar mais de palestras e cursos na escola.

Atividades voluntárias são atraentes. Em Pernambuco os pais desejam saber mais sobre a escola, não citam nada sobre gestão colegiada.

Respondendo a pergunta: “em que a escola teria que mudar para seu trabalho se tornar mais satisfatório” a equipe escolar citou com maior frequência a formação em serviço, trabalho em equipe, critério de aprovação e reprovação dos alunos. O salário foi pouco mencionado no sul, já a disciplina dos alunos ficou em evidência. Professores de escolas particulares pedem mais tempo para planejamento e trabalho de equipe. Funcionários têm preocupação diferente dos professores. Uns demonstram clara preocupação com alunos e com atividades culturais, outros pedem mais valorização. Os diretores se preocupam mais com o comprometimento dos professores, com superlotação das salas, com a participação da comunidade.

A preocupação com a estrutura nas unidades educacionais é maior em Pernambuco. Já a avaliação é motivo de grande preocupação entre os professores. No geral as expectativas dos professores estão num patamar bem acima das condições concretas. Os funcionários de Pernambuco se queixam das estruturas e das condições de trabalho, além do relacionamento, principalmente com a direção. Pedem mais segurança no ensino noturno.

Os diretores de Pernambuco se sentem incomodados com a interferência dos políticos locais, principalmente nas escolas rurais. Quanto às atividades que deixam os alunos felizes se destacam: eventos esportivos, principalmente os alunos de escolas particulares; Sucesso nos

estudos; Eventos festivos, esportivos e passeios; Eventos esportivos não são lembrados por alunos de Pernambuco. Eventos com a participação de pessoas de fora da escola são muito valorizados. A mesmice da escola é muito questionada pelos alunos.

Sobre a vontade de aprender, os entrevistados destacam: aprender mais sobre relações humanas e sobre como se comunicar melhor com os outros; Aprender psicologia e filosofia; Entender melhor os alunos, saber motivá-los; professores buscam novas técnicas para envolver os alunos; Compreensão sobre a realidade; Querem aprender mais sobre as áreas dos saberes, fazer especialização, leitura e aritmética, há um grande interesse por informática; Entrar numa faculdade;

Há uma diversidade de interesses em aprender.

Nas considerações finais Campos destaca que há pensamento inteligente nas escolas, a comunidade educativa tem forte convicção do que vem a ser uma educação de qualidade. Por isso devem participar da formulação e encaminhamentos de políticas públicas. Ressalva, porém, que as convicções e concepções na comunidade educativa e mesmo nos Estados, não são uniformes ou consensuais. Existem diferentes maneiras de entender a qualidade, diversos critérios de julgar a escola, distintos conhecimentos e experiências que fundamentam as convicções dos diferentes atores da comunidade educativa. Por isso os indicadores devem ser dinâmicos e flexíveis para captar a enorme diversidade que existe.

De acordo com Maria Malta Campos, se destacam nas convicções na comunidade escolar aspectos afetivos em um ambiente rico em termos das interações sociais, onde se sobressaem o gostar da escola, o interesse pelo amiguismo, coleguismo e pelo aprender. Limpeza, organização, equipamentos, merenda, respeito às regras de convivência.

A equipe escolar tende a destacar mais aspectos abstratos como cidadania, motivação dos alunos, formação em serviço, há também preocupação com o futuro, principalmente no que se refere a trabalho e faculdade.

Os grupos têm projetos para mudanças na escola e projetos pessoais em que a educação escolar tem grande espaço, projeto por demais diverso.

Existem pontos diversos relacionados à avaliação e a promoção dos estudantes, uns tendem a apoiar o ciclo outros a seriação. A reprovação preocupa os alunos. A violência não apareceu como destaque, a não ser pela citação de preocupação relacionada com decadência dos prédios públicos, rotina pouco interessante, falta de diálogo entre família e escola,

ausência de regras de convivência pactuada, discriminação, falta de oportunidade e de espaços para a sociabilidade.

Campos destaca também que a pesquisa propriamente dita foi um fator desencadeador de reflexão sobre a qualidade da educação, muitas pessoas se envolveram e passaram a ser protagonistas na discussão. E conclui dizendo que a qualidade da educação não poder ser definida unilateralmente, deve sim ser um conceito construído socialmente, pois se trata de algo que tem que ser objeto de negociação, de reflexão coletiva, de continua revisão, assim como o próprio processo educativo.

“Nesse processo, a troca de opiniões e a consideração dos conhecimentos já existentes nas escolas, nas famílias e comunidades, nas universidades, nas equipes de supervisão, nas organizações da sociedade civil, é condição para o aperfeiçoamento da educação numa direção mais democrática e humana para a concretização do direito à educação de qualidade para todos”. (p. 48)

Sobre esses indicadores e seu resultado, Vera Masagão et all<sup>105</sup>(2005: 235), destaca sua importância na disseminação de um conjunto de indicadores qualitativos, de fácil compreensão, que envolva a comunidade escolar e seu entorno - num processo de avaliação participativa para instigar ações que visem a melhoria da educação. Masagão et all (2005: 237) destaca ainda que foi muito bom verificar o predomínio de uma visão de qualidade humanista nas opiniões dos seguimentos educacionais. Uma visão que preza as relações humanas na escola. Também a posição dos entrevistados sobre as condições básicas de funcionamento da educação. Tudo isso somado a uma série de estudos, deu a certeza do potencial transformador dos indicadores quando estes fazem parte de uma prática política de abertura para um verdadeiro diálogo. Também deu a certeza de que não se pode adotar um conceito unívoco de qualidade da educação.

O instrumento acima citado foi adensado e adotado pelo MEC em 2007 para subsidiar Estados e municípios na formulação de metas educacionais vinculadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação, cujo principal objetivo é a promoção da qualidade da educação<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> RIBEIRO. Vera Masagão. Indicadores de Qualidade para a Mobilização da Escola. Caderno de Pesquisa, V. 35, n. 124. p. 227 - 251, jan. / abr. 2005.

<sup>106</sup> Indicadores de Qualidade na Educação / Ação Educativa, Unicef, Pnud, INEP, Seb / MEC (coordenadores) - São Paulo: Ação Educativa, 2007, 3ª edição ampliada.

Analisando o documento do MEC vimos que está expressa a noção de qualidade como um “conceito dinâmico, reconstruído constantemente”, sendo que cada escola é vista como tendo autonomia para refletir, propor e agir na busca pela qualidade da educação. De acordo com o MEC, os “Indicadores de Qualidade na Educação” tem o objetivo de ajudar a comunidade escolar a avaliar e melhorar a qualidade da escola. A idéia é a de que:

“Compreendendo seus pontos fortes e fracos, a escola tem condição de intervir para melhorar sua qualidade conforme seus próprios critérios e prioridades.” (p. 5)

O documento do MEC aponta sete elementos ditos fundamentais e que deverão ser considerados na reflexão sobre qualidade. O foco é no ensino fundamental, no entanto, o instrumento é recomendado para ser usado em outras modalidades de ensino.

De acordo com o MEC, a avaliação realizada com base no instrumento proposto, deve provocar ações coletivas, inclusive envolvendo órgãos superiores, para promoção de uma educação de melhor qualidade. O documento vem em formato de cartilha e procura detalhar passo a passo como utilizá-lo. Propõe formas de envolver as crianças pequenas na discussão, de lidar com os conflitos durante o processo, fala da participação de pessoas com deficiência e da organização da comunidade escolar para a promoção da educação de qualidade. Destaca a importância de se ter um plano de ação e propõe o encaminhamento do plano no início do ano letivo, mas ressalva que não há amarras nesse aspecto. Ainda destaca que é muito importante fazer uma estimativa do tempo necessário para as discussões e encaminhamentos das propostas.

Quanto aos grandes eixos que motivaram a reflexão sobre a qualidade da educação proposta pelo MEC - e que merece toda nossa atenção -, se destacam:

- Ambiente Educativo - a escola como um espaço de ensino e aprendizagem e vivência de valores, o que inclui amizade e solidariedade, alegria, respeito ao outro, combate a discriminação, disciplina e tratamento adequado aos conflitos que ocorrem no dia a dia da escola; respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes;
- Práticas pedagógicas e avaliação - implica, nesta concepção de educação, projeto político pedagógico definido e conhecido por todos; planejamento, contextualização; práticas inclusiva; formas variadas e transparentes de avaliação dos alunos; monitoramento de prática pedagógica e da aprendizagem dos alunos;
- Ensino e aprendizagem da leitura e da escrita - requer orientações para alfabetização inicial implementadas; existência de práticas alfabetizadoras na escola; Atenção ao

processo de alfabetização; ampliação das capacidades de leitura e escrita dos alunos ao longo do ensino fundamental; acesso e bom aproveitamento da biblioteca ou sala de leitura, dos equipamentos de informática e da Internet; existência de ações integradas entre a escola e toda a rede de ensino como o objetivo de favorecer a aprendizagem da leitura e da escrita;

- Gestão escolar democrática - com disponibilidade de informação democrática; conselhos escolares atuantes; participação efetiva de estudantes, pais, mães e comunidade em geral; acesso, compreensão e uso dos indicadores de avaliação da escola e das redes de ensino; participação em programas de repasse de recursos financeiros;
- Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola - formação inicial e continuada; número de funcionários suficientes, estabilidade e assiduidade da equipe escolar;
- Ambiente físico escolar adequado;
- Acesso e permanência na escola - com atenção especial aos alunos que faltam; preocupação com o abandono e a evasão; atenção especial com os alunos que apresentam alguma defasagem de aprendizagem.

No final do documento do MEC são colocadas 15 (quinze) informações tidas como relevantes para se discutir educação: sobre o ECA; a Rede Nacional de Formação Continuada; avaliação diagnóstica; domínio básico da leitura e da escrita ao final do segundo ano do ensino fundamental; ampliação das capacidades de leitura; programa nacional do livro didático (PNLD); programa de dicionários do MEC; programa nacional biblioteca da escola; informática na educação; biblioteca digital do MEC; sobre blogues e ONGs com projetos na área de aprendizagens de leitura e escrita; informações sobre o SAEB e Prova Brasil; informação educacional e programa dinheiro direto na escola; uma ampla referência bibliográfica que pode ser consultada, metodologia para trazer de volta alunos que abandonam a escola.

Até o momento vimos que a discussão sobre a criação e o uso de indicadores sobre qualidade da educação relacionado com a busca da promoção da qualidade se configurou numa tendência no Brasil, sobretudo a partir da década de 90. Observamos num primeiro momento a busca da criação de um sistema de informação, onde a atenção maior foi dada para indicadores pautados no desempenho cognitivo dos alunos, depois foi sendo agregados à

análise informações sobre insumos, background, dados geográficos e outros. O fato é que foram sendo sofisticados os sistemas de indicadores da qualidade da educação.

Até aí, como vimos, tudo normal, afinal, quanto maior a clareza sobre aspectos da qualidade da educação melhor para a tomada de decisões. Por outro lado, é importante destacar que, como já alertava a UNESCO, saber sobre a condição da qualidade é mais fácil, principalmente no que se refere ao desempenho cognitivo dos alunos, o difícil é encaminhar propostas para melhorar essa qualidade. Nesse sentido, observamos que uma possibilidade apontada é a construção de indicadores mais dinâmicos para lidar com a diversidade no sistema nacional de educação. Indicadores que sejam, antes de tudo, um instrumento para mobilizar o poder público e, sobretudo, aqueles que são atingidos diretamente pela educação, como é o caso dos pais e alunos. Indicadores que requerem ação.

Nesse sentido, entendemos que a concepção de educação que se tem, relacionada com a concepção de estado e sociedade, é crucial. Vejamos o porquê:

Se partirmos do pressuposto neoliberal, observados na análise das três pesquisas que fizemos, veremos que a tendência ao lidar com indicadores é a de: obtê-los por meio de avaliações externas, vindas de cima para baixo, com base, principalmente, em no desempenho cognitivo dos alunos; encaminhamento de ações de ordem técnica, com as decisões tomadas de forma centralizada e com a responsabilização da execução atribuída aos que estão na ponta do sistema, afinal, estes devem ser os gerentes eficazes de sua educação - decide-se, de forma centralizada, o que fazer e quem fazer. Depois se atribui a responsabilidade e passa -se a acompanhar e cobrar o resultado. Vemos isso acontecer no Estado de São Paulo com o SARESP.

Houve época em que surgiu até a “brilhante idéia” de pintar as escolas de acordo com o resultado alcançado, diga-se de passagem, nos testes de desempenho cognitivo dos alunos. Recentemente o Prefeito do Rio de Janeiro ousou um pouco mais, anunciando que beneficiaria quem obtivesse melhores resultados escolares com dinheiro. Ainda hoje ouvimos falar no Bônus para escolas que alcançarem melhores resultados nas avaliações externas e por aí vai. Sem contar os projetos colocados para a escola: pedagogia de projetos, gestão da qualidade total, trabalho com habilidades e competências. Todos vindos de cima para baixo, focados em treinamento para os professores, muitas vezes por meio de tele-conferências.

A de se considerar também que medidas tomadas em gabinete tende a ter pouco efeito quando colocadas para a rede de educação como um todo.

De qualquer maneira, esse tipo de concepção não comporta o trabalho com a participação direta da população educacional nas decisões políticas, assim, não comporta o trabalho com indicadores mais dinâmicos, que consideram as peculiaridades das escolas, sua cultura e seu clima, sobretudo, suas propostas para a promoção da qualidade da educação.

Para lidar com indicadores mais dinâmicos, onde as decisões sejam prioritariamente as vindas de baixo da estrutura do poder para cima (no jargão dizemos: vindas da base), é necessária uma concepção de educação democrática. Dada a dimensão, tanto de tamanho quanto de problemas nos sistemas educacionais, haverá de ser uma concepção valorize a paciência e comprometimento dos entes federados, pois nesse processo a descentralização deverá ocorrer de fato, inclusive nas tomadas de decisão financeira.

Vale destacar que as experiências do orçamento participativo têm mostrado o quanto é inteligente e justa a base da população na formulação de propostas políticas para a promoção do bem estar - claro que em meio a conflitos, tensões, divergências... Tem mostrado também que quando o poder público não respeita tais decisões vindas de baixo para cima, há um esvaziamento das discussões.

Por isso, se a intenção for envolver a base, no caso a base escolar, nas discussões, proposições e encaminhamentos de propostas políticas para a promoção da qualidade da educação, a de se ter um total compromisso do poder público com tal participação.

Para finalizar, acreditamos que o Brasil avança tanto no que se refere aos sistemas de indicadores da qualidade quanto no uso desses indicadores para a promoção de políticas educacionais de qualidade, mas há de se rejeitar que esses avanços sejam tomados e freados pela concepção neoliberal de educação, Estado e sociedade. Caso venha a ocorrer - como observamos onde ocorre - continuaremos identificando a péssima qualidade de ensino e nada fazendo a respeito, pelo menos nada de forma efetiva e que vise o sistema educacional numa perspectiva universal e democrática, onde a educação é tida como um direito social inalienável.

### **2.3. Políticas governamentais para promover a qualidade da educação: Governo Federal**

Diante de toda a discussão sobre qualidade da educação, em especial no Brasil, observamos que o poder público federal, em especial o executivo, em função do pacto federativo existente, tem um grande poder de induzir políticas públicas educacionais, sobretudo para promover a educação de qualidade em todo o território brasileiro,

compreendendo as diversidades e adversidades regionais existentes, principalmente às relacionadas à exclusão social e à situação de risco social.

Por isso agora analisaremos as concepções, os fundamentos e as propostas políticas que têm orientado as ações do governo federal. Com isso poderemos apontar com mais precisão as tendências e perspectivas no sentido da promoção da educação pública de qualidade no Brasil.

Como focamos nossa discussão com mais ênfase a partir da década de 90, vamos nos ater na análise das políticas desenvolvidas pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

### ***2.3.1. Considerações sobre o Governo FHC***

Para nossa análise selecionamos um documento institucional denominado: “Políticas de Melhoria da Qualidade da Educação: um balanço institucional”<sup>107</sup>.

Este documento teve a intenção de ser uma espécie de prestação de contas do governo e sua equipe ao final de oito anos na Presidência da República.

Logo no início o documento trás uma epígrafe do Presidente FHC que aponta como prioridade de seu governo na educação a universalização do ensino de primeiro grau e a melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Aqui fica claro aquilo que alertava o relatório da UNESCO por nós analisado: o governo brasileiro de FHC tratou a educação por meio de grandes projetos, o que favoreceria uma visão fragmentada do sistema educacional.

Destacando a dificuldade entre propor e encaminhar políticas educacionais voltadas para a promoção da qualidade da educação, o documento aponta que foi prioritário nas ações o currículo e formação de professores:

“Certamente o currículo e a formação de professores aspectos implementados em extensão e profundidade pela política desenvolvida pela SEF, foram fatores vitais para se buscar a qualidade.” (p. 12)

---

<sup>107</sup> Brasil, Ministério da educação, Políticas de melhoria da qualidade da educação: um balanço institucional / Secretaria de Educação Fundamental – Brasília: MEC / SEF, 2002.

Para implementar tais políticas aponta que foi preciso descentralizar as decisões e dividir a responsabilidade estabelecendo parcerias entre diferentes esferas de governo e com outras instituições educacionais e entidades da sociedade civil.

Como foi relatado na pesquisa sobre parceria escola empresa analisada por nós, o governo federal de fato favoreceu politicamente tais parcerias visando a promoção da qualidade da educação.

O foco das ações foi no apoio dado aos sistemas públicos de ensino Estadual e Municipal no planejamento e na gestão de recursos humanos e materiais.

De acordo com o documento, duas ações tiveram grande impacto na implementação das políticas visando a melhoria do ensino: a elaboração dos parâmetros, da proposta e dos referenciais curriculares nacionais e a implementação do Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado de Professores:

“Apoiando-se em normas legais, a elaboração dos documentos curriculares, ao mesmo tempo em que propunha o respeito às diversidades regionais, culturais e políticas existentes no País, objetivava assegurar uma formação básica comum, oferecendo aos professores orientação sobre os conhecimentos que precisavam ser garantidos aos alunos. Por intermédio do Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado, buscou-se estimular e apoiar as Secretarias de Educação para impulsionarem políticas de formação permanente.” (p. 13)

O documento ainda destaca a importância do FUNDEF para a realização de avaliações periódicas e o acompanhamento da movimentação de recursos nos Estados e nos municípios.

Como vemos, as avaliações externas foram impostas e não negociadas. O FUNDEF serviu como instrumento de pressão para os Estados e municípios aderirem a tais avaliações e a tais instrumentos de acompanhamento da gestão financeira.

Constam no documento, agradecimentos aos “excelentes parceiros internacionais e nacionais” que ajudaram a construir e desenvolver o trabalho.

Cita como estratégia para a promoção, pelo menos para a discussão sobre qualidade da educação, ampla divulgação dos documentos produzidos pelo MEC. Essa ampla divulgação teria motivado as discussões sobre a necessidade de se garantir uma educação de qualidade. O programa de formação continuada que promoveu um amplo debate nacional sobre o redimensionamento da profissão do professor e sobre a necessidade de planos de carreiras, e salários que garantam a formação continuada e promovam a valorização profissional.

Eu diria, tudo bem, refletimos sobre tudo isso aí, até por que fomos obrigados, vimos os problemas, os caminhos para avançar, e daí? Fomos ouvidos? Quais políticas foram desenvolvidas para? Convenhamos: só formação não é suficiente. E o que fazer com o que os verdadeiros protagonistas da educação - alunos, professores, pais e comunidade em geral - pensam e propõem?

Nas ações do governo FHC destacam os parâmetros em ação como meio usado para disseminação das orientações e recomendações do MEC. O livro didático também foi priorizado na ação pelo Programa Nacional do Livro didático – análise e distribuição de referências para as escolas, com a disponibilização dos livros. A SEF também estimulou o desenvolvimento de projetos de correção de fluxo. O documento, diga-se de passagem, tem um tom de desencargo de consciência, do tipo: “eu fiz a minha parte, os outros é que não fizeram a deles”.

Destacam que é clara a importância de tais políticas. Cita o crescimento da taxa bruta de escolarização do Ensino Fundamental, a quase universalização para a população ente 7 a 14 anos e o grande aumento da educação para a população de 15 a 17 anos – 68.7% para 84.5%. No entanto, reconhece que o nordeste e o norte ainda têm índices ruins de taxas de escolarização.

O documento destaca também as concepções que são fortes na educação brasileira, na perspectiva de promover a qualidade da educação: construtivista e sócio-interacionista, pautadas em Vygotsky e na interdisciplinaridade, o que, segundo os autores do documento, contesta a visão de uma educação segmentada. Aí me pergunto, será que não é negar a realidade, pois não é o que vemos no cotidiano escolar, pelo menos não no cotidiano que vivenciamos, e não são poucos.

Destaca ainda: a importância da participação da sociedade no cotidiano escolar; a necessidade de articulação entre o MEC, as Secretarias Estaduais, as Municipais de Educação e as escolas; do estudo sobre o sentido da aprendizagem; da apropriação de conhecimentos relacionados à cidadania, estimulando o compromisso e as responsabilidades; da elaboração de projetos educacionais; de se acrescentar aos conteúdos educacionais a dimensão do procedimento, atitudes e valores e dos temas transversais – ética e convívio social, meio ambiente, pluralidade cultural, saúde, sexualidade, consumo e trabalho. Por fim, destaca a importância do trabalho docente.

Que é importante nós sabemos.

No geral, observamos que as políticas priorizaram ações técnicas na direção de induzir os entes federados a se responsabilizarem pela educação, junto com os parceiros é claro, em especial na: aceleração da aprendizagem, na adoção dos parâmetros e diretrizes curriculares, na formação de professores em serviço e na aceitação dos testes externos focados no desempenho cognitivo dos alunos.

O documento destaca que as principais dificuldades nesse processo foram: insuficiência de materiais produzidos pela SEF, necessidade de produção de materiais teóricos, a dificuldade em envolver as universidades no processo, faltas de espaços físicos e condições de trabalho, além das condições geográficas adversas, principalmente nos meios rurais, resistências do professorado. Os diretores também resistiram muito, pois, de acordo com o documento, foram chamados a discutir o pedagógico, para além do administrativo.

Uma outra dificuldade foi a descontinuidade administrativa observada e a superposição de planos e programas. Ressalta que esses fatores contribuem para o enfraquecimento das equipes, para a falta de compromisso e a baixa valorização do profissional.

Como recomendações o documento aponta: parcerias com as Secretarias Estaduais e Municipais para institucionalização do desenvolvimento profissional continuado; formulação, reformulação do estatuto do magistério, visando assegurar formação, bem como a consolidação de salários compatíveis com o mercado; resgate da função social da escola; investir em orientações específicas para subsidiar diretores e integrantes das equipes das escolas na elaboração aos seus projetos políticos pedagógicos; articular com instituições formadoras para que estas se apropriem dos fatores e das variáveis que permeiam a realidade dos sistemas de ensino tanto no que tange a atuação dos professores quanto ao que se refere ao percurso da aprendizagem e dos resultados dos alunos, bem como dos mecanismos adotados no gerenciamento, tendo em vista orientar os cursos de graduação no que se refere à formação docente e à gestão.

E o que fazer com a descontinuidade administrativa observada e a superposição de planos e programas?

Tais políticas estão relacionadas com o Plano Nacional de Educação sancionado em 1997. Como o PNE foi proposição do poder federal, expressa as prioridades políticas do governo federal do então Presidente Fernando Henrique Cardoso no campo educacional, em especial no que se refere à promoção da qualidade da educação.

O PNE<sup>108</sup> teve como objetivo dotar o sistema educacional brasileiro de diretrizes e metas para orientar e balizar as políticas educacionais do País. Uma das prioridades destacada no PNE foi a promoção da qualidade da educação, “baseado numa nova pedagogia do sucesso escolar”. (o que será isso?).

Coerente com o documento por nós analisado acima, PNE do governo FHC destaca como prioridade para promover a qualidade da educação a formação de professores, o desenvolvimento e a plena utilização das novas tecnologias educacionais, estabelecimento de metas referentes à gestão e ao financiamento, a promoção da melhoria da infra-estrutura, o investimento em sistemas de informação e avaliação como o sistema nacional de avaliação da educação básica, o envolvimento da comunidade na promoção da qualidade, a criação de padrões mínimos nacional de infra-estrutura e a distribuição de livros didáticos.

O PNE é enfático em dizer que não se propõe a aumentar os gastos com educação, mas se propõe a acabar com a “burocracia ineficiente e ociosa”. Com isso pretende garantir que os recursos sejam de fato aplicados à sua finalidade. Para isso propõe promover uma gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis:

“A melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização tanto das ações do ministério da educação e do desporto e dos demais níveis de administração educativa como a ação nos estabelecimentos de ensino”. O que implica a definição de competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável.

“A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, como o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade.” (p. 50)

Como proposta para buscar a eficiência e a eficácia da gestão o PNE aponta: formação de quadros técnicos qualificados e permanentes no Ministério da Educação e nas secretarias estaduais e municipais, especialmente no que diz respeito aos sistemas de informação, avaliação e planejamento; a desburocratização e descentralização da gestão; gestão democrática e participativa para fiscalizar os recursos destinados à educação; informatização dos serviços para assegurar o fluxo da informação; reorganização das secretarias de forma a agilizar a gestão, eliminando etapas desnecessárias entre decisão e execução; formação de diretores; cursos de administração escolar.

---

<sup>108</sup> BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2000.

Ao se referir à qualidade do ensino propriamente dita, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade.

O PNE fixa meta para correção do fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”.

A ênfase é na organização do sistema Nacional de informação, quanto à aprendizagem, deixa a entender que deva ser de prerrogativa dos Estados e municípios: identificar os níveis de qualidade - criação do programa de monitoramento -, depois, uma vez obtendo informações, tomar as devidas providências para elevar o desempenho cognitivo dos alunos. Como consequência dessa política tivemos a criação de inúmeros indicadores Estaduais e municipais, o que de certa maneira é bom se pensarmos nas informações a serem produzidas. Mas, de outro lado, ruim se entendermos que a criação destes sistemas custa caro, depois, o que se queria diagnosticar mesmo, será que era o óbvio: nossa educação vai de mal a pior. Como consequência mais agravante ainda, uma vez identificada a situação nada boa da educação pública, passou-se a atribuir culpas e a pressionar os agentes educacionais a melhorarem o desempenho dos alunos sem que nada de substancial, inclusive nada de aporte financeiro, fosse feito.

No geral, as políticas do então presidente Fernando Henrique Cardoso trabalhou com uma concepção e educação fragmentada, onde a prioridade foi a educação básica, para promover a qualidade priorizou: a criação de um sistema de informação, com ênfase em avaliações de desempenho cognitivo, inclusive estimulando Estados e municípios a criar seus próprios sistemas, a criação de referências curriculares Nacional e a formação de professores, com destaque para a formação à distância. Facilitou as parcerias entre escolas e empresas e ONGs, promoveu a distribuição de livros didáticos e se colocou para ajudar tecnicamente Estados e municípios na gestão educacional, incentivando os mesmos a priorizarem a gestão no sistema educativo. Não colocou um centavo a mais na educação, se limitando a buscar a eficiência e eficácia do sistema.

A política do então governo FHC ficou conhecida como sendo fragmentada, pautada nos princípios gerencialistas e fiscalistas. Os investimentos em educação era vistos como gastos.

A atenção quase que exclusiva ao ensino fundamental no governo FHC resultou em descaso com as outras etapas de ensino. É importante destacar que na era FHC foi banida por decreto a previsão de oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Também não se promoveu programa estruturado de educação continuada em colaboração com os sistemas educacionais. Vale dizer que o ensino superior público na era FHC quase que estagnou, era clara a intenção do governo de cobrar mensalidades nessa modalidade da educação pública, tanto é que o ensino privado proliferou.

### **2.3.2. Análise do PDE do Governo Lula**

Agora vamos analisar a concepção, os fundamentos e as propostas políticas para a promoção da qualidade da educação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para fazer isso analisaremos as propostas do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo governo federal em abril de 2007.

Não é por acaso.

Fizemos essa seleção por entender que se trata de um plano abrangente que propõe claramente à promoção de uma educação básica de qualidade no Brasil.

Nesse nosso propósito selecionamos para análise do PDE um texto do Ministro Fernando Haddad, publicado no site do MEC<sup>109</sup>, intitulado: Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Nesse documento o Ministro da educação detalha o que vem a ser o PDE e suas pretensões.

Logo no início do texto Fernando Haddad<sup>110</sup> diz que o PDE está ancorado, de um lado, em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro lado, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição Federal. Dá um destaque para a “visão sistêmica da educação” que orienta as ações e para a relação das ações com a “ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social”.

---

<sup>109</sup> [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) / link: Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.

<sup>110</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas. Site do MEC. Janeiro / 2008.

Aqui notamos um cuidado para não vincular a educação somente ao desenvolvimento econômico, Mas também ao desenvolvimento social (o PDE faz questão de colocar sua preocupação com o desenvolvimento).

Haddad reconhece a educação como face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. Essa educação, segundo Haddad, é:

“... cota de responsabilidade do Estado no esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia.” (p.5)

Assim, de acordo com Haddad:

“... o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade.” (p.5)

A educação para o governo federal, segundo Haddad, é vista como sendo um eixo estruturante da ação do Estado, visando potencializar seus efeitos. Isso é muito importante, pois vigora no Brasil uma concepção de educação fragmentada em níveis de ensino e no currículo propriamente dito, além de estar desvinculada de um projeto de Estado, quem dirá, de Nação.

Como proposta fundamental, de acordo com o ministro, o PDE primará pela construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional, o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Aqui se contrapõe à gestão do então presidente FHC que tratou a educação em forma de grandes projetos (com prioridade para o ensino fundamental), o que favoreceu a fragmentação do sistema educacional brasileiro.

Uma das novidades atribuída ao PDE pelo ministro tem a ver com a relação da educação com a ordenação do território.

O ministro destaca a importância dessa relação dizendo que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Ainda, que é no território que toda “discrepância de oportunidades educacionais”

pode ser demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Inclusive clivagens entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País.

Para favorecer essa relação o ministro destaca que o PDE vai operar norteado pelo conceito de arranjo educativo, procurando estabelecer relações recíprocas entre educação e desenvolvimento local. Nesse processo, segundo o ministro, as ações do Estado devem ser alinhadas e seus nexos fortalecidos para potencializar seus efeitos mútuos.

Sobre as propostas para promoção da qualidade, o PDE propõe como prioridade a articulação da educação básica com a superior, especialmente no que se refere à formação de professores, reconhecida como condição principal para a promoção da qualidade. Para isso pretende construir uma visão sistêmica da educação pública no Brasil, reconhecendo as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização. Para Haddad, a visão sistêmica da educação permite fazer conexões entre os níveis de ensino e potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

Uma outra ação visa fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados. Para isso pretende compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, priorizando a autonomia dos entes federados. A idéia, segundo Haddad, é a divisão de tarefas articuladas a grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social. De acordo com Haddad, a União assumirá maiores compromissos, inclusive financeiros e pretende colocar à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação.

Para Haddad, a responsabilização e mobilização social fazem parte dos desdobramentos do Plano de Desenvolvimento da Educação.

No que se refere à responsabilização, Haddad chama a atenção para o que diz a constituição federal: a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família. No entanto, reconhece, que a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Por isso, a responsabilidade maior fica com a classe política, em especial com o Estado.

Para Haddad, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento econômico e social, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.

Ao nosso ver, pelos argumentos do Ministro Haddad, o PDE não tem cara de plano, parece sim uma carta de intenções para ser desenvolvida no sistema nacional de educação - o que abrange os Estados e os municípios.

Tais intenções estão fundadas numa concepção de educação bastante progressistas, que vem sendo construída faz tempos pelos diferentes movimentos sociais e sindicais, uma concepção que traz consigo muitas bandeiras de luta por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Mas sigamos adiante!

Especificando mais as propostas, o ministro destaca que o PDE compreende mais de 40 programas, dentre as quais destacamos:

- Na Educação Básica: a prioridade na formação de professores e no estabelecimento do piso salarial. De acordo com Haddad, são medidas de caráter urgente, porque são estratégicas. Vale dizer que a União afirma estar assumindo o compromisso com a formação de professores para os sistemas públicos de Educação Básica;
- No financiamento, as prioridades situadas: no aumento do repasse do salário-educação aos Estados e municípios; no investimento mínimo por aluno do ensino fundamental; no aumento de verbas para a merenda; na compra de livros para alunos do ensino médio; no incremento aos programas de inclusão digital; na consolidação do compromisso da União com a Educação Básica, por meio do FUNDEB, ampliando o aporte financeiro para R\$ 5 bilhões de investimento ao ano; na instituição de um único fundo para toda a educação básica com a diferenciação de coeficientes de remuneração das matrículas por etapa, modalidade e pela extensão do turno (a escola de tempo integral receberá 25% a mais por aluno matriculado), e ainda com aporte financeiro para creche conveniada e para a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública.

Haddad critica a visão, principalmente de economistas, que defende a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno

Bruto. Segundo ele, os economistas alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Segundo ele, os adeptos dessa visão não consideram o baixo PIB per capita brasileiro e nem a elevada dívida educacional. O ministro destaca ainda que, se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, aponta o ministro, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, prevê que a União acrescentará, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do MEC - 0,7% do PIB.

No que se refere à avaliação e responsabilização, Haddad diz que o plano prevê o estabelecimento de conexões entre avaliação, financiamento e gestão, sendo que o objetivo será verificar se os elementos que compõem a escola estão estruturados para a oferta de educação de qualidade. Para isso, aposta na combinação dos resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Nesse sentido, diz que foi necessário mudar a forma de realizar o censo escolar: o censo não é mais feito por escola, agora é por aluno. O que, segundo ele, possibilita que os dados de fluxo sejam estimados, não mais por modelos matemáticos, mas baseados em dados individualizados sobre promoção, reprovação e evasão de cada estudante. Assim, o resultado será um banco de dados on-line com mais de 50 milhões de registros, permitindo a visão do fluxo real, aluno por aluno. (Haja controle)

Especificando mais sobre o IDEB, Haddad diz que será calculado por escola, por rede e para o próprio País, dessa forma, acredita que será possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitem a visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

O ministro destaca que a meta do Brasil até 2022 será alcançar nível médio no IDEB, o equivalente a 6 - média alcançada por países desenvolvidos que utilizam índices com a mesma metodologia do IDEB. Para se ter uma idéia, o Brasil atualmente tem uma média de 3,8. O prazo para que isso aconteça é até 2021.

Destaca que o desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para o ministro, o que mais impressiona ao analisar o resultado do IDEB, é a dispersão entre escolas e redes. Para se ter uma idéia, foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Assim, acredita que o problema da qualidade só será resolvido se também for enfrentado o problema da equidade.

No que se refere à análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União, o ministro destaca que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro são aqueles que, até hoje, menos recursos receberam: como o IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos, a União, segunda Haddad, deverá dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos, organizando repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos.

Falando sobre o plano de metas, Haddad destaca que em 2006 foram realizados dois estudos em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas as variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos, segundo Haddad, era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos.

Uma vez identificadas, elas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino e; fomentar e apoiar os conselhos escolares.

Haddad diz que tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam.

Sobre a relação com Estados e municípios, o ministro diz que o Plano de Metas será implementado em função da adesão: quem aderir estará reconhecendo e se comprometendo essas diretrizes.

Na implementação do Plano de Metas, prevê planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do instrumento de avaliação de campo, que, segundo ele, permitirá e a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

Para o ministro, o PAR é um plano de ações multidimensional e sua temporalidade evitará a descontinuidade das ações, a destruição da memória e a reinvenção de políticas a cada troca de governo ou equipe. Assim, para o ministro, o PAR favorecerá o estabelecimento de metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino.

O ministro destaca o que chama de PDE-Escola, segundo ele: uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. De acordo com Haddad, a intenção é envolver diretamente a escola em um plano de auto-avaliação que diagnostica seus pontos frágeis. A intenção é que a escola crie plano estratégico orientado que se oriente em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. Se for necessário, diz o ministro, haverá aporte financeiro suplementar.

Por fim, o ministro fala do SAEB que, de acordo com ele, ganha contornos de sistema de avaliação no PDE. Isso significa a combinação dos resultados da avaliação universal de desempenho escolar (Prova Brasil) com o rendimento escolar real (Educacenso), estabelecendo nexos entre seus elementos constituintes e passando a orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional). De acordo com Haddad, no novo SAEB, avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange os gestores - do diretor ou diretora ao Ministro da Educação e a classe política - do prefeito ao Presidente da República.

Haddad critica o sistema de incentivos composto de prêmios e punições às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral metas preestabelecidas. Para Haddad, esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o

financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez o educando. Assim, enfatiza Haddad, que o regime de colaboração prevê o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro.

Sintetizando o que vem a ser o PDE e a qualidade da educação pretendida Fernando Haddad destaca:

“Educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, equidade e potencialidade são seus propósitos. Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências. A melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas.”

Para nós o PDE traz uma proposta bastante ambiciosa e avança em algumas questões, como o fato de atribuir uma visão sistêmica para o sistema de ensino em substituição a visão fragmentada que hoje existe.

Um outro avanço está no aumento de recursos, reconhecendo inclusive a demanda por um aumento percentual do PIB.

O terceiro tem a ver com a maior responsabilidade assumida pela União. Entendemos que a educação dentro de uma visão estratégica deve se constituir numa política substancialmente nacional, por isso nos agrada a idéia de ver a educação com um eixo estruturante do Estado, nos agrada mais ainda ver que o Estado busca, não só reconhecer, mas promover ações para legitimar esse reconhecimento.

Vejo com bons olhos a importância que o PDE dá para a participação dos agentes educacionais do cotidiano nas decisões políticas para a promoção da qualidade, incluindo focando a política no território e a relacionando com o desenvolvimento econômico e social. Aqui é importante que o “social saia” do papel.

Destaca-se ainda, a ênfase dada no monitoramento e no acompanhamento das políticas. A idéia de não punir, mas sim ajudar, as escolas que vão mal merece elogio.

Eu diria que em termos de concepção e propostas o PDE representa conquistas para o campo educacional, no entanto, sabemos que na prática a teoria é outra, talvez o grande desafio seja tirar o PDE do gabinete e dos setores educacionais restritos e colocá-lo na rua, o que exige tempo, paciência e muita negociação, mesmo porque o PDE será encaminhado por adesão. É preciso estar atento também para o tempo da política, embora o PAR seja uma boa proposta, só terá efeito depois de implementado, até lá, como o tempo da política é relativamente curto e os conflitos contrários à concepção de educação apresentada seja grande, mais do que priorizar é preciso investir pra valer na prioridade, o que significa mobilizar a população, as universidades, os sindicatos, as Ongs... Acompanhemos.

#### **2.4. Três movimentos sociais a favor de promover determinada qualidade da educação**

Não poderíamos dissertar sobre a qualidade da educação no Brasil sem tratar, dos movimentos sociais que lutam por uma educação de qualidade, afinal, se a educação avança ou retrocede, isso tem a ver com a capacidade de luta e organização da população de uma maneira geral.

Para dar conta de nossa tarefa selecionamos os movimentos “Todos Pela Educação”; MST e “Movimento que elaborou o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira”. De uma forma ou de outra já falamos do movimento articulado em torno da “Campanha Nacional pelo Direito a Educação”, em especial no que se refere à criação de indicadores de qualidade que, dentre outras coisas, visam mobilizar a comunidade educativa na luta pela promoção da qualidade da educação.

Entendemos que esses movimentos, pela dimensão que vêm alcançando nacionalmente e pelo poder de influenciar as políticas públicas merecem nossa atenção no que diz respeito à concepção de educação que cultivam, seus fundamentos e às propostas para promoção da qualidade da educação.

##### **2.4.1. Movimento “*Todos Pela Educação*”**

O movimento “Todos Pela Educação” foi criado recentemente para promover a qualidade da educação no Brasil. No dia 7 de setembro de 2007, em frente ao museu do Ipiranga, se colocou publicamente expressando, por meio de panfletos distribuídos ao público e de discursos em palanques, o objetivo de: “mobilizar e comprometer o Brasil para que até

2022, no bicentenário da independência, todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação básica de qualidade”.

Para atingir este objetivo dizem que atuarão na direção de promover uma grande aliança entre a sociedade civil, iniciativa privada e de gestores públicos da educação entorno da questão da qualidade da educação. Tarefa nada fácil, dada as divergências, inclusive ideológica, sobre a questão da qualidade. Mas se fosse fácil não precisaria de movimentos.

Em meio à solenidade estavam presentes muitos empresários, dirigentes e representantes de Ongs de reconhecida expressão na sociedade brasileira, também o atual ministro da educação (Fernando Haddad) e o ex-ministro da educação do Brasil (Paulo Renato), alguns pais de alunos, uns atores de prestígio da TV Globo e jovens de escolas públicas e privadas, além de muitos curiosos.

Depois da bela apresentação de um coral juvenil, o movimento - na figura de algumas lideranças - expôs suas metas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos na escola; 2. Toda criança de 8 anos saberá ler e escrever; 3. Todo o aluno aprenderá o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos vão concluir o Ensino Fundamental e Médio; 5. O investimento na educação básica será garantido e bem gerido (notem que o documento não menciona valores, nem explicita o que vem a ser “bem gerido”?).

Vale dizer que as metas propostas pelo movimento estão expressas no plano de metas do governo federal.

Em discursos inflamados feitos por atores globais ecoavam os gritos de que:

“... o Brasil só será verdadeiramente independente quando todos os seus cidadãos tiverem acesso a uma Educação de qualidade.”

Pesquisando no SITE que o movimento disponibiliza<sup>111</sup>, lemos que o movimento “Todos Pela Educação” não é um projeto de uma organização específica, mas um projeto de Nação, onde a união dos esforços de cada cidadão ou instituição é co-responsável e se mobiliza em sua área de atuação, para que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma Educação de qualidade. Um projeto de nação nacionalista, o que já é muito bom, pois estamos acostumados, em nome da globalização, a não falar mais em Nação. Mas a de ser atenção, pois fica claro que a concepção de Estado do movimento é a de um Estado ineficiente e

---

<sup>111</sup> [www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br), janeiro de 2008.

incapaz de arcar com a responsabilidade de educar suas crianças e jovens, o que não deixa de ser verdade, o problema é que esse mesmo discurso tem sido usado para, ao invés de fortalecer o Estado para que deixe de ser ineficiente e relapso, enfraquecer o Estado e esvaziá-lo, fazendo com que ele se desobrigue de sua responsabilidade maior com a garantia dos direitos humanos.

Nesse sentido o movimento é dúbio: em sua estratégia para levar adiante suas intenções dizem que vão procurar envolver a sociedade como um todo para: 1) acompanhar as ações que buscam a qualidade da educação - ações do poder público; 2) e para participar diretamente das ações que visam melhorias propriamente ditas.

É importante destacar que o movimento tem uma organização centralizada, com uma equipe executiva que atua monitorando a educação pública no Brasil; buscando uma maior e melhor inserção do tema da qualidade da educação na mídia; fomentando o debate na sociedade sobre o tema; estimulando à formação de agendas locais de acompanhamento, cobrança e apoio às ações para se alcançar as metas. Com essa organização procuram responsabilizar todos os que participam do movimento numa atuação convergente, complementar e sinérgica para interferir nas políticas públicas, na iniciativa privada e nas organizações sociais - todos, mas em especial governos, empresários e organização do terceiro setor. A frase abaixo sintetiza o que pretende ser o movimento de fato:

“Nada se constrói sobre as fraquezas, mas sobre as forças que cada um desses grandes setores pode e deve agregar ao esforço de mobilização social pela Educação. O Estado tem o dever e a obrigação de ser o detentor dos fins universais (atender a todos). O mundo empresarial destaca-se pela sua capacidade de fazer acontecer (lógica dos meios) com eficiência, eficácia e efetividade. As Organizações Sociais (Terceiro Setor) caracterizam-se pela sua sensibilidade, criatividade e espírito de luta”. (*texto no site do Movimento*).

Um fator curioso desse movimento diz respeito às questões metodológicas da educação - questões essenciais no processo de aprendizagem e um dos grandes nós da educação no Brasil. De acordo com o movimento “Todos Pela Educação”, temas relacionados com questões metodológicas não é alvo da preocupação, por isso não pretendem atuar diretamente nessas frentes. Para justificar essa negação, dizem que o enfoque do movimento será primordialmente voltado para os “resultados”. Visão típica de empresários, diga-se de passagem. Aliás, o movimento tem uma organização típica da racionalidade empresarial, vejamos:

- Conselho Consultivo com a presidência do Dr. Jorge Gerdau (Grupo Gerdau);

- Comitê Executivo: Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar); Antonio Matias (Fundação Itaú Social); Beatriz Johannpeter (Instituto Gerdau); Daniel Feffer (Instituto Ecofuturo); Denise Aguiar (Fundação Bradesco); Danilo Miranda (Sesc - São Paulo); Fábio Barbosa (Banco Real); Gustavo Ioschpe (Fundação Iochpe); José Paulo Soares Martins (Instituto Gerdau); José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho); Luis Norberto Pascoal (Fundação Educar); Milú Villela (Instituto Faça Parte); Ricardo Young (Instituto Ethos); Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna);
- Comissão de Comunicação e objetivos: José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho); Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar); Antonio Matias (Fundação Itaú Social); José Martins (Instituto Gerdau); Milú Villela (Instituto Faça Parte); Ricardo Voltolini (OfícioPlus) - a missão dessa comissão é a de divulgar informações e resultados sobre a Educação nos Estados e no Brasil, bem como idéias, projetos e ações que têm impactos positivos para a conquista das metas e outros indicadores da Educação. Ainda, ocupar espaço na mídia em favor do lema: "Educação: Paixão Nacional", por meio de campanhas e parcerias com comunicadores e veículos de comunicação, com dicas e orientações para quem quiser agir em prol da melhoria da Educação;
- Comissão de Legitimação: José Martins (Instituto Gerdau); Luis Norberto Pascoal (Fundação Educar); Milú Villela (Instituto Faça Parte) - a função dessa comissão é de propor caminhos para a melhoria da educação adequados ao contexto local. Em outras palavras: atuar nas bases;
- Comissão Técnica: Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna); Claudia Costin (Fundação Victor Civita); Cláudio de Moura Castro (Sistema Universitário Pitágoras); Creso Franco (Pontifícia Universidade Católica PUC– Rio de Janeiro); Gustavo Ioschpe (Fundação Iochpe); José Francisco Soares (Associação Brasileira de Avaliação Educacional - ABAVE); Marcelo Néri (Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro); Maria Helena Guimarães de Castro (Secretaria de Estado de Educação - DF); Nilma Fontanive (Fundação Cesgranrio); Raquel Teixeira (Secretaria de Cidadania de Goiás); Ricardo Chaves Martins (Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados); Reynaldo Fernandes (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP); Ricardo Paes de Barros (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA); Ruben Klein (Fundação Cesgranrio) - essa comissão é responsável por disponibilizar ferramentas para o monitoramento e acompanhamento das ações no sentido do

cumprimento das metas - disponibilizar indicadores importantes da Educação, por exemplo;

- Coordenação Executiva: Mozart Neves Ramos: [mozart@todospelaeducacao.org.br](mailto:mozart@todospelaeducacao.org.br); Priscila Cruz: [priscila@todospelaeducacao.org.br](mailto:priscila@todospelaeducacao.org.br);
- Agência de Notícias: Elisa Meirelles: [elisa@todospelaeducacao.org.br](mailto:elisa@todospelaeducacao.org.br); Fernando Leal: [fernando@todospelaeducacao.org.br](mailto:fernando@todospelaeducacao.org.br);
- Comunicação: Beatriz Albuquerque: [bia@todospelaeducacao.org.br](mailto:bia@todospelaeducacao.org.br); Alice Andrés: [alice@todospelaeducacao.org.br](mailto:alice@todospelaeducacao.org.br);
- Apoio Logístico: Diana Ferreira: [diana@todospelaeducacao.org.br](mailto:diana@todospelaeducacao.org.br);
- Atendimento: Renata Rossi: [renata@todospelaeducacao.org.br](mailto:renata@todospelaeducacao.org.br)

O movimento dispõe ainda de patrocinadores divididos por cotas: Cota Diamante (Gerdau); Cota Ouro (Banco ABN AMRO Real; Banco Itaú; Fundação Bradesco; Fundação Itaú Social; Fundação Roberto Marinho; Suzano Papel e Celulose); Cota Prata (Ana Maria Diniz; DPaschoal; Milú Villela); Cota Bronze (Banco Santander Banespa; REDE - Celtins; Instituto Ayrton Senna). Também de apoiadores - Fundação Telefônica; Instituto Razão Social; Microsoft; TV1. As campanhas do movimento é produzida pelas agências África, DM9DDB, Lew, Lara e pela Rede Record.

Também tem como infra-estrutura o Centro de Voluntariado de São Paulo e o Instituto Faça Parte.

Em nossa análise, não fica muito claro a concepção de educação que tem os representantes do movimento, mas em função de seus propósitos com o foco no resultado e pela composição dos líderes do movimento e pela organização arriscaria a dizer que se trata de uma concepção bastante liberal de educação.

No que se refere à fundamentação de tal concepção, fica evidente que se fundamenta num projeto de Nação, como eles mesmos dizem, onde o Estado não tem o monopólio de promover direitos sociais, cabendo a divisão da responsabilidade com a sociedade civil. Esta por sua vez se resume aos setores organizados, em especial: às ONGs e setores do empresariado. Em outras palavras, o estado não se caracteriza como o maior responsável pela educação.

Como mobiliza muitos empresários, não é de se estranhar que o enfoque maior na educação tem a ver uma concepção de educação voltada para o desenvolvimento econômico -

a maioria dos líderes são ligados ao setor empresarial ou a ONGs ligadas ao setor empresarial. A própria estratégia de focar as ações em resultados é típica do mundo empresarial.

No que se refere às propostas para a promoção da qualidade, estão claras: estabelecer metas educacionais de longo prazo, o que é importante, pois como vimos em outra ocasião, medidas que visam alterar a qualidade da educação são demoradas e exigem muita paciência histórica. Depois, propõem pressionar o poder público para viabilizar a qualidade da educação na direção das metas estabelecidas pelo movimento, inclusive com imposição de data. Não entrando no mérito dos objetivos do movimento, acredito que o caminho deva ser por aí, a história do Brasil mostra que as mudanças só ocorrem quando há mobilização social para pressionar o Estado. As mobilizações também fazem com que o movimento se expresse e explicita com mais clareza suas reais intenções.

Por fim, propõe a atuar diretamente. Aqui, já tenho minhas ressalvas, pois propõe a assumir a responsabilidade que cabe ao estado, o de garantir uma educação de qualidade. Quando desresponsabilizam o Estado, estão contribuindo para a fragmentação do sistema, o que pode ser prejudicial diante da grande exclusão social dos Pais.

#### ***2.4.2. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra***

Para analisar a concepção, os fundamentos e as propostas do MST para a promoção da qualidade da educação selecionamos um documento elaborado pelo movimento intitulado: “Princípios da educação no MST”<sup>112</sup>.

É de domínio público que o MST tem alcançado um grande destaque Nacional e Internacional, não só na luta pela reforma agrária, mas, sobretudo, na luta por uma sociedade anti-capitalista. Coerente com os propósitos no Movimento, a concepção de educação é voltada para a transformação social, sendo de classe, de massas e orgânica ao MST, aberta para o mundo, voltada para a ação e aberta para o novo. Visa formar o sujeito para o trabalho e para a cooperação. A educação nessa direção, deve se voltar às várias dimensões da pessoa humana, por valores humanistas e socialistas. A educação de qualidade para o MST tem processo permanente de formação e transformação humana.

Os princípios pedagógicos da educação de qualidade para o MST são: relação entre prática e teoria; combinação metodológica entre processos de ensino e de capacitação;

---

<sup>112</sup> MST. Princípios da educação no MST. Caderno de educação número 8, São Paulo, 1999.

realidade como base da produção do conhecimento; educação para o trabalho e pelo trabalho; vínculo orgânico entre os processos educativos e processos políticos e econômicos; vínculo orgânico entre processos educativo e cultura; gestão democrática; auto-organização dos estudantes; coletivos pedagógicos e formação permanente dos educadores; Atitude e habilidades de pesquisa; Combinação entre processos pedagógicos coletivos e individuais.

A proposta é ocupar espaços no sistema público de educação e construir a qualidade com base nos seus princípios pedagógicos, onde o processo é muito importante.

Como vemos, trata-se de uma concepção de educação voltada para o fortalecimento da luta social, na busca de um Estado socialista, sem classes sociais. Nesse tipo de educação não cabe todo mundo. Nesse sentido, é restrita para o movimento na atualidade. O que não implica olharmos com bons olhos seus princípios pedagógicos e humanistas, que certamente cabe na educação quando esta é pensada em termos democráticos e republicanos.

#### ***2.4.3. Movimento do Plano Nacional de Educação - PNE da Sociedade Brasileira***

O documento selecionado foi elaborado no II Congresso Nacional de Educação que teve como objetivo central: elaborar um Plano Nacional de Educação com a participação de seguimentos da sociedade civil organizada.<sup>113</sup> Da elaboração desse plano, segundo os elaboradores do documento, participaram: diferentes segmentos da sociedade civil organizada, com destaque para: entidades sindicais e de estudantes e associações acadêmicas e científicas.

Embora explicita que a educação deva estar a favor da transformação social, o Movimento delimita o campo de luta ao Estado Republicano e Democrático, onde a Educação tem uma função estratégica para a cidadania, para o pleno desenvolvimento pessoal e para a inserção no mundo do trabalho, sendo um direito social inalienável, de responsabilidade fundamentalmente do Estado, devendo ser construída com a sociedade.

Ao se referir a qualidade da educação, o movimento fala em qualidade social da educação. Para o movimento, a promoção da qualidade social da educação implica:

- Providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação ao interesse da maioria da população, regida pelos valores da solidariedade, justiça, honestidade,

---

<sup>113</sup>Consolidando um Plano Nacional de Educação. Proposta do II CONED. Belo Horizonte, 1997. Mimeografado.

autonomia, liberdade e cidadania, com forte consequência para a inclusão social, o que requer um massivo investimento em políticas de promoção de acesso, permanência e na gestão democrática.

- Escola como espaço democrático de elaboração de valores, de tolerância e respeito à diferença, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana e social, cultural e política;
- Educação especial e de jovens e adultos concebida com os mesmos objetivos da educação geral;
- Currículo resultante da construção coletiva e fundamentado na análise crítica da realidade;
- A avaliação em processo contínuo a partir dos objetivos estabelecidos para cada etapa do trabalho pedagógico;
- A escola deve ser financiada pelo Estado e construída pela comunidade escolar.

A proposta para viabilizar a qualidade social da educação passa pela luta no interior do Estado, por isso o movimento tinha a pretensão de que o PNE proposto por eles fosse o Plano adotado pelo poder executivo, coisa que não aconteceu. Nesse sentido, a estratégia foi de utilizar as proposições para alimentar o debate sobre a educação pública e sua qualidade no Brasil, depois, servir como parâmetros para governos progressistas encaminhar políticas públicas na concepção defendida e nos princípios propostos. Até nos dias de hoje esse documento tem sido muito valioso para aqueles que pretendem construir propostas políticas educacionais para a promoção de uma educação pública de qualidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco de nossa pesquisa foi a compreensão dos interesses em torno das políticas públicas para a promoção da qualidade da educação: das principais concepções que se evidenciam a respeito, seus fundamentos e as propostas apresentadas para sua promoção a partir dessas concepções.

Partimos do sentido de que a o campo educacional é, sobretudo, uma um campo de luta, cuja base territorial é o Estado Republicano de Direito e as principais regras de convivência constam na Constituição Federal e nas leis complementares de ordem federal. A partir da Constituição Federal, os Estados e municípios orientam suas leis orgânicas.

Neste percurso de estudo, ficou claro que no Brasil o Estado republicano foi construído historicamente por meio de uma democracia restrita e somente com muita mobilização social foi adquirindo fortes traços de Estado de Bem-Estar Social.

Nessa configuração, a Educação se constitui como sendo um direito social. Um direito social que historicamente não vem sendo garantido para todos: na realidade brasileira somente uma pequena parcela da população, normalmente os mais ricos, têm acesso a uma educação em condições adequadas, tidas como sendo de qualidade. Em todos os níveis de ensino, em especial na educação infantil e no ensino superior.

Por outro lado, a maioria da população que acessa a educação pública não vê qualidade no sistema e uma grande parcela sequer tem acesso a ele.

Acontece no sistema educacional brasileiro o que acontece na sociedade: uma brutal desigualdade social.

É nesse campo que colocamos a questão da qualidade da educação e das políticas públicas para sua promoção: na perspectiva de explicitar os interesses em torno da questão, analisando e buscando apontar tendências que se firmam - seus fundamentos na concepção de Estado e de Sociedade e diante da reestruturação produtiva -, das principais propostas políticas para sua promoção – quais as tendências e perspectivas colocadas, o que marca as concepções sobre qualidade da educação? Quais as propostas para promoção da qualidade da educação para todos?

Um primeiro apontamento é que, embora se fale muito da qualidade da educação, são poucas as pesquisas empíricas que tratam da temática de uma maneira geral. As poucas

referências que existem se concentram na busca da compreensão das medidas de “ordem neoliberal” voltadas para a educação pública e suas relações com a qualidade da educação, e na busca de indicadores de qualidade. Observamos com atenção algumas pesquisas sobre qualidade da educação encontradas na área da ciência econômica.

Isso tudo pode estar ocorrendo em função do pouco tempo em que a questão da qualidade se coloca na pauta social e das políticas públicas. Também em função das poucas oportunidades de se fazer pesquisa no Brasil, em especial pesquisa na área de ciências humanas. Talvez, quem sabe, tenha a ver com nosso ângulo de visão, é possível não ter enxergado com a devida clareza. Mas fica o registro.

No que se refere aos interesses econômicos e de economistas na discussão sobre qualidade da educação, nos chamou bastante a atenção na pesquisa a relação que se estabelece entre qualidade e desenvolvimento econômico do país, com o aumento da produtividade e da competitividade das empresas e com o aumento de renda das pessoas de uma maneira em geral. Trabalha-se, na maioria dos casos, sobretudo, com a noção de taxa de retorno da educação.

Aqui ganha relevância a discussão sobre capital humano e sobre sociedade do conhecimento.

Vale dizer que por traz da crença na educação como motor da economia existe muitos mitos e inverdades e muitas afirmativas sem a devida base teórica e empírica. O que sabemos com certeza é que o capitalismo continua se nutrindo da mais valia.

A relação da qualidade da educação pelo viés econômico acontece também em função das demandas colocadas com a reestruturação produtiva em curso, aqui a questão do trabalho é central – observa-se que há uma forte tendência na sociedade para discutir a qualidade da educação sob o viés da formação do novo trabalhador. A de se considerar o ingresso da mulher no mercado de trabalho, o enfraquecimento dos sindicatos, as demandas por novas formas de organização no trabalho e as exigências do capital em construir novas bases de relações trabalhistas. A discussão feita no Capítulo I nos dá uma boa base para compreendermos um pouco mais essa dimensão da discussão sobre qualidade da educação.

Uma outra tendência observada na pesquisas sobre qualidade da educação tem a ver com a democratização da educação em todos os seus níveis. Essa tendência é firmada principalmente por quem defende a educação como sendo um direito inalienável e ganha força com o acesso de uma grande parcela da população no sistema público educacional.

A discussão nesse campo se dá basicamente por dois vieses. Um deles procura articular a massificação observada na educação brasileira com a qualidade dessa educação. O principal argumento é: somente acesso não significa nada, é preciso uma educação de qualidade. Nessa visão o conceito de igualdade social é importantíssimo. Não por acaso. Vimos que a desigualdade no Brasil é absurda, tem se mantido estável a décadas e tem aumentado em termos absolutos. Outro conceito importante é o de Estado, ao qual se procura atribuir a responsabilidade diante da desigualdade social e dos reflexos dessa desigualdade na qualidade da educação brasileira.

Uma outra frente que discute a qualidade pelo viés do acesso é aquela que procura evitar tocar nas questões da democratização e do direito, como se essas questões já estivessem resolvidas. Essa frente normalmente trata a qualidade como uma questão técnica e em si. O argumento principal procura culpar o Estado pela baixa qualidade da educação, principalmente no que se refere à gestão, tida como ociosa e ineficiente. Aqui, o discurso da qualidade desvia o foco da questão da igualdade social. Ganha força a ideologia neoliberal, que prega o fim do estado provedor, no caso, provedor da educação pública de qualidade para todos.

De um modo geral, os interesses em torno da qualidade da educação, bem como as concepções forjadas a partir desses interesses se referenciam em determinada concepção de Estado e de Sociedade, daí surgem as principais justificativas para as políticas visando a promoção dessa qualidade.

Encontramos pelo menos três grandes concepções de qualidade da educação que se evidenciam: a relacionada com o Estado-Empresa; a relacionada com a concepção de Estado voltado a promoção do Bem-Estar e aquela que se relaciona com a concepção de Estado socialista.

Identificando essas concepções, foi possível verificar as principais propostas políticas para a promoção da qualidade da educação e suas características marcantes.

Vale dizer que aqueles que trabalham com a concepção de Estado neoliberal e os que trabalham com a concepção de Estado socialista procuram dissimular tal relação nas discussões políticas, ou seja, não encontramos ninguém desses campos dizendo: “nós somos neoliberais” ou “nós somos socialistas”. Já os que se orientam pela concepção de Estado voltado para fins de bem estar, procuram não trabalhar com o conceito de Estado de Bem-Estar, mas com o conceito de “Estado Republicano de Direito”.

É importante destacar também que não há uma relação direta entre a concepção de Estado e de Sociedade que se tem com a coerência nas propostas para a promoção da qualidade da educação, o que reforça a idéia de que na prática não há pureza ideológica e de que, no campo político, em determinados momentos há de se fazer concessões, seja em um movimento revolucionário ou não. Aqui, recordamos uma frase de Lênin ao se referir ao capitalismo de Estado na Rússia revolucionária: “daremos dois passos para trás para dar três para frente”.

É verdade, por outro lado, que o pragmatismo político faz concessões em demasia. Por isso, é comum observar que os adeptos do pragmatismo de esquerda e direita se aproximam, principalmente nas ações bárbaras.

Em meio a essas tendências observamos uma que, embora tenha suas cores ideológicas definidas, procura atuar acima do bem e do mal. É o caso da UNESCO<sup>114</sup>, e em particular do movimento “todos pela educação”. Nesse sentido, busca-se trabalhar com uma concepção de qualidade da educação desvinculada de qualquer concepção de Estado, embora deixem pistas do Estado que defendem. Buscam-se definições de qualidade abrangente e com forte viés humanista. Procuram influenciar aproximando tendências divergentes e dando sugestões sobre o que fazer em termos de políticas públicas.

Em função de interesses ideológicos bastante distintos, constatamos que um dos principais problemas na discussão para promoção de políticas públicas para a promoção da qualidade da educação está nas poucas possibilidades de consenso em torno da questão. Principalmente no que se refere a aspectos relacionados à formação de valores e atitudes. Aspectos essencialmente políticos e que têm a ver com o tipo de sociedade que se acredita e se quer viver, e, em especial, com o modo com como se vive, as coisas que se valoriza na relação com o outro e com o mundo – qual a concepção de homem e de sociedade que se tem? Como o Estado é visto diante dessa concepção e como age com relação ao bem comum, em especial com relação à promoção da qualidade da educação?

Em outras palavras, a qualidade da educação está diretamente relacionada a um projeto político de sociedade e às condições e contexto na qual se viabiliza. Assim, para identificar determinada concepção de qualidade da educação, é necessário verificar em que projeto de homem e sociedade se fundamenta.

---

<sup>114</sup> Até mesmo pela função que assume em nível mundial de promover a cooperação entre os países membros das Nações Unidas nas áreas de educação, ciência e educação.

Todavia, é importante destacar também que a falta de consenso se dá muito em função da falta de clareza sobre as possibilidades do processo educativo e das diversas demandas regionais e locais para a promoção de determinada qualidade social.

Por outro lado, observamos que os diálogos sobre qualidade da educação se aproximam quando a discussão se pauta em torno do sentido da escola em contribuir substancialmente para o desenvolvimento cognitivo dos educandos. Isso porque nenhuma das grandes concepções sobre qualidade descarta esse papel da escola. Também por ser possível a mensuração do desempenho cognitivo. No entanto, os diálogos se aproximam para divergir.

Observamos que as discussões se acirram quando se pensa em metodologias e critérios para definir os indicadores de qualidade e para avaliar o desempenho cognitivo. Mais ainda, quando se trata de encaminhar determinadas políticas para melhorar o desempenho cognitivo dos alunos.

A concepção neoliberal sobre qualidade da educação, que atua com os pressupostos do Estado neoliberal ou Estado-Empresa, segundo Boaventura de Souza Santos<sup>115</sup>, opera sob duas recomendações básicas:

“... privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide desse último.” (p. 263)

São características marcantes das propostas políticas neoliberais para a promoção da qualidade da educação: tratar a questão da qualidade da educação destituída do sentido político; reverter padrões universais de educação; evitar falar de igualdade social e de democratização da educação (aqui vale lembrar que para os neoliberais a desigualdade social é um valor positivo e essencial para a concorrência e para o desenvolvimento econômico do capitalismo); não tratar a educação como um direito social, mas como um bem de consumo; particularizar as políticas educacionais.

Na visão neoliberal, a qualidade da educação deve ser buscada com recursos escassos, por isso busca compartilhar as responsabilidades do Estado de promover a qualidade da educação com a sociedade civil e com o próprio indivíduo.

---

<sup>115</sup> SANTOS, B.S. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.

As decisões políticas na concepção neoliberal são tomadas de forma centralizada e seus encaminhamentos são destituídos do caráter político, por isso são encaminhadas como se fossem decisões técnicas. O foco das ações se dá gestão.

Os neoliberais trabalham com a concepção da qualidade total para impor ao campo educacional o perfil da transformação que ocorre no setor produtivo, principalmente o domínio da técnica. Daí priorizam as propostas de treinamento de professores e de gestores.

A escola nessa visão é considerada uma unidade de produção que deve ter metas e objetivos a perseguir e é incitada a gerenciar sua informação e colocá-la a serviço das transformações nos objetivos e métodos da administração escolar voltadas para a qualidade total.

As propostas para o ensino devem focar habilidades e competências, cabendo à educação formar o indivíduo capaz de ser competitivo e de valorizar a competitividade.

A implementação das propostas neoliberais na educação, com vistas à promoção da qualidade, ocorre por projetos ou programas específicos, o que facilita a fragmentação do sistema educacional. Os neoliberais trabalham sedutoramente com princípios da descentralização administrativa e com a participação da comunidade educacional na gestão; também com a autonomia das escolas para encaminhar as propostas decididas de forma centralizada. Procuram impor conceitos como produtividade, eficiência, eficácia, competitividade, capacidade gerencial, diretrizes estratégicas, processos no sentido da produção e cliente.

As relações de mercado são postas como as únicas para se pensar a realidade; a base é a acumulação flexível e o conhecimento escolar visa prioritariamente a conformação do indivíduo.

Mas não é somente por meio da adoção do método de qualidade total e de políticas derivadas que a visão empresarial de Estado e de sociedade, com o viés da promoção da qualidade da educação, se insere e se firma no campo da educação. Uma outra forma de ação aponta por meio de parcerias entre empresa e sistema educacional ou empresa-escola. Com essa tática, os empresários buscam atuar diretamente ou por meio de suas Ongs no campo educacional com a perspectiva da promoção da qualidade. Tal política procura desconstruir o Estado monopolizador do provimento e garantia de serviços e direitos sociais e construir uma visão de Estado mínimo, que atue dividindo responsabilidade em conjunto com as

organizações não governamentais e os setores privados. Assim, procura-se facilitar as ações diretas dos empresários na formulação e execução de políticas educacionais, mesmo que de forma pontual. Ao fazer isso, impõe-se ao Estado os dogmas da qualidade total e da competitividade como paradigmas pedagógicos. Essa atuação se orienta pela idéia do capital humano e do favorecimento dos incentivos estatais às soluções propostas.

Vale dizer que o Estado brasileiro legalmente incentiva essas parcerias. Nessa lógica o Estado tende a funcionar como regulador e estimulador das parcerias - lógica do Estado Empresa, diga-se de passagem.

Os que atuam com base na concepção neoliberal se utilizam também do discurso da globalização. Nesse sentido, buscam passar com muita ênfase para os sistemas educacionais a idéia de que todo mundo deve estar preparado para ser cidadão do mundo, principalmente os empresários. Assim, as políticas devem estar em sintonia com a ordem internacional, onde prevalece uma forte competitividade entre países para a conquista de espaço na economia mundial integrada. Aqui contam com um amplo apoio internacional: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

A respeito da globalização, vimos que virou moda e que falta mais rigor nas análises existentes para confrontar com a retórica tanto dos entusiastas quanto de seus críticos. Sem dúvida, o mundo atual passa por uma expansão das transações internacionais, principalmente as transações financeiras. O progresso técnico em áreas como a informática e telecomunicações, associado com a diminuição dos custos de transportes, favorece a integração entre mercados internacionais e nacionais. Entretanto, especialistas na questão não identificam um modelo explícito de uma nova economia global, nem mesmo a existência de referências para uma mudança na economia de estágios anteriores no que se refere à questão internacional. Assim, a globalização está mais próxima de um mito, uma ideologia que muitas vezes funciona para paralisar iniciativas políticas e econômicas dos Estados nacionais.

Vale dizer que o Brasil é generoso com os adeptos da concepção neoliberal na educação, facilitando suas ações no sistema e adotando suas bases na gestão Estatal. Só para lembrar, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil adotou uma concepção de sistema fragmentado, baseado na seleção de grandes projetos, cada um deles tratando de um aspecto do sistema educacional ou de seu contexto. O Plano Nacional da Educação ainda não previa aumento dos gastos com educação e propunha acabar com a “burocracia ineficiente e ociosa” do Estado. Para isso propunha a ênfase exacerbada na gestão

eficiente e eficaz dos recursos disponíveis. Ao se referir à qualidade do ensino propriamente dita, o PNE proposto por esse governo remetia à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantinham suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade.

Sobre a concepção de qualidade da educação que se orienta pelos princípios do Estado de Bem-Estar Social, suas características marcantes são a educação como um direito e promotora da igualdade social, por isso os adeptos dessa concepção se apegam sobremaneira à Constituição Federal que indica essas qualidades da educação.

Também atuam no sentido de expandir e institucionalizar o direito à educação por meio da ampliação dos canais de participação, inclusive pressionando o Estado para que seja promotor da participação social nas decisões políticas. A educação também é tida como eixo estruturante do Estado e fundamental para suas conseqüências.

Os adeptos dessa concepção pouco falam sobre a educação relacionada com o mundo do trabalho, assim, negligenciam uma dimensão essencial do processo educativo formal.

Buscam métodos de avaliação que fomentem o debate coletivo e a atribuição de valores com base na negociação entre os diferentes. Assim, procuram reforçar a capacidade de reflexão dos agentes do cotidiano sobre o cotidiano e suas relações com questões mais gerais do sistema de ensino. Acreditam que há pensamento inteligente nas escolas, e que a comunidade educativa tem forte noção do que vem a ser uma educação de qualidade, e por isso deve ser considerada na formulação e encaminhamento das políticas públicas na área.

Apontam que qualidade da educação não poder ser definida unilateralmente, devendo ser um conceito construído socialmente: algo que seja objeto de negociação, de reflexão coletiva, de contínua revisão, assim como o próprio processo educativo. Dessa forma, trabalham com a noção de qualidade como um “conceito dinâmico, reconstruído constantemente”, sendo que cada escola é vista como tendo autonomia para refletir, propor e agir na busca pela qualidade da educação.

A escola é tida como um espaço privilegiado na elaboração de valores, de tolerância e respeito à diferença, de produção e disseminação de conhecimento e de convivência humana e social, cultural e política. Sendo assim, o currículo deve resultar da construção coletiva, além de ser fundamentado na análise crítica da realidade. A avaliação aqui é realizada por meio de processos contínuos, a partir dos objetivos estabelecidos para cada etapa do trabalho pedagógico.

Os direitos humanos ocupam um lugar central no debate sobre a qualidade da educação na concepção de quem se orienta por princípios do Estado de Bem-Estar.

Lutam a todo custo pela ampliação da igualdade nos resultados, no acesso e na permanência dos alunos, afinal, todas as crianças podem desenvolver habilidades cognitivas básicas e valores relacionados à cidadania e à democracia, desde que disponham de ambientes de aprendizagem adequados.

Acusam a pobreza e a desigualdade como adversidades que interferem na frequência e no desempenho escolar. Situam a precariedade da educação como uma das fontes de desigualdade. Procuram distinguir entre resultados educacionais e o processo que conduz a eles. Evidenciam a necessidade de uma estrutura de apoio para implementar políticas que favoreçam a qualidade da educação e que a escola deve ser financiada pelo Estado e construída pela comunidade escolar. Defendem que a educação deva se sobrepor às lógicas mercadológicas.

São extremamente a favor da descentralização política – inclusive nas tomadas de decisões orçamentárias.

Trabalham com a “visão sistêmica da educação”.

A educação é vista como sendo um eixo estruturante da ação do Estado, visando a potencializar seus efeitos. Assim, buscam a articulação entre os níveis de ensino e o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados, com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e de controle social, com instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas.

Valorizam sobremaneira a profissão docente defendendo formação inicial completa, admissão restrita e capacitação em serviço, ao lado de mecanismos para aprendizagem mútua e apoio aos professores. Não há concessão quanto à qualidade do professor. Pontuam que o aumento geral nos rendimentos dos professores deve representar uma parte significativa do aumento real por aluno. Como o rendimento do professor é condição para melhoria da qualidade, seus rendimentos não devem ficar abaixo dos ganhos de outros segmentos profissionais.

Outros fatores merecem destaque: desenvolvimento de professores com base na escola e em serviço, utilização bem estruturada, intencional e sustentada do tempo de ensino e da influência benéfica do apoio e envolvimento dos pais com a escola.

Trabalham com a idéia de planos, planejamento, políticas integradas, políticas de longo prazo, avaliação em processo. Dão relevância social à educação, buscam viabilizar currículos críticos que respondam às necessidades e prioridades dos alunos, de suas famílias, de sua comunidade e dos interesses nacionais.

Considerando que o número de fatores que podem afetar a qualidade da educação é grande, valoriza as características dos alunos, o contexto em que se desenvolve o processo de educação e o próprio processo de ensino e aprendizagem, além dos resultados.

Defendem a continuidade de políticas evitando mudanças freqüentes e de maneira radical. Buscam um alto nível de comprometimento público com a educação e uma energia elevada entre alunos, professores e pais com relação à educação. Acreditam que a luta para viabilizar a qualidade da educação passa pela luta no interior do Estado, por isso não pode ser feita apartada da realidade como um todo. O alargamento dos espaços públicos é uma premissa, por isso lutam para aumentar os recursos públicos nos gastos educacionais.

Sinteticamente, como aponta o PDE da sociedade brasileira, a promoção da qualidade nessa concepção, implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação ao interesse da maioria da população, regida pelos valores da solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania, com forte conseqüência para a inclusão social, o que requer um massivo investimento em políticas de promoção de acesso, permanência e na gestão democrática.

Sobre a tendência socialista para a promoção da qualidade da educação, é importante destacar que é, antes de tudo, anti-capitalista. Assim, se coloca para a transformação social, sendo de classe e voltada para a ação. Visa a formar o sujeito para o trabalho e para a luta.

A educação nessa direção é regida por valores humanistas e socialistas. Os adeptos dessa concepção trabalham com princípios pedagógicos que enfatizam a relação entre prática e teoria. A realidade é base da produção do conhecimento, sendo para o trabalho e pelo trabalho.

Defendem vínculos orgânicos entre os processos educativos e processos políticos e econômicos, vínculo orgânico entre processos educativos, culturais e gestão democrática. Ainda, a auto-organização dos estudantes e dos coletivos pedagógicos e a formação permanente dos educadores. Consideram que a qualidade da educação requer atitude e habilidades para pesquisa e a combinação entre processos pedagógicos coletivos e individuais.

No geral, a proposta é ocupar espaços no sistema público de educação e construir a qualidade com base nos seus princípios pedagógicos, onde o processo é muito importante.

Trata-se de uma concepção de educação voltada para o fortalecimento da luta social, na busca de um Estado socialista, sem classes sociais. Nesse tipo de educação não cabe todo mundo. Nesse sentido, é restrita para o movimento na atualidade. O que não implica olharmos com bons olhos seus princípios pedagógicos e humanistas, que certamente cabem na educação quando esta é pensada em termos democráticos e republicanos.

Por fim, essas são algumas das tendências que mais se evidenciam na discussão sobre qualidade da educação e nas propostas para sua promoção. Há de se ressaltar que não há pureza ideológica e que na prática a teoria é outra.

De qualquer forma, ter elementos para se posicionar diante da realidade por demais complexa, é condição primordial.

Acreditamos que este trabalho possibilita uma maior clareza no e do campo político, fornecendo uma base de esclarecimentos para o posicionamento mais consistente a respeito de políticas públicas por parte daqueles que lutam para promoção da qualidade da educação para todos.

Com as mesmas motivações com que iniciamos esta empreitada, chegamos ao término do estudo proposto: com a motivação que vem da esperança de poder contribuir com a qualificação de uma discussão por demais relevante na atualidade, a discussão sobre a qualidade da educação no Brasil. Esperamos dar continuidade a esta análise somando a contribuição fundamental de ações políticas que busquem promover a qualidade da educação, seja junto ao Poder Público ou com a sociedade civil, numa direção republicana e democrática.

Até a vitória, sempre!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AÇÃO EDUCATIVA, UNICEF, PNUD, INEP, SEB/MEC. *Indicadores da Qualidade na Educação*. 3ª edição ampliada. São Paulo: Editora Ampliada, 2007.
- ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- AFONSO, A. J. “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional”. In: *Educação e Sociedade*, 22 (75):15-32, 2001.
- ANDERSON, Perry. In: SADER, Emir e GENTILE, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo*. As Políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. “A nova morfologia do trabalho e o desenho multifacetado das ações coletivas”. In: SANTANA, Marco Aurélio e RAMALHO, José (orgs). *Além da fábrica*. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho: ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho*. 3ª Edição. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 1995.
- APPLE, Michel W. *Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo*. Tradução: Gilka Leite Garcia e Luciana Ache. Rio de Janeiro, editora DPEA, 2005.
- APPLE, Michel W. *Política cultural e educação*. Tradução de Maria José do Amaral. São Paulo, Cortez, 2001.
- ARRETCHE, M. T. *Emergência e desenvolvimento do welfare state*. Teorias explicativas. BIB. Rio de Janeiro, 39, 1995.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *O caderno No 6*. O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas da América Latina. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX. São Paulo, 1994.
- BELL, Daniel. *O fim da ideologia*. Brasília: Editora UNB, 1980.
- BELUZZO. L.C. Revista Carta Capital, ano XI, número 319, 1º de dezembro de 2004.
- BOLETIM DA EDUCAÇÃO. *Pedagogia do Movimento Sem Terra; acompanhando as escolas*. Número 8, São Paulo, 2001.
- BOSI, Eclea. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. 3ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

- BRANCO, Maria da Graça Fernandes. *Parceria empresa-escola: alternativa para a melhoria da qualidade do ensino?* Campinas, SP: Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 2002.
- BRANDÃO, Carlos R. (org.). *O educador vida e morte*. 12ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BRASIL, Ministério da Educação. *Políticas de melhoria da qualidade da educação: um balanço institucional*. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC / SEF, 2002.
- BRASIL, Plano Nacional de Educação. MEC, 2000.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil. Brasília, 1988.
- BRASIL. *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional*. Lei número 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996.
- BRASLAVSKY, Cecília. *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI*. São Paulo: Editora Moderna, 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira.” In: Revista ADUSP, número 21, São Paulo, 2000.
- CADERNO DE EDUCAÇÃO, número 8. Princípio da Educação no MST, São Paulo, 1999.
- CADERNO DE FORMAÇÃO, número 30. Gênese e Desenvolvimento do MST, 1998.
- CAMPOS, Maria Malta. *Consulta sobre qualidade da educação na escola: relatório final*. São Paulo: FCC/DPE, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CASTEL, R. *As Metamorfoses da questão social*. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. *Espinosa: uma filosofia da liberdade*. São Paulo: Moderna, 1995.
- COIMBRA, M. “Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais”. In: ABRANCHES, S. et alli (org). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- CORIAT Benjamin. *El taller y el cronómetro*. Madrid: Siglo Veinteuno Editores, 1982.
- CORIAT, Benjamin. *Pensar pelo avesso*. Rio de Janeiro: UFRJ / Revan; 1994.

- DAROS, Márcia da Mota. *O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política*. Campinas, SP. Dissertação de mestrado. UNICAMP, 1997.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo XXVI.
- DEDECA, C. “Reestruturação produtiva e tendências do emprego”. In: *Economia e trabalho* (obra coletiva). Campinas: Unicamp / Instituto de Economia, 1998.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.
- DRAIBE, Sonia. “As políticas sociais e o neoliberalismo”. Revista da USP / NEPP. O sistema de proteção social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1991.
- DRAIBE, Sonia. “Uma nova institucionalidade das Políticas Públicas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais.” In: São Paulo em Perspectiva. Vol. 11 (4), 1997.
- DRUGG, Kátia Issa. *O desafio da educação: a qualidade total*. São Paulo: Makron Books, 1994.
- DUPAS, G. “A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto”. In Pereira, L. C. B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.
- ENGUIITA, Mariano Fernandez. “O discurso da qualidade e a qualidade do discurso”. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (org). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 8ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.
- ESPING-ANDERSENG, G. “Economias globales, nuevas tendencias demográficas y familias en tranformation: actual caballo de troya del Estado de Bienestar?” In: *Dilemas del Estado de Bienestar* (vários autores). Madrid: Fundación Argentaria, 1996.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1989. Vol. 1-2.
- FERNANDES, Florestan. *Tensões na educação*. Salvador: SarahLetras, 1995.
- FILP, Johanna et all. “Sistema de medicion de la calidad de la Educación Básica: una propuesta.” In: Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo: Fundação Carlos Chagas - Jul-Dez/1990 – n. 2.

- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Educação, democracia e qualidade social pública. "Garantir direitos, verbas públicas e uma vida digna: uma outra Educação é possível". IV Congresso Nacional de Educação. IV CONED. São Paulo, abril de 2002.
- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA: Educação democracia e qualidade social: consolidando um Plano Nacional de Educação. II CONED, Belo Horizonte, novembro de 1997.
- FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Cortez, 2006.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. Prefácio de Edna Castro de Oliveira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997;
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- FURTADO, Celso. Revista Caros Amigos, ano VI, número 71, fevereiro de 2003. São Paulo: Editora Casa Amarela.
- FURTADO, Celso. Revista Carta Capital, ano XI, número 319, 1º de dezembro de 2004.
- GENTILI, P. e FRIGOTO, G. (orgs). *Cidadania Negada: Políticas de exclusão na educação e no trabalho*: São Paulo: Cortez; (Buenos Aires, Argentina): CLACSO, 2001.
- GHANEM, Elie. "Ensino, educação, aprendizagem e necessidades". In: SÃO PAULO / Secretaria Municipal de Educação. *Uma nova EJA para São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, 2004. (Caderno 2).
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HIRATA, Helena e KERGOAT, D. "A divisão sexual do trabalho revisitada". In: MARUANI, Margaret e HIRATA, Helena (orgs). *As novas fronteiras da desigualdade: homens e mulheres no mercado de trabalho*. São Paulo: Editora Senac, 1999.
- HIRATA, Helena. *Globalização e divisão sexual do trabalho*. Campinas: Cadernos Pagu -Núcleo de Estudos de Gênero, 2001/2002.
- HIRST, P. e THOMPSON. *Globalização em questão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- HOBSBAWM, Eric J. *A Era das revoluções: Europa 1789 – 1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- HOBBSAWM, Eric J. *A Era do capital: 1848 – 1875*. Tradução de Luciano Costa Neto. 9ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- HROMI, John D. “Qualidade na educação”. In: Conferência Internacional da Qualidade 1997: gestão para excelência – tendências e inovações para produtos, serviços, saúde e educação. Rio de Janeiro: Qualitytimark, 1997.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 10ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- IBGE. Brasil em Números edição 2002, volume 10 e edição de 2006, volume 14.
- KERN, H. e SCHEMANN. *El fin de la division del trabajo?* Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- KERSTETZKY, Célia Lessa. “Desigualdade e pobreza: lições de Sem”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000, Vol. 15, N.º 42, p. 113 – 122.
- KEYNES, J.M (1985). “A teoria geral do juro, do emprego e da moeda”. In: KEYNES, J. M. Coleção Os economistas. Abril Cultural.
- KING, D.O. “Estado e as estruturas sociais de bem-estar”. In: Novos Estudos CEBRAP, 22. São Paulo, 1988.
- KOWARICK, Lúcio. “Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, fevereiro, 2003, vol. 18, nº 51.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LEITE, E. “Reestruturação industrial, cadeias produtivas e qualificação”. In: CARDEAL, Liana e VALLE, Rogério (orgs). *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Hucitec / ABET, 1997.
- LEITE, M. “A qualificação reestruturada e os desafios da formação profissional”. Novos Estudos CEBRAP, número 45, 1996.
- LEITE, M. “Tecendo a precarização: trabalho a domicílio e estratégias sindicais na indústria de confecções em São Paulo”. Revista Trabalho, Educação e Saúde, vol 2, nº 1, março de 2004.
- LEITE, M. *Trabalho e sociedade em transformação*. Mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

- MACHADO, Nilson José et all. *Pensando e fazendo educação de qualidade*. São Paulo: Editora Moderna, 2001.
- MAKARENKO, A.S. *Problemas da educação*. Edições Progresso, 1986.
- MANKIWI, N. G. *Introdução à economia: princípio de micro e macro economia*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2001.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Textos*: volume 2. São Paulo: Edições Sociais 1976.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Khote. 3ª edição. Nova Cultural, 1988, v. 1.
- MELO, Adriana Almeida Sales de. *A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela*. Maceió, AL: EDUFAL, 2004.
- MESZAROS, István. *Para além do capital*. Tradução: Paulo César Castanheira e Sergio Lessa. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- MORAES, R. “Políticas públicas e neoliberalismo: nota crítica”. In *Educação e Sociedade*, 15 (49), 1994.
- MORDUCHOWISZ, Alejandro. *Discusiones e economia de la educación*. Buenos Aires: Lousada, 2003.
- NETO, A.D. Revista Carta Capital, ano XI, número 319, 1º de dezembro de 2004.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- OFFE, C. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.
- OFFE, C. e LENHARDT, C. “Teoria do Estado e política social”. In OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OIT. *Tendencias mundiales del empleo*. Genebra: OIT, 2005.
- OLIVEIRA, F. Revista ADUSP, dezembro de 2000, número 21.

- OLIVEIRA, Romualdo Portela de, ARAÚJO, Gilda Cardoso. “Qualidade do Ensino. Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.” *Revista Brasileira de Educação*, jan-fev-març-abril, 2005, número 28.
- PAES DE BARROS, R e FOGUEL, Miguel N. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil*.
- PAES DE BARROS, R., HENRIQUE E MONDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.
- PAIVA, V. “Educação e bem-estar”. In *Educação e Sociedade*, 12 (39), 1991.
- PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. 2ª edição. São Paulo: Xamã, 1996.
- PAULANI, L. M. (2003). “Brasil Delivery - A política econômica do governo Lula”. *Revista de economia política*. V. 23, Nº 4. Outubro-Dezembro de 2003.
- PEIXOTO, F. *Brecht: vida e obra*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- PEREZ, José Roberto Rus. *Avaliação, impasses e desafios da educação*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2000.
- PIORE, M. e SABEL, C. *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Book, 1984.
- PLANO de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas. Site do MEC. 2008.
- PNEU, Pablo et all. *La escuela como máquina de educar*. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad. Buenos Aires, Argentina: Paidós, 2001.
- PNEU, Pablo. “Premisas básicas de la escolarización como construcción moderna que construyó a la modernidad”. *Revista de Estudos del Currículum*. Vol. 2, Nº 1. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1999.
- POCHMANN, Márcio, AMORIM, Ricardo. (orgs). *Atlas da exclusão social no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Cortez, 2003.
- POCHMANN, Márcio. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

- PONTES, Iara Manata. *Reforma educacional e interesses capitalistas: gestão da qualidade total em educação e teoria do capital humano*. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 2002.
- PRINCIPIOS da educação no MST. Caderno de educação número 8, São Paulo, 1999.
- RAMALHO, J. e SANTANA, M. “Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social”. In: SANTANA, Marco Aurélio, RAMALHO, José (orgs). *Além da Fábrica*. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- REVISTA Carta Capital, dezembro de 2004.
- REVISTA da Fundação Carlos Chagas: Estudos em Avaliação Educacional. São Paulo, Fundação Carlos Chagas - Jul-Dez - 1990 - número 2.
- REVISTA Educação, ano 25, número 215, março de 1999.
- RIBEIRO. Vera Masagão. Indicadores de Qualidade para a Mobilização da Escola. Caderno de Pesquisa, V. 35, n. 124. p. 227 - 251, jan / abr. 2005.
- RODRIGUES, L. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- ROSENVALLON, Pierre. “La individualizacion del social”. In: *La nueva question social: repensar o Estado del proveiducia*. Buenos Aires: Ediciones Manatial, 1995.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *A Origem da desigualdade entre os homens*. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo, editora Escala, 2ª edição.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. Volume I. São Paulo, Nova Cultural, 1999.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Emílio ou da educação*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. 3ª edição. Martins Fontes, São Paulo, 2004.
- SADER, Emir, GENTILE, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.
- SADER, Emir. Revista Educação, Ano 8, 1º de Junho de 2004. Edição Especial CEU, pg. 41. Editora Segmento, São Paulo / SP.
- SALERMO, M. «Reestructuration de la producion et travail dans les entreprises installés au Bresil ». Revue Tiers Monmede, número 154. Les transformations du travail (America Latine, Asie). Paris, Press Universitaires de France, 1998.

- SALERMO, Mario Sergio. “Mudanças e persistência no padrão de relações entre montadoras e autopeças no Brasil.” Mimeografado.
- SANCRISTAN, J. Gimeno. *Poderes instáveis em educação*. Tradução de Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.
- SANTOS, B.S. “Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”. In: PEREIRA, L.C.B; WILHEIM, J; SOLA, L. (org). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Brasília: Editorial Unesp, ENAP, 2001.
- SANTOS, Milton. e SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 8ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, W. Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SILVA, Rose Neubauer da. “A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola.” In: *Idéias. A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. FDE – Diretoria Técnica. São Paulo, 1993.
- SME/ São Paulo – Educação 1 – Caderno de Educação 1. jan, 2001.
- SME/ São Paulo – Educação 2. – Caderno de Educação 2. jun, 2001.
- SME/ São Paulo – Educação 3 – Caderno de Educação 3. jan, 2002.
- SME/ São Paulo – Educação 4 – Caderno de Educação 4. 2003.
- SME/ São Paulo – Educação 5 – Caderno de Educação 5. fev, 2004.
- SOUZA, Débora Martins de. *Discursos da qualidade na educação e performance da técnica*. Campinas, SP, 2000.
- TEIXEIRA, Anísio Spínola. *Educação não é privilégio*. 4ª edição. São Paulo: Editora Nacional, 1977.
- TEIXEIRA, R. A. (2003). *Positivismo, historicismo e dialética na metodologia da economia*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Instituto de pesquisas Econômicas da USP.

- TORRES, Carlos Alberto. *Sociologia política da Educação*. Traduzido por Sandra T. Valenzuela. 2ª Edição. São Paulo Cortez, 1997.
- UNESCO. *Relatório de monitoramento global 2005: Educação Para Todos – o Imperativo da Qualidade*. São Paulo: Moderna, 2005.
- UNIVERSIDADE E SOCIEDADE. Ano VIII, número 16, junho de 1998.
- VALE, Ana Maria do. *Educação popular na escola pública*. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.
- VIANNA, M.L.W. “Política versus economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar social”. In: GERSCHMANN, S. e VIANNA, M.L.W. (org). *A miragem da pós-modernidade*. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Ed. FioCruz, 1997.
- VYGOTSKY, L.S. *A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1984.
- WACQUANT, Loic. *Os condenados da cidade*. Editora Revan, 2001.
- WALLON, Henri. *Uma concepção dialética do desenvolvimento infantil*. 8ª edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 2ª edição. Tradução de M. Irene de Q. F. Szmrecányi. Pioneira - São Paulo, 2003.
- WOMACK et al. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) / link: Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios programas
- [www.todospelaeducação.org.br](http://www.todospelaeducação.org.br)
- XAVIER, Antonio Carlos da R. et all. “Uma estratégia para a qualidade do ensino fundamental”. *Revista Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas: jul-dez/1990, número 2.