

SÔNIA MARIA BORGES DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA FUNDESCOLA NA POLÍTICA
EDUCACIONAL SUL-MATO-GROSSENSE (1999-2006):
FATORES DE SUSTENTAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE-MS
2010**

SÔNIA MARIA BORGES DE OLIVEIRA

**O PROGRAMA FUNDESCOLA NA POLÍTICA
EDUCACIONAL SUL-MATO-GROSSENSE (1999-2006):
FATORES DE SUSTENTAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES**

**Tese apresentada como exigência final
para obtenção do grau em Doutor em
Educação à Comissão Julgadora da
Universidade Federal de Mato Grosso do
Sul (UFMS), sob a orientação da Prof.
Dr^a. Ester Senna.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2010**

FICHA CATALOGRÁFICA

000.000000 Oliveira, Sônia Maria Borges de
O programa FUNDESCOLA na política educacional sul-mato-grossense
(1999-2006): fatores de sustentação e suas implicações / Sônia Maria
Borges de Oliveira. Campo Grande, MS, 2010.
208 p.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ester Senna

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso do
Sul/Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Fundescola. 2. Política Educacional. 3. Gerencialismo. 4. Modelo de
Produção. 5. Luta de Classes. Pesquisa I.
Senna, Ester. II. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

COMISSÃO JULGADORA

Prof^ª. Dr^ª. Ester Senna – Presidente – UFMS

Prof^ª. Dr^ª. Andréa Barbosa Gouveia – Titular – UFPR

Prof^ª. Dr^ª. Dirce Nei Teixeira de Freitas – Titular – UFGD

Prof^ª. Dr^ª. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes – Titular – UFMS

Prof^ª. Dr^ª. Silvia Helena Andrade de Brito – Titular – UFMS

Prof^ª. Dr^ª Mônica de Carvalho Magalhães Kassar – Suplente – UFMS

**Dedico àqueles que, por desconfiar do
trivial e do, aparentemente, natural, vão
além da interpretação do real.**

AGRADECIMENTOS

À Instituição e pessoas envolvidas no Curso de Doutorado:

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS.

Programa de Pós-Graduação em Educação – UFMS.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação.

Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação.

Professores da Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação.

Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação.

Componentes da turma de 2006 do Curso de Doutorado.

À Instituição de apoio à pesquisa:

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul – FUNDECT.

À Orientadora deste trabalho:

Prof^a. Dr^a. Ester Senna, com intenso respeito e admiração.

À douta Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (UFG); Prof^a. Dr^a. Dirce Nei Teixeira de Freitas (UFGD); Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS); Prof^a. Dr^a. Silvia Helena Andrade de Brito (UFMS); Prof^a. Dr^a Mônica de Carvalho Magalhães Kassar (UFMS).

Aos amigos e amigas que colaboraram de forma especial:

Rosimeire Messa Nogueira; Renato Gomes Nogueira (*in memoriam*); Maria Alice de Miranda Aranda; Vilma Miranda de Brito; Elielma Velasquez de Souza Maiolino; Luciene Martins Ferreira Rocha; Mariclei Przylepa; Mary Sylvia Miguel Falcão; Ednei Nunes de Oliveira; Elisângela Alves da Silva Scaff.

Aos familiares que me acompanharam:

Ana José de Oliveira (mãe); Orlando Borges de Oliveira (pai); Juliana Oliveira Ferreira (filha); Sueli (irmã); Aurora, Eva, Laudelina e Neide (tias); Mara Lucia, Lucimara, Eduardo e Paulo Roberto (primos).

Nada é impossível de mudar

**Desconfiai do mais trivial,
na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada, de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar.**

Bertolt Brecht

RESUMO

A presente tese versa sobre o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), levando em conta sua materialização na política educacional sul-mato-grossense no período em que o estado foi administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e apresentou uma proposta alternativa para o enfrentamento aos projetos neoliberais no campo educacional. O trabalho encontra fundamentos teóricos e analíticos na Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação. A análise empreendida recai sobre o poder de sustentação do Programa, enquanto ação da política educacional, oriunda do governo central, que teve sua continuidade garantida no quadro da política educacional do estado de Mato Grosso do Sul, questionando sobre quais seriam os fatores específicos que dão esse poder de sustentação ao FUNDESCOLA. O objetivo da pesquisa consiste em analisar os fatores que dão sustentação ao programa FUNDESCOLA, na política educacional do governo popular sul-mato-grossense, no período de 1999 a 2006. Metodologicamente, procedeu-se por meio do estudo bibliográfico, análise de documentos do FUNDESCOLA e do Governo Local, levantamento de dados na Secretaria de Estado de Educação/MS e realização de entrevistas semi-estruturadas. Pressupondo que a elaboração do Programa teria por base as exigências de sustentação do capital, no que compete ao papel da educação na sociedade, o estudo firma-se em categorias básicas como a luta de classes e a relação capital e trabalho. Constatou-se que seus fatores de sustentação estão: a) na vinculação ao conjunto de estratégias para a administração da crise estrutural e sistêmica do capital, que dissemina práticas de gestão condizentes com o modelo produtivo, colaborando na caracterização do processo de reforma educacional como um ato pedagógico; b) na metodologia que está calcada em elementos das teorias administrativas, do funcionalismo e da visão sistêmica que se integram numa perspectiva ideológica de educação coerente com o momento histórico; c) no enfraquecimento de políticas alternativas diante das forças do capital, que por seu caráter totalizador minam ações isoladas, bem como os rumos e posicionamentos da política partidária. O FUNDESCOLA, por seu itinerário de formulação, aspecto teórico e lugar que ocupou no âmbito da política governamental para a educação, expressa uma ação do Estado capitalista, no sentido de que vem responder às demandas decorrentes da crise estrutural do capital.

Palavras-chave: Fundescola. Política Educacional. Gerencialismo. Modelo de Produção. Luta de Classes.

ABSTRAC

This thesis treats on the Program Fund of Invigoration of the School (FUNDESCOLA), considering its materializing in the educational politics sul-mato-grossense in the period in that the state was administered by Party of the Workers (PT) and it presented an alternative proposal for the confrontation to the neoliberal projects in the educational field. The work finds theoretical and analytic foundations in Research's Line History, Politics and Education. The undertaken analysis ponders about the power of support of the Program, while action of the educational politics, originating from of the central government, that it had its continuity guaranteed in the stage of the educational politics of the state of Mato Grosso do Sul, questioning on which it would be the specific factors that give that support power to the program FUNDESCOLA. The objective of the research consists of analyzing the factors that give support to the FUNDESCOLA, in the popular government's educational politics sul-mato-grossense, in the period from 1999 to 2006. Methodologically, was proceeded by means of the bibliographical study, analysis of documents of the program FUNDESCOLA and of the Local Government, rising of data in the State Department of Education/MS and accomplishment of semi-structured interviews. Presupposing that the elaboration of the Program would have for base the demands of support of the capital, in what competes to the paper of the education in the society, the study is firm in basic categories as the fight of classes and the capital relationship and work. It was verified that its support factors are: a) in the linking to the group of strategic for the administration of the structural crisis and systemic of the capital, that it disseminates practices of administration equivalent to the productive model, collaborating in the characterization of the process of educational reform as a pedagogic act; b) in the methodology that is founded in elements of the administrative theories, of the functionalism and of the vision systemic that are integrated in an ideological perspective of coherent education with the historical moment; c) in the weakening of alternative politics due to the forces of the capital, that for its character totalizer they mine isolated actions, as well as the directions and positionings of the in favor politics. The program FUNDESCOLA, for its formulation itinerary, theoretical aspect and place that it occupied in the ambit of the government politics for the education, expressed an action of the capitalist State, in the sense that comes to answer to the current demands of the structural crisis of the capital.

Keywords: Fundescola. Educational Policy. Managerialism. Production Model. Class Struggle

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organização dos setores do Estado brasileiro.....	64
Quadro 2 – Elementos constituintes do sistema de ação e suas relações.....	96
Quadro 3 – Características de uma organização.....	102
Quadro 4 – Ação sistêmica do Programa FUNDESCOLA.....	102
Quadro 5 – Composição do quadro de: Secretário de Estado de Educação, Superintendente de Políticas de Educação e Coordenador da COEP, em 2001.....	128
Quadro 6 – Alterações de cargos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação.....	132
Quadro 7 – Novas alterações de cargos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação.....	134
Quadro 8 – Balanço das ações realizadas pelo Fundescola entre 1998 a 2003.....	135
Quadro 9 – Demanda para efetivação das modalidades de Expansão e Consolidação III.....	137
Quadro 10 – Consolidação I, II e III na Rede Estadual de Ensino/MS.....	139
Quadro 11 – Situação do Fundescola em Mato Grosso do Sul até 2006.....	140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, Localização Urbana e Rural – 1996 – 1997 – 1998.....	108
Tabela 2 – Número de Estabelecimento de Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, localização Urbana e Rural - 1996 – 1997 – 1998.....	109
Tabela 3 – Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, Localização Urbana e Rural – 1999 - 2003 – 2006.....	142
Tabela 4 – Número de Estabelecimento de Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, localização Urbana e Rural – 1999 - 2003 – 2006.....	143

LISTA DE SIGLAS

APM – Associação de Pais e Mestres
APO – Administração por Objetivos
AT – Assessor Técnico
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAS – *Country Assistance Strategy*
CGE – Coordenação de Gestão Educacional
CLAD - Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
COEP – Coordenação Executiva Estadual do Programa
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DGP – Direção Geral do Projeto
DIPRO - Diretoria de Programas
EAP - Estratégia de Assistência ao País
EDURURAL - Programa de Expansão e Melhoria Educação no Meio Rural do Nordeste
ENEd/PT - Encontros Nacionais de Educação do PT
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
GAE – Gerência de Apoio à Escola
GDE – Grupo de Desenvolvimento da Escola
GESTAR - Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LSE – Levantamento da Situação Escolar
MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MONHANGARA - Projeto de Ensino Básico para as regiões Norte e Centro-Oeste
MS – Mato Grosso do Sul
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NPM - *New Public Management*
ONU - Organização das Nações Unidas
PAE - Programação de Ações Estaduais
PAM - Programação de Ações dos Municípios
PAN - Partido dos Aposentados Nacional
PAPE – Programa de Adequação dos Prédios Escolares
PAZ - Programação de Ação Zonal
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDI - Plano Diretor de Informática
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PES – Planejamento Estratégico da Secretaria
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Projeto de Melhoria da Escola
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNBE Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPA – Plano Plurianual
PPO – Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais
PPP – Projeto Político Pedagógico
PPS - Partido Popular Socialista
PRALER – Programa de Apoio à Leitura e à Escrita
PrND - Programa Nacional de Desburocratização

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
PROFORMAÇÃO - Programa de Formação de Professores em Serviço
PROJETO NORDESTE - Programa de Educação Básica para a Região Nordeste
PROMEDLAC - Comitê Intergovernamental do Projeto Principal da Educação para América Latina e Caribe
PROMUNICÍPIO - Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONASEC - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTA - Plano de Trabalho
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SED – Secretaria de Estado de Educação
SEMOR - Secretaria da Modernização
SIED - Programas e Sistemas Nacionais de Informações Educacionais
SIGAMEQ - Sistema de Garantia e Melhoria da Qualidade da Educação
SiiG - Sistema Integrado de Informações Gerenciais
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
TGA - Teoria Geral dos Sistemas
UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEX- Unidade Executora
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UnB – Universidade Federal de Brasília
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros
ZAP – Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 O INTERESSE PELO TEMA E AS PRODUÇÕES LEVANTADAS	18
2 A GÊNESE DO PROBLEMA, OS OBJETIVOS DO TRABALHO E A HIPÓTESE.....	26
3 LINHA DE PESQUISA, QUADRO TEÓRICO E METODOLOGIA.....	29
4 A BASE MATERIAL E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS	37
5 ESTRUTURA DE EXPOSIÇÃO DO TRABALHO	41
CAPÍTULO I	43
DECORRÊNCIAS DA CRISE DO CAPITAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO PÚBLICA	43
1 A CRISE DO CAPITAL.....	43
2 REFORMAS DECORRENTES DA CRISE DO CAPITAL.....	56
2.1 A reforma da gestão pública – ideias e experiências	57
2.1.1 A reforma da administração pública no Brasil no Governo FHC	61
2.1.2 A Gestão no Governo Luís Inácio Lula da Silva	70
3 MANIFESTAÇÕES DAS ORIENTAÇÕES DECORRENTES DA CRISE DO CAPITAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA PELA VIA DA GESTÃO.....	74
CAPÍTULO II	84
O PROGRAMA FUNDESCOLA	84
1 A FORMAÇÃO DO PROGRAMA	84
2 OBJETIVOS, PRINCÍPIOS, AÇÕES E ABRANGÊNCIA.....	87
3 CARÁTER IDEOLÓGICO E CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA	91
3.1 A condensação das teorias administrativas, do funcionalismo e do enfoque sistêmico no modelo organizacional do FUNDESCOLA	93
CAPÍTULO III	105
O FUNDESCOLA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO POPULAR SUL-MATO-GROSSENSE	105

1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, NA REGIÃO CENTRO-OESTE, E AS CONDIÇÕES CONCRETAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO FUNDESCOLA	106
2 MUDANÇAS POLÍTICAS NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO: A PROPOSTA PARA A EDUCAÇÃO DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E POPULAR DE MATO GROSSO DO SUL	112
3 FUNDESCOLA E ESCOLA GUAICURU: A CONVIVÊNCIA, OS QUESTIONAMENTOS E AS ADAPTAÇÕES	117
3.1 A Constituinte Escolar e os questionamentos aos projetos financiados pelo Governo Central	119
3.1.1 Caderno Temático 11: Gestão democrática.....	121
3.1.2 Caderno Temático 12: Financiamento da escola pública. Estrutura física da escola.....	124
3.2 A expansão e a consolidação do FUNDESCOLA em Mato Grosso do Sul	130
CAPÍTULO IV	146
SUSTENTAÇÃO DO FUNDESCOLA NA POLÍTICA EDUCACIONAL SUL-MATO-GROSSENSE	146
1 FATORES DE SUSTENTAÇÃO: ESTRUTURAIS E IDEOLÓGICOS	146
1.1 O gerencialismo: processo pedagógico e ideológico	151
1.2 A democracia que fundamenta o gerencialismo	155
2 FATORES DE SUSTENTAÇÃO PROPICIADOS PELA POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL	159
2.1 O Partido dos Trabalhadores	160
2.2 A Política educacional do Partido dos Trabalhadores/MS.....	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
APÊNDICES	181
ANEXOS.....	189
REFERÊNCIAS	191

INTRODUÇÃO

No decorrer do movimento histórico da sociedade capitalista e de suas respectivas demandas produtivas, econômicas, políticas e sociais, verifica-se processos de formulação e efetivação de uma variedade de propostas para a educação. Apesar dessa variedade, as ações educacionais se desencadeiam com base numa perspectiva teórico-ideológica predominante e vão sendo adequadas, reformuladas, aprimoradas, no decorrer do tempo, segundo os requerimentos da organização social. Embora esse caráter prevaleça na definição dos rumos da educação, a luta de classes inerente à estrutura dessa sociedade faz gerar outros propósitos e experiências educacionais.

Incrustado nesta realidade, o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) tornou-se objeto de estudo deste trabalho, levando-se em conta sua realização histórica na política educacional sul-mato-grossense, especificamente, no período em que o estado foi administrado pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

O FUNDESCOLA é um programa oriundo de acordo financeiro entre o Banco Mundial (BM) e o Ministério da Educação (MEC), lançado oficialmente em agosto de 1998, no final da primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Inicialmente, a previsão de sua vigência era de 1998 a 2010, mas foi encerrado em 30 de junho de 2008, e algumas de suas ações foram incorporadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Governo Lula.

O Programa tem por objetivo melhorar o desempenho do ensino fundamental público, por meio do oferecimento de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que são destinados tanto aos processos de ensino-aprendizagem como às práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2002a).

Dentre as ações do Programa – denominadas como produtos para a educação –, a principal é o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) que consiste num planejamento estratégico, cuja elaboração visa imprimir uma nova cultura organizacional na escola pública. Este mesmo planejamento também é estendido às Secretarias de Educação sob a denominação de Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).

A atuação do Programa incidia sobre o ensino fundamental, mas com uma abrangência de ações que resultam numa cobertura totalizante e articulada tanto em relação aos aspectos administrativos como aos pedagógicos, sobre as escolas públicas das regiões priorizadas e, independentemente, das propostas educacionais dos governos locais.

Essa abrangência, essa força e esse poder de sustentação do FUNDESCOLA, que se sobrepõem às propostas educacionais dos estados, são inquietantes e provocadoras de uma análise mais atenta. Considera-se, ainda, que isto toma proporções maiores quando o Programa encontra, convive e permanece diante de propostas que, de certa maneira, lhe é contrária.

1 O INTERESSE PELO TEMA E AS PRODUÇÕES LEVANTADAS

O interesse pela pesquisa acerca do FUNDESCOLA surgiu mediante o contato profissional desta pesquisadora com o próprio Programa¹. O tema tornou-se objeto de pesquisa no curso de Especialização em Educação: Administração/Gestão Educacional² e teve continuidade no trabalho de dissertação de Mestrado (OLIVEIRA, 2005)³. Nestes dois estudos, buscou-se o aprofundamento acerca da lógica que orienta a formulação teórico-metodológica do Programa e, mais especificamente, do seu produto para gestão escolar, o PDE, mediante a análise dos princípios anunciados e de sua metodologia.

A partir da realização desses estudos, novos e ampliados interesses surgiram em torno do FUNDESCOLA, principalmente, em relação a sua capacidade de inserção e sustentação na política educacional dos estados e municípios.

¹ A pesquisadora atuou como membro do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) – função ligada à estrutura gerencial do PDE/FUNDESCOLA – no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Dourados-MS, sendo responsável em acompanhar a elaboração e implementação do PDE nas escolas públicas do município, no entretanto 1999 a 2003.

² A pesquisa “Gestão Escolar: por que e para que o Plano de Desenvolvimento da Escola?” teve como objetivo compreender os fundamentos teóricos do PDE e o sentido de sua inclusão na política de “modernização” da gestão escolar brasileira (OLIVEIRA, 2001); foi realizada sob a orientação da Prof^a. Msc. Dirce Nei Teixeira de Freitas e concluída em 2001, na UFMS-Campus de Dourados.

³ Sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, defendida no ano de 2005, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – CCHS/UFMS.

Diante disto, realizou-se um levantamento com vistas a investigar: a) documentos oficiais como manuais, relatórios, publicações periódicas, relacionados ao Programa, a fim de conhecer e compreender seus objetivos e raio de atuação; b) produções acadêmicas que tratassem especificamente do Programa FUNDESCOLA, em sua totalidade, mediante buscas em diversas fontes e de diferentes maneiras: bibliotecas virtuais, sítios de buscas – Scielo, Períodos Capes, Probe, Prossiga –, bancos de teses, livros, anais de congressos etc., sobre a palavra-chave FUNDESCOLA, buscando levantar quais aspectos vêm sendo destacados e privilegiados no tratamento deste tema. O levantamento feito buscou trabalhos produzidos entre 1998 e 2006.

No âmbito dos documentos oficiais sobre o FUNDESCOLA e seus produtos, existe uma ampla produção composta de manuais, boletins técnicos, trabalhos de ensaios e pesquisas, trabalhos de divulgação da avaliação das ações do programa, e informações gerais disponíveis nos sítios governamentais. No conjunto, são documentos orientadores, normatizadores e divulgadores dos benefícios proporcionados pelo Programa.

Na pesquisa das produções acadêmicas, não se encontrou estudos que tratassem do Programa FUNDESCOLA na sua totalidade. As produções giram em torno dos produtos do Programa como o Programa de Formação de Professores em Serviço (PROFORMAÇÃO), o Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), e, principalmente, o PDE. Nestes, o FUNDESCOLA é apenas referenciado acerca de seus objetivos, produtos e ações.

Dentre esses trabalhos, avalia-se ser importante destacar quatro que, embora focalizem produtos do Programa, trazem contribuições relevantes para compreensão do tema em foco.

Em primeiro lugar, destaca-se o Projeto Integrado de Pesquisa – Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola? – coordenado pela professora Marília Fonseca, da Universidade de Brasília (UnB)⁴. A conclusão desta pesquisa resultou na publicação do livro “Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate”, em cuja introdução consta que o FUNDESCOLA se volta prioritariamente para a gestão escolar, e que a

⁴ Contou com a participação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES).

implementação de programas dessa natureza faz parte de um movimento de porte internacional, eclodido nos anos 1990, que define outra cultura organizacional para a escola, ancorada em estratégias de descentralização, de racionalização e de autonomia. Uma das conclusões da pesquisa remete ao fato de que as negociações dos acordos impõem orientações políticas e metodológicas por meio da própria agência financiadora, e essas decisões de negociação são tomadas nas altas instâncias burocráticas. São orientações e decisões que interferem tanto nos rumos da educação como no trabalho escolar, e a escola fica de fora desse processo decisório (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004).

A pesquisa supracitada elege o programa FUNDESCOLA como seu objeto, e seus resultados trazem grandes contribuições para a compreensão dos processos que permeiam os acordos de empréstimos internacionais, porém seu recorte específico se volta para o modelo de gestão escolar proposto pelo Programa, materializado nas escolas por meio do planejamento estratégico, o denominado PDE.

Em segundo, destaca-se o trabalho de Oliveira, Fonseca e Toschi (2005) no qual, ao analisarem os impactos do FUNDESCOLA/PDE sobre a gestão e organização do trabalho escolar, no estado de Goiás, mostram a convivência de duas concepções de gestão educacional dentro da esfera governamental pública, sendo uma de caráter gerencial – o PDE – e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade – o Projeto Político Pedagógico (PPP). Os autores consideram que as duas concepções são antagônicas e ressaltam que alguns estados tendem a privilegiar o PDE em detrimento do projeto político pedagógico, entretanto deixam as razões para tal decisão em forma de indagação e não aprofundam em que sentido são antagônicos.

A pesquisa de Sodré (2006), que teve como objeto a implantação e a consolidação do PDE no estado de Mato Grosso do Sul, é destacada aqui por trazer informações sobre o embate ocorrido na SED/MS, em decorrência da divergência de opiniões sobre a permanência ou não do PDE. A autora aborda sobre a política alternativa do Governo Zeca do PT e explica a sua inviabilidade diante do Acordo de Empréstimo, que previa duras cláusulas ao estado caso desistisse do programa. Porém, ainda cabe analisar que fatores dão essa sustentação ao Programa para além do cumprimento de um Convênio.

Silveira (2006) analisa quatro ações pertinentes ao FUNDESCOLA I e II, no período de 1998 a 2004, em Mato Grosso do Sul, buscando entender como a

materialização dessas ações atende ao mercado da indústria da construção e da indústria de móveis. É uma pesquisa voltada para a análise sobre como a educação, por meio dos recursos, pode aquecer a produção e a circulação de mercadoria.

Essas pesquisas trazem informações sobre a estrutura do Programa e suas ações, discutem suas relações com as orientações oriundas dos organismos internacionais via financiamento, apresentam características que o vinculam às reformas desencadeadas rumo à modernização administrativa, demonstram a lógica do modelo gerencial perpassando a gestão educacional e escolar e, ainda, analisam que a sua implementação nos espaços estaduais, municipais e escolares pode ser ressignificada pelos sujeitos locais.

Portanto, não se encontrou, ainda, pesquisas cujo enfoque recaísse especificamente sobre a constituição teórico-metodológica do Programa de forma a colocar na roda dos debates essas bases que, consubstanciadas à lógica econômica, dá-lhe sustentação na política educacional, nacional e local.

No momento do exame de qualificação, foi cogitado, pela Banca, que o fato de ser o FUNDESCOLA mais um dos tantos programas vinculados aos acordos internacionais firmados, mais especificamente, entre o MEC e o Banco Mundial, tornava importante considerar as pesquisas realizadas acerca de outros programas educacionais, co-financiados pelo Banco. Acatado esse raciocínio, procedeu-se novo levantamento sobre os programas realizados no decorrer das três últimas décadas do século XX, partindo do pressuposto de que há um progressivo aprimoramento, no formato desses programas, dos objetivos, das metas e da metodologia, segundo a ideologia das transformações, então, em curso.

Foram encontrados vários trabalhos, produzidos com estudos de abordagem local e/ou nacional, que tratam de programas como: Edurural, Polonordeste, Monhangara, Projeto Nordeste, dentre outros, por meio de pesquisa em Banco de Teses, publicações decorrentes de pesquisas em periódicos, e/ou contato direto com o pesquisador. Elegeram-se os projetos desenvolvidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, considerando que o FUNDESCOLA também era direcionando para as mesmas, segundo uma lógica de regionalização dos programas, definida pelas características dos problemas regionais seguida pela compreensão do Banco sobre as respectivas medidas a serem tomadas. Cabe observar que os programas voltados para as regiões Sul e Sudeste têm caráter de experiências inovadoras e, para as demais

regiões, de combate à pobreza e em função do crescimento econômico (ROSAR, 1995).

Rosar (1995) trata sobre a política de municipalização do ensino, a partir dos anos 1970, colocando que a implantação dos programas Promunicípio⁵, Polonordeste⁶ Edurural⁷, Pronasec⁸, Projeto Nordeste⁹ induziram esse processo, mantendo, porém, os recursos financeiros centralizados pela União. Afirma que, numa perspectiva mais ampla, trata-se de uma política de descentralização estreitamente relacionada ao processo de globalização da economia e à ideologia neoliberal de desconstrução dos Estados Nacionais. A autora não descuida em demonstrar os embates entre diferentes forças sociais na luta por uma educação pública e de qualidade, bem como algumas dificuldades em torno da operacionalização a contento das ações previstas, devido posturas políticas particulares de prefeitos e políticos da região. Mas demonstra, também, que os projetos do Banco Mundial tinham consonância com os requerimentos econômicos e a intenção de difundir, em todos os níveis, a ideologia do planejamento participativo e da concepção da educação como fator de desenvolvimento e equalização social. O planejamento participativo se constituía numa proposta inovadora de administração, e a autora evidencia as dificuldades encontradas pelos agentes na sua realização e, também, a incoerência posta pela participação e descentralização sem que houvesse distribuição de poder de decisão para os estados e municípios.

Queiroz (2004), que também aborda sobre as políticas de municipalização do ensino, enfoca o Programa EDURURAL/NE. A autora expõe que a finalidade deste Programa era dar apoio administrativo e pedagógico aos municípios para a gerência

⁵ Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (a partir de 1974), tendo por objetivo aperfeiçoar o ensino de 1º grau, articulando as ações entre as administrações estaduais e municipais.

⁶ Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (a partir 1975) com a finalidade de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do nordeste, investimento também no setor educacional.

⁷ Programa de Expansão e Melhoria Educação no Meio Rural do Nordeste (a partir de 1980), visando a melhoria do ensino das primeiras séries de 1ª grau no meio rural, expansão da rede física e fortalecimento do planejamento e administração das três esferas administrativas.

⁸ Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (a partir de 1980).

⁹ Programa de Educação Básica para a Região Nordeste surge a partir da avaliação e concentração das ações dos principais programas que vinham sendo desenvolvidos visando o desenvolvimento rural e urbano da região, dividido em: Projeto Nordeste I (a partir de 1982) Projeto Nordeste II (a partir de 1992) e Projeto Nordeste III (1994-1998).

do ensino rural de primeiro grau na região Nordeste, bem como o fortalecimento de planejamento e administração educacionais. Nesse sentido, afirma que o Programa “é parte da estratégia política do estado brasileiro de transferir da União para os municípios, os encargos com o ensino fundamental.” (QUEIROZ, p. 144). Isto resultava na focalização sobre as administrações dos municípios, porém mediante um discurso de autonomia e trabalho integrado entre todas as instâncias participantes do Acordo. Nessa pesquisa, a autora expõe as características do Programa, suas ações e abrangência de atuação, a estrutura administrativa e atuação dos gestores, e centra suas análises finais principalmente nas contribuições para a organização da administração municipal. Conclui dizendo que o Programa incentivava as atividades administrativas e pedagógicas, mas não controlava para que os municípios seguissem os mesmos rumos políticos e ideológicos que propunha. Assim, a depender da composição das equipes, dos grupos envolvidos e das inter-relações decorrentes, havia diferenciações nesses rumos. Mesmo com esta afirmação, a autora fecha a conclusão dizendo que, apesar dessa dinâmica local, o direcionamento geral, as decisões e orientações eram centralizadas nas esferas das instituições financiadoras, ou seja, MEC e Banco Mundial.

Do trabalho de Cabral Neto (1997), sobre o Projeto Nordeste, é possível extrair que características das novas orientações para a atuação do Estado, em relação às políticas sociais e alguns de seus princípios, como a descentralização e a participação da população, já se faziam presentes nos planos governamentais desde o penúltimo governo militar (Presidente Ernesto Geisel). Embora o autor ressalte a pressão da sociedade civil por seus direitos, resultante do processo de democratização do país, deixa evidente também que o discurso da participação na agenda do governo era mais uma estratégia política para conseguir um mínimo de legitimidade. Assim, o autor registra a continuidade de tal postura nos planos governamentais do período da Nova República, com o delineamento de políticas sociais mais amplas e com a busca da participação da sociedade, mas ressalta que as políticas sociais continuaram fortemente marcadas pelo clientelismo, patrimonialismo e agravada pela corrupção. De maneira geral, o Projeto Nordeste era anunciado como uma política de desenvolvimento com justiça social e, ainda, capaz de contribuir para o aprimoramento do processo democrático.

O relato de Cabral Neto sobre os momentos de elaboração do Projeto Nordeste demonstra que vários grupos estiveram envolvidos nesse processo e,

principalmente, explicita a correlação de forças entre SUDENE¹⁰ e MEC no que se refere ao controle do projeto, uma vez que esse controle envolvia a administração dos recursos. O MEC ganha a disputa, e, sobre isto, o autor aponta alguns indícios de que havia uma compreensão de que o MEC era mais acessível aos propósitos do Banco Mundial. Um aspecto importante que se sobrepõe a todo esse processo é que, diante das indefinições políticas e econômicas em meados dos anos 1980, do não cumprimento de outros Acordos, do anúncio brasileiro – em 1987 – de suspensão do pagamento da dívida externa, o Banco Mundial (partícipe do Projeto Nordeste que dos 80 bilhões de cruzeiros entrava com 20 bilhões¹¹) suspendeu temporariamente as negociações, paralisando também a execução do Projeto. Em meio a esses problemas, havia também uma reação organizada dos secretários estaduais de educação da região nordeste, no sentido de reivindicar maior participação e controle nas decisões sobre o formato do Projeto. Porém, esta reação não chegou a ser determinante para o fechamento do acordo entre o Banco e o governo brasileiro (CABRAL NETO, 1997).

Cruz (2002) trata sobre o Projeto Nordeste para a Educação Básica, mais especificamente, sua implementação no Piauí, centrando suas análises sobre os condicionantes políticos e econômicos do processo de elaboração e implementação desse Projeto, tendo como foco as relações entre Banco Mundial, governos federal, estaduais e municipais. A autora relata que o contexto político e econômico mais amplo cumpriu papel determinante no longo processo de elaboração (1982-1993) e de implementação (1994-1999), uma vez que envolvia interesses das diferentes esferas participantes do processo: Banco Mundial, governos estaduais e governo federal. Os municípios tinham menor participação, ficando no aguardo de ações e recursos para melhorar a qualidade da educação pública. Da parte do governo brasileiro, o interesse estava nos recursos adicionais que lhe permitissem o equilíbrio da balança de pagamentos. Os estados aguardavam recursos para educação. O Banco negociava, na perspectiva de ampliar sua influência, para garantir que o país avançasse nas reformas estruturais e para que o empréstimo contribuísse com o setor

¹⁰ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região de forma planejada, visando diminuir a distância entre Nordeste e o Centro-Sul.

¹¹ Os 60 bilhões restantes vinham do Fundo de Investimento Social (Finsocial) que, dentre seus recursos constituintes, contava a captação de recursos externos por meio de repasses ou financiamentos.

educacional na adoção de um modelo gerencial moderno e eficiente. A autora anuncia o Fundescola como Programa sucessor do Projeto Nordeste, afirmando que vem mais adequado às orientações do Banco Mundial, facilitando, ainda mais, o avanço da reforma neoliberal no setor educacional.

Importante trabalho, que envolveu os programas Monhangara¹² e Fundescola, foi realizado por Scaff (2007) com o objetivo de identificar a trajetória percorrida pelos Programas de Cooperação Internacional na implantação da lógica de planejamento nas escolas públicas brasileiras bem como as principais mudanças acarretadas nas secretarias de educação e nas escolas. A autora parte do princípio de que o governo brasileiro, mediante as críticas ao centralismo do planejamento e a propagação da administração gerencial, buscou apoio do Banco Mundial para instalar o planejamento estratégico nos diferentes níveis da gestão educacional. A pesquisa se deu no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, elegendo, neste, o município de Dourados. O trabalho traz uma minuciosa comparação entre os dois programas em foco que permite visualizar tanto as semelhanças na estruturação dos programas como os avanços incorporados pelo último. Os avanços se deram mediante as mudanças de foco na educação, como a passagem da garantia de vaga para a de permanência, o discurso da qualidade e a disseminação do gerencialismo. Constatamos que a concepção de planejamento explicitada por esses programas é a de planejamento estratégico, sendo que, no Monganhara, o planejamento era voltado para as secretarias de educação e com o FUNDESCOLA é introduzido também nas escolas. Scaff, ao relatar a introdução e implementação dos dois programas no estado, expõe as situações de convívio/conflitos dos programas oriundos dos acordos internacionais com a política educacional local.

De maneira geral, as pesquisas referenciadas corroboram a assertiva na literatura sobre o papel do Banco Mundial na reestruturação das políticas econômicas e sociais dos países em desenvolvimento e na propagação da reformulação dos padrões de gestão pública. Especificamente, trazem informações que permitem apreender que os programas com assistência técnica e financeira do Banco Mundial, em parceria com Ministério da Educação, apresentam uma evolução no que se refere: à abrangência territorial; à ampliação dos produtos oferecidos; ao atendimento ao ensino fundamental – primeiramente focado nas séries iniciais e, posteriormente, se

¹² Projeto de Ensino Básico para as regiões Norte e Centro-Oeste (1984-1992).

estendendo às séries finais, num entendimento desse nível de ensino como educação básica; à incorporação das mudanças do modelo produtivo na administração pública e no planejamento educacional; à expansão do planejamento estratégico das secretarias estaduais e municipais – além do próprio MEC – até a escola, sem esquecer, porém, que os objetivos e orientações gerais para as metas são estabelecidas na cúpula da macro política.

Depreende-se, também, que a implantação e implementação dos programas nem sempre se dão de forma linear e sem conflitos. As propostas advindas do Banco encontram nas características regionais e locais, nos atores e na cultura político-partidária, tanto a boa aceitação quanto resistências, por razões diversas. Apesar disto, as pesquisas demonstram que os Acordos são fechados, os programas são efetuados e, independente das avaliações sobre os mesmos, vão se desdobrando em novos programas, num contínuo propósito.

Avalia-se que as teorias, concepções e metodologias que explicitam essa direção dada à política educacional, por meio do Banco Mundial, e a partir da qual se (re)atualiza os parâmetros mercadológicos na educação, devido sua inerência funcional a ordem vigente, não se constituíram, ainda, foco dessas pesquisas. Não que as relações não estejam nelas contempladas, mas não se encontram explicitados, enquanto objeto de estudo, esmiuçados e estabelecidos os fundamentos teórico-metodológicos que, pressupõe-se, constituem os fatores, as bases e, portanto, o poder de sustentação de um Programa.

2 A GÊNESE DO PROBLEMA, OS OBJETIVOS DO TRABALHO E A HIPÓTESE

Um caso que representa o poder de sustentação de um programa mediante uma política educacional pôde ser verificado no estado de Mato Grosso do Sul (MS) com a materialização do FUNDESCOLA. Este estado, “após uma longa seqüência de governos conservadores que chegaram até a incorporar o discurso de modernização, solidariedade, parcerias e participação da comunidade [...]” (SENNA et al., 2007, p.

10), teve uma nova situação delineada em 1999, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) alcança vitória no pleito eleitoral.

O FUNDESCOLA havia sido implantado em MS no decorrer do último ano do governo de Wilson Barbosa Martins – 1995-1998 –, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Portanto, quando o novo governo assumiu, em 1999, o Programa já estava sendo implementado. O Governo de José Orcírio Miranda dos Santos¹³ trazia um discurso de transformações sociais e colocava sua proposta educacional, intitulada “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002”, como um projeto estratégico rumo a essa transformação e se caracterizando como “alternativa na disputa com os projetos neoliberais no campo educacional” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p.13). O objetivo essencial dessa proposta era construir, uma escola pública capaz de realizar a democratização do acesso, a democratização da gestão, a permanência e progressão escolar do aluno e a qualidade social da educação que inclui a valorização de seus trabalhadores.

Anunciava, ainda, que seus princípios, suas diretrizes e suas metas seriam norteadores das ações políticas, administrativas, pedagógicas e financeiras da Secretaria de Estado de Educação (SED), para o quadriênio 1999-2002, e polemizava o caráter das políticas do Ministério da Educação.

Apesar do discurso em torno do enfrentamento aos projetos oriundos de políticas neoliberais, o programa FUNDESCOLA continuou sendo uma realidade dentre as ações da Secretaria de Estado de Educação.

Isto posto, a análise pretendida recai sobre o poder de sustentação do Programa, enquanto ação da política educacional oriunda do governo central, que teve sua continuidade garantida no quadro da política educacional do estado de Mato Grosso do Sul, estando norteada pela seguinte questão: quais fatores específicos dão esse poder de sustentação ao FUNDESCOLA?

Diante da questão norteadora, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os fatores que dão sustentação ao programa FUNDESCOLA na política educacional do governo popular sul-mato-grossense no período de 1999 a 2006.

Para tanto, além do Programa FUNDESCOLA, enfoca-se a proposta para a educação do Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado de Mato Grosso

¹³ José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca do PT) assumiu o Governo em 1999 e exerceu dois mandatos: 1999-2002 e 2003-2006.

do Sul, denominada Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002, com destaque na ação da Constituinte Escolar, uma vez que, no interior desse processo, realizaram-se os questionamentos acerca da validade dos programas oriundos do governo central. A delimitação do período de pesquisa compreende os 8 anos de administração do governo Zeca do PT, que vai de 1999 a 2006.

Para traçar a trajetória de análise dos fatores de sustentação do Programa, é preciso estabelecer alguns objetivos específicos, quais sejam:

- a) Compreender a crise do capital e suas estratégias de reforma para reestruturação da acumulação.
- b) Analisar a gênese do programa FUNDESCOLA e sua característica teórico-metodológica, relacionando-o com as técnicas do modelo produtivo e com as estratégias de reforma do estado e da educação.
- c) Evidenciar, mediante dados empíricos, a materialização do Programa no estado de Mato Grosso do Sul no período de 1999 a 2006.
- d) Analisar a proposta alternativa para a educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul denominada Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002.
- e) Demonstrar quais são os fatores que dão sustentação ao FUNDESCOLA mediante a política educacional local.

Os objetivos estabelecidos dão a direção ao estudo rumo a compreensão da questão levantada, para a qual é recorrente uma primeira e imediata resposta que se refere à presença do financiamento como o principal atrativo e sustentáculo do Programa. Presume-se que esta é a razão primeira pela qual as secretarias de educação e, em sequência, as escolas acolhem o projeto. Entretanto, a formulação e a implantação do FUNDESCOLA decorrem de uma série de outros programas, co-financiados pelo Banco Mundial, num período em que diversas ações, no campo educacional, são desencadeadas estreitamente relacionadas às estratégias de reestruturação produtiva, levando a pressupor que:

- a) A elaboração do Programa teria por base as exigências de sustentação do capital, mediante a crise estrutural desencadeada nos anos 1970, no que compete ao papel da educação na sociedade capitalista.
- b) Ao ser engendrado sob tais exigências, oferece indícios de relação mais profunda com a estrutura capitalista.

- c) A relação do Programa com a estrutura capitalista seria de ordem teórica, ideológica e metodológica, de forma a proporcionar-lhe poder de sustentação frente às políticas locais para a educação.
- d) A política educacional local, ainda que se proponha a ser alternativa à lógica vigente, enfraquece-se diante das exigências de sustentação do capital.
- e) Um programa educacional não se constitui apenas de uma intenção e de um rol de ações para alcançar os objetivos. Intenção e ações são, respectivamente, a expressão e a materialização de requerimentos postos para a educação num dado momento histórico. A junção desses requerimentos com as ações, propriamente ditas, é amalgamada por fundamentos teóricos, metodológicos e ideológicos. Por isso, programas, cujo intento é introduzir mudanças no setor educacional, não são desprovidos de uma fundamentação correspondente que lhe dê poder de sustentação nas políticas educacionais.

3 LINHA DE PESQUISA, QUADRO TEÓRICO E METODOLOGIA

Com a compreensão de que a educação é um fenômeno que ocorre no movimento das relações sociais inerentes a base material capitalista e, por isto, fica substancialmente submetida a sua lógica, apesar dos movimentos contrários, buscase na tradição marxista o aporte teórico-metodológico para realização da análise pretendida.

O Programa FUNDESCOLA, por seu itinerário de formulação, aspecto teórico e lugar que ocupou no âmbito da política governamental para a educação, é considerado, neste trabalho, como ação da política educacional realizada pelo governo central, ao mesmo tempo em que é parte do conjunto das políticas públicas educacionais.

Este estudo encontra na Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação, que compõe o Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, o campo teórico oportuno para a análise das questões acerca das políticas educacionais e suas relações com a configuração do Estado e a ordem social vigente, que, por sua vez, delineiam, também, o caráter das políticas públicas.

Tratar a educação como política pública requer estabelecer algumas relações básicas. Primeiro, relacionar a educação ao campo das políticas sociais, uma vez que esta gira em torno de garantir o atendimento aos direitos sociais, em especial aos dos trabalhadores, que foram adquiridos no movimento/conflito entre capital e trabalho. Segundo, considerar a forma de atuação do Estado na concepção e concretização das políticas públicas. Também cabe ressaltar que a política pública se constitui em área de conhecimento e, em decorrência, em objeto de estudo, o que pode ser feito a partir de diferentes enfoques teóricos.

Desta forma, respalda-se em Wood (2003, p.14, grifo do autor) ao afirmar que o materialismo histórico ainda oferece a melhor base sobre a qual é possível construir a crítica ao capitalismo e que o “elemento *crítico* do marxismo está acima de tudo na sua insistência na especificidade histórica do capitalismo – com ênfase tanto na especificidade de sua lógica sistêmica quanto na sua historicidade”.

Quanto a essa lógica sistêmica e historicidade do capitalismo, o materialismo histórico, para a autora, traz grande contribuição por fazer uma abordagem antitética às modas atuais, ou seja, aborda a unidade sistêmica do capitalismo em contraposição aos meros fragmentos pós-modernos. Também, ao considerar a historicidade, evidencia que há possibilidades de superação e não a inevitabilidade capitalista e o fim da história.

Buscar fundamentação no materialismo histórico como meio de análise dos eventos no mundo capitalista, expõe, sobretudo, a assunção de uma determinada visão de mundo que abarca, também, uma concepção de homem, de sociedade e de educação. Visão esta que traduz a crença na possibilidade histórica de superação da propriedade privada e da sociedade de classes.

Em relação à sociedade capitalista, compreende-se, com base em Marx (1986), que a mesma constitui uma realidade que se manifesta por meio de eventos particulares e específicos, mas que guardam entre si uma rica totalidade de determinações e relações diversas. O fenômeno que se manifesta de imediato e com mais frequência no cotidiano é a unidade que deve ser considerada como ponto de partida para compreensão da realidade, levando-se em conta que essa unidade guarda em si múltiplas determinações. A base de um fenômeno deve ser buscada na totalidade das determinações e relações que fundamentam o modo de produção da sociedade. Isto, admitido, dá ao pesquisador a assertiva de que existe algo susceptível de ser desvelado acerca do objeto de pesquisa.

O programa FUNDESCOLA é aqui entendido como um evento em manifestação que, aparentemente, tem apenas como finalidade a melhoria da qualidade e da produtividade do ensino fundamental, mas que, na condição de fenômeno, provavelmente guarda razões mais profundas.

Contudo, não basta desvelar a realidade no sentido de compreender e denunciar o que subjaz o fenômeno. É necessário ir além a fim de vislumbrar possibilidades de superação (para aqueles que desejam outra realidade social) dessa realidade.

A partir da postura assumida mediante o objeto de estudo, e de posse de estudos anteriores, da própria pesquisadora, que permitiram algumas assertivas acerca de seus propósitos na política educacional, a construção da pesquisa compreende três momentos básicos, ordenados a seguir para fins de apresentação, pois não ocorrem linearmente, quais sejam: de investigação, de aprofundamento teórico e de sistematização para exposição do estudo realizado. Nessa construção, buscou-se empreender a ressalva de Marx (1983) ao comentar as interpretações e críticas ao seu método em *O Capital*, mais especificamente, a que dizia que o seu método de exposição era idealista, observando que é preciso diferenciar o método de exposição do método de pesquisa. Marx demonstra que a pesquisa busca captar de maneira detalhada a matéria, por meio da análise de suas várias formas de evolução e do acompanhamento de suas conexões internas, ou seja, busca descobrir as leis do fenômeno que se investiga no que concerne a sua formação, modificações, manifestações e transformações. E a exposição deve apresentar o movimento do real captado na pesquisa; é a reprodução ideal da vida da matéria, porém com a ressalva de que “[...] o ideal é o material que é adaptado e traduzido na cabeça do homem” (MARX, 1983, p. 20). Ambos, portanto, estão longe do idealismo.

A empiria deste estudo se constituiu pela investigação de documentos pertinentes tanto ao Programa FUNDESCOLA como aos referentes ao Governo Popular, enfocando, especialmente, aqueles voltados para a sua política educacional, complementados por entrevistas, a fim de apropriar-se da manifestação do objeto de pesquisa na particularidade local.

Na investigação, a realização do levantamento e estudo do material acerca da realidade investigada buscou captar o específico, as particularidades, para conduzir ao rastreamento dessas singularidades com a totalidade mais ampla à luz da teoria. Detalhadamente, os procedimentos foram: a) levantamento dos documentos

referentes ao Programa FUNDESCOLA: buscas no sítio do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em escolas públicas e nas Secretarias de Educação; b) Levantamento de produções que tratam especificamente do Programa FUNDESCOLA: buscas em bibliotecas virtuais, sítios de buscas (SciELO, Períodos Capes, Probe, Prossiga), bancos de teses, livros, anais de congressos etc., entre 1998 a 2006; c) levantamento dos documentos referentes ao Governo Zeca do PT: buscas em sítios do governo e na Secretaria de Estado de Educação; d) realização de entrevistas com profissionais que estiveram à frente dos trabalhos na SED/MS e no FUNDESCOLA no período de 1998 a 2006; e) Pesquisa documental no âmbito da SED/MS referentes: ao desenvolvimento das ações do FUNDESCOLA no estado, no entretanto 1998 a 2006, e ao desenvolvimento do processo da Constituinte Escolar na rede estadual que ocorreu no primeiro mandato do Governo Popular.

Quanto à pesquisa documental em relação tanto ao FUNDESCOLA como ao processo da Constituinte Escolar realizada na Secretaria de Estado de Educação, e as entrevistas, convém relatar como se deu sua realização. A pesquisa referente à implementação do FUNDESCOLA foi realizada por meio de documentos que pertenciam à extinta Coordenação Executiva Estadual do Programa (COEP), arquivados no almoxarifado da SED/MS e que foram prontamente disponibilizados. Tais documentos consistem basicamente em: ofícios (recebidos e expedidos), relatórios gerados na própria COEP e/ou pelos assessores técnicos do Programa, convênios, documentos encaminhados pela Direção Geral do Programa (DGP) e manuais. Dentre esses documentos, priorizaram-se aqueles que contribuíam para demonstrar o avanço das ações e fortalecimento do Programa no estado. Porém, importa ressaltar que algumas dificuldades foram encontradas nessa pesquisa documental, tendo em vista a ausência, em boa parte dos mesmos, de informações específicas como: órgão/setor que produziu o documento, data correspondente às informações e, principalmente, a dispersão de informações em relação a dados numéricos. Esta última pode ser parcialmente explicada pela diversidade de convênios correspondentes às diversas etapas e produtos do Programa.

Os documentos relacionados à proposta Escola Guaicuru e sobre a Constituinte Escolar foram encontrados na biblioteca da própria Secretaria de Estado de Educação, sendo constituídos por: Cadernos da Escola Guaicuru, Cadernos

Temáticos da Constituinte impressos, pastas com registros de momentos específicos da Constituinte, fitas VHS, Plano Estadual de Educação/MS, jornais, dentre outros.

Também, recorreu-se aos Diários Oficiais do Estado de Mato Grosso do Sul para os levantamentos referentes à posse e/ou exoneração de pessoas que ocuparam os cargos/funções de Secretário de Estado de Educação, de Superintendente de Educação e de Coordenador da COEP. Esse levantamento possibilitou a apresentação sistemática das várias mudanças que ocorreram na estrutura básica da SED no decorrer do Governo Zeca do PT.

Para as entrevistas, foram definidos sete ocupantes dos cargos/funções, citados acima, que estiveram mais tempo à frente dos processos na SED no período 1999 a 2006 (Apêndice A), visando atender a dois objetivos de apoio à pesquisa, quais sejam: complementar as informações documentais e dar a conhecer o ponto de vista dos sujeitos envolvidos no que diz respeito à convivência dos dois projetos em foco. O meio utilizado para levantamento dessas informações complementares está sendo aqui denominado de entrevista, mas sua forma de realização se aproximou, por um lado, da prática de um questionário¹⁴, por outro, de uma entrevista semi-estruturada¹⁵. A aproximação com a forma de questionário está apenas no fato de não ocorrer o contato presencial entre entrevistador e entrevistado, pois, dentre os eleitos, havia alguns que moram em outros estados e, devido a problemas de saúde e/ou trabalho, solicitaram o envio das perguntas. Assim, adotou-se igual procedimento para todos. E é considerada entrevista semi-estruturada, por: a) as perguntas não serem idênticas (Apêndice B), pois algumas são de acordo com a função do entrevistado; b) não objetivar a comparação entre as respostas ou o tratamento estatístico; c) na elaboração das perguntas, ter-se o cuidado em não direcionar as respostas e colocar um espaço para livre comentário do entrevistado em relação ao assunto.

¹⁴ Instrumento de recolha de informações, com padronização das questões e da ordem em que elas são colocadas, com intenção de obter resultados uniformes que permitam comparações ou tratamento estatístico. (LÜDKE; MENGA, 1986).

¹⁵ A entrevista semi-estruturada, em geral, parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que alimentam a ação do investigador, bem como de informações prévias sobre o fenômeno em pauta (TRIVINÕS, 1987) e se realiza a partir de um esquema básico de questões, que não precisa ser aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça adaptações quando necessário. (LÜDKE; MENGA, 1986).

Uma consulta prévia sobre a possibilidade de conceder a entrevista foi feita a todos os eleitos, para a qual todos sinalizaram positivamente. Porém, após o envio¹⁶ das perguntas: dois comunicaram desistência; um avaliou que não tinha as respostas, mas se prontificou para dar outras informações se fossem necessárias; e um não deu retorno. Dos sete eleitos, foram obtidas apenas quatro colaborações, cujos entrevistados consentiram a exposição de suas contribuições mediante a assinatura do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (Apêndice C), todavia serão denominados no texto por meio do cargo/função, diferenciados entre si por uma letra do alfabeto. As entrevistas enviadas foram compiladas em um documento, denominado “Entrevistas-Tese, 2008” a fim de efetivar o arquivo e a referência no texto.

O aprofundamento teórico consiste no estudo das obras que oferecem o aporte teórico para apreensão da articulação do Programa em questão, com a orientação política, econômica e social vigente. Isto é, traz em si a relação educação, Estado e sociedade, cuja articulação se dá no movimento histórico da sociedade capitalista. A compreensão sobre a especificidade dessa sociedade e suas categorias analíticas é buscada em Karl Marx (obras utilizadas: 1983; 1984; 1986; 1987a) e Marx e Engels (1987b; 2002). Das categorias analíticas, reporta-se, especialmente, para a luta de classes, que é acentuada no capitalismo, e para o trabalho que, sob esse regime, submete a classe não-proprietária a um determinado tipo de organização de trabalho. Quanto ao Estado, tem-se por base a afirmação sobre ser este a expressão da dominação e da exploração de classe e responsável pela reprodução do domínio econômico e político da classe proprietária (MARX; ENGELS, 2002). Concepção esta reafirmada por Mészáros (2002), quando expõe que a formação do Estado moderno é uma exigência para assegurar e perpetuar a produtividade do sistema.

Para uma leitura do capitalismo nos tempos atuais, toma-se como referência Harry Braverman (1980), David Harvey (1999), István Mészáros (1981; 2002; 2005; 2007) e Ellen Meiksins Wood (2003). Do estudo de Braverman, é importante a exposição sobre a composição da classe trabalhadora, suas ramificações e o emprego e reformulação constante de estratégias gerenciais de controle dos trabalhadores, devido à necessidade de se apropriar do trabalho excedente e de acumular capital.

¹⁶ A entrevista foi enviada por email, após consulta prévia sobre a possibilidade de concessão de entrevista, por contato telefônico e/ou por correio eletrônico.

Em Harvey, buscou-se o conteúdo para expor o período de transição do padrão de acumulação fordista e suas forças produtivas para os novos modos de acumulação do capital, denominado acumulação flexível. Mészáros é importante referência, uma vez que expõe os elementos dessa sociedade que precisam ser rompidos para se chegar à outra sociedade e defende a necessidade de se criar uma alternativa educacional emancipadora. Em Wood, busca-se a desmistificação da propalada democracia por dentro do capitalismo que, conseqüentemente, é a mesma que se materializa na área educacional por meio da legislação, dos projetos e programas governamentais.

As pesquisas feitas na especialização e no mestrado sinalizaram a presença da lógica gerencial no Programa, que advém dos seus vínculos com a organização administrativa do trabalho preponderante no modelo da acumulação flexível, indicando uma possível relação entre educação e sociedade nos moldes da tradição funcionalista. A fim de compreender as bases que criam esse vínculo, circunscritas a outras vertentes teóricas, recorreu-se a Talcott Parsons (1967; 1969), sociólogo norte-americano, que compreende a organização e funcionamento da sociedade por meio de sistemas e subsistemas, sendo que as ações dos indivíduos ficam submetidas a esses sistemas sociais. A aplicação da teoria sistêmica por Parsons influenciou a compreensão e as práticas inerentes às organizações da sociedade capitalista, estendendo-se ao setor educacional.

Para um detalhamento das características do gerencialismo, presente nas reformas tanto da administração pública como da educação, buscou-se autores que trazem essa contribuição, elegendo os trabalhos de Fernando Luiz Abrucio (2006; 2007), Luiz Carlos Bresser Pereira (1997; 2006), Ferlie et al (1999) e Fleury (2003). Abrucio é cientista político, e seu trabalho sobre a experiência de alguns países em relação à administração pública gerencial contribui para a compreensão dos modelos que orientaram os governos na condução das reformas administrativas. Bresser Pereira, que esteve à frente do processo da reforma da administração pública brasileira, defende uma administração gerencial com a participação do Estado nas políticas sociais por meio de organizações competitivas não estatais. Ferlie et al apresentam diferentes abordagens, no que se refere a condução da Nova Administração Pública, referindo-se principalmente ao modelo britânico quanto à criação de novas formas organizacionais no setor público, às mudanças na prestação de serviços e na forma como são prestados, em busca da excelência na gestão

pública. Fleury também apresenta os princípios e modelos da reforma do Estado e aborda a incorporação dos mesmos nas reformas latino-americanas.

Isto feito, buscou-se, ainda, elucidar o pensamento dominante na conformação social que está presente na estratégia gerencialista e na propalada democracia, por meio das obras de Peter Ferdinand Drucker¹⁷(1999) e de Francis Fukuyama¹⁸(1992), por considerar que as concepções que constam em seus respectivos trabalhos trazem elementos representativos desse pensamento no capitalismo contemporâneo. Drucker, com a tese da sociedade pós-capitalista de caráter gerencial, defende que a divisão de classe em trabalhador e capitalista seria extinta, uma vez que o meio de produção passa a ser o conhecimento. Fukuyama defende que o pleno estabelecimento da democracia liberal, juntamente com o capitalismo, constitui a narrativa de uma história universal e eterna, o ‘fim da história’.

Para tratar sobre a atuação do PT no governo de Mato Grosso do Sul, primeiramente fez-se necessário realizar uma breve abordagem sobre o Partido dos Trabalhadores (PT). Para tanto, recorreu-se a alguns documentos e teóricos. A definição do posicionamento partidário do PT foi buscada no documento denominado Manifesto do Partido dos Trabalhadores, de 1980, e no Estatuto do Partido dos Trabalhadores, versão II, de 2007. Para um breve histórico sobre o surgimento do Partido, o trabalho de César (1995), orientado por Francisco de Oliveira, e de Przeworski (1989) foram pertinentes. Quanto às análises a respeito da atuação partidária e governamental, cabe observar que vários e diversos artigos são encontrados; dos quais elegeram-se Oliveira (1988; 1995; 1998; 2006), Sader (1999) e Fiori (2007). Sobre a concepção de educação para o Partido, utilizou-se o trabalho de Lima (2004) que traz uma síntese dos Encontros Nacionais de Educação do Partido dos Trabalhadores.

¹⁷ Peter Ferdinand Drucker nasceu na Áustria, fez os estudos na Alemanha e emigrou para os Estados Unidos, aos 26 anos. Faleceu em novembro de 2005, aos 95 anos. Foi economista, analista financeiro, jornalista, conferencista, consultor para grandes empresas, autor e professor de administração e ciências sociais. Inventou a Gestão como disciplina e definiu as funções do gestor moderno. (DRUCKER, 1999).

¹⁸ Yoshihiro Francis Fukuyama nasceu em 27 de outubro de 1952, em Chicago. Filósofo e cientista político, teve papel importante na construção do pensamento neoconservador que marcou o governo Bush (2001 a 2009). (FUKUYAMA, 1992).

A exposição da pesquisa, com a preocupação de apresentar adequadamente o movimento do real (MARX, 1983), dá-se a partir do movimento da sociedade em seu momento de crise estrutural, cujas estratégias de reestruturação da produção e da acumulação conduzem às reformulações na forma de gestão do trabalho, do Estado e da educação. As estratégias inerentes a esse momento de crise do capital apresentam um corpo teórico, no que concerne à gestão, que orienta a organização do trabalho e o perfil do trabalhador, a reforma administrativa da porção governamental do Estado, e a reforma da educação. É nesse momento de crise estrutural e respectivas estratégias de reformas que o FUNDESCOLA é formulado, dando indícios de sua aproximação com uma série de outros Programas desenvolvidos na esteira das reformas educacionais. Portanto, está exposto um vínculo com aspectos estruturais da ordem social. Assim, procede-se a explanação sobre sua gênese e a busca da base teórica, ideológica e metodológica nos fundamentos da estrutura capitalista. Identificar essa base é fundamental para elucidar os fatores de sustentação do Programa. O ato seguinte é evidenciar a materialização do FUNDESCOLA, no decorrer da administração do Governo Popular, expondo suas ações no âmbito do estado e analisando, concomitantemente, as ações da política educacional do Governo por meio, principalmente, da realização da Constituinte Escolar. Dessa trajetória, busca-se demonstrar os fatores que dão sustentação ao FUNDESCOLA na política educacional sul-mato-grossense.

4 A BASE MATERIAL E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Neste trabalho, o movimento do capital e da sociedade capitalista é o foco, porém se volta de forma especial para as suas alterações internas, no que se refere às técnicas, à maneira de produzir e suas relações, aqui denominadas modelos de produção, em função de resolver suas crises e manter-se enquanto processo de acumulação de capital¹⁹. Isto porque se acredita que, perseguindo este caminho, as

¹⁹ A acumulação do capital pressupõe a mais valia cuja extração advém da produção capitalista. A produção capitalista se desenvolve com base na existência de grandes quantidades de capital e da força de trabalho, sendo que ambos ficam nas mãos dos produtores de mercadorias (MARX, 1987a).

raízes que formam e informam a lógica subjacente ao Programa em questão seriam desveladas.

Parte-se, assim, das novas alterações verificadas no âmbito produtivo a partir da crise do capital, no decorrer dos anos 1970, que trouxeram: a) considerável aumento da competitividade com a emergência de novas linhas de produtos para fazer girar o consumo; b) inovações tecnológicas; c) dispersão geográfica do mercado; d) novas formas de contratação do trabalhador; e) reestruturação do papel do Estado, e d) reformulação da educação, principalmente em relação à gestão. Tais alterações iniciam uma fase que Harvey (1999) denomina de acumulação flexível.

Considera-se que o modo de produção é elemento estruturante de uma sociedade, porquanto constitui sua base econômica e condiciona a vida nos aspectos social, político, intelectual e cultural. Marx (1986), ao tratar da produção, evidencia que esta tem elementos comuns, porém alguns desses elementos podem pertencer a todas as épocas e outros podem ser comuns apenas a algumas. Isto pode ratificar a compreensão de que, num sistema social de produção dos bens necessários à subsistência do homem ou mesmo para acúmulo de capital, alguns elementos estarão presentes e outros não, a depender do tempo e local histórico, marcando, assim, a caracterização de uma dada sociedade.

Ao se considerar que um modo de produção possui tanto elementos comuns como particulares da produção, é possível admitir um movimento acionado por forças de qualquer um desses elementos. Esse movimento marcou, no tempo histórico, a formação de diferentes sociedades e pode marcar, também, internamente, a estrutura de uma organização social, mantendo-a, melhorando-a, ou, modificando-a totalmente. Neste último caso, poderia surgir outra organização social estruturada por outro modo de produção²⁰.

Os elementos comuns que definem e organizam um modo de produção, além das forças produtivas (meios de produção e força de trabalho) e das relações de produção (ligação entre as forças produtivas e as formas de distribuição dos meios de produção e do produto), notadamente, expressam-se na relação entre a classe que detém os meios de produção (proprietária) e extraem a mais-valia daqueles que são

²⁰ Esta ponderação se fundamenta na afirmação de Marx (1983, p. 25) de que “uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter” e nem relações de produção novas e superiores aparecerem “antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade”.

os produtores diretos (classe não-proprietária), tendo como ápice a relação capital e trabalho.

Conforme Marx e Engels (1987b), a classe burguesa se forma a partir da união dos burgueses de cada cidade contra as relações sociais existentes e as condições de trabalho decorrentes, ou seja, simultaneamente, esses burgueses tinham situações comuns que se tornaram uma causa comum e, portanto, transformou-se em condição de classe. Lentamente, essa classe foi se desenvolvendo e se ramificando em diferentes frações, conforme a divisão do trabalho, até que absorve todas as classes possuidoras já existentes. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, esse movimento transforma a maioria da classe não-possuidora e uma parte das classes que estavam, até então, na condição de possuidoras em uma nova classe, o proletariado.

Engels (1986), na Introdução de “As lutas de classes na França 1848-1850”, demonstra que a revolução econômica que se apoderou de todo o continente europeu, a partir de 1848, realizou a consolidação de duas grandes classes sociais – a burguesia e o proletariado. Essa consolidação aflorou as relações de classes e, ao mesmo tempo, suprimiu as formas intermediárias (artesãos, mestres de ofícios) provenientes das manufaturas.

O capitalismo marca acentuadamente essa relação/divisão de classes, marcando e determinando, também, as lutas entre elas. Engels (1985), prefaciando a obra “O 18 Brumário de Luís Bonaparte”, ressalta que os conflitos entre as classes sociais são condicionados pelo grau alcançado de desenvolvimento da situação econômica, pelo modo de produção e pelo modo de troca (este determinado pelo anterior) de uma sociedade e atribui a Marx o mérito de ter descoberto a grande lei da marcha da história, ao considerar que todas as lutas históricas são, em verdade, expressões de lutas entre as classes sociais.

Paradoxalmente, o próprio desenvolvimento capitalista cria, por meio da divisão do trabalho, uma diversidade de ocupações no interior da própria classe não-proprietária (atividades terciárias, setor público, trabalhadores de escritórios, prestação de serviços) que alterou a definição de “trabalho operário” do início da industrialização, acentuando a fragmentação dos possíveis interesses comuns dessa classe.

Isto pode ser compreendido, com base em Mészáros (2002), ao afirmar que as classes modernas não são forças sociais homogêneas, isto é, não há uma simetria

entre as duas classes fundamentais. O autor explica que os interesses da classe dominante são grandes e evidentes e a defesa deles, por si só, atua como uma força de unificação entre suas várias camadas. Contrariamente, a classe subordinada possui uma estratificação interna que tende a intensificar a contradição entre os interesses de ordem imediata e aqueles de longo prazo, que seriam praticamente incertos, imprevistos etc. A unificação dessa classe não poderia vir de cima, mas sim criada pela massa.

A preocupação em manter viva a mola propulsora do lucro – o consumo – e diante dessa diversidade de ocupações e setores de trabalho, aumenta a necessidade de inovar tanto os modelos de produção como as formas de gerenciamento.

O quadro composto pela diversidade de ocupações e da condição de assalariados dos trabalhadores permite inferir que estes se encontram, então, mais à mercê das organizações de trabalho, oriundas dos modelos de produção e das técnicas administrativas, e de formas próprias de organização em defesa de seus direitos imediatos do que de seus interesses de classe.

Este fato está contido nos elementos do modo de produção capitalista e condicionam consideravelmente o comportamento dos trabalhadores. Manifesta-se, primeiramente, na organização da produção industrial e, posteriormente, propaga-se sistemicamente para diferentes áreas que estruturam a vida de uma sociedade, como o comércio, os escritórios, a administração pública, a educação, dentre outros.

Na educação, os modelos produtivos e técnicas administrativas influenciam a sua organização administrativa bem como a pedagógica por meio de correntes teórico-metodológicas e ideológicas que podem ser disseminadas tanto por organizações privadas como pelas políticas governamentais, que se manifestam e se ramificam, principalmente, em forma de programas.

Por um lado, esta seria uma das razões que explicam a preocupação com a educação escolar – enquanto espaço social que pode alienar ou emancipar – e que leva os grupos aliados ao capital a colocá-la como pauta constante nos momentos cruciais de sobrevivência do capitalismo. Nesses momentos, organismos internacionais (como Banco Mundial, agências da ONU e agências privadas) intervêm de forma peculiar, induzindo ações e injetando recursos para educação, especialmente, nos países em desenvolvimento. O controle sobre a aceitação dos modelos de intervenção e a aplicação correta e rentável dos recursos se dá, principalmente, mediante procedimentos de avaliação (NETTO, 2003).

De outro, seria, em hipótese, uma das razões que justificam o surgimento da maioria das propostas que se colocam como alternativa ao modelo neoliberal, no setor da educação. Sem colocar em questão, neste momento, se são propostas do tipo “bandeira de campanha eleitoral” ou que tenham, ou não, “consistência teórica” para tal intento.

Contudo, considerando a amplitude que envolve a dinâmica de um modo de produção, a questão posta neste estudo será analisada por meio de categorias ligadas às lutas de classes e à organização do trabalho, e sustentada pela compreensão da realidade enquanto totalidade.

A articulação entre luta de classe e organização do trabalho é, aqui, enfatizada pelo ângulo das técnicas consubstanciadas nos modelos de produção que dão tom ao domínio dos proprietários sobre os produtores diretos.

Em meio a essa articulação, é possível situar a relação do teor teórico-metodológico do FUNDESCOLA com as características contemporâneas do modelo produtivo representadas pelo gerencialismo. O traçado dessa relação é um caminho longo e sinuoso, agravado pelo fato de que a articulação sistêmica e funcional dos eventos no capitalismo não é visível imediatamente e só pode ser revelada pela análise teórica.

5 ESTRUTURA DE EXPOSIÇÃO DO TRABALHO

A exposição do conteúdo deste estudo foi organizada em quatro capítulos, apresentados pela introdução que, em linhas gerais, expõe as intenções da pesquisa, o caminho percorrido e a base teórica e, concluído, no sentido de encerramento do trabalho e não da problemática em questão, por meio das considerações finais.

O primeiro capítulo traz a abordagem sobre a crise do capital e suas estratégias de reestruturação, em meio às quais se dá a elaboração do Programa FUNDESCOLA, incorporando suas concepções e metodologia, a fim de apreender como toma corpo uma política educacional nos domínios e na dinâmica do desenvolvimento capitalista.

O segundo capítulo descreve o Programa FUNDESCOLA quanto a sua elaboração, características, objetivos, abrangência e, principalmente, analisa sua fundamentação teórico-metodológica e base ideológica. A descrição dos elementos que compõem a metodologia pretende expor a conexão do Programa com teorias estruturantes da sociedade vigente, dando as indicações de sua parcela de contribuição para a manutenção da mesma.

O terceiro capítulo reúne os dados empíricos que visam exprimir a concreticidade do problema exposto, a partir da implantação peremptória no quadro das políticas educacionais do estado de Mato Grosso do Sul. Os dados foram recolhidos na Secretaria de Estado de Educação, complementados por meio de entrevistas, para o detalhamento do desenvolvimento do FUNDESCOLA e das ações da Escola Guaicuru, oferecendo elementos para a análise pretendida.

O quarto capítulo, por fim, demonstra os elementos teóricos, ideológicos e metodológicos que dão aporte ao Programa FUNDESCOLA, de forma a torná-lo não apenas uma ação da política educacional, mas, fundamentalmente, uma ação pedagógica do Estado capitalista.

CAPÍTULO I

DECORRÊNCIAS DA CRISE DO CAPITAL NOS PROCESSOS DE GESTÃO PÚBLICA

A crise que ocorreu no mundo capitalista, a partir dos anos 1970, gerou a necessidade de se estabelecer novas estratégias para recuperação da acumulação do capital. As estratégias abarcam os setores produtivo, econômico, administrativo e político, requerendo a redefinição dos modelos de produção, do papel estratégico do Estado e da educação, entre outros setores. Para essa redefinição, as estratégias apresentam um corpo teórico, no que concerne a gestão, que orienta a organização do trabalho e o perfil do trabalhador, a reforma administrativa da porção governamental do Estado e a reforma da educação.

Nesse momento de crise do capital e nos desdobramentos de seus requerimentos, é que se dá a formulação e materialização do Programa FUNDESCOLA e, por suas características metodológicas, analisadas em estudos anteriores, é aqui entendido como uma ação das estratégias voltadas para o setor educacional.

Deste modo, faz-se necessário compreendê-lo no que se refere à demanda da sua formulação, enquanto Programa proposto para a melhoria da qualidade do ensino fundamental público, mediante a leitura do movimento em que se engendrou.

1 A CRISE DO CAPITAL

A crise econômica dos anos 1970 trazia a combinação de baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, colocando em questão a sustentabilidade do próprio processo de acumulação capitalista. Esta crise desencadeou um período de mudanças na estrutura do processo de acumulação, alterando o setor produtivo, a

organização estatal e o seu modelo de administração e, também, os processos educacionais. Na análise de Mészáros (2007, p. 62), a mesma se configura numa crise estrutural que “[...] é a reveladora manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos”.

Para compreender as mudanças ocorridas, que consubstanciaram esta crise, faz-se necessário retomar o período antecedente, no qual predominou o modelo fordista-keynesiano.

O período pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, tinha como base, segundo Harvey (1999), o modelo que pode ser chamado de fordista-keynesiano, cujo processo envolvia diversas práticas relacionadas ao controle do trabalho, às tecnologias, às necessidades de consumo e às relações de poder político-econômico. Neste período, definido por Hobsbawm (1995) como a “era dourada”, tanto os países capitalistas desenvolvidos como o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo alcançaram altas taxas de crescimento.

O modelo fordista-keynesiano combinava os princípios gerais de organização da produção fordista (paradigma tecnológico, organização do trabalho e modelo de gestão) e as novas funções do Estado, exigidas pela política keynesiana, que caracterizam o Estado interventor.

O Estado interventor estava organizado em três dimensões, sendo: a) econômica: vinculada ao keynesianismo, que consistia na intervenção do Estado na economia e na garantia do pleno emprego; b) social: correspondendo ao Welfare State, cujo objetivo era produzir políticas públicas para garantir as necessidades básicas da população nas áreas da saúde, educação, habitação etc.; c) administrativa: relativa ao funcionamento interno do Estado, embasado por uma administração burocrática que mantinha a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

O modelo fordista de produção realizou uma nova racionalização sobre as tecnologias e um novo detalhamento da divisão de trabalho, a partir de formas preexistentes²¹, introduzindo mudanças não somente no setor produtivo mas também nas relações, nos padrões de consumo e nos valores sociais.

²¹ A organização do trabalho no modo de produção capitalista foi primeiramente tratada pelos economistas clássicos. Teve continuidade no período final da Revolução Industrial por Andrew Ure e Charles Babbage e, após uma lacuna de meio século, período em que há um crescimento das empresas e da aplicação da ciência à produção, tem-se uma formulação completa da teoria da gerência em fins do século XIX e início do século XX. Em fins do século XIX, inicia-se o movimento da gerência

Quanto ao aspecto produtivo, o fordismo promoveu mudanças de ordem técnica e organizacional, ao fazer a decomposição do processo de produção em seus diversos elementos constitutivos, por meio da linha de montagem, com a finalidade de diminuir o esforço humano, aumentar a produtividade e diminuir os custos em função da produção em massa.

O fordismo tem como eixo principal a produção em massa, para a qual deve corresponder um consumo em massa. Assim, era necessário tornar o mercado o único meio de reprodução para a classe trabalhadora, o que implicava estabelecer novos padrões de consumo e de relações sociais. Coisa que Henry Ford trazia de forma especial, ao fomentar a produção em massa bem como o consumo em massa e estabelecer um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, ou seja, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 1999).

Observe-se que o fordismo não se estabeleceu nos Estados Unidos, no período entre-guerras, enquanto foi imposto apenas pelo poder corporativo, conforme acreditava Henry Ford. Segundo Harvey (1999), dois fatores impediam a disseminação do fordismo nesse período: a imposição de uma rotina diferente de trabalho e os mecanismos de intervenção estatal vigente, ou seja, sendo de caráter liberal, o Estado não interferia na economia. Nos demais países capitalistas, o fordismo não ganhava força porque a organização do trabalho e as tradições artesanais eram ainda muito fortes e, também, a imigração era muito pequena, embora os princípios da administração científica já orientavam a produção²².

O fordismo se impôs com mais abrangência²³ e como regime de acumulação plenamente acabado após a Segunda Guerra Mundial, mas a partir de um processo

científica com o trabalho de Frederick Winslow Taylor (no qual analisou cientificamente o processo de trabalho decompondo-o em diversas tarefas), denominado taylorismo, que influenciou no modelamento da empresa moderna e demais instituições da sociedade capitalista que realizam processos de trabalho (BRAVERMAN, 1980).

²² A obra de Henri Fayol – *Administration industrielle et générale* (1916) – influenciou mais fortemente a produção na Europa do que o trabalho de Taylor, com a ênfase dada às estruturas organizacionais e à ordenação hierárquica do fluxo da autoridade e da informação, originando uma versão diferente da administração racionalizada de base taylorista.

²³ O fordismo se implantou com mais firmeza na Europa e no Japão, depois de 1940, como parte do esforço de guerra, por meio de políticas impostas na ocupação pelo Plano Marshall e com o investimento americano. Portanto, sua expansão internacional ocorreu “numa conjuntura particular de regulamentação político-econômica mundial e uma configuração geopolítica em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema bem distinto de alianças militares e relações de poder.” (HARVEY, 1999, p.132).

que teve início com a crise de 1929, nos Estados Unidos. A crise, conhecida como o *crack* de 1929, manifestou-se pela falta de demanda efetiva por produtos e se alastrou pelo mundo, tendo em vista a interdependência entre a economia americana e outros países capitalistas, sobretudo aqueles que recebiam empréstimos dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, a crise de 1930 abriu caminho para a vitória dos democratas nas eleições presidenciais, uma vez que trabalhadores e proprietários, que sofriam com o desemprego ou a falência, passaram a exigir reformas mais profundas. Os desempregados e falidos, em geral, queriam a intervenção do Estado na economia e o fim do capitalismo liberal. Os regimes social-democratas apareciam como alternativa ao capitalismo “selvagem” e aos projetos socialista e comunista. Em 1933, o democrata Franklin Delano Roosevelt foi eleito e encaminhou a elaboração, com base nos estudos de John Maynard Keynes, do plano econômico denominado *New Deal* (Novo Acordo).

A teoria econômica de Keynes – ou keynesianismo – propunha uma política de pleno emprego, o revigoramento da economia americana de forma planejada e a promoção de serviços sociais, a fim de proporcionar certo equilíbrio nas relações entre capital e trabalho, constituindo o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). O Estado de Bem-Estar funcionou como um regulador das relações de produção para o regime de acumulação do capital, permitindo, ao fordismo, consolidar-se em relação tanto à produção em massa quanto à definição de um determinado modo de vida. Colaborou também para o seu fortalecimento, a derrota dos sindicatos radicais americanos, do período pós-guerra, que, acusados de infiltração comunista, foram submetidos a uma disciplina legal. A partir disso, os direitos adquiridos correspondiam à aceitação das técnicas e estratégias fordistas para aumento da produtividade, configurando, assim, a união entre o grande capital corporativo, o Estado-nação e os grandes sindicatos (HARVEY, 1999).

As políticas do Estado keynesiano tiveram êxito até os anos de 1960, buscando combinar capitalismo e democracia²⁴. Nesse período, assistiu-se, nos países de capitalismo mais avançado, um amplo gasto social com saúde, educação,

²⁴ Segundo Senna (2003, p. 131-132), ao traçar as políticas sociais “o Estado precisa considerar: os interesses, exigências e necessidades políticas da classe trabalhadora e também interesses de desenvolvimento do capital e suas necessidades de pacificar os conflitos. Daí a tensão entre capitalismo e democracia.”

pensões e outros programas sociais. Entretanto, o desenvolvimento keynesiano alcançou seu apogeu e entrou em declínio.

Esse padrão de desenvolvimento foi produtivo, enquanto seus feitos correspondiam aos limites da territorialidade nacional, permitindo a retro-alimentação da reprodução do capital e da força de trabalho, por meio do investimento e da renda viabilizada pelo fundo público, porém, com a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, esse círculo de retro-alimentação foi rompido levando ao déficit público. O lucro capitalista tornou-se insuficiente para prosseguir com a reprodução do capital e atender às necessidades da força de trabalho que foram se ampliando (OLIVEIRA, 1988).

Na relação capitalismo e democracia no Estado de Bem-Estar, as relações entre as classes são redefinidas. Conforme Oliveira (1988), as relações entre as classes passam pelo reconhecimento de que a defesa dos interesses privados requer admitir que os interesses da outra classe são legítimos e, principalmente, necessários para a ampla reprodução social, e complementa afirmando ser a democracia representativa o campo institucional viabilizador da prevalência do público sobre o privado. Desta forma, o Estado de Bem-Estar é classista, porém não mais no sentido de ‘comitê executivo da burguesia’, na definição original de Marx, pois se constitui em espaço de lutas de classe, no qual cada qual tem seu território mapeado e hierarquizado, fazendo com que o cerne da luta seja anular essa posição previamente hierarquizada (OLIVEIRA, 1988).

E ainda, no início dos anos 1970, dois acontecimentos contribuem para o fim do capitalismo democrático. Trata-se do problema fiscal norte-americano, decorrente da queda da produtividade e da lucratividade corporativas, acarretando a aceleração da inflação e a perda da força do papel do dólar como moeda-reserva internacional (Acordos de Bretton Woods). Ocorre, também, o aumento dos preços do petróleo e o embargo de exportações árabes para o Ocidente, demandando, aos segmentos da economia, a busca por economizar energia mediante mudanças tecnológica e organizacional (HARVEY, 1999).

Acrescenta-se, ainda, que o fato de nem todos²⁵ serem contemplados com os benefícios do fordismo acentuou as desigualdades, gerando sérias tensões sociais e

²⁵ A raça, o gênero e a origem étnica costumavam determinar quem tinha ou não acesso ao emprego privilegiado da produção em massa (HARVEY, 1999).

movimentos, por parte dos excluídos, nos países de capitalismo avançado. Estes criticavam os sindicatos pela estreiteza de suas ações e questionavam a qualidade dos serviços prestados por meio de um sistema não discriminador de administração pública, porém baseado na racionalidade burocrática técnico-científica²⁶.

Em relação aos países que viviam um processo de modernização (com promessas de desenvolvimento, emancipação das necessidades e integração com o fordismo), crescia o descontentamento diante de práticas opressoras, do domínio capitalista e de poucos ganhos em termos de padrão de vida e de serviços públicos.

Quanto aos países da América Latina, inclusive no Brasil, segundo Draibe (2007), há uma controvérsia em torno do fato de ter existido, ou não, o Estado de Bem-Estar Social ou algum tipo de sistema nacional de proteção social. Nessa polêmica, para Farah (1994), o Estado de Bem-Estar não chegou a se consolidar conforme os moldes do desenvolvimento na Europa do pós-guerra, mas considera que ocorreu a implantação, em diversas áreas sociais, de uma estrutura estatal de provisão de serviços públicos que se inspiravam no Estado de Bem-Estar.

No Brasil²⁷, no período denominado “anos dourados” do capitalismo, o desenvolvimento da indústria de base foi uma importante realização econômica, superando a agricultura, porém com sérias consequências, pois os governos realizaram investimentos no setor industrial a partir da emissão monetária e da abertura da economia ao capital estrangeiro. Em 1950, Getúlio Vargas vence as eleições com um programa baseado, sobretudo, no incentivo à industrialização por substituição de importações, tendo, por um lado, a participação decisiva do Estado e de setores privados nacionais no processo de industrialização e, por outro, o estímulo à entrada de capital estrangeiro. Sobre essa expansão econômica, Oliveira (2006) defende que se trata da expansão de uma economia capitalista, porém não totalmente igual ao modelo clássico do capitalismo dos países desenvolvidos. Mas é capitalista, segue o autor, pois não muda as relações básicas do sistema que é a relação entre proprietários e não-proprietários e a realização do lucro, sendo que, internamente, o Brasil precisava resolver apenas a questão das relações de forças, substituindo o

²⁶ Segundo Esping-Andersen (1991), um dos suportes do *Welfare State* é a burocracia moderna, que traz uma organização racional, universalista e eficiente, porém, apesar desta ser um meio de administrar bens coletivos, é também um centro de poder em si e, por isso, tenderá a promover o próprio crescimento.

²⁷ O trecho referente ao quadro brasileiro teve por base a obra “Crítica à razão dualista: o ornitorrinco”, de Francisco de Oliveira.

poder das classes proprietárias rurais pelas novas classes burguesas empresário-industriais.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), o processo de industrialização voltou-se para a produção de bens de consumo duráveis, centrado na indústria automobilística, acelerando a acumulação capitalística. Ocorre uma grande abertura para a entrada de capital estrangeiro, para a captação dos empréstimos externos privados e o aumento das importações. O controle estrangeiro sobre a economia brasileira era preponderante nas indústrias automobilísticas, de cigarros, farmacêutica e mecânica. Este governo, na linha do desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que ampliou o emprego industrial, gerou altos níveis de exclusão social, principalmente, mediante a atração, para área urbana, de grande número de trabalhadores rurais que ficaram à mercê de subempregos e baixa remuneração, caracterizando, nesse período, o aumento da taxa de exploração do trabalho.

No decorrer dos governos de João Goulart e Jango, os acontecimentos políticos e econômicos resultaram na tomada do poder pelos militares. Inicia-se o período da ditadura militar (1964-1985), no qual a política de industrialização, iniciada no governo de Juscelino, toma um novo impulso, e a contenção da inflação torna-se meio para recriação do clima favorável para a retomada dos investimentos públicos e privados. A economia brasileira cresceu entre 1970-1980, mas cresceu também a concentração de renda, e a maior parte da população não pôde usufruir os benefícios do milagre econômico.

No âmbito global, os descontentamentos e as tensões manifestas, principalmente nos países de capitalismo avançado, e sintetizadas, de modo geral, na saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, na concorrência entre capitais, na pressão dos operários, no questionamento da hegemonia dos Estados Unidos e na crise fiscal e inflacionária, configuraram a crise do Estado de Bem-Estar, dos regimes social-democratas e do modelo fordista de produção.

Além disso, o caráter rígido de planejamento da economia não correspondia à emergência da competitividade na produção, à dispersão geográfica do mercado, às novas linhas de produtos, às novas formas de contratação e às inovações tecnológicas. Nos anos 1970-1980, surgiram diversas experiências, nos domínios da

organização industrial²⁸ e da vida social e política, que podem ser consideradas como uma forma de passagem para um novo regime de acumulação e de regulamentação política e social (HARVEY, 1999). Trata-se do regime de acumulação flexível, associado às políticas neoliberais.

A crise econômica internacional, nos anos 1970, atingiu também a economia brasileira, tendo, como agravante, o endividamento gerado pelo afluxo dos recursos externos que, segundo Oliveira (2006, p. 132), aparecia como a ‘solução’ para o problema do financiamento interno para a expansão do capital. Os efeitos da crise e o próprio processo de reestruturação produtiva só se manifestam nos anos 1980. A década de 1980, considerada, por muitos do setor econômico, como a “década perdida”, foi também um período de crescimento da organização popular e de vivências de participação política na sociedade. Disso tudo, surgiram organizações e instrumentos de lutas sociais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em busca da construção da cidadania e da ampliação dos espaços democráticos no país, e como manifestação contrária à política econômica e social (PEREIRA, 2008).

Diante dessas mudanças, é possível afirmar que o capitalismo, pressionado pela necessidade de mercados sempre mais extensos para seus produtos, mais uma vez criou a necessidade de mudar hábitos de consumo, organização do trabalho, relações sociais, valores, culturas, a fim de manter o processo de acumulação do capital.

Esse movimento é inerente ao caráter de permanente transformação do modo de produção capitalista, já que a sua subsistência depende da revolução constante dos instrumentos e das relações de produção, modificando, assim, o conjunto das relações sociais.

Este é o espírito capitalista que, historicamente, tem prevalecido, renovando-se a cada crise, seja pelo aniquilamento forçado de um enorme contingente de forças produtivas, seja pela conquista de novos mercados e pela exploração mais acirrada

²⁸ Os processos produtivos com base no taylorismo e fordismo mesclam-se com novas experiências ocorridas na “Terceira Itália”, na Suécia, na Alemanha, no Japão, entre outras, que apresentam uma flexibilização da produção na busca por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado, novos padrões de produtividade e de gestão da força de trabalho (ANTUNES, 1995).

dos antigos, o que resulta em criar condições para crises mais extensas e destruidoras e a diminuição dos meios de evitá-las (MARX; ENGELS, 2002).

Mészáros (2002) enfatiza o poder do capital que, no curso da história, surgiu como uma estrutura ‘totalizadora de controle’. Estrutura esta que se sobrepõe ao próprio capitalismo – variante histórica de realização do capital – e impõe seus próprios critérios de viabilidade, desde a menor unidade (a família ou uma pequena empresa) até uma grande transnacional, submetendo questões de toda ordem aos seus imperativos como a saúde, a educação, o comércio, a agricultura, as tomadas de decisões, as relações pessoais etc.

Quanto à relação entre a crise do capital e a educação, as análises do autor são aqui aceitas, por afirmar que, junto aos mecanismos de produção e de troca de funcionamento da sociedade, o complexo sistema educacional, do qual a educação formal faz parte, é responsável pela produção e reprodução da estrutura de valores, dentro da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos; ou seja, trata-se de um processo de ‘interiorização’ dos princípios orientadores da reprodução da sociedade, adotando-os como seu, e que são adequados a sua posição na ordem social. Desta forma, o que está em crise na educação é todo esse sistema estrutural de ‘interiorização’ (MÉSZÁROS, 1981).

Assim, firmado sobre sua soberania e enfrentando sua crise epocal, o capitalismo tem na acumulação flexível o confronto com a rigidez do fordismo, ao dar ênfase à flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e padrões de consumo. Isso implica respostas rápidas e especializadas, capacidade na solução dos problemas e adaptabilidade de habilidades para propósitos especiais por parte tanto do setor produtivo quanto dos trabalhadores.

A acumulação flexível se caracteriza, segundo Harvey (1999), pela capacidade de produzir uma variedade de bens a preços baixos e em pequenos lotes, mediante a aceleração do tempo de giro da produção (que é a chave da lucratividade capitalista) e pelo uso de novas tecnologias produtivas e de novas formas organizacionais. No entanto, ainda segundo o autor, a aceleração do tempo de giro da produção teria sido inútil se o tempo de giro do consumo não fosse reduzido. Isto explica, por exemplo, a obsolescência e a descartabilidade dos produtos nos dias atuais.

Delinea-se uma nova relação entre mercado e empresas, uma vez que as empresas passam a produzir de forma a atender uma gama mais ampla de

necessidades do mercado. Nesse sentido, é o toyotismo que vai introduzir o modelo de produção flexível que funciona a partir da demanda.

O toyotismo pode ser resumido, segundo Gounet (1999, p. 29), como um “sistema de organização da produção, baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada”. Suas características básicas consistem em não deixar o cliente esperando um produto, não estocar, produzir com qualidade, evitar panes nas máquinas e agilizar a administração, sem muita papelada.

Essas características desencadeiam-se num processo racionalizado de trabalho e com um determinado tipo de intervenção do trabalhador na produção. Isto implica a criação de mecanismos de controle tanto na parte de automatização quanto em relação ao trabalhador, que recebe certa autonomia para interferir no processo, quando necessário. O trabalhador precisa ser polivalente, no sentido de ser capaz de desempenhar diferentes tarefas; de assumir várias responsabilidades no trabalho; de assumir como seus, os objetivos da empresa; enfim, precisa ser criativo, flexível e adaptável.

O toyotismo, expressão da acumulação flexível, caracteriza-se como um sistema produtivo mais ágil, enxuto e mais flexível. Flexibilidade essa que se encontra tanto na produção quanto nos direitos do trabalhador. Em relação à força de trabalho, a produção flexível trouxe novas formas de gestão, nas quais o trabalho em equipe, a gestão participativa e a qualidade total são expressões comuns. Trouxe, também, a flexibilização dos direitos e benefícios do trabalhador, a fim de dispor da força de trabalho em função das necessidades do mercado consumidor (ANTUNES, 2008).

No que se refere à relação entre Estado e capital, na fase da acumulação flexível, o capital abriu mão da regulamentação, da centralização, da rigidez e das políticas pertinentes ao fordismo e passou a defender um novo Estado para continuar garantindo condições ideais em favor do seu crescimento. A acumulação flexível foi acompanhada pela política de desregulamentação²⁹; pela inovação tecnológica, que permite a rápida troca de informações e realização de negócios em âmbito mundial;

²⁹ Trata-se da maior liberalização do capital à globalização, por meio da abertura das fronteiras do mercado financeiro.

pelo fortalecimento do capital financeiro³⁰; pela reorganização do sistema financeiro global³¹; e, pela transformação da estrutura ocupacional, que influenciou o aumento de emprego na área de serviços em diversos setores como finanças, seguros, saúde, educação (HARVEY, 1999).

Nos aspectos político, econômico e cultural, esse contexto é alavancado pelo neoliberalismo³². A partir dos anos 1970, principia-se a defesa à volta das leis naturais do mercado mediante as políticas neoliberais. A proposta de volta às leis do mercado retomou teses conservadoras como as de Friedrich von Hayek³³ e de Milton Friedman, como estratégias eficazes para suplantar a crise. No esforço de superação da crise do capital, ou seja, de reestruturar as suas bases de acumulação, buscou-se, justamente, a teoria política e ideológica que “alertava”, nos anos 1940, sobre os perigos de uma regulação do mercado por parte do Estado, mas que não obtinha crédito, tendo em vista a boa fase que o capitalismo estava vivendo.

Está posta, então, a necessidade de reestruturação do papel do Estado em relação à economia e às políticas sociais. No contexto do neoliberalismo, encontra-se a retórica de retração do Estado em favor da autonomia do mercado. Na era do capital monopolista, o capitalismo alcança na sua totalidade o indivíduo, a família e a produção das necessidades sociais, subordinando-os e transformando-os num grande mercado que, por sua vez, altera também os padrões de emprego e a composição da classe trabalhadora (BRAVERMAN, 1980).

Essa supremacia do mercado, entretanto, não anula o poder do Estado para o crescimento do capitalismo. Esta situação coloca o Estado numa posição problemática. Ao mesmo tempo, é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, a criar um clima favorável para atrair o capital

³⁰ “Os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal.” (HARVEY, 1999, p.155).

³¹ A ruptura, em 1971, do acordo de *Bretton Woods* (fixação do preço do ouro e convertibilidade do dólar) e a adoção do sistema de taxa de câmbio flexível, em 1973, assinalaram a completa quebra do controle dos Estados Unidos sobre a política fiscal e monetária do mundo (HARVEY, 1999).

³² O neoliberalismo nasce logo após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte, onde o capitalismo imperava, constituindo-se numa forte reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar (ANDERSON, 1995).

³³ No período pós-guerra, havia uma polêmica às teorias de Hayek e Keynes, sendo que, por circunstâncias históricas, as idéias de Keynes vigoraram e Hayek só é retomado mais tarde, com a crise do Estado de Bem-Estar, na forma neoliberal (HOBSBAWM, 1995, p. 268-269).

financeiro mundializado e a conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital nacional para outros campos mais lucrativos (HARVEY, 1999).

Frente a essas análises da maior ou menor intervenção estatal, entende-se que, para além da questão do tamanho do Estado, o que está posto é a sua funcionalidade para o capitalismo. Marx e Engels (2002) afirmam que, a partir da criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou a dominação política no Estado moderno e que este é apenas um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa. Ou seja, o Estado é a instituição que tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe.

Segundo Engels (1984), quando uma sociedade chega a um determinado grau de desenvolvimento e passa a encerrar contradições e antagonismos econômicos e de classes que não consegue resolver, cria-se a necessidade da existência de um poder que se coloque, aparentemente, por cima dessa sociedade. Tal poder teria a finalidade de amortecer o choque dessas contradições e de manter a ordem social. Portanto, este poder que nasce da sociedade, mas é posto acima dela, é o Estado.

Braverman (1980, p. 242) afirma que o Estado “é o penhor das condições, das relações sociais, do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja” e que, no capitalismo monopolista, este papel foi ampliado de forma significativa, complexa e requintada, enquanto força econômica diretamente envolvida na acumulação de capital.

Mészáros (2002) esclarece que o sistema do capital, que apresenta uma modalidade única de metabolismo socioeconômico e caráter totalizador, estabelece uma correlação jamais imaginada entre economia e política. Correlação esta que pode ser observada diante da simetria entre a dominação do capital, no âmbito da produção material, e o desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno. O autor afirma que:

[...] o Estado moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma precondição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto. (MÉSZÁROS, 2002, p. 108).

Considerando essa relação de simbiose, que é ocultada pelo capitalismo, entre economia e política, na qual o Estado complementa o capital, é possível compreender

por que a crise estrutural vivenciada no século XX afetou profundamente as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes.

É possível compreender, também, como uma das razões pela qual alguns estudiosos, principalmente das áreas da Economia, da Ciência Política e da Administração, se referem à crise dos anos de 1970 como uma crise do Estado.

Até aqui, intencionou-se demonstrar a complexa articulação das relações econômicas com as questões sociais e políticas e decorrências para a organização do trabalho, a fim de analisar o caráter da gestão no capitalismo. Devido a essa articulação, é que os momentos de distúrbios econômicos, ou crise do capital, são ramificados por todo esse sistema, demandando rearranjos em prol da sustentabilidade da acumulação. O setor produtivo, com seus modelos de produção, tem definido saídas em relação à manutenção do lucro, via produção e consumo, porém, por si só, não se sustenta, necessitando da intervenção do Estado, mesmo que, dado o momento histórico, de diferentes formas.

Entretanto, convém ressaltar que esse dinamismo do capital não é uma sequência de fatos casuais e desordenados. Segundo Duménil e Lévy (2003, p. 16):

Uma análise mais profunda revela que ali se desenrola um combate histórico da mais alta importância, que remete à grande dialética marxista das forças produtivas e das relações de produção e ao papel motor da luta de classes. Um grande processo de interconexão, de coordenação dos diferentes agentes e iniciativas, é estimulado pela acumulação e pela tendência do capitalismo a concentrar e centralizar os meios de produção.

Os autores destacam, ainda, que esse dinamismo contínuo desencadeia, igualmente, reajustes nas formas da propriedade capitalista. O aspecto importante desta afirmação consiste na constatação das mudanças que ocorrem na relação entre propriedade e proprietário, no que se refere à gestão de seus negócios. No início do século XX, a luta incidia mais diretamente entre patrões e empregados, o que reforçava a demarcação da propriedade individual; a partir das mudanças econômicas que ocorreram ao longo do século, centradas nas finanças, novas formas organizacionais vão surgindo bem como a necessidade de delegar competências a outros sujeitos do capital, que são os gestores assalariados.

Observa-se que o mote da gestão acompanha o dinamismo/movimento do capital. Tanto na crise do fim do século XIX³⁴ como a crise dos anos 1970, ocorreram grandes transformações nas indústrias e empresas referentes aos métodos de produção e respectivos modelos de gestão. Essas transformações são alavancadas e sustentadas pelas bases políticas e jurídicas concernentes a ação do Estado. O aparato governamental, como componente do Estado, também é solicitado a se submeter às “novas” alternativas, a se reorganizar segundo os requerimentos da dinâmica do capital, o que se caracteriza como processos de reforma. Trata-se de um movimento de modernização, no qual a eficácia e a efetividade das ações são primordiais em benefício da produtividade.

Esses processos de modernização com sua lógica produtiva também vão incidir sobre o setor educacional, tendo em vista a estreita relação, que lhe é conferido, com o desenvolvimento econômico.

2 REFORMAS DECORRENTES DA CRISE DO CAPITAL

A crise dos anos 1970 trouxe desdobramentos diversos nos aspectos econômico, social, cultural e educacional. Esses aspectos possuem estreita relação com a forma de atuação do Estado e, de certa forma, ficam condicionados aos rumos que o movimento do capital lhe imprime.

Os discursos em torno da necessidade da reforma do Estado foram unânimes, porém a sua abordagem exige certa cautela, pois os enfoques se diferenciam tanto sobre as razões para a reforma como os caminhos para fazê-la. Alguns³⁵ atribuem a crise econômica dos anos 1970 ao papel interventor que o Estado vinha desempenhando até então, outros enfatizam que se trata de uma crise estrutural do próprio capital³⁶. A produção em torno do assunto se diversifica nas abordagens e referencial analítico, com ênfase ora sobre o aparato administrativo governamental,

³⁴ Crise estrutural do capitalismo, denominada Grande Depressão, que ocorreu entre 1873-1896.

³⁵ Por exemplo: Bresser Pereira (1997); Abrucio (2006).

³⁶ Mészáros (2002; 2009), Hobsbawm (1995).

ora na forma de intervenção do Estado na economia e, por vezes, na própria razão de ser do Estado capitalista.

Neste trabalho, tem-se incorporado que as pressões para a realização de uma reconfiguração do papel do Estado capitalista têm suas raízes fincadas na crise do capital, desencadeada a partir dos anos 1970. Tanto é assim que as estratégias de reforma são de ordem econômica, política, social e administrativa que, articuladas, permitem ao Estado cumprir sua função, também, de agente reformador.

Predominando, na estrutura da macro decisão, a compreensão de que a crise estava na forma de intervenção do Estado, coube-lhe ajustar-se conforme orientações neoliberais, guardadas as diferenciações de cada país, mudando seu papel em relação a intervenção na economia, a atuação e forma de atendimento às políticas sociais, e criando os espaços propícios para as mudanças que se processavam na educação.

Especificamente, o aparelho público também precisava se ajustar no seu aspecto administrativo, de forma consoante aos requerimentos desencadeadores da reforma. Neste sentido, verifica-se uma lógica concernente a gestão orientando esses processos, em especial, o da gestão pública e o da educação.

Com base nos modelos produtivos, nos processos administrativos e na própria burocracia estatal, o modelo gerencial passa a ser a referência para a estruturação administrativa do Estado e, também, fortemente recomendado para a educação. O modelo gerencial adentra esses setores por meio de medidas adotadas pelos governantes, por intermédio da atuação de Organismos Internacionais nos diversos países de capitalismo, avançado ou não, disseminando o projeto neoliberal, e dos empréstimos do Banco Mundial. Isto porque, no modelo gerencial, condensaram-se os elementos necessários aos processos emergentes de formação do trabalhador e do consumidor, a forma de atendimento às políticas sociais e para a gestão da e na educação.

2.1 A reforma da gestão pública – ideias e experiências

Aos requerimentos desencadeadores do processo de reforma da gestão pública, somam-se a crença de que o setor privado possui o modelo ideal de gestão, o

questionamento acerca da validade das velhas características do modelo burocrático e as críticas quanto a sua classificação como grupo de interesse, ao invés de ser um corpo técnico a serviço do cidadão (ABRUCIO, 2006).

Trazia também, ao se considerar as mudanças nos modelos produtivos com seus requerimentos de reajustes nas técnicas de administração do trabalho e do trabalhador, questionamentos ao modelo técnico-administrativo. Portanto, tem-se assim, novos paradigmas orientadores da reforma da gestão pública, oriundos tanto dos aspectos relacionados à burocracia estatal como dos relacionados aos modelos da indústria e da empresa. Sem, contudo que um anulasse por completo o outro, mas sim se reencontrando e se readaptando conforme as necessidades administrativas do momento histórico.

Conforme Motta (1985) e Tragtenberg (1977), a burocracia tem seus primeiros delineamentos definidos já no modo de produção asiático e no âmbito do Estado, e teria sido somente com o advento da empresa capitalista que o processo de burocratização fluiu do Estado para a empresa.

A burocracia pode ser caracterizada pela sua capacidade de dirigir as atividades coletivas de forma impessoal, por meio de uma organização hierárquica, utilizando-se de critérios também impessoais e métodos racionais. Historicamente, a burocracia se constituiu como um grupo social que, por ser separado da sociedade, impõe-se a ela, dominando-a. Essa dominação é exercida pelas organizações como o Estado, as empresas, as escolas, dentre outras. A racionalidade presente na burocracia visa o alcance de fins práticos, mediante o cálculo preciso dos meios que serão utilizados (MOTTA, 1985).

Para Osborne e Gaebler (1994), teóricos que apresentaram o modelo empreendedor de governar nos Estados Unidos, a burocracia tinha um sentido positivo no início do século XX, pois consistia num método eficiente e racional de organização que substituíria o poder arbitrário dos regimes autoritários e combinava com as lentas mudanças da era industrial num mercado de massa. Para os autores, esse modelo não corresponde mais às mudanças rápidas do mundo globalizado, uma vez que, nesse contexto, as instituições precisam: ser flexíveis e adaptáveis, produzir serviços de qualidade e, ao mesmo tempo, obter retorno dos investimentos feitos.

A defesa de Osborne e Gaebler demonstra a lógica do retorno, em lucros, a partir dos investimentos feitos pelo setor público e com novos contornos de dominação que deem, ao cliente, um sentimento de satisfação pelo atendimento

“personalizado” e, ao funcionário, a sensação de pertencimento e reconhecimento por meio dos incentivos psicologizantes.

Entretanto a burocracia não é substituída, e seus elementos organizadores se reincorporam nos processos estatais, industriais e empresariais, por um lado, conservando alguns princípios e, por outro, desenvolvendo ou ampliando outros como a participação e a co-gestão.

A burocracia, com sua forma de dominação, de poder autoritário e hierárquico, penetra no âmbito da produção, da política e da ideologia, reivindicando para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo, como formas de resolver os conflitos inerentes à relação capital/trabalho; o que a torna um instrumento político de luta de classes nas mãos da classe dirigente (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004).

Acredita-se que o questionamento sobre o modelo burocrático, no momento de reformulação do modelo produtivo, dentre outras razões, teria a intenção de minimizar (não excluir) as possíveis influências de características administrativas oriundas do Estado em favor das teorias organizativas da produção. Minimizar a características burocráticas poderia facilitar uma reversão das ações estatais, ou seja, conformar o aparelho do Estado mais para a lógica empresarial.

O movimento denominado *New Public Management* (NPM), traduzido como Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública ou, ainda, Nova Administração Pública, vem trazer o delineamento dos novos requerimentos relacionados aos modelos da administração pública. Para apresentar alguns elementos caracterizadores desse movimento, recorreu-se a Ferlie et al (1999), Fleury (2003), Abrucio (2006; 2007) e Bresser Pereira (2006).

Segundo Ferlie et al (1999), não há definições claras e genéricas sobre o que é realmente a nova administração pública e, ainda, que se verificam muitas controvérsias sobre sua definição e perspectivas futuras.

Para Fleury (2003), existem pelo menos dois paradigmas que orientam a reforma e fortalecem os instrumentos necessários para a sua implementação. Trata-se do ‘novo gerencialismo’ e da perspectiva democratizante, sendo esta última menos formalizada em relação ao primeiro (que seria mais hegemônico). Para a autora, todo esse movimento de reforma do aparato público se inscreve num movimento diferente de outros já vividos, que realizavam apenas uma modernização administrativa, uma vez que se inscreve em uma transformação mais ampla, que envolve as relações

internas de poder, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia internacional (no caso dos países latino americanos).

Bresser Pereira (2006) afirma que a administração pública gerencial surgiu como resposta à crise do Estado, enfrentando a crise fiscal, buscando reduzir custo e tornar mais eficiente os serviços que cabem ao Estado, e protegendo o patrimônio público contra a corrupção e o patrimonialismo. Segundo o autor, não basta que a nova administração pública seja efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção, é preciso que seja eficiente “[...] ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 27).

As mudanças no setor público, para Abrucio (2007), inicialmente estavam vinculadas à reforma do Estado, caracterizada pela retração da máquina governamental em relação a um grande número de suas atividades. Nessa perspectiva, o conceito de gerencialismo (*managerialism*) significava a busca da efetivação de redução de custos (num caráter meramente economicista) e do aumento da eficiência e produtividade da organização. No entanto, nos últimos anos, o modelo gerencial se alinhou ao processo de modernização, assumindo seus conceitos de busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos.

No documento do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), consta que o modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial. Com estas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas, para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Este novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas (CLAD, 1998).

Nos anos finais do século XX, assistiu-se, em vários países, a diversos movimentos de modernização e reforma administrativa, encetados pela emergência da reforma do Estado. Segundo Pollitt e Bouckaert (2002), a Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido foram extremamente ativos e lideraram os processos da *New Public Management* e da reinvenção do governo. A França, os

países nórdicos, os Países Baixos e o Canadá também se envolveram com a reforma administrativa, mas de maneira menos radical, ou seja, não se deixaram levar pela privatização, pela gestão por contrato e pelas maravilhas dos mecanismos de mercado. A Alemanha e o Japão foram cuidadosos; na Alemanha, a reforma se deu mais em nível local e o Japão, no final dos anos de 1990, desenvolveu programas de mudança com alguma influência da NPM. Dos países em desenvolvimento e Estados em transição da Europa Central e Oriental, vários tentaram realizar um ou outro elemento da NPM, com níveis variados de sucesso.

A intensidade das reformas variou consideravelmente de um país para outro, uma vez que cada país possui estrutura político-administrativa, cultura e atitude política diferentes, bem como tradições próprias e históricas de gestão. Isto resultou em uma diversificação de modelos gerenciais, mas, no geral, há um consenso em torno da necessidade de se criar um novo paradigma organizacional (ABRUCIO, 2006), voltado para o gerencialismo e o mercado (FERLIE et al, 1999).

Basicamente, o modelo gerencial, na gestão pública, caracteriza-se pelo uso de conceitos como o da Qualidade Total, pela necessidade da promoção de uma responsabilização dos gestores públicos pelos resultados, pela promoção da competição entre os serviços públicos e pela avaliação dos resultados. Significa que o enfoque dado aos meios foi alterado para o enfoque aos resultados, sendo este considerado o indicador fundamental do desempenho.

2.1.1 A reforma da administração pública no Brasil no Governo FHC

Inserido na conjuntura da crise do capital dos anos 1970 e, principalmente, nas decorrências dela emanada, o Brasil também vivenciou seu processo de reforma da administração pública com vistas à modernização.

Para abordar a reforma da administração pública brasileira, realizada no ano de 1995, é importante retornar um pouco no tempo a fim de contemplar a introdução do projeto neoliberal, por via das reformas na orientação política do país.

Para Oliveira (1995), a dilapidação do Estado brasileiro teve início na ditadura militar e continuou no governo de José Sarney (1985-1989), criando um

clima favorável à introdução das políticas neoliberais. O cenário nacional era de desperdício do dinheiro público, de políticas sociais precárias e má distribuição de renda. Este era um campo fértil para a introdução do projeto neoliberal, que se concretizou com a eleição de Collor³⁷, em 1990, e adotou medidas como abertura comercial, privatizações, corte de subsídios, diminuição do número de servidores federais, entre outras. E, ainda, o presidente Collor atacou as centrais sindicais, as organizações do funcionalismo público e os movimentos trabalhistas de modo geral, que haviam se formado nos anos de 1980 e que, em luta conjunta, conseguiram barrar o avanço do projeto neoliberal contribuindo para o *impeachment*, em 1992.

Embora este importante movimento tenha demonstrado o avanço das organizações da sociedade civil, não conseguiu quebrar a força das políticas que se impunham sobre os países em desenvolvimento. Assume o governo o vice-presidente, Itamar Franco, que diminui o ritmo das privatizações, porém, sem deixar de sofrer as pressões do projeto neoliberal e das agências internacionais credoras.

O projeto neoliberal se reafirma no contexto brasileiro, mediado pela candidatura e eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC)³⁸, no ano de 1994, que, por sua vez, se apoiou no discurso do combate à inflação e na estabilização da moeda. Com base no projeto neoliberal, o Estado brasileiro passou a ser questionado quanto à capacidade organizativa e à força na economia nacional, e foi representado, pela mídia, como algo grande e ineficiente que precisaria ser reformulado.

Esta visão está fundamentada no discurso da ineficiência e ineficácia do Estado e no fato de atribuir-lhe a responsabilidade pelo déficit público. Esse discurso resulta numa dicotomia entre público e privado, indicando que o primeiro é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e o segundo está ligado a eficiência e a qualidade (SIMIONATTO, 2000).

Diante da implantação de um novo modelo de desenvolvimento no Brasil, a administração pública brasileira, de caráter racional-burocrático, demandou ser reestruturada por não condizer com os requerimentos necessários para o país enfrentar a globalização econômica. A reconstrução da administração pública deveria se referenciar em bases modernas e racionais, ou seja, de caráter gerencial e voltada

³⁷ Fernando Collor de Melo governou no período de 1990 a 1992, seguido de Itamar Franco, de 1993 a 1994.

³⁸ Fernando Henrique Cardoso governou no período de 1995 a 2002.

para o controle dos resultados, descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, torna-se ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995) e pautada pelo planejamento estratégico.

Entretanto, cabe observar que elementos da administração gerencial e ações de descentralização já se faziam presentes nas reformas administrativas e/ou programas de modernização, realizados em governos anteriores, o que é passível de ser verificado por meio de textos produzidos na área da administração pública. Num recorte temporal paralelo ao da crise do capital, tem-se, em 1970, a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR) que buscou implantar novas técnicas de gestão do setor de recursos humanos. E, em 1979, foi instituído o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (PrND), com preocupações como a aproximação entre Estado e sociedade, visando a melhoria do atendimento ao cidadão, o fortalecimento da iniciativa privada mediante a privatização, dentre outras.

Essas tentativas de modernização, nem sempre bem sucedidas e, ainda, fortemente marcadas pelo centralismo burocrático, foram paralisadas com a transição democrática de 1985, que trouxe um novo populismo patrimonialista para o país, e com a acusação da crise do Estado sendo direcionada à alta burocracia. Estes dois fatores contribuíram para um retrocesso burocrático, em virtude da sistematização e extensão, na Constituição Federal de 1988, das mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo estratégico do Estado para os seus demais serviços e empresas. Isso resultou no abandono do caminho rumo à administração gerencial e na instituição de uma política de privilégios (BRASIL, 1995).

Persistindo na intencionalidade de implantar uma administração pública gerencial e, principalmente, pressionado pelas decorrências da crise e com a receptividade ao projeto neoliberal, o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, desencadeou a reforma gerencial brasileira. Foi criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), tendo como Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que ficou responsável pela elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Conforme consta no Caderno MARE/15 (BRASIL, 1998c), a reforma da administração pública é parte de um processo mais amplo que é a reforma do próprio Estado brasileiro, cujos propósitos estão voltados para o equacionamento da crise financeira, a revisão do estilo de intervenção do Estado na economia e a recuperação

da capacidade de formulação e de implementação das políticas públicas. Para tanto, a estratégia básica é recuperar a capacidade de formulação e avaliação de políticas nos núcleos centrais do aparelho de Estado e resgatar a agilidade da gestão, da eficiência e da qualidade da prestação de serviços pela administração descentralizada.

Evidencia-se que este discurso é proferido por aqueles que compactuam do entendimento de que a crise está centralizada no Estado, reafirmando que a sua reestruturação seria a principal estratégia de resolução da mesma.

Nessa perspectiva, a estrutura administrativa do Estado seria redefinida com base no *New Public Management*, centrada nas ideias básicas de descentralização, delegação de autoridade, qualidade, eficiência, efetividade, atendimento ao cidadão e *accountability*, delimitando claramente os setores de atuação do Estado e respectivas competências e modalidades de administração.

O quadro, a seguir, sintetiza como ficaram definidas as funções dos setores do Estado brasileiro a partir da reforma administrativa:

SETORES DO ESTADO NO APARELHO ESTATAL	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES	TIPO DE GESTÃO IDEAL	FORMA DE PROPRIEDADE
Núcleo estratégico: setor que define leis e políticas públicas (poderes legislativo, executivo e judiciário)	Efetividade: garantia de que as melhores decisões sejam tomadas e cumpridas	Misto de administração pública burocrática e gerencial	Estatal
Atividades exclusivas: setor de serviços que só o Estado pode realizar (fiscalização, impostos, trânsito, subsídio à educação básica, etc.)	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Estatal
Serviços não-exclusivos: setor em que o estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e privadas (universidades, centros de pesquisas, etc.)	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Pública não-estatal
Produção de bens e serviços: setor das atividades econômicas lucrativas que ainda permanecem no aparelho de Estado	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Privada

Quadro 1 – Organização dos setores do Estado brasileiro
Fonte: Brasil (1995). Elaborado para este trabalho.

Com os elementos que foram destacados neste quadro, pretende-se traçar algumas considerações em torno do tipo de gestão e da forma de propriedade.

Em relação ao tipo de gestão, destaca-se o fato de que somente o núcleo estratégico conserva o caráter burocrático. Em vários momentos do Plano Diretor, a administração burocrática é criticada por seu excesso de formalismo e por seu rigor técnico. Contudo, ela também é ressaltada por seus princípios relacionados à avaliação de desempenho, à admissão pautada em rígidos critérios de mérito, a um sistema estruturado e universal de remuneração, ao treinamento sistemático e às carreiras. Estes princípios são considerados importantes para garantir a efetividade do referido setor. Ressalta-se que o núcleo estratégico se refere ao centro de poder e, além de definir as leis e as políticas públicas, precisa cuidar que as decisões tomadas sejam cumpridas. Corroborando, neste sentido, a própria definição de efetividade, apresentada no quadro, na qual explicita que as “melhores decisões” são tomadas por este setor, deixando claro, também, a separação entre os que elaboram e controlam e os que executam.

Portanto, a conservação de alguns princípios burocráticos seria conveniente como forma de garantir a centralização das decisões, uma vez que uma organização burocrática tem por definição ser um centro de decisões e de controle (ETZIONI, 1984) e, também, segundo o próprio Bresser Pereira em seus escritos nos idos anos 1960, uma estratégia de organização e dominação (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004). Nos demais setores onde deve predominar o princípio da eficiência e da flexibilidade e promoção da participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, adota-se a administração gerencial. Registra-se, sem que essa participação coloque em risco a hegemonia do centro das decisões.

A administração pública gerencial não descarta totalmente a administração burocrática. Ao contrário, conserva alguns dos seus princípios básicos e avança, principalmente, em relação aos processos, deixando de basear-se nos meios (ênfase dada pela burocracia) para concentrar-se nos resultados.

Quanto à forma de propriedade adotada na reforma, esta tem sido considerada como importante estratégia por aqueles que defendem a reforma gerencial do Estado. Nesse sentido, destaca-se as afirmações de Fleury (2003), quando coloca que, ao se tratar da provisão pública, há um problema para os governos em relação ao uso da propriedade pública ou privada, e destaca, da reforma da administração brasileira, o fato de se ter combinado as atividades que são exclusivas do Estado e as que não são com o tipo de propriedade. Além dos tipos de propriedades pública e privada, a autora ressalta que:

La novedad fue introducir la forma de propiedad pública no estatal, para designar que una forma híbrida de relación entre estado y mercado, que comparte subsidios y transferencias estatales, pero con un doble control por la competencia de mercado y por controles sociales directos. Estas nuevas formas no se confunden con el mercado por ser entidades públicas que serán transformadas em organizaciones sociales a ser contratadas para gerenciar bienes públicos financiados por el Estado. (FLEURY, 2003, p. 102).

Para a autora, estas medidas garantem a efetivação dos quatro processos básicos da reforma do Estado que são: a) a redução do tamanho e das funções do Estado; b) a diminuição do grau de interferência do Estado; c) o aumento da capacidade decisória do governo (governança); d) e aumento do seu poder (governabilidade).

Nessa afirmação, fica evidente a defesa de um governo centralizador, embora não centralizado (controvérsia permitida pelas artimanhas da administração), e atrelado a forte presença do mercado regulando a economia e direcionando as políticas sociais.

A introdução da propriedade pública não-estatal para o setor de serviços não-exclusivos do Estado é considerada uma importante estratégia da reforma brasileira que se realiza mediante o processo denominado publicização. Na publicização, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se apenas como regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde (BRESSER PEREIRA, 1997). Nesse processo, as atividades do Estado são transferidas para uma entidade pública não-estatal, qualificada como organização social e/ou agência executiva, e são acordadas mediante os contratos de gestão³⁹.

Para Bresser Pereira (1997), a propriedade pública não-estatal é uma alternativa à privatização, uma vez que comporta atividades da área social e científica, que não são exclusivas e nem envolvem poder do Estado, que podem ser

³⁹ O contrato de gestão originou-se na França como consequência de uma das recomendações do Relatório Nora, de abril de 1967. Esse documento foi produzido por um Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais organizado pelo governo francês com o objetivo de melhorar a situação de suas empresas, que apresentavam sintomas de deterioração provocada pelo excesso de formalidades e controles por parte do poder central. Também é denominado de contratos de empresa, contratos de programa e contratos de plano. Este tipo de contrato foi adotado por países cuja influência francesa era marcante, e depois utilizado na Argentina, México, Índia, Coréia e outras partes do mundo. A experiência do Brasil nesta matéria começou na década de 1980. A primeira proposta de contrato de gestão foi elaborada pela Rede Ferroviária Federal em 1983 e a segunda em 1991, entre o governo Collor e a Companhia Vale do Rio Doce. (SARAVIA, 2005).

controladas não apenas pela administração pública gerencial como também por meio do controle social e da constituição de quase-mercados.

Segundo consta no Plano Diretor, a realização dessa transferência permitiria lograr maior qualidade na prestação de serviços ao cidadão-cliente. Isto porque a autonomia permitiria: responsabilizar os dirigentes desses serviços; proporcionar maior controle dos serviços por parte da sociedade, que participaria dos conselhos de administração e, também, ajudaria no financiamento via compra de serviços e doações; e, por fim, promover maior parceria entre Estado, a organização social e a sociedade a que serve. Diante disto, um importante fator para a promoção do envolvimento da sociedade é a participação⁴⁰. Esta é entendida como “essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional.” (BRASIL, 1995, p. 55).

Das ideias básicas na aplicação do modelo gerencial – descentralização, delegação de autoridade, qualidade, eficiência, efetividade, atendimento ao cidadão e *accountability* – algumas considerações são tecidas a seguir.

A ênfase na eficiência é uma das grandes preocupações do modelo gerencial. A eficiência pode ser considerada a expressão do racionalismo, ou seja, a aplicação das técnicas para o alcance da efetividade. No caso da reforma brasileira, observa-se que a responsabilidade pela realização da eficiência fica delegada aos setores encarregados pela execução das ações decididas no núcleo estratégico. Uma segunda característica, que complementa o procedimento anterior no sentido de dar mais autonomia aos executores, é a aplicação da descentralização. Entretanto, essa descentralização apresenta apenas uma desconcentração de ações de forma a agilizar a operacionalização e dar mais responsabilização ao funcionalismo público e à sociedade civil. Em termos administrativos atuais, trata-se de “espalhar” a pirâmide hierárquica, antes tão vertical, numa falácia de distribuição de poderes mediante o aumento da figura dos gerentes.

A ideia de qualidade é empregada mediante critérios da qualidade total⁴¹ no setor público. A qualidade total busca promover a adesão de todos aos objetivos da empresa, por intermédio da abertura de espaços à intervenção dos trabalhadores.

⁴⁰ Nessa perspectiva, estrategicamente, a reforma retoma o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, que enfatiza além da qualidade total a questão da participação.

⁴¹ Modelo gerencial que se utiliza dos conhecimentos das teorias psicossociais, da administração científica de Taylor, do controle estatístico de qualidade do processo de Walter A. Shewart, nos trabalhos sobre qualidade de Deming e nos conceitos sobre comportamento humano de Maslow.

Entretanto, tal intervenção restringe-se ao gerenciamento da rotina e a aplicação de técnicas, sendo controlados por meio da exigência de comprovação por fatos e dados, da mensuração e quantificação, da ênfase nos resultados e, principalmente, da definição de normas e padrões⁴². Considera-se que o seu emprego no setor público colabora para a manutenção das formas hierárquicas de poder, a separação entre concepção e execução e, também, para promover a competitividade entre as instituições promotoras de serviços que são direitos do cidadão.

Nos documentos da reforma brasileira, a referência ao cidadão é feita como cidadão-cliente⁴³, e é visível que a sua participação é secundarizada tanto nas indicações do que realmente deveria ser feito para a sua plena efetivação como diante das auto-atribuições estatais⁴⁴. Apesar de isto indicar que ainda não se admite uma concepção de cidadão coletivo, capaz de participar das decisões relacionadas aos rumos das políticas públicas, não se constitui numa contradição, pois, se o modelo é gerencial, o planejamento é estratégico e subsistem algumas características burocráticas; não há mesmo muito espaço para a presença atuante do cidadão.

Em relação ao termo *accountability*⁴⁵, este aparece no Caderno MARE/1 (BRESSER PEREIRA, 1997) com o significado de responsabilização, sendo esta atribuída ao posicionamento dos políticos e burocratas diante da sociedade. A responsabilização, no documento, está vinculada à capacidade de governabilidade, ou seja, capacidade política de governar contando com legitimidade da sociedade. Considerando a complexidade do termo, pretende-se apenas destacar que, no conjunto das intenções e proposições da reforma, este aparece vinculado à noção de prestação de contas e responsabilidade delegada, já que os canais e mecanismos de participação e avaliação do cidadão são ínfimos. Há que se considerar, que a

⁴² A padronização é um elemento fundamental para o controle da qualidade, pois ao padronizar as rotinas é possível manter o trabalho e o trabalhador sobre controle e vigilância de uma forma sutil e eficiente (OLIVEIRA, M., 1998).

⁴³ Ver: Caderno MARE/4 (BRASIL, 1997b), Caderno MARE/6 (BRASIL, 1997e) Caderno MARE/12 (BRASIL, 1998e).

⁴⁴ Ver: Caderno MARE/9 (BRASIL, 1997d, p. 8).

⁴⁵ Termo inglês, cujo significado não tem tradução exata em português. Tem sido traduzido como responsabilidade, responsabilização, respondabilidade, responder pelas ações, prestação de contas etc. É comum empregar o termo para enfatizar a atividade do administrador público em prestar conta de sua gestão para a população. Enquanto conceito e prática, tem origem na gestão empresarial e diz respeito à prestação de contas centrada nos resultados, numa lógica de racionalidade produtiva econômico-financeira. Nas últimas décadas, o termo vem sendo adotado nos domínios de política social, considerados bens sociais comuns, como a educação e a saúde. (DÁLIA, 2005).

responsabilidade delegada, viabilizada principalmente por meio do setor público não-estatal, desconcentra e pulveriza as responsabilidades dificultando identificar a quem cabe a responsabilização. Avalia-se que tal intento beneficia o Estado, desonerando-o de algumas responsabilidades sociais.

O modelo gerencial é proposto mediante argumentos ligados à superação de uma gestão burocrática centralizadora e não flexível; o planejamento estratégico, como o modelo que substituiria o planejamento ocasional. Entretanto, convém ressaltar que, na definição da teoria administrativa que abriga o planejamento estratégico – a Teoria Neoclássica –, este se caracteriza por ser definido pela cúpula organizacional, em nível institucional; o que demonstra sua utilidade como instrumento centralizador de decisões.

Os procedimentos indicados nos documentos brasileiros sinalizam certo afastamento do aparelho do Estado de alguns de seus serviços exclusivos, alicerçado no discurso da descentralização e da participação, trazendo novas modalidades de relação entre o público e o privado e a introdução de novos modelos de gestão. Porém, sem que o governo deixe de ser o centralizador das decisões, viabilizado por meio do que ficou estabelecido como competência do núcleo estratégico.

É admissível a afirmação de Francisco de Oliveira (1998), em relação ao governo de FHC, ao dizer que este é definido pelo neoliberalismo e que sua ideologia e programas não são antiestatistas e nem conduzem à primazia do mercado, já que o neoliberalismo não se impõe sem uma forte intervenção estatal. A lógica implícita no governo FHC se caracteriza mais pela imposição autoritária do Executivo do que pelas demais formas de representação política e, igualmente, pela menor participação da sociedade civil nas decisões ou gestão propriamente dita.

No geral, a reforma da administração pública brasileira se configura em um processo pautado nos requerimentos e demandas das políticas econômicas e sociais em curso, com forte influência dos ajustes neoliberais. Esta reforma está estreitamente vinculada ao requerimento da competitividade global. Porém, o novo modelo econômico do país, com o objetivo de realizar a sua inserção competitiva no mercado mundial “[...] não rompeu com a tendência de estagnação da econômica nacional instalada a partir da década de 1980”, conforme afirmação de Pochmann (2006, p.128). O autor considera, ainda, que, no processo de reformulação do setor público, a questão social ficou subordinada ao desempenho econômico, mediante a

adoção do programa de ajuste das finanças com restrição orçamentária para as políticas sociais.

Isto indica a prevalência da atuação do Estado no cuidado com a sustentação do capital e o lugar das políticas sociais no cenário econômico.

A seguir, busca-se averiguar as continuidades da reforma da administração pública brasileira no Governo que se segue após o período de FHC.

2.1.2 A Gestão no Governo Luís Inácio Lula da Silva

A partir do ano de 2003, o Brasil passa a ser governado por um representante do Partido do Trabalhador (PT) – Luís Inácio Lula da Silva – que se compromete a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira, orientadas por três eixos estratégicos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social, conforme Plano Plurianual – PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003b).

Neste Plano, consta que os principais problemas a serem enfrentados pelo Governo são: a concentração da renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. A realização das propostas para resolver estes problemas resultaria em: a) inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; b) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, baseado na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas, nos investimentos e na elevação da produtividade; e c) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado.

O modelo de desenvolvimento pretendido requer um “Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social e fiscalmente sustentável, a partir das reformas que a sociedade apoiar” (BRASIL, 2003b, p. 8). Para o Governo, não há preocupação em delimitar o tamanho do Estado, o importante é que seja condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico, pois a responsabilidade sobre a crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança,

presentes na sociedade brasileira, são atribuídas “a incapacidade do Estado em assegurar os direitos civis e sociais básicos” (BRASIL, 2003b, p. 9). E, para combater o desperdício e a corrupção, deve ser eficiente, ágil e controlado pelos cidadãos (BRASIL, 2003b, p. 27).

Para a construção deste Estado, a equipe governamental entende ser necessário promover uma transformação da gestão pública, a fim de se estabelecer e disseminar conceitos e práticas que organizem toda a administração, desde o planejamento até o controle, perpassando todo o ciclo do gasto público. Diante disto, foi elaborado um plano de gestão pública, denominado “Plano de Gestão do PPA 2004-2007”, que tem por objetivo apresentar o modelo de gestão do PPA, seus principais conceitos e marco legal. Por sua vez, este Plano tem por referência o documento “Gestão Pública Para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula”, elaborado em 2003.

Em relação à gestão pública, estes documentos declaram que serão necessárias transformações significativas a fim de reduzir o déficit institucional (ausência do Estado onde este deveria estar atuando) e ampliar a governança, para alcançar mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. Dentre os princípios orientadores da gestão pública, o que se refere ao tipo de gestão pretendida admite o pluralismo de instrumentos, ferramentas e metodologias. O que irá determinar a escolha será o tipo de problema identificado no diagnóstico “[...] ao invés da adoção, a priori, de modismos gerenciais que possam induzir à transplantação acrítica de ideias e soluções.” (BRASIL, 2003c, p. 13).

O anúncio é de que a metodologia da gestão pode ser diversificada, contando com mecanismos não necessariamente institucionalizados, a depender do problema a ser enfrentado. Mas, quais seriam esses instrumentos e metodologias? É possível levantar diversos termos, nos documentos citados, que demonstram o caráter metodológico presente, estando alguns listados a seguir: planejamento estratégico⁴⁶, eficiência⁴⁷, orientação para resultados⁴⁸, controle gerencial⁴⁹, controle social⁵⁰, cidadão como o foco da ação pública⁵¹, burocracia governamental⁵².

⁴⁶ “A Presidência da República, em conjunto com o MP e demais órgãos do Poder Executivo, orienta e coordena a gestão estratégica do processo de planejamento.” (BRASIL, 2004c, p. 11).

⁴⁷ “A eficiência é fazer mais e melhor com os recursos disponíveis, que são escassos em função da restrição fiscal e do desperdício no âmbito do Estado. Eficiência é um princípio claramente republicano que busca um melhor aproveitamento dos recursos dos cidadãos em seu próprio benefício. (BRASIL, 2003c, p. 10).

Embora declarado não ser preocupação do Governo definir um modelo específico para a condução da gestão, sabe-se que toda e qualquer organização pública é regida por algum parâmetro administrativo. Cabe observar, ainda, que qualquer modelo adotado é categoricamente inseparável dos objetivos mais amplos da organização, pois não se efetua um planejamento sem um fundamento teórico-metodológico que o oriente e que justifique sua razão de ser. Ainda que se tenha uma pluralidade metodológica, seus elementos não convivem e não levam ao alcance dos objetivos, se não guardarem certa coerência harmonizada por uma raiz teórica, ou melhor, uma concepção de mundo.

Os termos presentes nos documentos e seus respectivos desdobramentos em objetivos e ações, que não serão aqui detalhados, dão mostras da inevitável presença de velhos elementos das teorias administrativas, da burocracia e do emergente modelo gerencial. Se por razão da inevitabilidade ou se por força conjuntural, os indícios nos termos permitem afirmar que há um modelo predominando, que é o gerencial e com alguns elementos que reportam, especialmente, ao *Public Service Orientation*.

O *Public Service Orientation* se constitui numa tendência dentro do modelo gerencial. Ferlie et al (1999) coloca que a *Public Service Orientation* é uma nova variante da administração pública que, dentre outras características, enfatiza a responsabilidade dos serviços para usuários locais e cidadãos (não consumidores); preocupa-se com a opinião dos usuários; dá ênfase à trabalhos comunitários; busca garantir a participação; e, apresenta descrença quanto o papel do mercado nos serviços públicos. Ainda, segundo a autora, essa variante é oriunda do setor privado e é bem aceita pelos defensores de centro-esquerda, na administração pública.

⁴⁸ “Nas organizações do Poder Executivo Federal, o Plano de Gestão Pública deverá contemplar, no médio e longo prazos, a redefinição das estratégias, a recomposição da força de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados.” (BRASIL, 2003c, p. 8).

⁴⁹ “Desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional.” (BRASIL, 2003c, p. 10).

⁵⁰ “Para a incorporação do controle social faz-se necessário a criação e o funcionamento de mecanismos de participação e consulta que propiciem a interação entre os diversos atores do processo de planejamento.” (BRASIL, 2004c, p. 11).

⁵¹ “A conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública.” (BRASIL, 2003c, p. 7).

⁵² “Em síntese, a construção de uma burocracia governamental condizente com os anseios da sociedade brasileira é possível.” (BRASIL, 2003c, p. 24).

Os fatores mais evidentes da presença deste modelo na gestão pública brasileira estão nas preocupações com a participação, a democracia e o foco no cidadão⁵³. Na transformação da gestão pública proposta, o cidadão não é considerado como ‘mero consumidor de bens ou serviços públicos’, mas sim como seu ‘beneficiário principal’ (BRASIL, 2003c, p.12) e com a possibilidade de participar das decisões, no âmbito da esfera pública local, que afetam suas necessidades e da comunidade.

Avalia-se que é parte inerente ao momento do capitalismo a necessidade crescente de renovar seus mecanismos “democráticos”, de forma que a participação e a maior atenção ao cidadão sejam elementos que precisem ser valorizados. Promover essa valorização tem se mostrado necessária tanto na área da administração pública como na área produtiva.

Entretanto, apesar desse perfil da gestão, voltado para o usuário dos serviços públicos numa perspectiva mais democrática, com discurso de participação desse beneficiário, quando se observa a aplicação das políticas sociais que assumem caráter de focalização, verifica-se a ênfase no cidadão consumidor. Nesse processo, encontra-se uma vinculação entre decisões/orientações para gestão pública com as necessidades do modelo produtivo e crescimento econômico, nas ações propostas em prol do desenvolvimento e que demonstram uma grande determinação em colocar o país, definitivamente, no prumo capitalista emergente. Destaca-se, a seguir, três itens do PPA 2004-2007 eleitos como capazes de sintetizar essa vinculação:

44. Com os ganhos de produtividade, gera-se o excedente que, em princípio, pode transmitir-se a maiores rendimentos das famílias trabalhadoras, por meio da redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massa, da elevação salarial, e da elevação da arrecadação fiscal que pode ser destinada a gastos sociais.

45. Se os mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras funcionarem a contento, pode-se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras / ampliação da base de consumo de massa/ investimentos/ aumento da produtividade e da competitividade/ aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras – ou, em resumo, um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimento.

⁵³ Quanto ao conceito da participação e sua relação com a cidadania, ver Aranda (2009).

[...] 49. O círculo virtuoso entre investimento e consumo, originado no aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, depende da elevação dos salários reais e demais rendimentos diretos e indiretos auferidos pelas mesmas. A escassez de postos de trabalho e as demais falhas nos mecanismos de transmissão de aumento de produtividade a rendimentos dos trabalhadores significam, para o funcionamento do referido círculo, a necessidade de que o governo pratique políticas sociais que compensem essas fragilidades. Por essa razão, as políticas de inclusão social e de redução das desigualdades, que têm como maior objetivo justiça social, são ao mesmo tempo indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa. (BRASIL, 2003b, p. 15-16).

O giro desse “círculo virtuoso” coloca os trabalhadores apenas na condição de consumidores que, por meio do consumo e decorrente submissão as taxas de juros embutidas nas mercadorias, contribuem para manter viva a produção no modelo da acumulação flexível que, somadas as tramitações financeiras mundializadas, resulta no que Chesnais (2003) denomina de novo regime de acumulação.

3 MANIFESTAÇÕES DAS ORIENTAÇÕES DECORRENTES DA CRISE DO CAPITAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA PELA VIA DA GESTÃO

Mediante a crise estrutural do capital, o setor educacional também é questionado em relação aos objetivos a serem alcançados, aos conteúdos propostos, ao modelo de gestão da educação e da escola e as formas e enfoques do financiamento.

Em decorrência disto, assistiu-se, ao longo dos anos 1970, 1980 e 1990, a uma vasta discussão a respeito de reformas, necessárias para a educação, que foram se tornando temas recorrentes na justificação e formulação de políticas para diversos países, principalmente da América Latina. Tais discussões, acentuadas nos anos 1990, podem ser verificadas nas publicações de estudiosos da área e de empresários, em eventos promovidos por grandes organismos internacionais e, principalmente, nos documentos do Banco Mundial que sistematizam a grande narrativa neoliberal de vinculação entre educação e produtividade, numa clara visão economicista (MIRANDA, 1997).

No Brasil, apesar do processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia ter sido deflagrado no governo Collor (1991-1992), a implementação das recomendações para o setor educacional, referentes às dimensões pedagógicas, administrativas, financeiras e da própria relação entre ação estatal e educação pública, já vinha ocorrendo, principalmente, por meio dos programas co-financiados por organismos como o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), responsáveis mais diretos pelo financiamento às políticas públicas e, também, pela propagação dos ajustes econômicos.

Consoante a relação funcional entre educação e desenvolvimento econômico, os programas direcionados para a educação são projetados no interior de programas maiores ou a eles estão atrelados. O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), implantado em 1974, é um exemplo disso, pois, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias da Região Nordeste (ROSAR, 1995), tinha dentre suas intenções e ações o fortalecimento da infra-estrutura econômica e dos equipamentos sociais, este último realizando intervenções na educação, saúde e abastecimento de água.

Nessa perspectiva, entre os anos 1970 e 1980, alguns programas podem ser destacados como o Edurural, o Monhangara e o Projeto Nordeste. Tais programas incidiam sobre diversos processos educacionais, como: o da descentralização que transferia os encargos da União para os estados e municípios; o fortalecimento do planejamento no setor educacional, adotando o modelo do planejamento estratégico; a redução da reprovação e da evasão escolar por meio da melhoria da qualidade do ensino básico; a prioridade dada às séries pertinentes ao ensino fundamental; a formação/qualificação de gestores e professores.

A intervenção do Banco Mundial, ainda que mediante os interesses e particularidades das políticas internas do país, contava com a anuência dos Governos, desse período, na realização de um processo de gestão da educação brasileira, no qual oferecia parâmetros para a definição das políticas educacionais e introduzia novas práticas de administração da educação. Com isto colaborava para a instalação das mudanças em processo, para a reestruturação da ordem produtiva, para o apregoado combate à pobreza e para a delimitação da atuação do Estado nas políticas sociais.

Do trabalho de Cabral Neto (1997), sobre o Projeto Nordeste, é possível extrair que características das novas orientações para a atuação do Estado em relação às políticas sociais e alguns de seus princípios, como a descentralização e a participação da população, já se faziam presentes nos planos governamentais desde o penúltimo governo militar (Presidente Ernesto Geisel/1974-1979). O autor ressalta a pressão exercida pela sociedade civil por seus direitos, resultante do processo de democratização do país nos anos 1980, mas deixa evidente também que o discurso da participação era uma atitude própria da forma de ser do Estado atual.

As lutas sociais, em finais dos anos 1970 e nos anos 1980⁵⁴, perderam força no início dos anos 1990, e as negociações com o Banco Mundial foram retomadas no governo de Fernando Collor de Mello, bem como a investida mais direta do projeto neoliberal no país. Com isto, o setor educacional recebe, com mais ênfase e refinamento, os princípios e as orientações advindas do processo de reforma em andamento desde os anos 1970.

Processo esse que ganha novo impulso com a realização das grandes conferências de educação⁵⁵, iniciadas em 1990 com a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia). As Conferências se constituem em via pela qual tanto as propostas/orientações para a educação, alinhadas ao receituário dos organismos vinculados ao capital, são legitimadas, como de cobrança sobre o cumprimento dessas orientações. Destaca-se a participação, por meio de patrocínio e apoio, do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que é a agência da ONU (Organização das Nações Unidas) especializada em educação. Também estão presentes, nesses eventos, o

⁵⁴ Os anos finais de 1970 e a década de 1980 foram um período de construção das bases para a redemocratização do país como resistência a ditadura militar. Com isso assistiu-se a retomada da organização sindical, ao surgimento das denominadas comunidades de base nos bairros, de movimento pela Anistia, movimentos de educadores, de reorganização partidária, e a criação de diversos movimentos sociais importantes para o processo constituinte dos anos 1980 (GOHN, 2009). A exemplo, cita-se: o surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); a criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), em 1977, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 1976, da Associação Nacional de Educação (Ande), em 1978; o movimento das “Diretas Já”; a criação do Partido dos Trabalhadores (PT); a formação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública; a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), dentre outros.

⁵⁵ Segundo Nogueira (2001, p. 460), “de 1990 a 1996, a ONU e seus organismos promoveram doze conferências mundiais abrangendo questões que se tornaram de maior impacto no plano dos problemas sociais [...]”. A primeira delas foi a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien/1990).

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A Conferência Mundial de Educação para Todos estabeleceu um marco de referência para os demais encontros, por apresentar proposições em torno das quais buscou gerar consenso e firmar compromissos por parte dos países participantes (participaram 155 países). Os objetivos apresentados reforçam a fundamentalidade da educação básica, o enriquecimento dos valores morais e culturais comuns e a ideia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Convém reafirmar que a ênfase na educação básica fundamenta-se no paradigma de desenvolvimento humano, ou seja, no entendimento de que o desenvolvimento humano é condição para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a satisfação das necessidades básicas, via educação básica, seria o suporte para a melhoria da qualidade de vida das populações o que, por sua vez, garantiria o crescimento econômico.

O Brasil, signatário do documento da Conferência em Jomtien, não havia cumprido, até o início de 1993, os acordos estabelecidos na mesma. O Ministro da Educação do Governo de Itamar Franco – Murilo de Avelar Hingel – ao participar da Conferência de Educação para Todos, na China, em março de 1993, assume o compromisso de apresentar um plano de educação para o Brasil. Em dezembro de 1993, aconteceu a Conferência de Cúpula “Educação para Todos” de Nova Delhi, na Índia, com a participação dos nove países em desenvolvimento de maior população no mundo⁵⁶, na qual foi apresentado o Plano Decenal brasileiro.

Para Saviani (1999, p. 80), o Plano Decenal parece ter sido formulado mais em “[...] função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” do que para o enfrentamento dos problemas da educação.

Em verdade, o Plano Decenal de Educação para Todos torna-se apenas mais uma evidência da trajetória de introdução das mudanças necessárias na educação que já vinha ocorrendo, independentemente dos momentos políticos vividos no país, na segunda metade do século XX.

⁵⁶ São eles: Brasil, China, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia (BRASIL, 1994).

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, na Presidência (1995-2002), e de Paulo Renato de Sousa, no Ministério da Educação, o processo da reforma ganhou força e concretude. Ocorre um casamento entre as propostas do governo e as orientações do Banco do Mundial que, nesse período, desempenhava função estratégica no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

O Banco Mundial declarou seu “apoio” aos esforços brasileiros para consolidar a estabilização, por meio de reformas estruturais setoriais e macroeconômicas no documento denominado *Country Assistance Strategy (CAS)*⁵⁷, do ano de 1997, reforçando o apoio que já havia sido manifestado no CAS de 1995. Consta no CAS/1997 que, assim, o Brasil poderia “estabelecer condições para um crescimento direcionado ao setor privado e políticas de redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 95) e seleciona, como prioridade setorial de longo prazo, a educação básica. A proposta desta prioridade

[...] resulta da compreensão – amplamente partilhada pelas autoridades – de que o progresso na educação é um requisito central para sustentar o crescimento a longo prazo assim como para aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade de renda. (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 95).

A ênfase na educação básica, entendida pelo Banco Mundial como educação primária, já vinha sendo defendida desde os anos de 1970, e, segundo Fonseca (1998, p. 59), “a questão tomou força nas décadas seguintes, especialmente no que se refere à importância do ensino primário para a sustentabilidade mundial e a ‘saúde familiar’, compreendida como diminuição do número de filhos”. A manutenção dessa preferência, ainda segundo a autora, é reforçada pela percepção da relevância social desse nível de ensino para a formação de hábitos e atitudes, visando o desempenho profissional, e pela taxa de retorno econômico atribuída ao nível primário⁵⁸.

⁵⁷ Documento organizado pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) especificamente para cada país tomador de seus empréstimos, no qual estão descritos: as estratégias para os empréstimos, os planos para os ajustes estruturais e os projetos de investimentos na área social.

⁵⁸ Segundo Fonseca (1998, p. 60), “o Banco utiliza-se de estudos do tipo custo-benefício realizados por teóricos do capital humano e que atribuem ao nível primário maior taxa de retorno individual e social.”

Para o Banco Mundial, os baixos níveis de educação são fatores determinantes dos altos índices de pobreza. Conforme consta no CAS/1997, esse baixo desempenho é atribuído à desigualdade dos gastos com educação, que não leva em conta custos e níveis de matrícula (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998). Questão esta que seria “resolvida” com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito legal, e, por que não acrescentar, com Programas financiados pelo próprio Banco.

Ao abordar a situação da educação brasileira, o CAS/1997 apresenta uma descrição dos índices alarmantes de analfabetismo, de reprovação e de evasão, que denomina de “pobre desempenho”. Diante desse quadro, o Banco, “como apoio à educação”, define algumas linhas de ações a serem implementadas em parceria com o governo brasileiro:

O Banco procurará desenvolver uma parceria de longo prazo com o governo para que seja atingida a meta da educação primária para todos por volta do ano 2007. O horizonte dessa parceria vai além do período estabelecido nesse CAS de maneira a permitir o desenvolvimento institucional e **assegurar continuidade** das políticas de educação e prioridades nos gastos **através das administrações subsequentes**;

O apoio do Banco focalizará nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, tendo como meta o desenvolvimento da primeira infância, educação básica e **talvez** educação secundária;

O Banco apoiaria os esforços do governo para obter esses resultados através de um aumento de tempo de instrução e qualidade de ensino, incluindo aumento de oportunidades de aprendizado para os pobres. Isso vai exigir uma definição melhor da transparência nas contas nos níveis nacional e subnacional (estadual), um **aumento da participação do setor privado e da sociedade civil na educação e no melhor gerenciamento das escolas**. (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 123-124, grifo nosso).

Orientações do Banco Mundial e proposições do governo FHC para a política educacional brasileira guardavam estreitas relações que se concretizaram em diversos programas e, também, na própria legislação. É o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN ou Lei nº 9.394/96), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef

ou Lei nº 9.424/96) e do Plano Nacional de Educação (PNE ou Lei nº 10.172/2001)⁵⁹.

Em relação aos programas, destacam-se à época: Toda Criança na Escola, propondo a Aceleração da Aprendizagem, o atendimento as escolas rurais multisseriadas, o regime de Progressão Continuada, a Alfabetização Solidária e a Educação para Qualidade do Trabalho; o programa Guia do Livro Didático; o programa Bolsa Escola, para assegurar a permanência da criança na escola; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que repassa recursos diretamente às escolas; programa Renda Mínima; o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA); o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP); entre outros.

Desses programas, alguns atendem todas as regiões brasileiras e outros são restritos a algumas delas, como é o caso do FUNDESCOLA. Também, a maioria se destina apenas ao ensino fundamental e tem a participação financeira do Banco Mundial.

Em relação aos empréstimos, Cury (2002) faz uma importante observação a respeito da dependência decorrente destes. O autor afirma que esta dependência não pode ser desprezada, mas também não pode ser superdimensionada, tanto por conta dos diferentes governos próprios do federalismo, quanto pela presença da massa crítica – gerada, sobretudo, pelos programas de pós-graduação – que tem atuado nos órgãos governamentais ou na elaboração de críticas acerca da autonomia dos Estados Nacionais.

Contudo, reafirma-se que, nos anos 1990, as mudanças educacionais que vinham sendo gestadas, desde os anos 1970, assumiram mais plenamente forma e conteúdo, principalmente por meio da relação entre legislação e ações governamentais. Marcadamente, assistiu-se a inovação da gestão educacional e da gestão escolar, como um todo, que, além das orientações políticas globalizadas, recebia também os paradigmas de gestão do trabalho e do trabalhador da acumulação flexível.

Na gestão educacional, ocorreu a ampliação da participação de outros setores da sociedade e a constituição de espaços colegiados tanto para o acompanhamento de

⁵⁹ Não se desconsidera aqui o amplo movimento da sociedade com propostas para a LDB e o PNE, contudo o que prepondera são as orientações ligadas aos requisitos dos grupos econômicos.

ações implantadas decorrentes de políticas de descentralização (como o FUNDEF e a Merenda Escolar) como para a gestão da própria escola (Colegiado Escolar e o impulso dado à Associação de Pais de Mestres, que passou a ser considerada Unidade Executora). Observa-se que tais medidas não traziam a intenção de promover a genuína participação e decisão dos envolvidos/solicitados, mas sim de funcionar como ação regulatória.

Para a gestão escolar, especificamente, além da participação, a autonomia da escola é outro princípio enfatizado (ambos reivindicados nos anos 1980, porém ressignificados no ideário neoliberal). No conjunto das políticas pautadas pelas orientações oriundas dos organismos internacionais, geralmente organizadas em forma de programas, o princípio da autonomia assume características ligadas ao movimento “Escolas Eficazes⁶⁰”. Esse movimento investigava quais escolas estavam alcançando êxito ao ensinar crianças de classe social desfavorecida. Diversos pesquisadores estiveram envolvidos em torno desse questionamento, e, em síntese, os resultados dos estudos apontam as seguintes características de uma escola eficaz, divulgadas no Brasil por Mello (1994, p. 27):

- 1) presença de liderança; 2) expectativas em relação ao rendimento do aluno; 3) tipo de organização, atmosfera ou clima da escola; 4) natureza dos objetivos de aprendizagem perseguidos; 5) distribuição do tempo; 6) tipo de acompanhamento e avaliação do aluno; 7) estratégia de capacitação de professores; 8) relacionamento e suporte técnico de instâncias da administração do ensino (distrito/região); e 9) apoio e participação dos pais.

Essas características passaram a fazer parte de programas realizados no Brasil afora, incorporados metodologicamente em forma de objetivos estratégicos, de valores, de planejamento, de ações. A exemplo, cita-se a reforma educacional de Minas Gerais – Promoção da Autonomia Escolar em Minas Gerais (1992-1993) – cujo objetivo era atingir um novo patamar de gestão educacional “[...] com instituições escolares mais autônomas e competentes para definir e executar o seu projeto pedagógico e responder publicamente pelos resultados.” (CADERNOS EDUCAÇÃO BÁSICA, 1993a). Objetivo este pertinente ao das Escolas Eficazes, conforme apresentado por Mello (1994, p. 27), no qual se busca “[...] capacitar a

⁶⁰ Estados Unidos e Inglaterra, anos 1980.

escola para o exercício de uma autonomia responsável, que envolve formular seu próprio plano de desenvolvimento e responder pelos resultados de avaliações externas de aprendizagem”.

O FUNDESCOLA também é um exemplo de assunção das características das Escolas Eficazes, tendo incorporado no seu produto – o PDE – os pilares da escola eficaz organizados nos seguintes eixos: liderança, foco no aluno, fatos e dados, melhoria contínua e trabalho em equipe (BRASIL, 2002b, p. 13).

Final dos anos 1990 e primeiros anos do século XXI, a educação prossegue no mesmo curso, uma vez que, apesar da mudança de governo a partir de 2003, as proposições do Banco Mundial continuaram presentes na política educacional brasileira, mediante a continuação do financiamento de diversos programas. Conforme consta no documento Estratégia de Assistência ao País (EAP) para os anos fiscais de 2004-2007, que foi organizado em torno do Plano Plurianual (PPA) – Um Brasil de Todos – do Governo Lula, houve um avanço das reformas nos últimos oito anos. Avanço que teria proporcionado uma base sólida para o novo governo que, em um curto espaço de tempo, “[...] demonstrou notável compromisso com uma firme gestão macroeconômica e com o progresso social.” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 17).

As ações para o combate à pobreza são desenvolvidas fortemente nas áreas da saúde e da educação. Nessa direção, o apoio do Banco à educação está confirmado no EAP/2004-2007 e considerado como prioridade. As ações para a melhoria na qualidade e nos resultados da educação continuariam sendo direcionadas para o ensino fundamental, ampliando gradativamente para ensino médio, primeira infância (mediante aplicação de projeto piloto) e ensino superior (apoio ao maior acesso às universidades privadas e ao treinamento vocacional). Dentre as ações que o Banco daria apoio, há a manifestação em apoiar “a continuação da série de programas Fundescola” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 79), o objeto de estudo deste trabalho.

Assim, na análise dos avanços obtidos, apresentada no Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País, de 9 de dezembro de 2003, encontra-se a afirmação de que o Brasil apresentou um grande avanço educacional desde o início dos anos 1990, com um índice de mais de 97% de crianças e jovens frequentando a escola, porém:

Esses progressos, em vez de constituírem um corolário do crescimento econômico – que foi muito modesto durante o período – decorreram das mudanças nas políticas e do grande esforço do governo federal para incentivar a matrícula escolar, que englobaram programas de garantia de crédito para cada criança, como o FUNDESCOLA e o FUNDEF, combinados à descentralização eficiente para os estados e municípios. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 31).

Nesta afirmação, apesar de lastimar o não crescimento econômico e ressaltar a ação do governo federal, é possível entrever o intuito em exaltar a presença das orientações e financiamento do próprio Banco nos programas, ainda que não alcancem o êxito esperado.

Observando os Programas, citados neste trabalho, que foram implementados no decorrer das últimas três décadas do século XX, nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (ainda que não se tenha enfatizado programas realizados nas demais regiões), pode-se afirmar que os princípios orientadores da reforma administrativa, somados às orientações específicas para a educação, estiveram presentes nos mesmos. Os requerimentos para a reestruturação do capital são disseminados ou para o setor da administração pública ou para o setor educacional, principalmente, pela via da gestão das políticas e com a utilização do instrumento “planejamento estratégico”. Nesse caso, o planejamento estratégico não é utilizado como simples realização técnica, mas como o viabilizador da focalização, que é importante característica presente na implementação da política social.

Nesse quadro educacional, nos finais dos anos 1990, o FUNDESCOLA se formalizou, dando continuidade aos programas co-financiados pelo Banco com a ressalva de que, em relação aos programas anteriores, se ampliou em abrangência, conteúdo, técnicas de gerenciamento, produtos e subprodutos para a educação.

CAPÍTULO II

O PROGRAMA FUNDESCOLA

Em meio ao movimento de crise do capital e estratégias para sua superação, a educação é reformulada pela via da gestão, assimilando as características do modelo de gestão gerencial, predominante na orientação tanto para o setor produtivo quanto para o público estatal.

Nesse contexto, nos anos finais da década de 1990, o FUNDESCOLA se formalizou dando continuidade aos programas co-financiados pelo Banco Mundial com requinte maior, em relação aos programas anteriores, pois se ampliou em abrangência, conteúdo, técnicas de gerenciamento, produtos e subprodutos para a educação.

Este capítulo visa expor o objeto da pesquisa – o Programa FUNDESCOLA – quanto a sua elaboração, características, objetivos, abrangência e, principalmente, analisar a sua fundamentação teórico-metodológica e base ideológica, a fim de obter mais elementos que venham a contribuir para evidenciar as bases de sustentação do mesmo.

1 A FORMAÇÃO DO PROGRAMA

O FUNDESCOLA é um dos tantos programas vinculados aos acordos internacionais firmados, mais especificamente, entre o MEC e o Banco Mundial. Pode-se afirmar que o Programa foi sendo construído no decorrer das duas últimas décadas do século XX, a partir da implementação de outros projetos vinculados aos acordos de empréstimos firmados entre Banco Mundial e governos brasileiros do referido período.

De forma mais específica, o FUNDESCOLA dá sequência ao Projeto de Educação Básica para o Nordeste (Projeto Nordeste), que foi realizado em três etapas: Projeto Nordeste I (1980-1987), Projeto Nordeste II (1988-1993) e Projeto Nordeste III (1994-1998). No decorrer do Projeto Nordeste III, os técnicos do Órgão das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência (UNICEF), Banco Mundial e Projeto Nordeste passam a defender que a melhoria da educação fundamental requeria o fortalecimento da parceria entre pesquisa e ação.

Com base nessa defesa, em 1996, foi concebido o Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO), anunciando o objetivo de aliar a compreensão dos fatores que determinam o baixo desempenho do ensino fundamental do Nordeste, com estratégias para melhorar esse desempenho, tendo a participação dos diferentes atores envolvidos no processo (BRASIL, 1997a). Estudos específicos foram realizados na região Nordeste, a pretexto de obter compreensão mais profunda das causas dos problemas que geram a baixa qualidade do ensino no Brasil.

Os resultados obtidos pelo PPO⁶¹ foram publicados em um livro intitulado “Chamada à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste”. Esta publicação é apresentada como bemvinda naquele momento e quadro da educação, tanto por suas recomendações para reverter os altos índices de reprovação como pelas “importantes” reformas que a educação estava vivendo. As reformas se referiam à aprovação da LDBEN/96 e do FUNDEF e às iniciativas “progressistas” que diversos estados e municípios vinham realizando. O texto passa a ideia de que existe um entusiasmo coletivo, unânime e coeso, formando um grande consenso em função de “transformar e reformar o ensino fundamental em prioridade nacional” (BRASIL, 1997a, p. 23). Neste consenso, são enquadrados agentes das universidades, secretarias de educação, confederações trabalhistas e dirigentes municipais, contando, ainda, com o benefício dos recursos das agências internacionais.

Estão agrupados abaixo, em quatro grandes categorias, os principais problemas identificados pela pesquisa e as respectivas recomendações:

⁶¹ O CAS, do ano de 1997, cita a realização desta pesquisa e apresenta as principais limitações apontadas pela mesma: “pobre organização do sistema educacional nos níveis de estado e municipais; gerenciamento e clima para aprendizado ineficientes no âmbito da escola; demanda insuficiente de escolaridade de qualidade no âmbito da comunidade; preparação e motivação inadequadas do pessoal do setor da educação.” (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR, 1998, p.103).

- a) sistemas de ensino não direcionados à eficiência da escola – recomenda-se: garantir padrões mínimos de funcionamento; racionalizar o sistema público de ensino; elaborar propostas para áreas rurais e definir a escola como foco central da secretaria;
- b) falta de foco da escola na aprendizagem do aluno – recomenda-se: adotar modelo de gestão escolar com foco no aluno e estabelecer, na escola, ambiente propício ao sucesso;
- c) distanciamento entre escola e comunidade – recomenda-se: construir parceria entre escola e comunidade;
- d) inconsistência nas políticas para o magistério – recomenda-se: investir na qualificação e motivação dos professores e utilizar critérios técnicos para escolha de diretores.

Estas recomendações do PPO e o bom desempenho do Projeto Nordeste, dentre os demais empréstimos do Banco Mundial, conforme atestou o Tribunal de Contas da União (TCU)⁶² (BRASIL, 1999a), respaldaram a elaboração da proposta para um novo empréstimo, que se materializou no FUNDESCOLA, sendo destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Programa foi oficialmente lançado pelo Ministério da Educação e pelo Banco Mundial, em agosto de 1998, com a realização de um seminário internacional, em Brasília, que contou com a participação de prefeitos, secretários de educação, técnicos e delegados do Ministério da Educação. O seminário teve por objetivo “mobilizar as autoridades responsáveis e divulgar instrumentos, procedimentos e arranjos gerenciais necessários a uma bem-sucedida execução”, conforme afirmação de Antônio Augusto Neto que, na época, estava como coordenador técnico do Programa e interlocutor brasileiro junto ao Banco Mundial para a elaboração do mesmo (BRASIL, 1998a, p. 6).

⁶² Para o TCU, o bom desempenho do Projeto Nordeste se deve: à criação de uma direção geral e de coordenações estaduais para administrar o Projeto; à maior autonomia da representação do Banco Mundial no Brasil; à permissão do BIRD, em 1995, para remanejar recursos para os estados de melhor desempenho; à criação de instrumentos de gerenciamento do Projeto. Para a solução dos problemas que o Projeto Nordeste apresentava (desarticulação entre suas ações e falta de instrumentos de mensuração), foram feitas recomendações que foram incorporadas ao FUNDESCOLA. (BRASIL, 1999a).

2 OBJETIVOS, PRINCÍPIOS, AÇÕES E ABRANGÊNCIA

Alinhado ao discurso da modernização das organizações para o combate a sua ineficiência e ineficácia, o FUNDESCOLA tem por missão promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a equidade no ensino fundamental público das três regiões prioritárias, aumentando o desempenho educacional dos alunos.

Preocupado com a inserção competitiva e com a promoção da equidade no combate a pobreza, em alguns países, o Comitê Intergovernamental do Projeto Principal da Educação para América Latina e Caribe (PROMEDLAC V) coloca a eficiência, a eficácia e a equidade como os desafios para o desenvolvimento da educação, no início dos anos de 1990 (CADERNOS EDUCAÇÃO BÁSICA, 1993b). Portanto, a preocupação do Programa com a eficiência, a eficácia e a equidade retrata a absorção de duas preocupações básicas das políticas públicas, no movimento de modernização da educação, quais sejam: a inserção dos países na competitividade econômica do mundo globalizado, norteadas metodologicamente pelo parâmetro gerencial, somados com a dita promoção da equidade social, num entendimento de combate a pobreza mediante a “oferta” de iguais oportunidades.

A efetivação da missão do FUNDESCOLA ocorre por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação (BRASIL, 2002a). Esta missão está alicerçada sobre três princípios básicos que são:

- a) equidade – busca da igualdade de oportunidades, concretizada em dois momentos: na identificação dos contextos de ação, em que se cruzam critérios de equidade horizontal (grandes números de carentes educacionais) e equidade vertical (áreas críticas de marginalizados educacionais), e na aplicação de padrões mínimos de funcionamento das escolas;
- b) efetividade – ênfase nos resultados, pela conjugação dos critérios de eficiência (realizar o máximo com o mínimo de meios) e eficácia (realizar a coisa certa, atuando nas causas fundamentais dos processos) na condução das ações financiadas pelo Programa;

c) complementaridade – desenvolvimento de ações que funcionam em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação.

O Programa desenvolve suas ações de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o ensino fundamental⁶³, uma vez que visa desenvolver e dotar os sistemas educacionais com serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, tendo como foco o ensino aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e Secretarias de Educação (BRASIL, 2002a).

Para tanto, os recursos previstos destinam-se a financiar diversas ações, agrupadas em quatro grandes componentes: padrões mínimos de funcionamento das escolas⁶⁴; processo de desenvolvimento das escolas⁶⁵; planejamento e previsão de vagas⁶⁶; gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais⁶⁷.

Dentre as diversas ações, importa ressaltar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), por ser o principal produto do Programa traçado para orientar a gestão das escolas e das secretarias de educação. O PDE é definido como “processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar.” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19). Tendo por objetivo aprimorar a gestão da escola, anuncia-se como instrumento que vem auxiliá-la a se organizar de maneira eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e recursos, para reverter os altos índices de repetência, o abandono e a má qualidade da aprendizagem (BRASIL, 2002b). É por meio do PDE que se realiza a materialização nas escolas da lógica gerencial presente na política que engendra o Programa como um todo.

⁶³ Seus objetivos estariam apoiados e reforçados por um conjunto de instrumentos normativos e operacionais, como: LDBEN, FUNDEF, PNLD, PPO, PDDE, SAEB, e respondendo, ainda, às prioridades do PNE e ao CAS/BIRD. (BRASIL, 2002a).

⁶⁴ Ações: padrões mínimos de funcionamento das escolas; qualificação de professores; provisão de mobiliário e equipamentos básicos; financiamento das necessidades operacionais nas escolas; financiamento da adequação física das escolas.

⁶⁵ Ações: elaboração e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); financiamento do Projeto de Melhoria da Escola (PME); Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR).

⁶⁶ Ações: elaboração do microplanejamento; padronização de projetos arquitetônicos; construção e equipamentos de novas escolas.

⁶⁷ Ações: promoção da comunicação e mobilização social; programa para zona rural (Escola Ativa); promoção do desenvolvimento institucional de escolas e Secretarias de Educação; fortalecimento de Programas e Sistemas Nacionais de Informações Educacionais (SIED); Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).

Essa variedade de produtos “oferecidos” resulta numa intervenção abrangente e normativa do Programa, em relação aos sistemas educacionais, pois desencadeia ações, no âmbito da escola, que abarcam aspectos gerenciais, pedagógicos, rendimento dos alunos, provisão de insumos educacionais, instalações físicas e aplicação do planejamento estratégico. No âmbito das secretarias de educação, a intervenção incide sobre o planejamento geral, a elaboração de regimentos, dos planos de cargos e carreira, do sistema de dados e informações, da avaliação etc.

Para a disseminação de resultados (e ideologia) do Programa, havia um amplo sistema de comunicação e mobilização social constituído por revistas⁶⁸, boletim técnico⁶⁹ e programas de rádio⁷⁰.

O Programa possui três fases de execução com respectivos projetos que possuem características e estrutura programática semelhantes, porém com cronogramas diferenciados. Na primeira etapa, FUNDESCOLA I – 1998 a 2000, o objetivo anunciado era de “melhorar o desempenho do ensino público fundamental regular”, visando efetivar o acesso e a permanência, a melhoria da qualidade da escola e dos resultados educacionais, aprimorar a gestão das escolas e das secretarias estaduais em municipais de educação (BRASIL, 1998b, p. 10). Nesta fase, a ênfase está no fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem.

No FUNDESCOLA II – 1999 a 2004 –, o enfoque recai sobre a promoção da comunicação e mobilização social e sobre as secretarias de educação, com a implementação do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).

O FUNDESCOLA III – subdividido em fase A, de 2002 a 2006, e fase B, de 2006 a 2010 – apresenta como objetivo “elevar a capacidade das secretarias de educação em alinhar e focar suas políticas educacionais visando à efetividade e equidade de suas escolas” (BRASIL, 2002a, p. 12). A expectativa é a consolidação

⁶⁸ Cita-se a publicação de cinco fascículos de uma “fotonovela pedagógica” como parte integrante de uma revista de publicação mensal (Revista Nova Escola), nos quais descrevia os passos de elaboração do PDE.

⁶⁹ O Boletim Técnico é uma publicação mensal do MEC/BM/FUNDESCOLA que teve seu início ainda no período do Projeto Nordeste, com objetivo de disseminar as atividades, primeiramente, do Projeto Nordeste acrescentando, posteriormente, o FUNDESCOLA.

⁷⁰ Como estratégia para manutenção de uma Rede de Comunicadores pela Educação, o Programa realiza oficinas para locutores e produtores de programas de rádio, com o objetivo de mobilizar os comunicadores a darem maiores informações sobre a educação no município e, assim, estimular a participação da comunidade na vida escolar e fiscalização dos recursos. Também patrocina e orienta as pautas do programa “Escola Brasil”, distribui o “Manual do Radialista que Cobre Educação” e a radionovela “A Caminho da Escola”. (BRASIL, 2000a).

da proposta do Programa como uma política local, promovendo a internalização e a sustentabilidade de seus propósitos, uma vez que:

Como as intervenções visam a promover uma **profunda reforma educacional**, o fato mais revelador de que isso esteja realmente ocorrendo é a **incorporação**, por estados e municípios, dos produtos e novas práticas de trabalho, como **expressão** de sua política de melhoria do ensino fundamental. (BRASIL, 2003a, p. 21, grifo nosso).

Então, é esperado que, gradativamente, estados, municípios e escolas assumam como sua, e por sua própria conta financeira, a implementação das políticas associadas aos produtos do Programa. Isto significa que, ao assumi-las, essas esferas administrativas estariam legitimando e consolidando o emprego dos paradigmas contemporâneos de gestão na educação.

Em relação à macro política educacional, segundo matérias publicadas no Boletim Técnico (BRASIL, 1998a), os mentores do Programa compartilham do consenso, com nações em desenvolvimento, agências financiadoras internacionais, políticos e empresários de diversos países, de que a educação é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. Declaram, ainda, que há uma harmonia da agenda da política educacional brasileira com esse consenso internacional, em torno da prioridade da educação básica para o desenvolvimento econômico das nações. Desta forma, a nação brasileira entra na ciranda de uma política articulada entre os grandes Estados-nação, favoráveis à sustentação do crescimento econômico.

Essa harmonia reside nas proposições referentes à descentralização dos sistemas escolares, à definição de padrões nacionais de educação, à avaliação da aprendizagem, ao maior envolvimento dos pais e sociedade na administração escolar, ao aumento de investimento por aluno e à valorização dos professores, numa perspectiva de modernização da gestão dos sistemas educacionais.

Verifica-se, também, que, como parte desse compartilhamento no consenso sobre os rumos da educação, mentores do Programa assumem o discurso sobre o sistema educacional ser inoperante, dada à irracionalidade e à ineficiência do seu gerenciamento. Essa ineficiência da gestão seria, segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999), um dos principais responsáveis pelos altos índices de repetência e evasão e baixo nível de escolaridade da população.

Por meio de seus princípios, estratégias e forma de operacionalização, o FUNDESCOLA busca criar o consenso em torno da ideia de que a melhoria da educação estaria na adoção de parâmetros do mercado, com a aplicação das estratégias da empresa privada, reformuladas mediante a reestruturação produtiva, na gestão da escola pública. Por conseguinte, ao traçar o seu grande objetivo em favor da melhoria da qualidade do ensino fundamental, fê-lo com base no consenso sobre os rumos da educação que vigora na macroestrutura representado, entre outros, pelos organismos internacionais.

3 CARÁTER IDEOLÓGICO E CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Os elementos que compõem os princípios, os objetivos e as ações do FUNDESCOLA, bem como o momento histórico que o engendra, dão os indicativos sobre o caráter teórico, metodológico e ideológico que forma esse amplo projeto em prol da melhoria da qualidade do ensino (fundamental) público.

Considera-se que a presença do planejamento estratégico, acompanhado de elementos da qualidade total, como modelo de gestão a ser implementado pelas escolas e secretarias de educação, oferece os indícios que irão conduzir às profundezas da totalidade teórica que explica a razão de ser de uma ação educacional desse porte.

Estes indícios foram aventados por meio da análise da metodologia do PDE, no estudo de mestrado citado anteriormente. A análise demonstrou a presença de orientações da gestão empresarial, mediante a incorporação de princípios do modelo de gestão da qualidade total e da aplicação de diversas teorias administrativas, perpassadas por abordagens que dão ênfase à estrutura organizacional, ao ambiente e às pessoas. Todo esse arcabouço teórico é sistematizado por meio de manuais que conduzem as orientações pertinentes a cada teoria consubstanciada pelos passos do planejamento estratégico. Observa-se que o mesmo modelo teórico-metodológico se aplica ao Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) que é o plano de gestão, proposto pelo Programa, para ser desenvolvido pelas secretarias de educação dos estados e municípios (OLIVEIRA, 2005).

O FUNDESCOLA, no seu formato global, congrega tais orientações e tem, no Planejamento Estratégico, a principal ferramenta para a formulação, organização e execução de suas ações. Este modelo de planejamento imprime racionalidade central às decisões, estimula a adesão e convergência de esforços e focaliza a atenção nos fatores críticos para o sucesso da organização. De modo geral, o Planejamento Estratégico preocupa-se com a compatibilidade entre os produtos oferecidos por uma organização e as necessidades do mercado, levando em conta a sociedade competitiva atual.

Nessa preocupação em compatibilizar produtos com necessidades, encontram-se outros indícios dos fundamentos teóricos e ideológicos do Programa que, somados às declarações sobre o consenso e harmonia com as políticas hegemônicas, explicitam o caráter funcional e, também, sistêmico da educação. Portanto, no FUNDESCOLA, são identificados elementos das teorias administrativas, do funcionalismo e da visão sistêmica que se integram numa perspectiva ideológica de educação coerente com o momento histórico.

Conforme dito anteriormente, esses indícios teórico-metodológicos, presentes no FUNDESCOLA, apresentam-se de forma explícita ou não. Considera-se que estão explícitos, principalmente, por meio das formas de organização do Programa e de operacionalização de seus produtos, e os menos explícitos estão nas declarações que apregoam os benefícios do programa para a educação. Porém, é preciso esclarecer que essa ponderação leva mais em conta uma boa parcela dos sujeitos escolares que recebem o programa e, também, daqueles que atuam nas instâncias mais operacionais da sua estrutura gerencial. Isso, porque se considera que tais elementos teóricos não lhes são familiares, principalmente numa perspectiva crítica, diferentemente da compreensão dos próprios mentores do Programa e daqueles que pertencem à academia. A título de comentário, essa não familiaridade pode ser atribuída, dentre outras, a duas assertivas: a) demonstra os velhos problemas, ligados à formação, que não cabem e nem precisam ser abordados aqui; b) confirma que o desenho dessas políticas é imposto pelas decisões entre governo e agências financiadoras.

3.1 A condensação das teorias administrativas, do funcionalismo e do enfoque sistêmico no modelo organizacional do FUNDESCOLA

O Programa FUNDESCOLA, ao demonstrar elementos que o identificam com a lógica atual, permite afirmar que encerra, também, em si o caráter ideológico correspondente. Nessa afirmação, está se referindo à ideologia com base no que Marx e Engels (1987) expõem na obra “A Ideologia Alemã”, ou seja, de que a formação da ideologia, ora predominante, está sintetizada na própria formação do sistema capitalista, sendo, portanto, a prevalência desse modo de produção e tudo que dele decorre: os valores, o delineamento de uma cultura dominante, a organização econômica, a divisão da sociedade em classes e as lutas entre elas. A ideologia é produzida pela práxis material, porém as reais condições dessa produção são invertidas de tal maneira que cria um consenso de que a vida real é produzida pelas ideias. Assim, os homens não se veem dominados por uma ideologia, mas pela “naturalidade” das ideias. A dominação ideológica se dá por meio da realização de um conjunto de atos institucionais, políticos, jurídicos, morais, culturais, pedagógicos, dentre outros, de uma classe sobre a outra, mas conta também com a reação da classe submetida, constituindo, assim, uma luta de classes.

Identificando o FUNDESCOLA nesse conjunto de procedimentos, pode-se afirmar o seu caráter ideológico correspondente a política educacional vigente e predominante. Em decorrência, fazer parte desse conjunto define o seu caráter sistêmico e funcional, enquanto ação de uma política educacional voltada à modernização.

A visão funcional, ou funcionalismo, apregoa a estabilidade, a manutenção e o equilíbrio social, sendo que, para obtenção desta harmonia, a sociedade e seus componentes devem ser analisados como um grande sistema interconectado. A abordagem sistêmica compreende a organização como um sistema cujos elementos interagem e realizam trocas contínuas com o ambiente. As teorias administrativas surgem em função de resolver os problemas ligados ao modo de produção, em cujo processo está interligado à questão capital e trabalho. A empresa capitalista necessita organizar de forma racional essa relação, a fim de alcançar seu objetivo maior, que é o lucro, e, ao mesmo tempo, esquivar-se dos problemas oriundos da

“irracionalidade” dos desejos, afetos, costumes e necessidades do trabalhador. É importante frisar que não se verifica uma linearidade no emprego dessas correntes teóricas. As mesmas se encontram, se interpenetram, se complementam por terem em comum uma mesma base ideológica comprometida com a manutenção estrutural e cultural da sociedade.

No programa FUNDESCOLA, as teorias administrativas adquirem grande visibilidade, principalmente por meio da metodologia do PDE. Embora a sua principal característica consista em ser um planejamento estratégico, no todo, ele é cuidadosamente composto pelo entrelaçamento harmonioso de diversos elementos das teorias administrativas, destacando-se, fundamentalmente: a Teoria Neoclássica, a Administração por Objetivos, a Teoria do Desenvolvimento Organizacional, a Teoria da Burocracia e, indiretamente, a Teoria da Contingência⁷¹. Aliás, o próprio planejamento estratégico é engendrado pela teoria neoclássica, mais especificamente, como elemento da Administração por Objetivos (APO) e, posteriormente, é retomado pela teoria da contingência, principalmente pelo viés da estratégia.

Cada teoria contribui com um ou vários elementos sem distinção de maior ou menor importância nessas contribuições, pois se verifica que a cuidadosa combinação dos elementos permitiu atender e levar à operacionalização os objetivos anunciados pelo Programa e, principalmente, os menos explícitos.

É necessário ressaltar que a teoria da contingência abarca todas as outras teorias dentro do prisma da Teoria dos Sistemas, e esta, por sua vez, constitui fundamento teórico importante nem tanto no sentido operacional, mas para a compreensão das intencionalidades inerentes à proposição de um programa como o FUNDESCOLA, bem como o lugar que a educação ocupa na totalidade social.

A Teoria dos Sistemas – principal ramo da Teoria Geral dos Sistemas (TGA)⁷² – alcança plenitude, a partir da década de 1960, com a aplicação da

⁷¹ Para maior detalhamento sobre os elementos das diversas teorias administrativas que compõem o PDE, consultar: a) OLIVEIRA, Sonia Maria Borges de. Fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). **Inter-Ação**. Revista da Faculdade de Educação da UFG. Goiânia: Editora UFG, v. 31, n. 1, p. 55-80, jan./jun./2006. b) OLIVEIRA, Sonia Maria Borges de. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 29, n. 15, p. 197-225, maio/ago. 2007.

⁷² A abordagem sistêmica foi concebida pelo biólogo Ludwig von Bertalanffy, nos anos de 1950, como uma teoria interdisciplinar denominada Teoria Geral dos Sistemas (TGA). Com esta teoria, o biólogo busca aglomerar princípios comuns de diversas ciências, de forma a dar conta das suas semelhanças sem prejuízos das diferenças, mediante o entendimento dos objetos como sistemas. A

abordagem sistêmica de análise que visa representar a organização de forma compreensiva e objetiva, entendendo-a como um sistema aberto. Na perspectiva dos sistemas abertos, as visões sistêmicas tanto do funcionalismo como da teoria dos sistemas se encontram, e a compressão disto é importante para o entendimento da aplicação dos sistemas abertos à teoria geral da administração. Ou seja, permite compreender como se realiza a interação entre as organizações e a sociedade como um todo, numa relação de reciprocidade. É no âmbito dessa teoria administrativa que ocorre o encontro do planejamento estratégico com a visão sistêmica (que contempla o funcionalismo). Essa junção ganha relevância para os objetivos desta pesquisa, pois se acredita que expressa a base metodológica que sustenta a formatação do FUNDESCOLA.

Conforme consta em um dos manuais do Programa, o ponto de partida para a melhoria da gestão das escolas é concebê-las como uma “organização que deve prover um ensino de qualidade aos clientes que demandam seus serviços” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 7), cujo funcionamento requer ter: a) finalidade: educação de qualidade; b) insumos: pessoal, financeiros, instalações, equipamentos; c) método gerencial: planejamento estratégico, gerenciamento da rotina; d) serviço: ensino aprendizagem; e) beneficiários: alunos, pais, comunidade, sociedade, funcionários.

Destaca-se que organização⁷³ é definida, no Programa, como “um sistema administrado, projetado e operado por pessoas para atingir um conjunto específico de objetivos”, cujo sucesso será atingido quando conseguir administrar seus recursos de modo a obter: a) eficiência: fazer certo as coisas; b) eficácia: fazer as coisas certas; c) efetividade: fazer certo as coisas certas; d) equidade: igualdade de condições para todos (BRASIL, 2002b, p. 6-7).

Nesse sentido, pode-se inferir que, sendo a escola entendida como uma organização, cujo planejamento – o estratégico – preocupa-se com a compatibilidade entre os produtos oferecidos pela mesma e as necessidades do mercado, esse produto

TGA fundamenta-se em três premissas básicas, que são: a) os sistemas existem dentro de sistemas (os sistemas possuem subsistemas e, ao mesmo tempo, faz parte de um sistema maior); b) os sistemas são abertos (fazem intercâmbio de informações e energia com seu ambiente); c) as funções de um sistema dependem de sua estrutura (os objetivos e finalidades de cada sistema constituem o seu papel na troca com outros sistemas dentro do meio ambiente). (CHIAVENATO, 2000, p. 544).

⁷³ Na literatura especializada, encontram-se diversas definições sobre organização, mas, no geral, coincidem em defini-la como uma unidade social formada por indivíduos ou grupos de indivíduos que buscam o alcance de um objetivo.

a ser oferecido ao mercado é o aluno, explicitado nos documentos como cliente da escola.

Essa perspectiva de aluno como produto torna passível relacioná-la ao posicionamento teórico funcionalista que associa a análise do sistema educacional à análise sistêmica. No argumento funcionalista, o sistema educacional faz parte de um universo maior e está em interação com outros sistemas (incorporando uma visão sistêmica), isto porque as organizações são consideradas como sistemas dentro de um sistema maior, que é a sociedade, sendo esta um sistema social. A interação entre os sistemas e subsistemas se dá, entre outras coisas, pela produção de elementos necessários para alimentar um sistema maior. Ou seja, a produção de alunos preparados para a competitividade do mercado.

Na teoria sociológica do funcionalismo, mais especificamente com base nos trabalhos de Talcott Parsons (1969; 1967), as organizações são consideradas como sistemas sociais. Um sistema social é um dos subsistemas constituintes de um sistema mais geral da ação humana, que guarda uma interpenetração com outros subsistemas.

Parsons (1969) tece suas definições em torno dos sistemas de ação e sistemas sociais, mostrando uma complexa interpenetração entre seus elementos. Mediante tal complexidade, optou-se por tentar sintetizá-las, em um quadro relacional, a fim de possibilitar uma melhor compreensão sobre as características e o lugar que a organização ocupa nessa corrente teórica.

O quadro que segue sintetiza os elementos constituintes do sistema mais geral da ação e suas respectivas inter-relações:

Constituintes dos sistemas de ação (subsistemas)	Funções primárias dos sistemas de ação	Componentes estruturais dos sistemas sociais
Sistema social	Integração	Normas
Sistema cultural	Manutenção de padrão	Valores
Sistema de personalidades	Realização de objetivos	Coletividade
Organismos comportamentais	Adaptação	Papéis

Quadro 2 – Elementos constituintes do sistema de ação e suas relações

Fonte: Parsons (1969). Reorganizado para este trabalho.

A ação⁷⁴ consiste em estruturas e processos, por meio dos quais os seres humanos formam as suas intenções e as executam em situações concretas, visando modificar sua relação com sua própria situação ou com o ambiente. Verticalmente, os quatro subsistemas da ação humana podem ser empregados na análise funcional de qualquer um dos próprios campos de ação (subsistemas), tendo em vista suas interpenetrações, fazendo com que, horizontalmente, os elementos interajam funcionalmente.

A integração dos sistemas sociais é orientada pelas normas que fazem a regulação da grande variedade de processos relacionados à execução de práticas padronizadas de valor. Os valores, que são culturais e, por isto, coletivos, representam as concepções desejáveis a um sistema social, viabilizando a manutenção de seu padrão. A realização dos objetivos é feita coletivamente e em nome do sistema social. Essa coletividade envolve graus de status, funções e participação dos indivíduos com seu sistema comportamental aprendido (personalidade).

Um sistema social é constituído pela interação de indivíduos que possuem objetivos, atitudes, ideias e agem orientados tanto para si como para os outros. Nessa perspectiva, os indivíduos são também, e ao mesmo tempo, organismos, personalidades e participantes de sistemas culturais, portanto, tem-se aí a constituição de zonas de interpenetração, mediante as combinações entre estes elementos que estruturam um sistema social. A existência dessas zonas de interpenetração, que permitem os processos de intercâmbios entre os sistemas, designa os sistemas sociais como sistemas ‘abertos’, ou seja, que realizam trocas contínuas de recepções e apresentações com seus ambientes.

Para caracterizar a organização como um sistema social, recorre-se, especificamente, ao trabalho de Parsons (1967), intitulado “Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização”. Neste trabalho, o autor observa que o termo ‘organização’ está se referindo ao amplo tipo de coletividade que assumiu grande importância nas modernas sociedades industriais. As organizações são consideradas como um sistema social, desta forma é definida por todas as propriedades correspondentes a qualquer sistema social. Entretanto, mesmo

⁷⁴ O uso do termo ação, e não comportamento, explica-se pelo interesse em analisar a padronização do comportamento físico, cultural e outros e os meios de controle dessa padronização, uma vez que não se pode fazer essa análise no nível individual. (PARSONS, 1969).

guardando tais características, ela pode ser considerada como um subsistema de um sistema social maior, isto é, de uma sociedade.

Nessa perspectiva, uma organização é caracterizada, primeiramente, pelo estabelecimento de uma meta específica a ser alcançada e que, ao ser atingida, deve produzir um elemento identificável e útil para outro sistema social, o que a diferencia dos demais sistemas sociais. Portanto, tem implícita uma relação que envolve fases do processo produtivo, segundo o enfoque sistêmico de entrada (*input*), transformação da matéria e saída (*output*).

No entanto, a orientação básica para a definição de metas de uma organização será fundamentada por um padrão de valores, que deve ser numa ordem inferior em relação ao sistema social de maior amplitude, ao qual a organização está vinculada. Pode-se inferir que a organização estaria numa situação de subordinação e com um papel a desempenhar em função do sistema maior. É o que se pode verificar em relação à missão do FUNDESCOLA, que se encontra alinhada aos princípios oriundos da reestruturação produtiva e orientadores das reformas necessárias tanto do Estado como da Educação.

Uma vez direcionada pelo padrão de valor, a estrutura da organização passa, ainda, por outras exigências de ordem operacional. As exigências para operacionalização da estrutura da organização envolvem grupos de pessoas responsáveis por sua administração e ‘tomada de decisões’ e, abaixo destes, em linha descendente, grupos operantes. Também envolve a disponibilização de recursos.

A ‘tomada de decisão’ implica um conjunto de decisões distribuídas em: decisões de diretrizes, decisões distributivas e manutenção da integração. As decisões mais relevantes da organização, ou ‘decisões de diretrizes’, são o ponto fundamental para o alcance da meta e estão relacionadas à determinação da natureza e padrão de qualidade do produto, seu funcionamento interno, a quantidade de recursos disponíveis, entre outros. A operacionalização dessas decisões implica a distribuição dos recursos e a responsabilidade por seu emprego, o que é feito mediante a delegação de autoridade a pessoas consideradas capacitadas tecnicamente, e que serão responsáveis pelos resultados da operação.

A delegação de autoridade não envolve a participação dessas pessoas nas principais tomadas de decisões. As decisões de coordenação investem na integração da organização como um sistema, mais precisamente, no âmbito motivacional para promover a integração entre as decisões de diretrizes e as distributivas, pois

envolvem agentes humanos. A “motivação” pode ser feita por meio de coerção, de estímulos e de terapêutica, isoladamente ou combinados entre si.

Os recursos são primordiais para que possa executar suas metas ou desempenhar sua função. Parsons (1967) afirma que o financiamento tem sido o principal meio de atendimento às necessidades de uma organização, embora os mecanismos para obtê-lo difiram conforme o tipo de cada uma (filantrópica = rendas, empresa comercial = investimento de capitais, organizações não-lucrativas = contribuições voluntárias etc.). Além da captação de recursos, a organização precisa institucionalizar mecanismos para garantir que os recursos influenciem na consecução das metas.

A ação de repasse de recurso no Programa FUNDESCOLA é claramente direcionada para a garantia da execução das metas, tanto daquelas estabelecidas pela escola, no seu planejamento estratégico, quanto das estabelecidas pelo próprio Programa. Essa garantia se dá mediante o direcionamento do emprego do recurso e da forma de prestação de conta. Diante da relação sistêmica do Programa com a sociedade capitalista, essas metas podem ser consideradas como imediatas e operacionais, porém, de forma mediata, elas contribuem para a concretização dos objetivos mais amplos de sustentação do capital.

Na perspectiva funcionalista, a educação seria um sistema dentro de um sistema maior que mantém relações de intercâmbio com o ambiente. Por essa relação com o ambiente e demais sistemas a organização educacional, caracteriza-se como um sistema aberto, conseqüentemente, recebe e devolve algo no intercâmbio com os outros sistemas.

A aplicação da associação da educação com o sistema social mais amplo na análise de um sistema educacional é questionável, pois acarreta uma visão mecanicista sobre um campo fertilizado por relações sociais, culturais, políticas, dentre outras e, também, por valores, tradições e normas próprias. Sander (1984, p. 68) endossa esse questionamento, afirmando que se trata de um processo que concebe a escola como uma indústria em que as pessoas e o conhecimento são “processados” como “insumos” e “produtos”, submetidos a determinados “padrões de operação” para atender às “necessidades” impostas externamente.

A aplicação do enfoque sistêmico ao planejamento educacional, bastante utilizado no período do tecnicismo na educação dos anos 1970, não é algo do passado, conforme afirmam Romiszowski e Romiszowski⁷⁵ (2005, p. 1)

Como ocorre, com certa frequência, na área da educação, o ‘enfoque sistêmico’, após gozar de grande popularidade entre os educadores, nas décadas de 1960-1970, foi amplamente rejeitado pelas novas gerações de educadores, nas décadas de 1980-1990. Mas, hoje, está voltando com força redobrada, como “mola-mestre” das metodologias de planejamento de melhorias educacionais, seja a nível “macro” de instituições, setores, ou até sistemas nacionais de educação, seja a nível “micro” de cursos, aulas individuais ou materiais didáticos para objetivos específicos.

Em relação ao enfoque sistêmico aplicado ao planejamento nos anos 1970, no cenário educacional brasileiro, destaca-se a publicação do livro “Planejamento de ensino e avaliação”, em 1975, de autoria de Délcia Enricone, Flávia Maria Sant’Anna, Lenir Cancelli André e Clódia Maria Godoy Turra. Neste livro, as autoras destacam a utilidade do enfoque sistêmico como forma racional e científica de solucionar problemas complexos, direção segura e eficiente para planejar, organizar e controlar as questões educacionais e implementação rápida de inovações escolares, voltadas à elaboração de novos modelos e sistemas instrucionais. Apresentam, ainda, os componentes, o processo e as etapas da análise de sistemas aplicados ao sistema educacional brasileiro.

Segundo Enricone et al (1984), o enfoque sistêmico deve ser visto como um processo de tomada de decisões para resolver problemas críticos, o que corresponde a buscar a efetivação de objetivos. Para o alcance dos objetivos, é necessário proceder a uma transformação do sistema. Retomando alguns aspectos do FUNDESCOLA, cabe lembrar que, para o alcance do seu objetivo em favor da melhoria da qualidade do ensino fundamental, é proposta uma série de ações para as escolas e secretarias de educação que têm como eixo principal promover a mudança

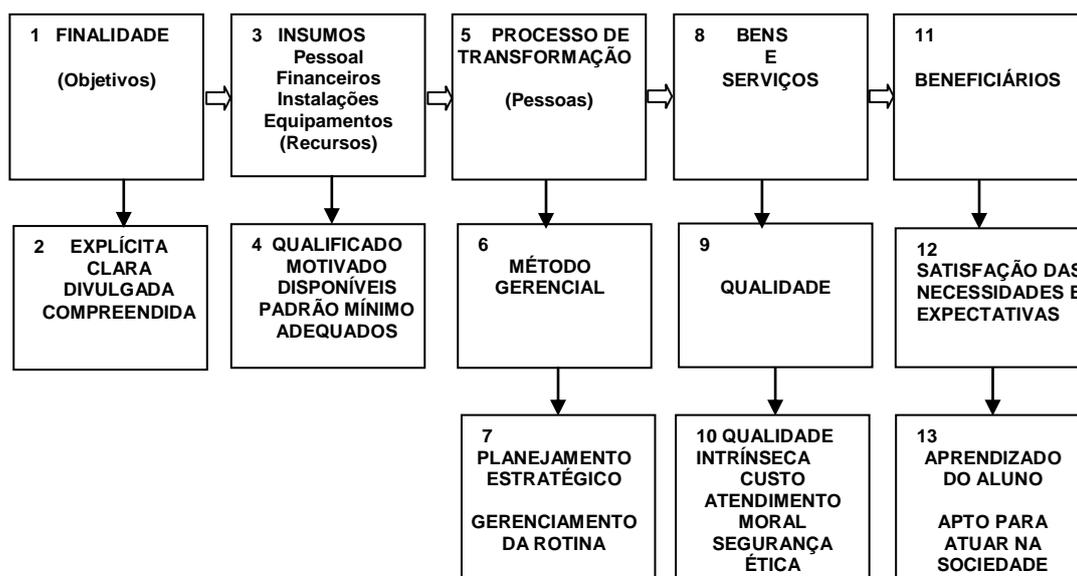
⁷⁵ **Alex Romiszowski** é mestre em engenharia e educação pela Universidade de Oxford, Inglaterra; doutor em Tecnologia Educacional pela Loughborough University of Technology, Inglaterra; professor-pesquisador na Syracuse University, EUA, em “Instructional Design Development and Evaluation”; consultor de PNUD, USAID e Banco Mundial em Tecnologia Educacional, TIC’s e Educação a Distância; e diretor executivo da TTS, Rio de Janeiro. **Lina P. Romiszowski** é pedagoga mestre em Tecnologia Educacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); doutora em Educação/“Instructional Design, Development and Evaluation” pela Syracuse University/EUA; consultora em organizações nacionais e internacionais, em planejamento e avaliação de sistemas e inovações educacionais; e diretora técnico-pedagógica da TTS, Rio de Janeiro.

organizacional⁷⁶, por meio da gestão. Pode-se observar a partir dos seus objetivos, dos produtos, da forma de operacionalização das ações e da injeção de recursos financeiros, que ocorre a realização de um sistema amplo e abrangente em prol da mudança organizacional, com vistas ao alcance de um dado “produto final”. É possível visualizar tal sistema e portfólio de ações se desenvolvendo num enfoque sistêmico.

No enfoque sistêmico, a análise de um sistema se dá mediante a organização dos seguintes componentes: objetivos (situação que se pretende alcançar); entrada (recurso de estimulação, insumo, pessoal, informações); processo de transformação (interação entre elementos individuais, grupais e institucionais; envolve relações que podem ser previstas e controladas); saída (efeitos do processo de transformação; resultados ou produtos que representam o nível do alcance dos objetivos previstos).

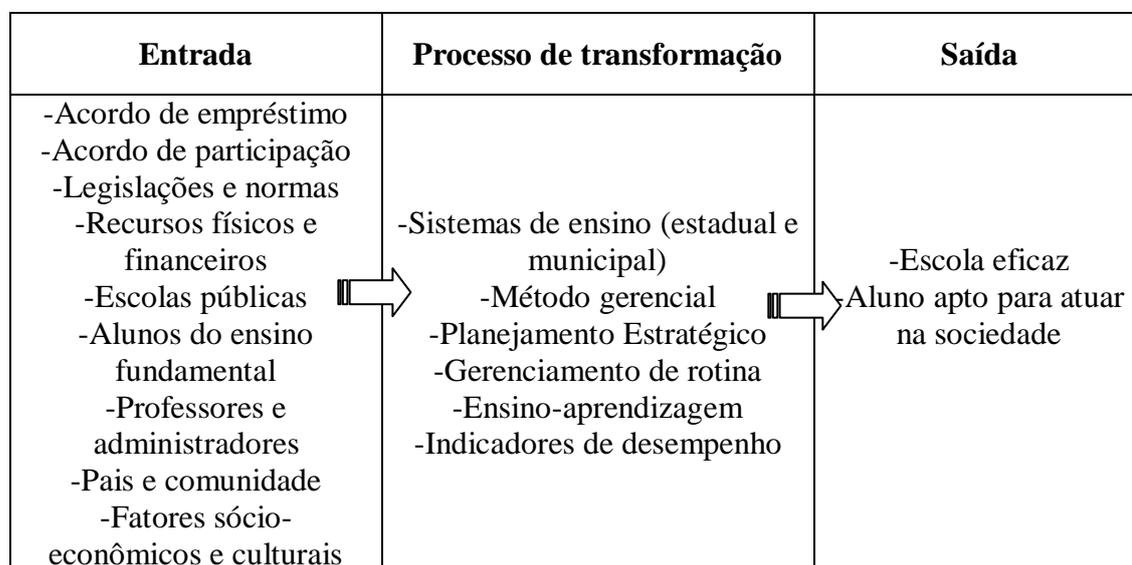
No caderno de transparências, denominado “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, do programa FUNDESCOLA (BRASIL, 2002b), encontra-se um esquema que apresenta elementos semelhantes aos componentes do enfoque sistêmico sob o título “Características de uma organização”, reproduzido a seguir:

⁷⁶ A mudança organizacional é um conceito oriundo da teoria administrativa denominada desenvolvimento organizacional, cujo processo depende da capacidade inovadora da organização e de estar aberta para absorver uma nova idéia ou um novo comportamento, com vistas ao desenvolvimento. Assim, para mudar uma organização não basta mudar sua estrutura. É necessário mudar sua cultura – entendida como modo de vida próprio da organização que repousa sobre valores, crenças, tradições e hábitos – e influenciar o clima organizacional que está ligado “ao moral” e à satisfação das necessidades humanas dos participantes. (CHIAVENATO, 2000).



Quadro 3: Características de uma organização
 Fonte: Brasil (2002b, p. 6).

Os elementos do esquema acima podem ser acomodados num diagrama organizado, conforme os componentes da análise de sistema, a fim de se obter uma melhor compreensão sobre a aplicação desse processo na organização do Programa.



Quadro 4: Ação sistêmica do Programa FUNDESCOLA
 Fonte: Brasil (2002a; 2002b). Elaborado para este trabalho.

Por meio dos dois quadros apresentados, é possível verificar que os elementos ligados a “entrada” (*inputs*) são representados pelos recursos físicos e financeiros, pelas pessoas envolvidas, ou a serem envolvidas, e pelas informações básicas, ou

seja, é composta pelo público alvo, pelos elementos necessários à realização da intenção/ação e pelas informações da conjuntura sócio-econômica. Estas informações são orientadas pela vinculação entre educação e sociedade que, no esquema do Programa, se presta à busca da satisfação das necessidades e expectativas tanto dos beneficiários como da totalidade da sociedade. Considerando que, aqui, os beneficiários declarados são os alunos da escola pública, filhos de trabalhadores, e que a sociedade na sua totalidade envolve também os detentores do poder, será que é possível satisfazer às necessidades e expectativas de ambos os lados?

Para que se cumpram tais expectativas (macros objetivos do Programa), ocorre o “processo de transformação”. Nesse processo se realiza a interação entre os envolvidos, sejam eles individuais, grupais, ou institucionais, mediada pela aplicação de instrumentos técnico-administrativos (uso do método gerencial com a aplicação do planejamento estratégico e do gerenciamento de rotina) de forma a possibilitar a adequação/controlar dos meios como garantia da obtenção dos fins desejados (aplicação do princípio da racionalidade).

A “saída” se caracteriza pelos resultados obtidos, mediante a realização do processo de transformação, no qual os elementos presentes na entrada são modificados com vistas ao alcance do objetivo.

Apple (1982), analisando a aplicação do enfoque sistêmico na organização do currículo, considera que a linguagem sistêmica é uma retórica social conservadora. Entretanto, ressalta o autor, há uma crença na neutralidade intrínseca ao modelo sistêmico de administração que leva à suposição de que o uso desse modelo se trata apenas da aplicação de técnicas científicas. Sendo “neutras”, tais técnicas são passíveis de serem aplicadas e estendidas a qualquer situação problema, de qualquer tipo de organização social.

Na perspectiva funcionalista, a razão de ser do sistema educacional está em fornecer resultados, sendo estes traduzidos na formação de seres humanos preparados para o meio social e em conformidade com as expectativas e os valores estabelecidos por esse meio. De tal modo, na educação, os macro objetivos são definidos igualmente na macro instância governamental, ou dos organismos internacionais, orientados por essa vinculação entre sociedade e sistema educacional. Neste caso, pode-se afirmar que a escola é considerada um sistema dentro desse sistema maior do âmbito educacional. Ao proceder segundo enfoque sistêmico, o sistema educacional

estaria produzindo o homem necessário ao meio social do tempo atual, isto é, produtivo, competitivo, flexível e, principalmente, adaptável.

CAPITULO III

O FUNDESCOLA NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO POPULAR SUL-MATO-GROSSENSE

Este capítulo reúne os dados empíricos que visam exprimir a materialização do FUNDESCOLA, em Mato Grosso do Sul, bem como a sua convivência com a política educacional do Governo Popular que está organizada sob a denominação de Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002. Ressalta-se que, dentre as ações da Escola Guaicuru, a Constituinte Escolar é enfatizada, uma vez que no interior desse processo se realizou os questionamentos acerca da validade dos programas oriundos do governo central.

Para evidenciar os fatores de sustentação do Programa, havia não só a necessidade de aproximar-se desse fenômeno, em sua manifestação na particularidade da dimensão local, como também colocá-lo mediante uma situação de contradição aos seus propósitos. Nesse intento, Mato Grosso do Sul se fez um campo de pesquisa oportuno por vivenciar, num dado momento de sua história, uma proposição para educação que se colocou como alternativa tanto às ações dos governos conservadores, até então predominantes no estado, quanto à lógica vigente nas políticas da reforma educacional do Governo Central. Também, observações empíricas permitem afirmar que manifestações contrárias ao Programa, por parte de municípios ou de estados das regiões prioritárias, não eram uma situação recorrente no seu período de vigência.

A construção do capítulo tem por base documentos pertinentes aos processos de realização do Programa no estado e documentos relacionados à Escola Guaicuru, que se encontram disponíveis nos arquivos da extinta COEP/SED/MS e na Biblioteca da SED/MS. Conta também com a complementação de informações oriundas das entrevistas.

1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, NA REGIÃO CENTRO-OESTE, E AS CONDIÇÕES CONCRETAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO FUNDESCOLA

O estado de Mato Grosso do Sul⁷⁷ (MS), localizado na região Centro-Oeste, foi contemplado pelo Programa FUNDESCOLA, em 1998. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são os focos para a implementação do Programa e, segundo consta no Boletim Técnico do FUNDESCOLA (BRASIL, 1997c), a definição dessas regiões justifica-se em função do número de crianças fora da escola, das baixas taxas de escolarização e da pouca qualificação dos professores⁷⁸.

No caso da região Centro-Oeste, essa justificativa foi complementada por Paulo Renato – Ministro da Educação do governo FHC (1995-2002) –, em uma entrevista ao Boletim Técnico do FUNDESCOLA, dizendo que esta Região “carece de investimento do ponto de vista da expansão”, por ser uma região de imigração e de grande crescimento econômico, o que justificaria ser atendida por um “projeto de financiamento internacional.” (BRASIL, 1997c, p. 4).

Mato Grosso do Sul, estado da região Centro-Oeste, foi criado em 1977⁷⁹ a partir da divisão do estado de Mato Grosso e surge, conforme análise de Fernandes (2000, p. 84), a partir de um modelo tecnocrático implementado pelo Planalto Central que via, na criação do novo estado, a possibilidade de transformar problemas políticos, sociais e econômicos em problemas administrativos. Esse ato fazia parte da estruturação do projeto pós-liberal que tinha, na tecnocracia, o instrumento de ação ideológica, bem como do projeto de modernização do país no realinhamento do capital. Contudo, é preciso considerar que Mato Grosso do Sul, desde a sua criação,

⁷⁷ Mato Grosso do Sul tem um território de 357.124,962 km², área que corresponde a 18% da região Centro-Oeste, e possui uma população estimada em 2.360.498 habitantes, distribuídos em 78 Municípios (IBGE, 2009).

⁷⁸ Essas informações foram demonstradas tanto pelos dados populacionais referentes ao ano de 1996, levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como também pelos dados do censo educacional, referentes aos anos de 1996 e 1997, levantados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (BRASIL, 1997c).

⁷⁹ Em 1974, o governo federal, pela Lei Complementar nº 20, estabeleceu a legislação básica para a criação de novos Estados e territórios, reacendendo a campanha pela autonomia. No dia 11 de outubro de 1977, o presidente Geisel assinou a Lei Complementar nº 31 criando o Estado de Mato Grosso do Sul, com capital em Campo Grande. Em 31 de março de 1978, Harry Amorim Costa foi nomeado Governador do Estado.

contava com suas próprias elites políticas, cujas práticas tinham por referência o clientelismo político, que entravam em confronto com o projeto de reforma do governo central (FERNANDES, 2000) e, entre si, foram se alternando no comando político-administrativo.

Economicamente, o estado se caracterizava pela atividade agropecuária, mas dava os primeiros passos na direção da industrialização no início da década de 1980. A partir de meados dessa mesma década, apresentava um elevado crescimento consubstanciado pela modernização da cultura de grãos e a mecanização das áreas de pecuária (MATO GROSSO DO SUL, 2005a).

Em 1990, a atividade agropecuária correspondia a 24,4% do PIB estadual, enquanto a indústria era responsável por 13%. Em 1998, cada um desses setores passou a ter a participação de 22%. Esse crescimento, no que diz respeito ao setor industrial, possibilitou o aumento da oferta de matérias-primas e, conseqüentemente, contribuiu para a crescente atração de agroindústrias (MATO GROSSO DO SUL, 2005a, p. 16).

Quanto à área social, Senna (2000), ao pesquisar sobre a política social e educacional no Mato Grosso do Sul nos anos 1980, observou que a política social tinha um caráter compensatório e foi conduzida como subproduto da economia, desconsiderado a alta taxa de urbanização que o estado vivenciava (79,45%) e a demanda correspondente. A educação apresentava problemas de evasão e repetência, de não valorização dos profissionais de educação, problemas de analfabetismo, crescimento da população escolarizável e déficit de salas de aulas.

Embora houvesse sido observada a expansão econômica do estado, de 1980 a 1990, ela não se traduziu plenamente em melhoria nas condições de vida para a população, como um todo. Vários conflitos persistiam, e ainda persistem, gerados pela estrutura fundiária, pelo processo migratório e pela questão indígena, e requerem, dos governos do estado, políticas econômicas e sociais que resolvam os problemas de modernização, crescimento desigual, desníveis de renda, crescente pobreza e baixa qualidade de vida da população (SENNA et al, 2007).

O quadro socioeconômico e a região a que pertence colocaram Mato Grosso do Sul no rol das preocupações do Banco Mundial, em sua missão de apoio ao país, com o combate à pobreza e com a universalização da educação básica, vez que, para o mesmo, a pobreza está relacionada aos problemas educacionais. Uma das formas de atender aos problemas relacionados à educação e, em decorrência, combater a

pobreza, encontra-se na implementação de programas como o FUNDESCOLA. Aliás, nos anos 1980, o estado já havia sido contemplado com o Projeto Monhagara (1984 a 1992), ou seja, a região já era foco de programas financiados pelo Banco Mundial.

Diante disso, serão apresentados alguns dados estatísticos educacionais de Mato Grosso do Sul referentes ao ensino fundamental público, por ser o nível priorizado para realização das ações do FUNDESCOLA. Para tanto, foram utilizados dados do Censo Escolar, divulgados pelo INEP, relativos ao número de matrícula no ensino fundamental e ao número de estabelecimentos escolares que ofereceram esse nível da educação básica, nos anos de 1996 e 1997, que são os dois anos utilizados no diagnóstico do Programa, e 1998 que é o ano do seu início em MS.

Tabela 1 – Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, Localização Urbana e Rural – 1996 – 1997 – 1998

Brasil / Região / Unidade da Federação	Matrícula por Dependência Administrativa Urbana					
	Anos					
	1996		1997		1998	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	18.468.772	10.921.037	18.098.544	12.436.528	17.266.355	5.113.669
Centro-Oeste	1.510.423	616.902	1.546.716	680.443	1.551.062	776.225
Mato Grosso do Sul	233.653	153.083	224.596	168.408	233.167	184.063

Fonte: Censo Escolar: 1996, 1997, 1998 (INEP, 2009). Tabela elaborada para este trabalho.

Em 1998, de acordo com os dados do Censo Escolar divulgados pelo INEP, a região Centro-Oeste ofereceu 2,6% de vagas no ensino fundamental, ficando atrás das regiões norte (6,6%) e nordeste (9,6%) (INEP, 1998). Em Mato Grosso do Sul, totalizando as matrículas das duas dependências administrativas de cada ano, obtêm-se: a) 1996: 386.736; b) 1997: 393.004, c) 1998: 417.230, o que demonstra um crescimento pequeno no decorrer dos três anos, porém superior ao do início da década que era de 358.771, em 1991.

Tabela 2 – Número de Estabelecimento de Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, localização Urbana e Rural - 1996 – 1997 – 1998

Brasil / Região / Unidade da Federação	Estabelecimento por Dependência Administrativa Urbana					
	Anos					
	1996		1997		1998	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	47.248	132.549	42.361	136.688	35.953	133.939
Centro-Oeste	2.624	7.100	2.615	6.732	2.627	6.024
Mato Grosso do Sul	353	591	353	503	353	470

Fonte: Censo Escolar: 1996, 1997, 1998 (INEP, 2009). Tabela elaborada para este trabalho.

De 1996 a 1998, a rede estadual não apresentou alteração no número de estabelecimentos de ensino para o nível fundamental, sendo um fator explicativo para a pouca alteração de matrícula apresentada na tabela anterior. Porém, quanto à matrícula, convém lembrar-se do processo de municipalização⁸⁰ que ainda se fazia presente, com a gradativa passagem das séries iniciais para a rede municipal, e o aumento do atendimento das crianças de 0 a 6 anos nos Centros de Educação Infantil, a partir da Lei nº 9394/96, pois, em muitas escolas, salas de aulas eram ocupadas com a pré-escola. Isto contribui para compreender o aumento mais significativo de matrícula na rede municipal, verificado na tabela 1, mesmo mediante o decréscimo no número de estabelecimentos de ensino. Diferentemente do aumento do número de matrícula apresentado entre os anos de 1991 para o de 1996, o número de estabelecimentos de ensino público decresceu, isto é, em 1991 era de 1.236 e em 1996 eram 944, decrescendo mais ainda em 1997 para 856 e, em 1998, para 823. O número de escolas decresceu, mas é importante lembrar que ações de reforma e ampliação dos prédios escolares, já existentes, possibilitam a ampliação do atendimento.

⁸⁰ A municipalização, propriamente dita, ocorreu com a passagem de gestão e manutenção de 36 escolas do estado para o município, no ano de 1993, com base na Lei Estadual nº 1.331, de 11 de dezembro de 1992.

Apesar de o Programa ter um levantamento prévio da realidade educacional das regiões que atende e de seus respectivos estados, para a sua implantação⁸¹ no MS, vários procedimentos, de ordem gerencial e de planejamento, foram tomados/realizados pelos gestores do Programa e também pelas administrações tanto do estado como dos municípios. Destaca-se, por exemplo, o estabelecimento da Coordenação Executiva Estadual do Programa (COEP) no âmbito da Secretaria de Estado de Educação (SED) que, além de sua função específica, tinha especial importância na estrutura gerencial, pois se constituía num órgão que realizava a articulação/ligação entre as escolas, o estado e a estrutura gerencial mais ampla do FUNDESCOLA. Também foram realizadas várias ações que são complementares no levantamento de informações, sendo elas: Levantamento da Situação Escolar (LSE)⁸², Marco Lógico⁸³, Microplanejamento⁸⁴, Programação de Ações dos Municípios (PAM) e a Programação de Ações Estaduais (PAE). Estes levantamentos constituíam a Programação de Ação Zonal (PAZ), que é um planejamento a ser deliberado no âmbito do FORUM.

A Direção Geral do Projeto (DGP), a COEP e o FORUM formam o tripé gerencial responsável pela viabilização dos princípios, estratégias, objetivos e resultados esperados pelo Programa. A formulação dos convênios para o financiamento decorre após a aprovação definitiva do Plano pelo FORUM (BRASIL, 1998b, p. 38).

Portanto, desenha-se um suposto quadro de participação dos estados e municípios na definição das ações, e, no decorrer desses procedimentos, prefeitos e secretários de educação assinaram um termo de compromisso, no qual declaravam concordar com todas as exigências do Programa.

Em síntese, todos estes procedimentos demonstram que a introdução do Programa no Mato Grosso do Sul já era fato determinado e não uma conquista a uma reivindicação feita ao MEC e ao Banco Mundial, segundo compreensão de alguns

⁸¹ Implantação é a modalidade de financiamento que corresponde à elaboração, pelas escolas selecionadas, do primeiro PDE/PME, em decorrência da adesão do Estado e município ao Programa. (AMARAL SOBRINHO, 2001, p. 22).

⁸² Levantamento da situação física e institucional das escolas. (BRASIL, 1998g, p. 5).

⁸³ Planejamento que identificou problemas no sistema de ensino e apontou soluções para melhorar a educação fundamental nas microrregiões. (BRASIL, 1998g, p. 5).

⁸⁴ Estudo que compara a capacidade de atendimento das escolas e a densidade populacional no seu raio de atuação, visando à construção de novas escolas ou à ampliação. (BRASIL, 1998h, p. 10).

técnicos que estavam à frente da gestão da Secretaria de Estado de Educação, conforme já foi demonstrado em trabalho anterior⁸⁵. Compreensão essa que desconsidera, ou desconhece, que o atendimento às regiões e seus respectivos estados, bem como o tipo de ações a serem implementadas já havia sido definido na macroestrutura, posto a estreita relação do programa com as políticas econômicas voltadas para o atendimento às mudanças processadas no setor produtivo e em prol do crescimento econômico e “alívio” à pobreza. A bandeira de entrada do Programa vinha sustentada pelo financiamento.

Dada as condições para a implantação do Programa, Mato Grosso do Sul foi contemplado com as ações do Projeto FUNDESCOLA I⁸⁶, sendo estas implantadas primeiramente na microrregião da capital, contemplando 8 municípios⁸⁷, denominada ZAP-1. Em cada município da ZAP, foram selecionadas escolas tanto da rede estadual como da municipal para receberem os produtos do Programa, sendo inicialmente contempladas com o Programa de Adequação Escolar (PAPE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Num contexto de previsibilidade e pré-determinação, o Programa foi instalado nas esferas estadual e municipal independente das políticas educacionais que vinham sendo desenvolvidas pelas mesmas.

Em 1998, quando o Programa foi implantado, Mato Grosso do Sul vivia o último ano do Governo Wilson Barbosa Martins (1995-1998) que vinha fazendo uma administração coerente com os rumos dados pela reforma da administrativa pública do Governo Central. Apresentava como princípio uma administração pautada na participação direta da comunidade, promoveu reforma administrativa buscando o fortalecimento do estado, buscou mecanismos de fortalecimento da indústria e agroindústria e, na área social, fez uma política assistencialista com forte apelo à solidariedade e parcerias privadas (SENNA et al, 2007). Na educação, estava desenvolvendo sua proposta intitulada “Princípios Norteadores: a cidadania começa na escola”, com base nos eixos autonomia da escola, qualidade e universalização do ensino e gestão democrática, seguindo, porém, as orientações da política nacional na

⁸⁵ Oliveira, S. M. B., (2005).

⁸⁶ Firmado pelo Acordo de Empréstimo entre a União e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, n. 4311/BR de 07 de junho de 1998.

⁸⁷ Campo Grande (capital), Corguinho, Rochedo, Terenos, Bandeirantes, Jaraguari, Rio Negro e Sidrolândia.

priorização dos processos de descentralização, na busca de parcerias, na redução de recursos para financiar o ensino, na focalização no ensino fundamental e na avaliação de resultados (FERNANDES, 2008). Nesse momento, as escolas estaduais estavam desenvolvendo as ações do Governo de Wilson Barbosa Martins para a educação, dentre elas, a elaboração do Projeto Político Pedagógico e, mediante a introdução do PDE no Estado, passaram a elaborar os dois planejamentos.

Em maio de 1998, o Diretor Geral do Programa enviou um ofício à Secretária Estadual de Educação – Maria de Lourdes Maciel – que comunicava a continuidade da implementação do FUNDESCOLA, beneficiando a segunda microrregião do MS, composta por 15 municípios, e dando encaminhamentos para iniciar os procedimentos de implantação (BRASIL, 1998f).

2 MUDANÇAS POLÍTICAS NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO: A PROPOSTA PARA A EDUCAÇÃO DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E POPULAR DE MATO GROSSO DO SUL

Em 1999, foi eleito José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT –, do Partido dos Trabalhadores (PT), que havia apresentado, no processo eleitoral, seu programa de governo denominado “Movimento Muda Mato Grosso do Sul”⁸⁸, no interior do qual a proposta para a educação foi formulada. Partidariamente, o Governo eleito se coloca no campo democrático, voltado à participação popular e à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Registra-se que, de posse da administração do estado, o governador eleito e, mais especificamente, sua equipe da Secretaria de Estado de Educação, encontraram o FUNDESCOLA já implantado em 18 municípios, sendo 8 pertencentes a ZAP 1 e 10 a ZAP 2.

No Programa de Governo, José Orcírio Miranda dos Santos declarava a intenção em construir um projeto para obter desenvolvimento econômico e geração

⁸⁸ O programa de governo foi construído com a junção de diversos outros partidos políticos, sendo eles: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido dos Aposentados Nacional (PAN) e Partido Socialista Brasileiro (PSB).

de emprego, melhoria da qualidade de vida da população, com a distribuição de renda e a construção de um Estado eficiente, transparente e democrático. A construção de tal projeto se daria com a participação de todos por meio de um movimento democrático (MATO GROSSO DO SUL, 1998).

No decorrer dos itens trabalhados no Programa de Governo, foram tecidas análises e algumas críticas quanto ao caráter da política econômica e social global; e as propostas, apresentadas para superação dos problemas gerados por esta política, assumiram um caráter mais social. Basicamente, as propostas se voltavam para o atendimento à população de baixa renda ou desempregados, para a ampliação dos espaços de participação popular por meio da criação de conselhos e do orçamento participativo, entre outras.

Em relação à administração pública, a intenção era de romper com o modelo patrimonialista, centralizador, elitista e ineficaz, sendo que o estado assumiria o papel de provedor dos serviços públicos, de fomentador do exercício da cidadania e faria uma gestão descentralizada. Em termos de planejamento governamental, a metodologia anunciada e adotada posteriormente era o planejamento estratégico, visando o estabelecimento de objetivos para curto, médio e longo prazo.

Para a educação, no programa de governo, o compromisso era de oferecer escola pública democrática com vistas a superar a situação calamitosa nos aspectos pedagógicos, administrativos e funcionais que se encontrava a rede estadual. Reafirmava que esse compromisso tinha por base a convicção de ser por meio da escola que o direito à educação poderia ser garantido e, também, expressar um projeto de organização social, numa perspectiva solidária, justa e democrática. Para o alcance desse objetivo, consta que:

[...] é fundamental a desvinculação da perspectiva tecnocrática neoliberal e das formulações pedagógicas que lhes servem de paradigma educacional, tais como a competitividade local e internacional e a limitação enfática das obrigações e interesses estatais às séries iniciais do ensino fundamental, em detrimento das demais séries deste nível e do ensino médio. (MATO GROSSO DO SUL, 1998, p. 29).

A proposta anunciava, assim, intenções voltadas para outros rumos pedagógicos e de gestão, criticando a competitividade reforçada pelo modelo neoliberal e a ênfase no ensino fundamental. Prosseguindo, atribui, ainda, os altos

índices de repetência, evasão e crianças fora da escola ao descaso dos governos tradicionais.

As intenções expostas na Proposta de governo tomaram formas de diretrizes e orientações estratégicas para estabelecer planos de ações no documento “Cenários e Estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul”, elaborado em 1999, com objetivos de longo prazo, previstos para 2020, e em curto prazo, de 2000 a 2004. Os objetivos estão organizados sob quatro dimensões: social, econômica, ambiental e gerencial.

Alguns objetivos chamam bastante à atenção quando se observam suas estratégias, pode-se afirmar que elas têm grande proximidade com as políticas que o próprio governo criticava. Por exemplo, a dimensão social apresenta cinco objetivos, dos quais, três deles são destacados aqui: a) Objetivo 1 – combater a pobreza absoluta; b) Objetivo 2 – melhorar significativamente a qualificação da força de trabalho; c) Objetivo 3 – melhorar a distribuição de rendas (MATO GROSSO DO SUL, 2000a), sendo que suas estratégias⁸⁹ demonstram ações focalizadas e assistencialistas. Avalia-se que, no conjunto, as ações das quatro dimensões demonstram a preocupação em atender as necessidades do mercado de trabalho.

Em tempo, ressalta-se que o documento foi elaborado com base na metodologia do planejamento estratégico, no qual se considerou os condicionantes exógenos, endógenos, os fatores críticos e as combinações entre eles a fim de se projetar as ideias-força. Essa projeção é feita a partir de uma análise quantitativa,⁹⁰

⁸⁹ Estratégias do objetivo 1: 1. Criar pequenos empreendimentos em várias áreas de atividade no campo e na cidade. 2. Estimular a implantação de agrovilas. 3. Articular programas assistenciais nas áreas de saúde, educação, alimentação e renda familiar para atendimento da criança na escola. 4. Garantir acesso aos serviços básicos de saúde a todos os habitantes. 5. Criar programas voltados para grupos de risco social.

Estratégias do objetivo 2: 1. Implantar cursos de capacitação para o trabalho e educação continuada. 2. Qualificar a força de trabalho direcionada aos setores estratégicos. 3. Melhorar a qualidade do ensino fundamental. 4. Ampliar as parcerias entre as escolas públicas estaduais de ensino com as empresas do sistema SENAI, SENAC, SESC, SESI, SENAR e SEBRAE. 5. Ampliar as parcerias entre as instituições de ensino e pesquisa com o setor produtivo e as comunidades. (MATO GROSSO DO SUL, 2000a, p. 88-89)

Estratégias do objetivo 3: 1. Ampliar o acesso à terra. 2. Ampliar o acesso às várias formas de produção. 3. Gerar alternativas de trabalho, emprego e renda. 4. Disponibilizar linhas de crédito para a produção. 5. Ampliar o acesso à educação com qualidade.

⁹⁰ Organizado em um quadro denominado Matriz de Suporte Político, no qual, a postura dos atores diante das ideias-força é expressa por valores numéricos que indicam patrocínio e apoio (valores positivos); neutralidade (zero); e oposição ou rejeição (valores negativos) do desenho futuro, evitando as interpretações individuais.

combinada com os atores potenciais para indicar as alternativas com maior sustentabilidade política. Aliás, a ausência, até então, do planejamento estratégico é apresentada como uma das causas do endividamento do MS e da falta de capacidade de investimento dos governos anteriores (MATO GROSSO DO SUL, 2000a).

Nessa análise e projeções, a política econômica e social, tanto nacional como internacional, é apreciada a fim de se retirar quais são as oportunidades e quais os riscos. Observa-se que, por meio da visão das oportunidades, em muitos casos, são admitidas ações da macro política, que por vezes esse Governo contestou, mediante a realização de acordos de empréstimos, parcerias, dentre outros.

Nesse documento, as estratégias para os objetivos de curto prazo (2000 a 2004) estão organizados em forma de programas, subprogramas, projetos e ações. A “Escola Guaicuru” aparece como um programa (entre muitos outros tanto para a educação como para outras áreas sociais e econômicas) cujos subprogramas são a democratização do acesso, a democratização da gestão e a qualidade social da educação. A Constituinte Escolar, ação por meio da qual se concretiza o questionamento ao FUNDESCOLA, é um projeto do subprograma democratização da gestão. Aliás, o próprio FUNDESCOLA aparece na lista dos programas. Ou seja, estava incorporado ao planejamento do governo.

No mesmo ano, 1999, o Programa Escola Guaicuru foi apresentado como o projeto-educacional a ser construído, intitulado “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002”. Rejeitando os “[...] preceitos que se baseiam na competitividade, na exclusão social, na seletividade, no ajuste ao mercado que privilegia a produção” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p.10), ele se coloca como “[...] alternativa na disputa com os projetos neoliberais no campo educacional” (MATO GROSSO DO SUL, 1999a, p.13)⁹¹. Esse projeto teve sua divulgação e encaminhamentos mediante publicações denominadas “Série Constituinte Escolar”.

É importante frisar que, dos vários programas, subprogramas e projetos expostos, tanto na Proposta de governo como depois em “Cenários...”, apenas um projeto se destinava à realização da ação que se contrapõe à política nacional. Projeto este pertencente à área da educação e, no caso, à Constituinte Escolar, com o

⁹¹ Convém observar que, ao se colocar em destaque, neste trabalho, essa intencionalidade do Governo, não significa que se está compreendendo o projeto neoliberal como a síntese totalizadora do capitalismo, mas sim que, no momento de atuação do mesmo, o neoliberalismo se constituía como a grande alternativa para revitalização da acumulação capitalista, portanto, expressão da ordem vigente.

compromisso de possibilitar a construção coletiva de “[...] um projeto educacional comprometido com a transformação social e com a formação do cidadão na sua acepção mais plena.” (MATO GROSSO DO SUL, 1999d, p. 9).

Diante disto, a manifestação de “proposta alternativa” na área da educação poderia ser interpretada de duas formas, ou seja, que estava sendo considerada, pelo Governo, ou campo “neutro” ou campo “fértil”, no sentido de ser utilizada para realizar as “tentativas” de algum tipo de oposição. O neutro está sendo aqui considerado numa suposição de que o setor da educação poderia ser utilizado, pelo Governo, para aplicar uma proposta alternativa sem, contudo, fazer enfrentamento à estrutura capitalista e correr riscos de abalar o setor produtivo e econômico. O fértil, no sentido de que poderia ser espaço de formação por via do conhecimento emancipador e, assim, dar o entendimento sobre a estrutura social e permitir visualizar formas para enfrentá-la.

O Governador Zeca do PT foi reeleito para o período de 2003 a 2007. Para esse mandato, foi elaborado o “Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Construindo o novo Mato Grosso do Sul: participação e sustentabilidade” que retoma a situação socioeconômica do estado, porém não mais se reporta aos preceitos contidos na primeira proposta de governo. Ênfase maior é dada à sua sinergia com a proposta do Governo Central, sintetizada no grande intento de realizar a construção de um modelo de consumo de massa, visando estabelecer um círculo virtuoso na economia, que desse as bases para um modelo de desenvolvimento capaz de gerar crescimento econômico e desenvolvimento social (MATO GROSSO DO SUL, 2004a, p. 8).

O desenvolvimento da Constituinte Escolar será abordado com mais detalhes na seção seguinte na intenção de expor: a) como se deu o questionamento acerca do FUNDESCOLA por dentro da Constituinte e, b) como o FUNDESCOLA prosseguiu suas ações normalmente, enquanto a Constituinte era realizada na Rede Estadual de Ensino.

3 FUNDESCOLA E ESCOLA GUAICURU: A CONVIVÊNCIA, OS QUESTIONAMENTOS E AS ADAPTAÇÕES

O FUNDESCOLA foi implantado no início de 1999 na segunda microrregião de Mato Grosso do Sul, denominada ZAP-2, contemplando 10 municípios⁹², dos 15 previstos, com o PDE/PME, o PAPE e a aquisição de equipamentos escolares. A implantação foi formalizada mediante envio, aos municípios, de um ofício (BRASIL, 1999c) que trazia a apresentação do Programa e as orientações para a implantação, sendo precedida pelos mesmos procedimentos gerenciais e de planejamento, citados anteriormente.

Apesar de o FUNDESCOLA já estar implantado no MS, alguns membros da equipe da SED, em março de 1999, respaldos pelo posicionamento partidário, colocaram em debate a permanência ou não das ações do FUNDESCOLA⁹³. O foco da discussão recaía sobre o seu principal produto que é o PDE. Entretanto, os posicionamentos contrários não tiveram êxito e o Programa prosseguiu em sua meta de execução conforme os acordos assinados, endossado pelo Ofício Circular de N° 152/GAB/SED/2000, assinado pelo Secretário de Estado de Educação – Pedro César Kemp Gonçalves –, confirmando a adesão da Secretaria de Estado de Educação à proposta do PDE (MATO GROSSO DO SUL, 2000f).

Por conseguinte, foi implantada a Escola Ativa em 7 municípios da microrregião da capital, atendendo 19 escolas. A Escola Ativa é um projeto para as classes multisseriadas com vistas a resolver os problemas enfrentados pelas escolas rurais. Este projeto, voltado à área pedagógica, foi integrado à Superintendência de Educação passando a fazer parte do setor do Ensino Fundamental da SED/MS (MATO GROSSO DO SUL, 1999b, p. 3).

Em meados de 1999, por meio de ofício encaminhado à Coordenação de Programação e Convênio do Programa, o Secretário de Educação solicitou a inclusão

⁹² Dourados (cidade-pólo), Amambai, Aral Moreira, Caarapó, Fátima do Sul, Itaporã, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Ponta Porã, Rio Brillhante.

⁹³ A exposição detalhada sobre as discussões entre as equipes da SED/MS encontra-se em: FERRO, Olga Maria dos Reis. **O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na escola pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico**. Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFMS/CCHS, 2001.

de mais 45 escolas, com um total de 366 salas de aula, no Convênio referente à aquisição de equipamentos (MATO GROSSO DO SUL, 1999c). Essa solicitação foi feita em razão de um saldo financeiro decorrente da licitação da compra para atender as escolas contempladas em 1998, e foi aprovada (BRASIL, 1999e). Esse Convênio contemplou um total de 86 escolas, com 797 salas de aula, no valor de R\$ 2.155.000,00 (BRASIL, 1999b).

No âmbito do Governo Central, foi firmado o segundo Projeto de Melhoria da Escola – FUNDESCOLA II – com o Contrato de Empréstimo número 4487-BR, de 16 de dezembro de 1999, com vistas a estender os produtos do programa para mais escolas e/ou municípios das ZAP 1 e 2.

Em dezembro desse ano, destaca-se, também, a formalização do Plano Diretor de Informática (PDI)⁹⁴, do qual faz parte a implantação do Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SiiG)⁹⁵, um produto do FUNDESCOLA. A parte interessante deste documento é a junção dos objetivos e ações do Governo com os do Programa, porém redigidos nos termos metodológicos deste último e exibindo a logomarca de ambos. Este documento é a demonstração de que ao mesmo tempo em que um setor da SED conduzia o processo referente a ação alternativa para a educação do Governo Popular, outro setor conduzia o andamento “normal” e “necessário” de ações cotidianas, como implantar um sistema de informações, independente da problematização em andamento.

Obviamente, a implantação do Programa em demais municípios, bem como a introdução de novos produtos no estado, demonstram que havia uma política em andamento solidamente formalizada por um planejamento definido na macro estrutura, composta pelo Governo Central e organismos internacionais.

As ações do FUNDESCOLA conviviam com as ações do Governo Popular, principalmente com sua principal proposta para a transformação da educação que era a Constituinte Escolar.

⁹⁴ Trata-se de um documento intitulado Plano Diretor de Informática, disponível na Biblioteca da SED/Campo Grande, exposto no formato de encadernação.

⁹⁵ Programa composto por 27 sistemas informatizados interligados que apoiam o processo de gestão das secretarias estaduais de educação do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e promovem a melhoria de suas condições de gerenciamento. Disponível em: <<http://www.fundescola.mec.gov.br>>. Acesso: 14 maio 2004.

3.1 A Constituinte Escolar e os questionamentos aos projetos financiados pelo Governo Central

O movimento Constituinte Escolar⁹⁶ teve início em junho de 1999, e o lançamento para a sociedade foi em 12 de agosto do mesmo ano, no Parque das Nações Indígenas, em Campo Grande (capital), chegando aos municípios em setembro do mesmo ano (MATO GROSSO DO SUL, 1999d, p. 20).

O seu desenvolvimento geral foi organizado em cinco momentos, compreendendo, em seu cronograma, o período de junho de 1999 a setembro de 2000: 1º) estruturação do processo e mobilização da comunidade para a Constituinte Escolar (junho a setembro/1999); 2º) análise da realidade social, econômica, política, cultural; reorganização da escola e definição de temáticas (setembro a novembro/1999); 3º) aprofundamento das temáticas (dezembro/1999 a maio/2000); 4º) elaboração do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino (junho a agosto/2000); 5º) análise, avaliação e reestruturação dos Projetos Político-Pedagógicos e Regimentos Escolares em consonância com o Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino (agosto e setembro/2000). A operacionalização destes momentos não se deu exatamente conforme seu cronograma, o que pode ser verificado pelos registros dos encontros e pelas datas das publicações dos cadernos da constituinte⁹⁷.

Após o lançamento, com sua mobilização para o movimento, teve início o segundo momento, cujas ações se concentraram no primeiro semestre de 2000. A condução desse momento é orientada pelo caderno intitulado “Mato Grosso do Sul: política educacional”, no qual é apresentado o histórico da realidade social, econômica, política e cultural do estado, bem como a política educacional implementada pela Secretaria de Estado de Educação. No Caderno, consta, ainda, a necessidade do enfrentamento radical às orientações, oriundas do Banco Mundial, que promoviam o sucateamento da educação. A partir disto, alguns questionamentos foram levantados em torno dos conflitos referentes ao desenvolvimento de tais

⁹⁶ Sobre a Constituinte Escolar, consultar: Aranda (2004).

⁹⁷ Diversos registros correspondentes aos momentos da Constituinte encontram-se arquivados na Biblioteca da Secretaria de Estado de Educação.

políticas, com a intenção de promover a reflexão entre os professores, com vistas a apontar os temas a serem debatidos, cuja compreensão levaria à superação das dificuldades apontadas (MATO GROSSO DO SUL, 2000d).

O referido caderno apresenta, na seção Financiamento da Educação, os projetos que são financiados pelo Governo Central, sendo eles: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e o FUNDESCOLA (MATO GROSSO DO SUL, 2000d).

No início da seção, há uma exposição sobre esses financiamentos, seguida da colocação de que, “a partir da leitura destes programas, a escola e a comunidade deverão discutir até que ponto estes programas contribuem para o desenvolvimento de uma educação de qualidade” e, no final da mesma, coloca para discussão a seguinte questão: “vale a pena ter acesso a esses Programas?” (MATO GROSSO DO SUL, 2000d, p. 47-50).

Diante disto, é inevitável questionar: com que propósito a equipe do governo coloca tal questão para ser discutida na rede estadual de ensino, uma vez que a decisão sobre a continuidade dos programas e, principalmente, do FUNDESCOLA já havia sido selada?

Ressalta-se que, nessa mesma seção, encontra-se um parágrafo no qual é explicado que o Ministério de Educação (MEC), por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), financia projetos e programas educacionais mediante celebração de convênios com as secretarias de educação estaduais e municipais. No entanto, esclarece que, apesar dos projetos apresentados por essas secretarias terem por base suas necessidades, é preciso observar as diretrizes do MEC, pois as linhas de financiamento já vêm preestabelecidas (MATO GROSSO DO SUL, 2000d, p. 48).

As questões postas no caderno “Mato Grosso do Sul: política educacional” foram debatidas pelas escolas de cada município e, posteriormente, sistematizadas no “Seminário Estadual de Sistematização” (agosto de 2000). Os registros dos resultados desses debates, arquivados na biblioteca da SED/MS, demonstram, especificamente em relação ao FUNDESCOLA, a) posicionamentos favoráveis, devido ao financiamento; b) posicionamentos contrários, devido à participação do Banco e às pré-determinações; c) desconhecimento do Programa.

Do seminário de sistematização, resultou o caderno “Sistematização do 2º momento: análise da realidade e levantamento de temas e temáticas” que apresenta o registro das discussões e a definição dos temas e temáticas para serem analisados no terceiro momento. Os programas PDDE, PNBE, PNLD e PNAE foram debatidos e sistematizados por um grupo, denominado Zumbi dos Palmares, composto por quatorze municípios, que solicitou o aumento dos recursos, mais autonomia, expansão e descentralização, e, a respeito do FUNDESCOLA, o grupo demonstrou desconhecimento, solicitando maiores informações (MATO GROSSO DO SUL, 2000e). Uma das justificativas para esse desconhecimento pode estar relacionada ao fato de que, dos municípios que compunham esse grupo⁹⁸, apenas um⁹⁹ tinha recebido o Programa no ano anterior.

Portanto, a expectativa aqui depositada, em relação ao debate específico acerca dos programas e financiamentos, ficou frustrada. E, ainda pelos registros, verifica-se que essa discussão foi aí encerrada, ou melhor, em relação especificamente ao FUNDESCOLA, não houve discussão e, no terceiro momento¹⁰⁰, os programas questionados passaram a fazer parte dos textos que estruturam as temáticas, já com caráter de aprofundamento teórico. Os programas vão aparecer, mais especificamente, nos Cadernos Temáticos 11 (Gestão democrática) e 12 (Financiamento da escola pública. Estrutura física da escola).

3.1.1 Caderno Temático 11: Gestão democrática

O conteúdo do Caderno Temático 11, vinculado ao eixo “democratização da gestão”, contempla a definição de gestão democrática e discute seus mecanismos, como os conselhos e a eleição de diretores, apresentando propostas aos mesmos. Aborda, também, sobre a avaliação educacional, a alimentação escolar e a

⁹⁸ Nova Andradina, Ivinhema, Angélica, Bataiporã, Taquarussu, Novo Horizonte do Sul, Naviraí, Juti, Caarapó, Itaquiraí, Mundo Novo, Iguatemi, Eldorado, Japorã.

⁹⁹ O município de Caarapó.

¹⁰⁰ O terceiro momento da Constituinte Escolar, realizado de agosto/2000 a março/2001, tinha por objetivo aprofundar as temáticas levantadas no momento anterior e debater as propostas da Secretaria de Estado da Educação. (MATO GROSSO DO SUL, 2000b).

informatização da matrícula. O Programa FUNDESCOLA aparece no item intitulado “proposta para o fortalecimento da gestão colegiada”, no qual é manifestada a discordância com a forma de repasse dos recursos financeiros, especificamente, do PDDE e do FUNDESCOLA. A discordância, exposta no Caderno, reside no fato de os recursos serem destinados à Associação de Pais e Mestres (APM), sendo considerado que, nesse ato, há o fortalecimento do privado em detrimento do público.

Como superação desta situação, a proposta apresentada seria para que todos os recursos públicos federais e estaduais fossem feitos diretamente ao Colegiado Escolar. Este passaria a ter caráter jurídico e poderia, “junto à comunidade escolar, planejar, aplicar e acompanhar o gerenciamento de todos os recursos públicos destinados à Educação”, e, para tal, seria admitida a necessidade de novas formas de organização tanto no âmbito da SED quanto das escolas (MATO GROSSO DO SUL, 2000b, p. 13).

Do conteúdo desse Caderno, sobre o repasse financeiro e a proposta para outra forma de realização do mesmo, duas ponderações são pertinentes.

Primeira ponderação: o terceiro momento da Constituinte tinha por objetivo trazer o aprofundamento teórico dos temas debatidos no segundo momento. O fato de os programas e projetos com financiamento reaparecerem seguidos de algumas explicações de seu funcionamento com respectivos problemas e com propostas de mudanças para o repasse, demonstra que havia clareza para a equipe da SED de que, por se tratar de políticas oriundas do Governo Central e de recursos para educação que envolvem, como é o caso do FUNDESCOLA, convênios firmados entre as instâncias governamentais, estes poderiam ser questionados e analisados, porém não poderiam ser ignorados ou excluídos.

Diante disto, foi perguntado, na entrevista, por que mantiveram projetos oriundos do Governo Central que haviam sido questionados no processo da Constituinte Escolar. O Secretário de Estado de Educação A, do Governo Zeca do PT, relata que:

A razão principal era a financeira, uma vez que o MEC condicionava o repasse de recursos à implantação dos projetos. Não poderíamos nos dar ao luxo de abrir mão dos recursos, pois a situação financeira do Estado era muito difícil. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Porém, faz uma ressalva argumentando que:

Apesar de manter os projetos em andamento, procuramos implantar uma outra fundamentação teórico-metodológica através das capacitações e estudos da Constituinte Escolar. Alguns Projetos do FUNDESCOLA estavam voltados mais para os investimentos na adequação da rede física e aquisição de mobiliário para as escolas, além de construção de alguns prédios (escolas indígenas, p. ex.). Neste ponto não havia incompatibilidade com nossa proposta. A polêmica maior estava no PDE e Escola Ativa. Procuramos manter estes projetos, mas levamos as escolas a questionar a política neoliberal na educação. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Far-se-á dois comentários sobre estes argumentos. Primeiro, que está caracterizada uma situação de dependência financeira que, para além do convênio, levou o governo a admitir o projeto Federal, colocando a “fundamentação teórico-metodológica” da Constituinte apenas como meio de questionamento ao projeto educacional de cunho neoliberal. Segundo, é preciso lembrar que o atendimento referente à rede física (reforma e/ou construção) e aquisição de mobiliários não vem desacompanhado dos grandes objetivos da ação a que pertence. Nesse caminho, todos esses procedimentos são minuciosamente descritos em manuais específicos¹⁰¹, induzindo o que será adquirido e como. Com isto, promove a padronização da “qualidade” para essas escolas públicas e, o que é mais questionável, coloca por terra qualquer intenção legal, ou mesmo de grupos nas escolas, de promover uma gestão escolar democrática por meio da elaboração do projeto político pedagógico.

Não é possível separar uma proposta pedagógica da estrutura física, dos equipamentos disponíveis e mesmo do mobiliário escolar, pois é no conjunto de todos esses elementos que o processo da educação se realiza. Percebe-se que o recurso financeiro embutido nas reformas, equipamentos e mobiliários não poderia ser dispensado e, assim, as discussões de cunho “teórico-metodológico” da Constituinte foram separadas das entranhas e das amarras do aspecto econômico.

Em entrevista, o Assessor Técnico A, do FUNDESCOLA, afirma que há uma distância entre a ideologia posta e as necessidades operacionais e práticas do gerenciamento e, sobre a proposta educacional do Governo local e a realidade do FUNDESCOLA, e faz a seguinte observação:

¹⁰¹ Manuais, formulários, normas, instruções, entre outros, estão disponíveis no seguinte endereço <http://www.fn.de.gov.br/home/index.jsp?arquivo=fundescola.html>.

Vejo como uma das contradições da equipe gestora da educação daquele momento. No discurso uma coisa e na prática outra, porque a execução/gerenciamento é diferente da imaginação ou ideologia de quem nunca teve que assumir o operacional. Precisa de articulação, decisão e negociação em relação aos enfrentamentos ideológicos, mas principalmente em relação aos operacionais, administrativos, legais e vícios da gestão pública. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Segunda ponderação: sobre a proposta de tornar os Colegiados em Unidades Executoras. Conforme consta no Boletim Técnico do FUNDESCOLA (BRASIL, 1998d), a unidade executora pode ser a Associação de Pais e Mestres (APM), o Conselho Escolar, a Caixa Escolar ou outros, desde que com cadastro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o que torna a proposta acima viável. Porém, a questão é que tornar o Colegiado em Unidade Executora (UEX), portanto jurídica, resultaria no mesmo problema levantado em torno da APM. Ou seja, o problema não está em qual instância é a UEX, mas nas implicações em ser pessoa jurídica de caráter privado e, no aspecto técnico, que assumiria a função de cumprir as normas de financiamento, desestruturando qualquer caráter político e democrático que se queira da instância colegiada. Esta proposta não se concretizou, vez que a UEX, nas escolas da Rede Estadual de Ensino, continua sendo, até o momento, a APM.

3.1.2 Caderno Temático 12: Financiamento da escola pública. Estrutura física da escola

O Caderno Temático 12 apresenta uma leitura crítica sobre a trajetória das principais fontes de financiamento, desde sua gênese na esfera internacional até a operacionalização final. Consta, ainda, o esclarecimento de que a Secretaria de Estado de Educação do Governo Popular advogava a democratização da escola, numa perspectiva diferente da encaminhada pelo MEC, e, também, uma discussão sobre a arquitetura das escolas. Neste Caderno, o FUNDESCOLA é citado no item que trata das outras fontes de recursos, além dos advindos dos impostos e do salário-educação, seguido de brevíssima explicação de sua proveniência, sem questionamentos e/ou posicionamentos. De maneira geral, apesar de o Caderno trazer uma leitura crítica sobre a temática, o que se verifica é que no momento de

apresentar/discutir as ações, estas se voltam para as possibilidades da escola em tomar medidas por dentro da realidade dada.

O conteúdo do Caderno 12 reforça o que o Caderno 11 observou, ou seja, que, em relação aos aspectos ligados aos recursos oriundos do Governo Central e suas respectivas orientações, pouco poderia ser alterado e que havia consciência disto por parte da equipe responsável pela Constituinte, conforme atestou, também, a explicação do Secretário de Estado de Educação A.

Em meio às discussões promovidas pela Constituinte, o FUNDESCOLA passava por sua fase de expansão e consolidação¹⁰² com 14 municípios das duas ZAP, com a Secretaria de Estado de Educação e, ainda, realizando a implantação em 2 novos municípios, totalizando 23 convênios¹⁰³ firmados. Nos termos do Programa, a expansão significa a inclusão de novas escolas nas ZAP já atendidas na fase de implantação, e a consolidação se refere à segunda rodada de financiamento do PDE para escolas já inclusas. As escolas incluídas tiveram como primeira ação a elaboração do PDE, recebendo, em sequência, o PAPE e os equipamentos escolares (BRASIL, 2000b).

Nessa fase, foi implantado o Projeto Escola Ativa em 5 municípios da microrregião de Dourados, contemplando 27 escolas. Na microrregião de Campo Grande, ocorreu a expansão da Escola Ativa em 5 municípios, totalizando 15 escolas (MATO GROSSO DO SUL, 1999b).

O ano de 2000 concentrou as ações mais polêmicas da Constituinte e, ao mesmo tempo, assistiu momentos de expansão e consolidação do Programa no estado. Diante disso, foi perguntado aos entrevistados se houve questionamentos por parte da direção geral do Programa sobre os debates desencadeados pela Constituinte. A resposta do Secretário de Estado de Educação A, atesta que:

Sim. Várias vezes fomos questionados pela Direção Geral do FUNDESCOLA sobre nossa avaliação sobre o programa. O questionamento maior era quanto a nossa posição de não assumir a meta de ampliar o PDE até que fosse estendido à toda rede estadual. Alegamos que nossa proposta era a de dialogar com as escolas e nunca de impor um

¹⁰² Expansão: o FUNDESCOLA financia 70% do PDE e o Estado/Município 30%. Consolidação 1: 50% para cada esfera administrativa. Consolidação 2 e 3: 30% FUNDESCOLA e 70% Estado/Município.

¹⁰³ Os Convênios são referentes às modalidades de financiamento do PDE (implantação/expansão/consolidação1), financiamento do PAPE e premiação de escolas.

projeto. A expansão do FUNDESCOLA só se daria com a adesão e a anuência das escolas. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Desta fala, extrai-se que a preocupação maior, por parte dos gestores do Programa, não estava no teor das discussões teóricas promovidas pelo Governo, mas sim com a expansão dos seus produtos no MS. E tudo indica que, nesse “diálogo” entre Programa e Governo, a escola foi a menos ouvida, porquanto se verificou a expansão do PDE e, no levantamento de dados, não foi encontrado nenhum documento encaminhado pela SED que demonstrasse ação de consulta à escola sobre a adesão ou não. Existe um documento denominado “Carta de Adesão”, que a escola assina ao receber o PDE, mas é uma exigência do próprio Programa como formalização da adesão.

Segundo o Assessor Técnico A, o Programa não questionou a política do Governo,

[...] porque a SED/MS assinou e cumpriu o Termo de cooperação técnica com o FUNDESCOLA e a função do programa não teve esse caráter de interferir nos assuntos internos dos seus parceiros, mas, sim, oferecer ferramentas operacionais e testadas para a melhoria o ensino aprendizagem, sempre definidos nos termos de cooperação técnica. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Esta afirmação corrobora o entendimento de que o Programa se mantinha focado no cumprimento de suas metas no âmbito do estado, independente da proposta do Governo local, estando respaldado pelo compromisso firmado mediante assinatura do Termo de Cooperação Técnica.

No primeiro semestre de 2001, o Secretário de Educação em exercício assinou o “Termo de Compromisso”, no qual assumia repassar recursos para o financiamento das ações do PDE, sendo 50% para as escolas em processo de consolidação e 30% para as escolas em expansão. Esse compromisso beneficiou 38 escolas estaduais de 12 municípios da ZAP 2 (MATO GROSSO DO SUL, 2001b).

Nesse mesmo período, também ocorria o quarto momento da Constituinte – Elaboração do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino – que havia sido previsto para meados de 2000. O Plano, propriamente dito, foi votado e aprovado no “1º Congresso Estadual da Constituinte Escolar”, realizado de 26 a 28 de junho de 2001, pelos delegados das escolas públicas estaduais, sendo estes: trabalhadores em

educação, alunos, pais de alunos e militantes de movimentos sociais envolvidos no processo (MATO GROSSO DO SUL, 2001a, p. 6). O conteúdo do Plano consiste em diretrizes e metas, precedidas por pequenos textos informativos e críticos sobre o tema, organizadas e direcionadas para as grandes temáticas discutidas no processo da Constituinte. Assim, consta a presença das duas temáticas que abrigavam as discussões sobre o FUNDESCOLA, isto é, o “Financiamento da escola pública” e a “Estruturação física das escolas da rede estadual de ensino”. A primeira versa sobre a crise do Estado, a partir de 1970, e suas implicações para o Estado Brasileiro. A segunda defende projetos arquitetônicos, que contemplem as dimensões sócio-culturais do processo educativo, e estabelece algumas metas relacionadas a recursos financeiros, porém nelas não há mais menção ao Programa.

O quinto momento da Constituinte previa a concretização do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino, mediante a reestruturação dos Projetos Político-Pedagógicos das escolas e seus respectivos Regimentos Escolares, com base nas determinações do Plano. No entanto, esse intento não foi em frente.

O Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino foi datado em 28 de junho de 2001, e, no dia seguinte, foi publicada, em Diário Oficial, a exoneração do primeiro Secretário de Estado de Educação, do Governo Zeca do PT. Este ato foi seguido de outras alterações no quadro de cargos em comissão que denotam uma situação de mudanças no interior da Secretaria de Estado de Educação. O quadro a seguir demonstra as alterações de servidores e os respectivos cargos, que estão em foco neste trabalho, conforme publicação no Diário Oficial do Estado.

Diário Oficial	Decreto/Ato/Servidor/Cargo
D.O. nº 5539 de 29 de junho de 2001, p. 26.	Decreto “P” n. 1.284/2001, de 28 de junho de 2001: Exoneração /Pedro César Kemp Gonçalves/Secretário de Estado de Educação.
D.O. nº 5542 de 04 de julho de 2001, p. 24.	Decreto “P” n. 1.321/2001, de 03 de julho de 2001: Nomeação /Antônio Carlos Biffi/Secretário de Estado de Educação
D.O. nº 5544 de 06 de julho de 2001, p. 13.	Decreto “P” n. 1.332/2001, de 05 de julho de 2001: Exoneração /Romilda Paracampos de Almeida/Superintendente de Políticas de Educação;
D.O. nº 5546 de 10 de julho de 2001, p. 19.	Decreto “P” n. 1.361/2001, de 09 de julho de 2001: Nomeação /Bartolina Ramalho Cartanante/ Superintendente de Políticas de Educação
D.O. nº 5616 de 19 de outubro de 2001, p. 55.	Resolução “P” SED nº. 1.580/2001, de 17 de outubro de 2001: Dispensa /Neide Gonçalves Baís/Coordenadora da COEP
D.O. nº 5616 de 19 de outubro de 2001, p. 55.	Resolução “P” SED nº. 1.581/2001, de 17 de outubro de 2001: Designa /Gustavo Corrêa Bezerra de Araújo/ Coordenador da COEP

Quadro 5: Composição do quadro de: Secretário de Estado de Educação, Superintendente de Políticas de Educação e Coordenador da COEP, em 2001.

Fonte: Diários Oficiais do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 2001f; 2001g; 2001h; 2001i; 2001j). Elaboração para esse trabalho.

Na cerimônia de abertura do “1º Congresso Estadual da Constituinte Escolar”, o Governador do Estado – Zeca do PT – anunciou a saída do então Secretário de Estado de Educação para atuar na Assembleia Legislativa¹⁰⁴, e reforçou que a Constituinte Escolar era uma conquista do povo e não de um grupo do Governo (ARANDA, 2004). A Constituinte não teve prosseguimento, pois:

[...] o Projeto Constituinte Escolar foi paralisado e o seu primeiro resultado, o Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino, sem maiores explicações e/ou questionamentos, foi posteriormente arquivado. Assume a pasta da educação o Professor Antonio Carlos Biffi, e, novas propostas, mais administrativas que pedagógicas, são colocadas em prática. (ARANDA, 2004, p. 43).

Por meio do Diário Oficial, pode-se observar que a mudança no quadro de pessoal foi acompanhada de mudanças na estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação. O Decreto nº. 10.432, de 23 de julho de 2001, trazia a nova estrutura,

¹⁰⁴ Explicações mais completas sobre o afastamento do Secretário Pedro Kemp e a não continuidade da Constituinte, podem ser verificadas no trabalho de Aranda (2004), nas páginas 116 a 120.

alterando a anterior que havia ocorrido apenas seis meses antes (MATO GROSSO DO SUL, 2001c).

Logo após a assunção desse novo grupo, a análise dos documentos da COEP indica que os encaminhamentos relacionados aos compromissos SED/FUNDESCOLA tiveram prosseguimento normal. Nesse sentido, verificou-se que o Secretário de Estado de Educação – Antonio Carlos Biffi – encaminhou, via ofício (MATO GROSSO DO SUL, 2001l), ao Diretor Geral do Programa, o documento que havia sido solicitado no início do ano para a habilitação da Secretaria de Estado de Educação junto ao FUNDESCOLA, visando à celebração de novos convênios (BRASIL, 2001a). Também foi encaminhado o processo da modalidade Consolidação II para o Coordenador de Gestão Educacional – José Amaral Sobrinho (MATO GROSSO DO SUL, 2001d).

Em 2001, pode-se afirmar que um ciclo do Programa se completa, e este prossegue firme na efetivação de seus objetivos e estratégias, o que pode ser verificado mediante várias ações realizadas no segundo semestre daquele ano, que serão mencionadas a seguir:

- a) Nova realização do Levantamento de Situação Escolar (LSE) com o objetivo de atualizar os dados referentes às condições físicas, ao aspecto pedagógico, aos equipamentos e móveis das escolas das redes estadual e municipais. O levantamento envolveu gastos na ordem de R\$ 19.491,00 para o diagnóstico da rede estadual e de R\$ 38.454,00 para as redes municipais (MATO GROSSO DO SUL, 2001e).
- b) Realização da capacitação para elaboração do PDE tanto para escolas da ZAP 1 como da ZAP 2, ambas no mês de agosto, visando à expansão deste produto.
- c) Início das construções de escolas, em 2001, com a elaboração do PTA (BRASIL, 2001b) para construção de uma escola municipal na capital – Campo Grande – com 12 salas de aula. A construção da escola deveria seguir orientações específicas contidas em documentações e CD produzidos pelo Programa. Também foi encaminhado (BRASIL, 2001c) pelo Programa um convênio, para ser assinado pela SED, referente à construção de escola em área indígena.
- d) Reunião¹⁰⁵ entre o Supervisor Técnico do FUNDESCOLA/MS (Flávio F. Moraes), o Coordenador da COEP/MS (Gustavo Corrêa Araújo) e o Gerente de

¹⁰⁵ Reunião realizada no dia 20/11/2001 para atender ao “Seminário de Calibração do FUNDESCOLA”, realizado em Salvador, de 21 a 24 de fevereiro, registrada em forma de ATA (folha avulsa, disponível no arquivo da COEP/SED/MS).

Instalação Escolar/MS (Otacílio Matos Filho), na qual discutiram providências que deveriam ser tomadas em relação: a alguns serviços de adequação de sala de aula que não estavam satisfatórios; a execução dos recursos de alguns municípios da ZAP 2; e, por último, uma solicitação para que a SED fizesse a pintura e/ou reparos nas salas de aula não reformadas pelo PAPE, para que toda a escola atingisse os padrões construtivos desejados pelo FUNDESCOLA e a comunidade. Essa simples reunião de trabalho demonstra o ritmo de acompanhamento e cumprimento das ações do Programa, bem como a sua expressiva presença ao buscar efetivar a padronização das escolas ao seu modelo arquitetônico. O teor dessa reunião endossa o comentário, tecido anteriormente, sobre a intervenção do Programa na estrutura física das escolas não ser neutra e, portanto, não poderia ser desconsiderada pelos gestores da SED como se fosse inofensiva para a sua política “alternativa”. Aqui, pode-se retomar a “despreocupação” do Secretário de Estado de Educação A, ao afirmar que a maioria das ações era voltada à rede física e, portanto, não gerava “incompatibilidade com nossa proposta”. Não trazia incompatibilidade, mas sutilmente sobrepunha sua presença nas escolas públicas do estado.

e) Formação de 203 professores por meio do Proformação (Programa de Formação de Professores em Exercício), que é um curso de magistério realizado à distância, visando erradicar a presença de professores leigos (BRASIL, 2001d).

f) Encontro de Prefeitos e Secretários de Educação das ZAP 1 e 2 no município de Ponta Porã/MS, o qual contou com a presença de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier (então Diretor do Fundescola e autor do manual do PDE), Renilda Peres de Lima (técnica da coordenação de Gestão Educacional do Fundescola) e do Secretário de Estado de Educação Antônio Carlos Biffi. Também participaram os prefeitos e secretários de educação dos municípios que integram o Programa.

3.2 A expansão e a consolidação do FUNDESCOLA em Mato Grosso do Sul

Em 2002, o FUNDESCOLA inicia uma nova etapa rumo à concretização de sua estratégia de aprofundamento, internalização, sustentabilidade e responsabilização, pelos seus parceiros, das intervenções promovidas. Essa etapa foi

formalizada por meio do Terceiro Projeto de Melhoria das Escolas¹⁰⁶ – FUNDESCOLA IIIA, com vigência de 2002 a 2006, cujo objetivo principal era de concretizar a estratégia mestra do Programa que se assentava na premissa de que:

[...] produtos e serviços relevantes, comprovados, desenvolvidos e implementados em parceria, devem ser completamente internalizados pelos parceiros nos estados e municípios [...] reduzindo-se gradativamente a presença do Fundescola na implementação dos produtos. (BRASIL, 2003a, p 21).

E, para alcance deste objetivo, conforme consta no próprio documento supracitado, justificava-se todo o trabalho do Programa na realização de treinamentos, reuniões, seminários, encontros de avaliação dos produtos e toda a assistência técnico-financeira.

As mudanças, nessa nova etapa, efetuaram uma reorganização dos produtos para a qual se estabeleceu novas atribuições aos técnicos da estrutura gerencial e à COEP e suas gerências no estado.

A intervenção do Programa estava organizada por produtos (PAPE, PDE, Escola Ativa etc.) e passou, a partir dessa etapa, a agrupá-los por área temática de atuação: ensino-aprendizagem, gestão e padrões mínimos de funcionamento. Os Assessores Técnicos tiveram suas atribuições reorganizadas em torno destes três eixos e receberam a denominação de: Supervisores de Ensino-Aprendizagem (SEA); Supervisores de Gestão Educacional (SGE); Supervisores de Padrão Mínimo (SPM).

Esse novo agrupamento deixa mais evidente a atuação/abrangência nos principais eixos de uma gestão educacional, ou seja, o pedagógico, a gestão e a infraestrutura. A intervenção sobre estes eixos se concretizou mediante introdução de novos produtos do Programa bem como a continuação daqueles já implantados no MS.

A COEP ganhou uma nova estrutura, também com base nesse agrupamento, e atribuições, e o seu Coordenador passou a ter uma posição mais estratégica e tática e menos operacional. À Secretaria de Estado de Educação coube a tarefa de se estruturar para dar maior suporte à COEP, com o apoio do Programa, uma vez que

¹⁰⁶ Empréstimo número 7122–BR. Contrato de Empréstimo (Terceiro Projeto de Melhoria de Escolas - FUNDESCOLA IIIA) celebrado entre República Federativa do Brasil e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, datado de 25 de outubro de 2002. (BRASIL, 2003a).

esta teria que atuar como unidade facilitadora e integradora das ações dentro da própria Secretaria (BRASIL, 2003a).

No âmbito do Governo do estado, ocorrem novas alterações no seu Secretariado, dentre elas, a Secretaria de Estado de Educação. Destaca-se no quadro abaixo, as mudanças nos cargos enfocados neste trabalho:

Diário Oficial	Decreto/Ato/Servidor/Cargo
D.O. nº 5725 de 05 de abril de 2002, p. 63.	Decreto “P” n. 0836/2002, de 04 de abril de 2002: Exoneração /Antônio Carlos Biffi /Secretário de Estado de Educação.
D.O. nº 5725 de 05 de abril de 2002, p. 64.	Decreto “P” n. 0845/2002, de 04 de abril de 2002: Nomeação /Elza Aparecida Jorge/Secretária de Estado de Educação
D.O. nº 5771 de 12 de junho de 2002, p. 15.	Resolução “P” SED nº. 360/2002, de 10 de junho de 2002: Revoga a Resolução “P” SED nº. 1.581/2001, de 17 de outubro de 2001 que designava/Gustavo Corrêa Bezerra de Araújo/ Coordenador da COEP.
D.O. nº 5771 de 12 de junho de 2002, p. 15.	Resolução “P” nº. 361/2002, de 10 de junho de 2002: Designa /Otacílio Silva de Mattos Filho/Coordenador da COEP

Quadro 6: Alterações de cargos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação
Fonte: Diários Oficiais do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 2002a; 2002b). Elaboração para esse trabalho.

No âmbito da COEP, a mudança do coordenador foi seguida de um rearranjo de pessoas nos cargos das gerências relacionadas à sua estrutura interna, conforme pôde ser verificado no mesmo Diário Oficial (nº 5771 de 12 de junho de 2002) que publicou a designação de Otacílio Silva de Mattos Filho.

Em julho de 2002, a Secretária de Estado de Educação – Elza Aparecida Jorge – assinou uma Resolução (MATO GROSSO DO SUL, 2002c), na qual atribuía ao Programa FUNDESCOLA/MS o caráter de Programa Educacional da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. Verifica-se que esse ato visava atender às definições da nova etapa do FUNDESCOLA, na qual a Secretaria deveria assumir a responsabilização pelas intervenções do Programa.

Na pesquisa realizada nos documentos arquivados no almoxarifado da SED, verificou-se que constam poucos registros referentes ao ano 2002 e 2003, e não se conseguiu uma explicação para isto. Em consequência o levantamento de dados,

referentes ao quantitativo de produtos e respectivas datas de implantação, ficou prejudicado.

Para a melhoria da gestão das secretarias de educação, em 2002, o FUNDESCOLA deu início a elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e a implantação do Sistema de Garantia e Melhoria da Qualidade da Educação (SIGAMEQ)¹⁰⁷.

Para a aprendizagem, destaca-se o Programa de Gestão da Aprendizagem (GESTAR), para 1ª a 4ª séries (atualmente 1º ao 5º anos), que oferece um conjunto de modelos de intervenção pedagógica, expostos em manuais e guias.

Estes produtos e outros já em andamento foram objetos de apresentações e orientações no “III Encontro Estadual de GDE/GAE/AT das ZAP 1 e ZAP 2” que ocorreu nos dias 28 e 29 de agosto de 2002, no município de Ponta Porã/MS, com a presença da nova equipe da COEP. Neste Encontro, também foi reapresentada a proposta do Governo Popular de Mato Grosso do Sul para a educação, dando ênfase para alguns mecanismos da gestão democrática, como a eleição de diretores e o Colegiado Escolar. Esta pesquisadora foi participante deste Encontro, e, com isso, tendo a possibilidade de afirmar que havia a intenção em demonstrar um clima de interação entre as ações do Programa com as da SED.

No decorrer de 2002, a atuação da COEP/SED caminhava em consonância com os objetivos de internalização e responsabilização inerentes ao FUNDESCOLA IIIA.

Em 2003, teve início a segunda gestão do governo Zeca do PT (2003-2006), trazendo consigo alterações no interior da SED. Muda novamente o responsável pela pasta da Educação e, com isto, as demais pessoas que ocupavam os cargos comissionados. No quadro abaixo, sintetiza-se as mudanças dos cargos aqui enfocados.

¹⁰⁷ Seus componentes básicos para garantir a qualidade são: auto-avaliação das escolas, avaliação externa das escolas e sistema de supervisão escolar.

Diário Oficial	Decreto/Ato/Servidor/Cargo
D. O. nº 5907, de 30 de dezembro de 2002, p. 3.	Decreto “P” nº. 11.047/2002, de 27 de dezembro de 2002: Exoneração /Elza Aparecida Jorge/Secretária de Estado de Educação
D.O. Nº 5908, de 02 de janeiro de 2003, p. 19.	Decreto “P” nº. 3.199/2002, de 30 de dezembro de 2002: Nomeação /Hélio de Lima/Secretário de Estado de Educação
D. O. nº 5907, de 30 de dezembro de 2002, p. 3.	Decreto “P” nº. 11.047/2002, de 27 de dezembro de 2002: Exoneração /Bartolina Ramalho Catanante/Superintendente de Políticas de Educação
D.O. Nº 5915, de 13 de janeiro de 2003, p. 32.	Decreto “P” nº. 35/2003, de 10 de janeiro de 2003: Nomeação /Onilda Ourives/ Superintendente de Políticas de Educação
D.O. Nº 5911, de 07 de janeiro de 2003, p. 9-10.	Resolução “P” SED nº. 02/2003, de 06 de janeiro de 2003: Dispensa /Otacílio da Silva Mattos Filho/da função de Coordenador da COEP
D.O. Nº 5911, de 07 de janeiro de 2003, p. 10.	Resolução “P” SED nº. 03/2003, de 06 de janeiro de 2003: Designa /Neide Gonçalves Baís/ Coordenadora da COEP

Quadro 7: Novas alterações de cargos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação

Fonte: Diários Oficiais do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 2002d; 2003a; 2003b; 2003c). Elaboração para esse trabalho.

Em relação ao FUNDESCOLA, o primeiro ato do novo Secretário, verificado no Diário Oficial, foi revogar a Resolução que lhe atribuía o caráter de Programa Educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2003d). Seguido a este ato, foi publicada uma nova Resolução, atribuindo o caráter de Programas Educacionais às Gerências do Programa FUNDESCOLA (MATO GROSSO DO SUL, 2003e) e foram feitas novas nomeações de funcionários, pertencentes à COEP, para gerenciar as intervenções conforme o agrupamento indicado pelo FUNDESCOLA IIIA, isto é: Gerência de Ensino Aprendizagem; Gerência de Padrões Mínimos; Gerência de Administração Financeira; Gerência de Gestão Educacional.

Em 2003, o Programa publicou um documento (BRASIL, 2003d) demonstrando, por região e respectivos estados, um balanço das ações realizadas de 1998 a 2003. A partir desse documento e de outros, até aqui utilizados, organizou-se o quadro abaixo para demonstrar sinteticamente os números relativos ao estado de Mato Grosso do Sul.

Produto	Número de municípios beneficiados + SED	Número total de escolas beneficiadas por produto
Escola Ativa	19	143
PDE	23	351
PME	23	693
PAPE	23	191
Construção de Escolas	07	08 (escolas construídas) ¹⁰⁸
PES	23	23

Quadro 8: Balanço das ações realizadas pelo Fundescola entre 1998 a 2003

Fonte: Balanço 1998 a 2003 (BRASIL, 2003d). Organizado para este trabalho.

Deste quadro, convém um esclarecimento em torno da diferença no total de escolas atendidas pelo PDE e PME, porque o PME é uma decorrência do PDE. Essa diferença demonstra que as escolas com o PDE implantado, ou parte delas, já tinham sido contempladas com a segunda rodada de financiamento, viabilizado pelo PME, até 2003.

Dos números apresentados no quadro acima, destaca-se que para escolas da rede estadual, das duas ZAP, foram firmados 77 convênios para o PDE, principal produto do Programa direcionado à mudança da cultura organizacional escolar.

O Programa, prosseguindo em sua meta de fortalecer a gestão da escola, distribuiu um kit tecnológico (BRASIL, 2003e) para escolas estaduais e municipais que possuíam o PDE, denominado Sistema de Administração Escolar¹⁰⁹ – SAE/MEC –, que consiste em um sistema que armazena e manipula as informações referentes às turmas e ao aluno individualmente, controle de matrículas, boletins, diários de classe, entre outras atividades administrativas da escola.

No ano de 2003, foi retomado o trabalho em prol da elaboração do Plano Estadual de Educação que havia sido iniciado com a Constituinte Escolar. Outra providência dessa equipe foi a publicação da Lei do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul – Lei Nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003 –, portanto

¹⁰⁸ Foram construídas 8 escolas, totalizando o valor de R\$ 4.405.561,71, sendo: 2 em Campo Grande (uma em área urbana e a outra em assentamento); 3 escolas indígenas nos municípios de Aquidauana, Caarapó e Coronel Sapucaia; e mais 3 escolas em assentamentos situados nos municípios de Maracaju, Sindrolândia e Terenos.

¹⁰⁹ Este Sistema foi desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

antecedeu a publicação do Plano que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino, tendo como referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A elaboração do Plano Estadual de Educação teve por base e fontes de pesquisa: a legislação e normas educacionais vigentes; os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável/MS; o documento da Constituinte Escolar; os dados disponibilizados pelo IBGE, pelo MEC/INEP, pela SED e pelas próprias instituições de ensino. Resguardando o intuito da participação, foram envolvidos representantes de todos os segmentos¹¹⁰ da área educacional, mediante a realização de oito Oficinas Regionais para discussões, pesquisas com a comunidade, Pré-Oficina e uma Oficina Regional. Posteriormente, o Plano foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul e sua legalização se deu com a publicação da Lei Nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003, assinada pelo Governador do estado de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2004b).

No texto introdutório do Plano Estadual, verifica-se o cuidado em atender às determinações legais, principalmente aos objetivos e metas expostos no Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, assegurar a continuidade de políticas educacionais (não especifica se do governo local ou da política nacional). Em sua estrutura, o documento apresenta os seguintes itens: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional; Educação Escolar Indígena; Educação de Jovens e Adultos; Formação de Professores e Valorização do Magistério; Financiamento e Gestão.

No item Financiamento e Gestão, consta que:

Os recursos financeiros destinados à educação, em Mato Grosso do Sul, têm sido resultantes de receitas e de impostos constitucionalmente vinculados, complementados por transferências provenientes de outros programas, dentre eles o Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA [...]. (MATO GROSSO DO SUL, 2004b, p. 57).

Esta informação é acompanhada de esclarecimentos sobre o Programa, os seus produtos e a operacionalização dos mesmos no MS. O Programa é apresentado

¹¹⁰ Participaram: Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/SED/MS); Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS/FAPEMS); União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul (SINEPE); Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS). (MATO GROSSO DO SUL, 2004b).

como fonte de recursos, e os questionamentos sobre sua validade e seu caráter teórico-metodológico se deram apenas em momento específico do Governo, do qual se pode inferir que foi uma tentativa de expor a marca do caráter alternativo anunciado em sua proposta educacional.

Em 2004, no âmbito do Governo Central, há um momento de cortes orçamentários decorrendo em redução de recursos para o Ministério da Educação. Diante disto, o FUNDESCOLA realizou um reajuste no atendimento a alguns convênios, de forma que alguns produtos teriam o seu Plano de Trabalho (PTA) aprovado integralmente e outros com redução, sendo: a) 100% para PAPE, PME e Formação Continuada, com PTA aprovado em 2003; b) 100% para PME-Implantação para 2004; c) 100% para PME-Expansão/2004, cujas escolas foram capacitadas em 2002 e 2003; d) 100% para Formação Continuada/2004 (GESTAR I, GESTAR II, Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (PRALER) e Formação do Professor Indígena); e) 100% para Escola Ativa/2004; f) 85% PME-Consolidação III, prevista para Centro-Oeste/2004; g) 70% das salas reformadas pelo PAPE, da ZAP II da região Nordeste, seriam atendidas com o mobiliário e equipamento escolar (BRASIL, 2004a).

Para a SED, foi enviado um ofício expondo a situação e indicando quais modalidades de financiamento seriam viabilizadas, nesse ano, para o PDE nas duas ZAP (BRASIL, 2004b). Foram contempladas escolas com a Expansão (30% município e 70% FUNDESCOLA) e com a Consolidação III (70% município e 30% FUNDESCOLA). Nesta última, o atendimento seria apenas para 85% da demanda. O quadro abaixo demonstra a demanda que havia para a efetivação das duas modalidades priorizadas.

Modalidades/ Esfera Administrativa	Número de Municípios	Número de Escolas
Expansão Estadual	04	05
Consolidação III Estadual	13	39
Expansão Municipal	10	22
Consolidação III Municipal	06	11

Quadro 9: Demanda para efetivação das modalidades de Expansão e de Consolidação III
Fonte: Anexo do Of./01/CGE/DGP, Brasília, 23 de abril de 2004. (BRASIL, 2004b). Quadro elaborado para este trabalho.

Os dados demonstrados contemplam 16 municípios, totalizando 44 escolas estaduais e 33 escolas municipais. Destas, 27 escolas se referem à modalidade de Expansão e 50 à modalidade de Consolidação III.

A decisão em reduzir recursos sobre a Consolidação III recaiu sobre uma modalidade em que, apesar de o quantitativo de escolas contempladas ser maior, a participação do Programa no financiamento era de apenas 30%. Ou seja, o estado e os municípios ficaram com o ônus maior.

Apesar das reduções sobre as demandas efetivadas em 2004, as ações do FUNDESCOLA e seus respectivos financiamentos prosseguiram normalmente em 2005.

No âmbito da SED, houve o encaminhamento de diversas ações do Programa, como a elaboração de um novo PTA¹¹¹ para prosseguimento da Escola Ativa e a execução do GESTAR I e II, de língua portuguesa e matemática, e do PRALER. Estes dois últimos produtos, por serem voltados para o ensino, envolviam o acompanhamento por parte de outro setor da SED que era a Coordenação do Ensino Fundamental¹¹².

Destaca-se, ainda, o encaminhamento de nova rodada de financiamento do PDE, a ampliação do Programa para todos os municípios do estado, acompanhada da elaboração do PES pelas secretarias municipais de educação.

Quanto ao PDE, o quadro a seguir demonstra o número de escolas da Rede Estadual que foram contempladas com a Consolidação I (segunda rodada de financiamento, na qual tanto o estado como o Programa participam com 50% dos recursos) e com a Consolidação II e III (terceira e quarta rodadas de financiamento), ambas com 70% do estado e 30% do FUNDESCOLA.

¹¹¹ Autorização encaminhada via Ofício nº. 1993/COFES/CGFIA/DIPRO/FNDE/MEC, Brasília, 18 de agosto de 2005. (BRASIL, 2005a).

¹¹² Conforme se observou mediante: Plano de Trabalho Mensal (do mês de abril de 2005) dos Supervisores Mirella Villa e Renato Ferreira Nunes (MATO GROSSO DO SUL, 2005c) e CI nº. 73 da COEP/FUNDESCOLA/SUPAE/SED/MS para SUPED/COEBEP/SED/MS, Campo Grande, 08 de agosto de 2005. (MATO GROSSO DO SUL, 2005d).

Modalidades/ZAP	Número de Municípios	Número de Escolas
Consolidação I ZAP II	13	31
Consolidação II ZAP I	08	61
Consolidação III ZAP I	03	06

Quadro 10: Consolidação I, II e III na Rede Estadual de Ensino/MS

Fonte: Brasil (2004b). Quadro elaborado para este trabalho.

No geral, essa fase englobou 98 escolas distribuídas em 21 municípios e, conforme norma do Programa, o Secretário de Estado de Educação – Hélio de Lima – assinou um Termo de Compromisso, em 1 de junho de 2005, no qual assume as responsabilidades sobre os encaminhamentos necessários para a sua realização¹¹³.

No mês de julho de 2005, foi publicada, no sítio da SED, uma nota que anunciava a ampliação do FUNDESCOLA para todos os municípios do MS. A notícia informa que o Secretário de Estado de Educação havia se reunido¹¹⁴ com os secretários municipais para divulgar o programa de disseminação, supervisão e monitoramento do FUNDESCOLA, ao qual o município poderia aderir, passando a receber tecnologia e assistência técnica sem custos para as prefeituras. (MATO GROSSO DO SUL, 2005b).

Quanto ao “não custos aos municípios”, é preciso esclarecer que o Programa definiu, para a disseminação, duas matrizes de atendimento. A Matriz 1 consiste no repasse de tecnologia e a Matriz 2 no repasse de tecnologia, de assistência técnica e de assistência financeira. A Matriz 1 estava disponível para todos os municípios dos estados integrantes do Programa, e o município, ao acatar a tecnologia dos produtos, ficaria responsável pelo financiamento das ações. A Matriz 2, que envolvia financiamento por parte do Programa, estava autorizada a ser solicitada por meio de PTA pelos municípios, e sua aprovação estava condicionada à análise técnica e pedagógica por parte da Diretoria de Programas (DIPRO) do FNDE (BRASIL, 2006).

¹¹³ O Termo de Compromisso e o quadro demonstrativo com o número de escolas e municípios participantes são documentos dos arquivos da COEP/SED/MS, correspondentes ao ano 2005.

¹¹⁴ Esta reunião contou com a presença de Wilson Alves Pereira, técnico de Planejamento Estratégico da coordenadoria de Fortalecimento Institucional do MEC.

O PES também foi disseminado para todas as secretarias municipais de educação do MS e, em 2005, 68 municípios estavam envolvidos; alguns já tinham elaborado o Plano e outros estavam na fase de capacitação.

A disseminação, anunciada em 2005, adentrou 2006 com a adesão de vários municípios aos produtos do FUNDESCOLA e, conforme suas etapas de atendimento, a maioria dos municípios, iniciantes ou não, se encaixavam nos termos da Matriz 1. O atendimento com a Matriz 2 coube apenas ao município de Japorã, que recebeu o PES e o PDE. O quadro situacional do Programa em Mato Grosso do Sul, até esse ano, encontrava-se conforme dados apresentados a seguir.

Produtos	Número de Municípios	Número de Escolas		
		Estaduais	Municipais	Total
Planejamento Estratégico da Secretaria	66	--	--	--
Plano de Desenvolvimento da escola	68	312	313	625
Escola Ativa	26	--	78	78

Quadro 11: Situação do Fundescola em Mato Grosso do Sul até 2006

Fonte: Relatório de Resultados/Mato Grosso do Sul/2007. (MATO GROSSO DO SUL, 2007). Quadro elaborado para este trabalho.

Juntamente aos três produtos apresentados no quadro acima, o GESTAR I e II, o PRALER, a construção de escolas, a avaliação em parceria com SAEB, o apoio institucional às Secretarias de Educação, o repasse do PDDE, dentre outros, se encontravam em plena efetivação no estado.

Os objetivos da etapa FUNDESCOLA IIIA de consolidação, internalização e sustentabilidade de suas ações estavam sendo alcançados ao menos em números e abrangência, pois o grau de internalização da metodologia de alguns produtos, como o PDE e o PES, não foi dimensionado pelo Programa e, também, não faz parte do escopo deste trabalho tal análise. A afirmação de que alcançou seus objetivos de abrangência tomam por base os requisitos que definiam a capacidade institucional das secretarias para dar sustentabilidade à política e produtos do Programa, quais sejam: a) iniciativa autônoma de expansão dos produtos com recursos próprios; b)

adoção de sistemas (estrutura, pessoas, procedimentos, estratégias e recursos financeiros) para dar suporte à execução dos produtos; c) adoção, por lei, de mecanismos de transferência direta de recursos para as escolas, em caráter permanente; d) elaboração do planejamento estratégico da secretaria para alinhamento das políticas e ações.

Basicamente, estes requisitos estavam sendo atendidos pelo estado e pelos municípios participantes, como pode ser verificado pela descrição feita até aqui, caso contrário, não receberiam os produtos e a assistência do Programa.

Ao término do mandato do Governo Zeca do PT, a SED havia desenvolvido diversas ações concernentes tanto ao seu projeto educacional quanto ao do Governo Central. Quanto às ações desenvolvidas no decorrer do Governo, o Secretário de Estado de Educação B faz o seguinte relato:

Apresentamos algumas ações executadas: Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (Lei n. 2.791, de 30 de dezembro de 2003), [...]; Lei de Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (Lei n. 2.787, de 24 de dezembro de 2003); Realização de eleições diretas para diretores de escolas e colegiados escolares; Informatização de todas as escolas estaduais com 405 Salas de Tecnologias Educacionais; Alfabetização de 134 mil jovens e adultos dos 78 municípios do Estado pelo MOVA – MS Alfabetizado; Criação de 11 Escolas Indígenas; Formação de Professores Indígenas (Projeto Ara-verá) e Curso de Licenciatura Indígena, em convênio com a UFGD; Criação do Centro Estadual de Formação de Professores Indígenas; Reformas, ampliações e construção de novas escolas, abrindo 7.170 novas vagas; Ampliação das políticas de atendimento à Diversidade, Educação para Igualdade Racial, de Gênero e Direitos Humanos; Educação Especial; Educação Básica do Campo, atendendo os assentamentos, acampamentos e trabalhando com todos os movimentos sociais que lutam pela terra. Todas essas ações fizeram parte do Sistema de Avaliação da Educação de Mato Grosso do Sul/SAEMS e de um amplo Programa de Melhoria das Condições de Trabalho, Qualificação Profissional, Progressão Salarial e Formação Continuada. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

E o Secretário de Estado de Educação A, comenta que:

As grandes mudanças na educação só podem acontecer com o engajamento de todos, comunidade escolar e Secretaria de Educação, numa proposta a longo prazo que tenha continuidade para se consolidar. O que conseguimos em nossa gestão na Secretaria de Educação foi consolidar a gestão democrática e avançar muito na política de acesso a educação, principalmente nos segmentos historicamente excluídos da escola: jovens e adultos, pessoas com deficiência, índios e moradores da área rural. Considero como grandes conquistas desse período a implantação da política de educação básica do campo, a formação de professores indígenas e a expansão da EJA – Educação de Jovens e

Adultos. Com relação aos investimentos na melhoria da qualidade do ensino, penso que iniciamos um trabalho e que os resultados só seriam observados a médio e longo prazo, com a sua continuidade. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Em relação à situação de matrículas e de estabelecimentos de ensino, ao término do período de coexistência entre Governo Popular e FUNDESCOLA, elaborou-se as tabelas 3 e 4 para demonstrar seus respectivos dados quantitativos. Para tanto, reportou-se ao ano de 1999, que marca o início do Governo e de expansão do FUNDESCOLA, o ano de 2003, em que ocorre a reeleição, e 2006, que é o ano final da delimitação da pesquisa e término de mandato do Governo Zeca do PT.

Tabela 3 – Matrícula no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, Localização Urbana e Rural – 1999 - 2003 - 2006

Brasil / Região / Unidade da Federação	Matrícula por Dependência Administrativa Urbana					
	Anos					
	1999		2003		2006	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	16.589.45	16.164.369	13.272.739	17.863.868	11.825.112	17.964.543
Centro-Oeste	1.552.865	829.646	1.267.075	956.625	1.141.290	988.457
Mato Grosso do Sul	229.454	190.208	195.770	214.467	168.687	227.140

Fonte: Censo Escolar: 1999; 2003; 2006 (INEP, 2009). Tabela elaborada para este trabalho.

Para visualizar o movimento das matrículas, desde os números utilizados pelo Programa, passando pela trajetória do Governo Popular até 2006, retomam-se os números apresentados na tabela 1: a) 1996: 386.736; b) 1997: 393.004; c) 1998: 417.230; e acrescenta-se a soma das duas redes, por ano, da tabela 3: a) 1999: 419.662; b) 2003: 410.237; c) 2006: 395.827. Grosso modo, os totais demonstram certa estabilidade na matrícula no decorrer desse período, porém considerando o patamar entre 1998 e 2003, há uma queda em 2006. A matrícula na rede estadual continua decrescendo e, na rede municipal, com pequenos aumentos no decorrer dos oito anos.

Ao analisar a situação da infância e da adolescência no Brasil, a Fundação das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apresenta no documento “O Direito de

Aprender”, de 2009, dados importantes para complementar a interpretação das tabelas 1 e 3. O documento traz os quantitativos tanto da população que está na escola como a que está fora da escola no estado de Mato Grosso do Sul, contemplando os anos de 2001 e 2007.

Em 2001, havia 340 mil (97,4%) crianças de 7 a 14 anos na escola e 9 mil (2,6%) fora dela. Em 2007, havia 344 mil (97,5%) na escola e 9 mil (2,5%) fora. Entre 2001 a 2007, período que compreende a atuação do Programa no estado, os dados mostram que não houve mudança significativa nesses quantitativos, e há indicadores de que a população de 7 a 14 anos não cresceu muito em MS. O documento apresenta que, no ano de 1991, o número da população de 7 a 14 anos era de 341 mil (19,1 % da população), e em 2007, de 353 mil (15,1% da população) (UNICEF, 2009). Num intervalo de 16 anos, a população de 7 a 14 anos aumentou em 12 mil.

Os números referentes aos estabelecimentos escolares, nos anos de 1999, 2003 e 2006, estão expostos na tabela 4.

Tabela 4 – Número de Estabelecimento de Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa, localização Urbana e Rural – 1999 - 2003 - 2006

Brasil / Região / Unidade da Federação	Estabelecimento por Dependência Administrativa Urbana					
	Anos					
	1999		2003		2006	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	34.686	130.759	31.821	118.105	29.016	110.782
Centro-Oeste	2.677	5.485	2.514	4.296	2.457	3.932
Mato Grosso do Sul	356	471	361	477	345	499

Fonte: Censo Escolar: 1999; 2003; 2006 (INEP, 2009). Tabela elaborada para este trabalho.

Da mesma forma anterior, retomam-se os números da tabela 2: a) 1996: 944; b) 1997: 856; c) 1998: 823, e acrescenta-se a soma das duas redes, por ano, da tabela 4: a) 1999: 827; b) 2003: 838; c) 2006: 844.¹¹⁵

¹¹⁵ Foram construídas pelo Fundescola, no MS, 8 escolas, num valor de R\$ 4.405.561,71, sendo: 2 em Campo Grande – uma em área urbana e a outra em assentamento; 3 escolas indígenas nos municípios de Aquidauana, Caarapó e Coronel Sapucaia; e mais 3 escolas em assentamentos situados nos municípios de Maracaju, Sindrolândia e Terenos. (BRASIL, 2003d).

A tabela 4 demonstra que houve um acréscimo no número de estabelecimentos, embora a construção de escolas parece não ter resultado alterações importantes para o aumento de matrículas. Ao se comparar os quantitativos relacionados à matrícula com o número de estabelecimentos, pode-se inferir que a presença do Programa no Mato Grosso do Sul, em relação ao objetivo de expansão do atendimento, não apresentou uma significativa alteração em relação ao quadro referente ao ano de implantação no estado, 1999.

Quadro este que permite questionar a afirmação, apresentada anteriormente, do Ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato, quando afirmou que havia problemas de expansão na região Centro-Oeste. O posicionamento do Coordenador Técnico do Projeto Nordeste, no período de implantação do FUNDESCOLA, Antônio Augusto Neto, é mais condizente com a finalidade do Programa. Isto é, explica que é importante tomar empréstimo internacional, pois a experiência do Banco Mundial, em financiar projetos para os países menos desenvolvidos, mostra que há possibilidade de se trabalhar com novas perspectivas de administração dos sistemas educacionais, com a implantação de experiências inovadoras (BRASIL, 1998b, p. 3).

Para finalizar, retoma-se o pressuposto comum de que o financiamento seria o principal sustentáculo do Programa, destacando as respostas dos entrevistados, quando perguntados sobre qual seria o grande atrativo do Programa, considerando sua abrangência territorial e diversidade de produtos. O Secretário de Estado de Educação A afirma que:

O grande atrativo do FUNDESCOLA, sem dúvida, era o financiamento. Porém, consideramos como importantes outras contribuições como a prática do planejamento estratégico. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Para o Secretário de Estado de Educação B, o Programa:

Não tinha nenhum atrativo, pois eram poucas ações realizadas em MS. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

O Assessor Técnico A, defende que:

O objetivo do programa foi oferecer alternativas de gerenciamento das escolas, do ensino, da estrutura física, evidenciado nos acordos de cooperação técnica assinados. Porém, é evidente que o atrativo extra do Programa foi o recurso financeiro, embora renegado pela militância ideológica, que na prática não apresentaram ferramentas operacionais exequíveis e coerentes com as necessidades e, muito menos, conseguir a melhoria dos resultados educacionais do Estado (Comparar IDEB 2005 entre escolas Estaduais e municipais de MS, principalmente das estaduais com as municipais de Campo Grande – ideologicamente e politicamente contrária ao apregoado na SED/MS), apoderando-se do financiamento, por conseguinte, dificultando a internalização das ferramentas de ação apresentadas pelo FUNDESCOLA e, supostamente, implantadas pela SED. (ENTREVISTAS-TESE, 2008).

Duas das três respostas admitem que o financiamento confere certa atratividade no sentido de viabilizar a aceitação do Programa. E uma resposta admitiu a importância em ter acesso ao planejamento estratégico por meio do Programa. A resposta do Assessor Técnico A confirma a intenção de disseminar formas de gerenciamento, sendo, inclusive, evidenciada no acordo de empréstimo.

É preciso considerar que, apesar do financiamento ser um atrativo do Programa, o que torna inevitável a sua aceitação, mediante os poucos recursos destinados à educação, a sua elaboração, manutenção e condução, não está em função de injetar recursos nas escolas, mas introduzir a prática gerencial na gestão da educação e da escola.

Pode-se afirmar que se trata da efetivação de um ato pedagógico, nos moldes de treinamento, com vistas a disseminar os modelos pertinentes e necessários à reestruturação do modo de produção capitalista. Treinamento este que focaliza a base do processo educativo formal – a escola – e aos que a conduzem mais de perto, ou seja, as secretarias de educação que, por sua vez, são “fáceis de conduzir” mediante seus compromissos com o Governo Central.

Além disto, do montante do empréstimo do Banco Mundial e contrapartida do Brasil para a realização do Programa, muito é investido no aspecto logístico, beneficiando a outros setores como a indústria, o comércio, a prestação de bens e serviços. Conforme Silveira (2006), este fato contribui para a afirmação da tese de que a educação é um meio de aquecimento do mercado ao ser utilizada como espaço de circulação de mercadoria.

No capítulo que segue, buscar-se-á demonstrar os fatores que dão a sustentação ao Programa, a partir do que foi exposto até aqui.

CAPÍTULO IV

SUSTENTAÇÃO DO FUNDESCOLA NA POLÍTICA EDUCACIONAL SUL-MATO-GROSSENSE

O programa FUNDESCOLA é considerado, neste trabalho, como ação de uma política educacional que encerra, em si, um corpo teórico coerente com a perspectiva atual, nas áreas produtiva e administrativa. Portanto, não está sendo entendido como um simples fato isolado, mas como um fenômeno na realidade concreta e, como tal, deve ser racionalmente compreendido na sua relação histórica e dialética com o todo estruturado que, por sua vez, dá significação ao fenômeno.

Em tese, esse arcabouço dá, ao Programa, a capacidade de sustentação nas políticas educacionais. Uma vez trabalhado, nos capítulos anteriores, as instâncias teóricas e concretas pelas quais o Programa foi se construindo, intenciona-se, neste, demonstrar os fatores que contribuem para lhe conferir esse poder de sustentação.

1 FATORES DE SUSTENTAÇÃO: ESTRUTURAIS E IDEOLÓGICOS

A crise do capital, no início dos anos 1970, constituiu-se numa crise estrutural e sistêmica, uma vez que abala não só o sistema capitalista como o próprio sistema global do capital. Aos momentos de crise do capital, seguem-se as alternativas de administração da mesma, o que para Mészáros (2002) tem sido mais recorrente e as alternativas também cada vez mais insuficientes. As crises são recorrentes e as alternativas vão se tornando insuficientes devido à devastação social e ecológica e à precarização do trabalho provocada pela separação entre o ato de produzir para suprir as necessidades sociais e a auto-reprodução do próprio capital.

Mediante essa assertiva do autor, de que estruturalmente as bases capitalistas estão se enfraquecendo, verifica-se que a acumulação flexível, o arranque do

neoliberalismo e os pacotes de ajustes estruturais são as estratégias adotadas para a retomada das condições de acumulação. Essas estratégias abarcam os setores privado e público estatal, envolvendo os campos político, econômico, social e cultural.

A formulação do FUNDESCOLA ocorre em meio a esse conjunto de alternativas estratégicas de administração da crise estrutural e sistêmica do capital. Sua materialização, enquanto um Programa estruturado por diversos produtos destinados às principais dimensões da gestão escolar pública e suas respectivas instâncias administrativas, foi antecedida pela trajetória de realização de vários outros programas idealizados e, principalmente, viabilizados pelo “apoio” financeiro do Banco Mundial com envolvimento de organismos de outros países.

A exemplo, para o Fundescola III, o Brasil fechou um acordo com o BIRD do Japão no valor de US\$ 500 mil. Consta, no Boletim Técnico do FUNDESCOLA, que o Japão concedeu esse valor como reconhecimento da comunidade internacional da importância do Programa para a educação fundamental brasileira (BRASIL, 1999d, p. 7). Este fato corrobora na elucidação da importância funcional que o Programa contém, enquanto ação educacional/pedagógica, para a relação capital e trabalho. Nesse caso particular, essa relação pode ser interpretada pelo fato de muitos trabalhadores brasileiros, e também de outros países em desenvolvimento, venderem sua força de trabalho no mercado japonês, como também para outros países desenvolvidos. Isto requer uma mão-de-obra com o mínimo de conhecimento para realizar as tarefas de produção, sejam nas esteiras ou nos processos do toyotismo.

Na relação capital e trabalho, a classe trabalhadora é a parte animada do capital, isto é, a parte que aciona o processo que retira do capital total seu aumento de valor excedente. Constitui-se assim, em matéria-prima para a exploração (BRAVERMAN, 1980) e para reprodução do processo de acumulação. Essa condição do sistema capitalista expõe outra, que é a luta de classes. Considera-se que as alternativas para os momentos de crise funcionam como estopins que reacendem as lutas de classes, às vezes esquecidas pelo incessante cotidiano histórico, já que renovam as estratégias de extração da mais-valia. Mas parece se tratar de uma luta desigual, pois o trabalhador, dispersado entre as diversas ocupações e respectivas hierarquizações salariais, trava uma luta quase particular por sua subsistência e por vezes convencido, ideologicamente, de que não há alternativa. A luta de classes vem sofrendo arrefecimentos, por um lado, pelas necessidades imediatas que levam o trabalhador a aceitar as barganhas para continuar empregado e, por outro,

incentivado pelo apelo ao empreendedorismo; a meta não é lutar contra o capital, mas adaptar-se às suas condições e demandas, evidenciando a assimilação aos valores vigentes.

As técnicas oriundas das teorias administrativas, que são utilizadas na renovação dos modelos produtivos e nas mudanças organizacionais, muito contribuem para essa acomodação do trabalhador. Para Harvey (1999), a mudança organizacional atua na dinâmica da luta de classes, de um lado, pelo controle do trabalho em vista da obtenção de lucros e, por outro, ao atuar no sistema regulatório, torna-se crucial para a perpetuação do capitalismo. Nisso reside uma das razões explicativas para o fato de o Programa FUNDESCOLA conceber a escola como uma organização, pois, assim entendida, torna-se passível de receber as inovações organizacionais, as suas técnicas e a sua finalidade.

Quanto à classe proprietária, cabe recorrer a Mészáros (2002) quando diz que esta, ao ver declinar as forças que representam, passam a apresentar alternativas para preservar seus interesses como se fossem do interesse geral e, ao não reagir com negação, devido sua identificação positiva com a ordem vigente, cai no modo ‘mecânico-determinista’ de repetir a defesa da ‘liberdade’, da ‘soberania do indivíduo’, da ‘igualdade’ e, principalmente a pregação de que não ‘não há alternativa’.

A concepção de igualdade vinculada às oportunidades está contida no princípio da liberdade individual, especialmente voltada para o “ter” e dentro dos limites dos direitos e das leis. A noção de oportunidade remete às aptidões individuais, uma vez que, dado os meios (oportunidades) aos indivíduos, cada um os utilizará e os reverterá a seu favor no mundo da competitividade. O sucesso ou fracasso na competição se volta exclusivamente para a capacidade individual, subestimando o ponto de partida de ordem das diferenças sociais e tudo que isto implica na formação individual, cultural e social.

A preocupação com a igualdade, no Programa FUNDESCOLA, é apresentada sob o termo da equidade e com sentido de garantir igualdade de oportunidades, sendo esta viabilizada por meio, principalmente, do estabelecimento às regiões mais pobres e com defasagens educacionais de padrões mínimos de funcionamento. Seria, então, munindo as secretarias de educação, as escolas, os alunos e os professores com recursos materiais, tecnologia gerencial, planejamento estratégico, cursos de

formação, cartilhas e manuais que as desigualdades de ordem estrutural seriam amenizadas?

Trata-se do emprego da ideologia dominante que, por sua repetição, como se fosse de caráter consensual, faz com que os homens não se vejam dominados por uma ideologia, mas pela “naturalidade” das ideias (MARX; ENGELS, 1987b). A ideologia age no sentido de manter o discurso da unidade e do equilíbrio em favor da ordem dominante, mesmo em época de crise (MÉSZÁROS, 2002).

A educação, também nesse sentido, ganha importância. Uma vez eclodida a crise, a educação passa a ser alvo de reformas, assim como o Estado, cada qual em seu papel obviamente. A reforma da educação é desencadeada com base em um discurso único em relação às causas da “crise da educação”, ou seja, a sua inoperância (não está produzindo o efeito necessário) e, em decorrência, na definição das medidas a serem adotadas, num consenso como se fosse universal.

O discurso sobre a inoperância da educação tem seu significado enraizado nas necessidades de recomposição da acumulação sendo, conseqüentemente, um problema que advém da estrutura da sociedade capitalista. Num parêntese, isto demonstra que a reforma da educação é uma necessidade da ordem estrutural do capitalismo. Nessa assertiva, retoma-se a afirmação de Mézáros (1981, p. 272) de que “a educação formal está profundamente integrada na totalidade dos processos sociais” e, portanto, “o que está em jogo não é apenas a modificação política das instituições da educação formal” (MÉSZÁROS, p. 260), mas a estrutura educacional geral da sociedade, em outras palavras, com o sistema específico de ‘interiorização efetiva’. Isto porque as relações sociais do modo de produção capitalista não se perpetuam de forma natural. O sistema educacional da sociedade é responsável tanto pela produção como reprodução da estrutura de valores, em cujo interior os indivíduos definem seus objetivos e fins próprios. Esses objetivos não negam as potencialidades do sistema de produção predominante, de forma que se tornam suas próprias aspirações, visto que o mundo interior não está separado do mundo real. Assumidas essas aspirações, os indivíduos passam a contribuir para a manutenção da ordem vigente. Logo, ainda segundo o autor, o que está em crise é todo o sistema de ‘interiorização’ capitalista, sistema este que é estrutural.

Sob esta lógica, reporta-se aos programas implementados a partir de meados dos anos 1970, apresentados no início deste trabalho, cujas características teórico-metodológicas apresentavam elementos dos modelos de gestão adotados no conjunto

das alternativas à crise. Foi possível observar que os objetivos mais gerais (melhoria do ensino, combate a pobreza, diminuir reprovação etc.) desses programas não se alteram, mas que metodologicamente foram avançando na incorporação das teorias e técnicas administrativas. Tanto é assim que o FUNDESCOLA traz um arcabouço gerencial muito eficaz para as secretarias de educação e para as escolas. Plausível para aqueles que entendem a escola como empresa e que os conflitos, ali existentes, são passíveis de soluções estratégicas e técnicas administrativas.

Na política educacional brasileira, a porta para entrada das reformas educacionais, na esteira da reestruturação produtiva, abriu-se já na eclosão da crise. Em 1995, quando o governo de FHC desencadeia a reforma da administração pública brasileira, proporcionou apenas espaço propício para a instalação legal e institucional das medidas educacionais, inevitáveis no arcabouço das reformas. Nesse momento, os princípios reivindicados nas lutas dos movimentos sociais dos anos 1980, como autonomia, gestão democrática e participação, recebem nova significação.

Com a reforma da administração pública brasileira, o Banco Mundial encontra condições favoráveis e o consenso desejado para prosseguir com o “apoio” ao país, em sua função de promotor das reformas estruturais setoriais e macroeconômicas. Nesse movimento, a partir de 1996, o FUNDESCOLA começa a ser especificamente estruturado para ser lançado em 1998.

Fundamentado na vinculação funcional entre educação e sociedade, a organização do Programa expressa ação sistêmica no objetivo de conduzir os processos educacionais. Nessa direção, a escola é concebida como uma organização e, para seu funcionamento, são oferecidos os insumos necessários (recursos físicos e financeiros, professores e alunos, acordos e legislações) para realização do processo de transformação desses insumos (por meio de métodos, técnicas e controle), a fim de obter uma escola eficaz, capaz de produzir o homem necessário para atuar (não intervir) na sociedade e contribuir com sua parte no processo de ‘interiorização’, enfatizado por Mészáros (1981).

Considera-se que, no setor educacional, os Programas co-financiados por organismos internacionais são os principais introdutores do modelo gerencial, tanto na gestão das políticas educacionais como na gestão administrativa e pedagógica da escola. Por meio desse modelo, promove-se a aprendizagem comportamental e a incorporação da ideologia pertinente (competitividade, produtividade, visão de futuro, foco em resultados) no futuro trabalhador que poderá vir a atuar numa

empresa, no comércio, na indústria, nos escritórios e até mesmo setores públicos estatais.

Razão pela qual esses programas incorporam em seus objetivos e metodologias, ações estratégicas que supostamente estariam promovendo a participação dos segmentos nos processos escolares, permitindo a autonomia escolar, a descentralização das decisões. Trata-se do emprego pedagógico das regras do gerencialismo. E isto é um ato ideológico.

É importante se ater um pouco mais na compreensão do gerencialismo, a fim de observar como a sua construção é necessária nesse período histórico, como outrora foi o taylorismo, para a relação capital e trabalho. Portanto, constitui-se num processo pedagógico e ideológico de apoio à manutenção do *status quo*.

1.1 O gerencialismo: processo pedagógico e ideológico

O modelo gerencial tem se constituído no referencial orientador da administração das organizações privadas e públicas e sua importância está no fato de atender às novas demandas do modelo produtivo e decorrentes transformações das organizações, colaborando para o ajustamento das mudanças nas relações de trabalho.

Para tratar do caráter ideológico e pedagógico presente no modelo gerencial, recorre-se a Peter Drucker (1999) por defender que o gerencialismo, junto com o conhecimento e o predomínio das organizações, caracteriza a sociedade atual, denominada de pós-capitalista. Essa sociedade pós-capitalista é demarcada pela Revolução Gerencial, iniciada por volta da Segunda Guerra Mundial.

Peter Drucker afirma que a divisão de classe do capitalismo – capitalistas e trabalhadores – foi alterada a partir da Revolução Gerencial. Esta afirmação se fundamenta na defesa de que, na sociedade pós-capitalista, o ‘meio de produção’, ou ‘recurso econômico básico’, é o conhecimento. Nessa nova sociedade, os principais grupos sociais serão formados pelos trabalhadores do conhecimento (executivos que alocam o conhecimento para uso produtivo, profissionais do conhecimento e empregados do conhecimento) e pelos trabalhadores em serviços. Este último grupo

será a maioria e, para ascender ao grupo do conhecimento, precisará de educação adequada, portanto, dar ‘dignidade’ a este grupo será o grande desafio filosófico e educacional para a sociedade pós-capitalista.

Deste raciocínio do autor, pode-se afirmar que continuaria a existência de grupos sociais em condições desiguais. A luta de classes com as características inerentes ao capitalismo persistiria, porém, travestida sob novos contornos ocupacionais o que aprofunda a fragmentação da luta.

Mas, para Drucker, a superação da diferença de classe, exposta por Marx, está dada, pois: o trabalhador passa a ser detentor dos meios de produção por trabalhar com o conhecimento; o trabalhador participa daquelas que estão se tornando, nos países desenvolvidos, nas maiores fontes de capital (e propriedade) que são os fundos de pensão¹¹⁶, a poupança de aposentadoria e os fundos mútuos¹¹⁷, tirando essa função das mãos do capitalista; e, finalmente, a garantia da produtividade do trabalhador em serviço, por meio de oportunidades de progresso e reconhecimento. Para garantia deste último, ganha importância a terceirização de serviços que, além de ser uma empresa que dá oportunidade ao trabalhador de progredir, permite que as organizações se concentrem em suas atividades nucleares, ao distribuir suas demais atividades por meio de alianças e parcerias com outras organizações.

O argumento do autor é de que será a aplicação do conhecimento ao trabalho, por meio da produtividade e da inovação¹¹⁸, que irá gerar valor; portanto, é urgente aprender como aumentar a produtividade desse novo trabalhador. Nessa perspectiva, as organizações ganham importância por ser, diferentemente de instituições como família e sociedade, definida por sua tarefa específica e ter a função de promover a produtividade do conhecimento, sendo esta uma responsabilidade gerencial e não econômica ou governamental.

Além disto, para que o trabalho com o conhecimento e o trabalho em serviços seja eficaz, é preciso uma reorganização do próprio trabalho, vez que neste a tarefa

¹¹⁶ Entidade constituída por empresa ou grupo empresarial com objetivo de administrar planos de previdência complementar para seus funcionários. (DICIONÁRIO DE FINANÇAS, 2008).

¹¹⁷ Fundos de Investimento são Entidades financeiras que, pela emissão de título de investimento próprio, o Certificado de Investimento, denominado em quotas, concentra capitais de inúmeros investidores para aplicação em carteiras diversificadas de títulos, valores mobiliários, instrumentos financeiros, derivativos ou *commodities* negociadas em bolsas de mercadorias e futuros. (DICIONÁRIO DE FINANÇAS, 2008).

¹¹⁸ Segundo Drucker (1999, p. 181), inovação é a aplicação do conhecimento para a produção de novo conhecimento e requer alto grau de organização, planejamento descentralizado e diversificado.

não é mais conduzida pela máquina, agora a tarefa precisa ser determinada. Dessa definição do autor, resulta que uma organização deve ser desestabilizadora do costumeiro, da rotina, para manter viva a inovação. A exemplo, uma escola (considerada uma organização) é definida pela natureza de sua tarefa e não pelo local a que pertence. O cumprimento dessa tarefa deve ser organizado e gerenciado de uma mesma forma e com a crença de que sua ação é essencial para aquele bairro e sociedade em geral.

Na sociedade do conhecimento, conforme argumenta Drucker, a escola passa a ser responsável pelo desempenho e pelos resultados, embora esta não seria mais sua função exclusiva. As empresas, instituições sem fins lucrativos e outras também podem ser responsáveis pelo ensino. Trata-se de uma educação universal que deverá ensinar números e cálculos, compreensão básica de ciência e da dinâmica da tecnologia, e línguas estrangeiras. Ressalta Drucker (1999, p. 191), o indivíduo deverá “aprender a ser eficaz como membro de uma organização, como empregado” sob a perspectiva do aprender a aprender para ser permanente o aprendizado a fim de que não se torne obsoleto (o indivíduo).

Nessa perspectiva de sociedade, em que o conhecimento é considerado o meio de produção, cujo controle fica nas mãos do grupo dos gerentes, encontra-se uma visão sistêmica e funcional aplicada ao papel da escola. Perspectiva esta que pode gerar um engodo narrativo de superação do elemento estruturante das diferenças de classe na sociedade capitalista que é a detenção dos meios de produção. E ainda, valendo-se dessa visão, a escola é tratada, constituída e administrada como uma organização. Convém ater-se ao fato de que, sendo considerada como organização, ela pode comportar, a qualquer época e situação, os modelos perpetuadores da sustentabilidade do capital.

A defesa de Drucker sobre um processo “educativo”, tanto do futuro trabalhador como daqueles que já estão nas frentes de trabalho, elucida a preocupação com a renovação dos processos de ‘interiorização’, explicitado por Mészáros (1981). Isto é, renovam-se os processos de alienação, necessária ao trabalho, e a reificação do produto, necessária ao consumo. Mészáros apresenta um sentido diferente de Drucker para a relação da educação formal com as demais formas de educação.

Assumindo uma concepção ampla de educação, Mészáros (2005) entende¹¹⁹ a aprendizagem como nossa própria vida e, por isto, acredita que a educação formal com aspirações emancipatórias precisa intercambiar com os processos da educação abrangente, para expandir-se na sociedade como contribuição para os processos de rupturas. A educação contribuiria para o ato de transcender a auto-alienação do trabalho, fazendo a contraposição ao processo de internalização, presente nas escolhas políticas que legitimam os atos do Estado capitalista. Para esse ato, dois conceitos são primordiais, ou seja, vincular a universalização da educação com a concomitante universalização do trabalho, este entendido como atividade humana autorealizadora. Para o autor, transformação social emancipadora e igual educação são tarefas simultâneas, ou ambas têm êxito e se sustentam, ou fracassam juntas.

Não basta lutar contra o capitalismo em si, afirma Mészáros (2007), o fundamental é superar todas as formas de dominação e subordinação estrutural (dominação do homem pelo homem) que o sistema do capital encerra. Se esta relação conflituosa não for superada, por mais que se construam outras formas sociais, serão minadas pela mesma. O centro dessa relação conflituosa encontra-se na alienação do trabalho. Apesar de ser o trabalho fator estruturante da alienação dos indivíduos, prossegue o autor, é também o agente de mudança em potencial, isto porque o capital depende do trabalho e o inverso não é verdadeiro. O trabalho não depende do capital, pois pode ocorrer de outras maneiras que não sob as condições de exploração.

Do raciocínio de Drucker, pode-se extrair, também, os requerimentos e os elementos estruturantes da acumulação flexível, descritos por Harvey (1999), referentes à nova demanda de organização da produção, do trabalho e do trabalhador para um novo momento da acumulação capitalista. Esse momento é interpretado pelo autor como a estruturação para uma nova sociedade. Porém o logro está em alardear que, nesse processo, a divisão de classes está sendo superada. A desigualdade social, expressão viva da divisão de classes, ainda persiste.

Drucker considera que a sociedade pós-capitalista é transitória para uma outra sociedade que, certamente, não será socialista e nem pós-capitalista, uma vez que o rearranjo de valores, crenças, estruturas econômica e social, sistemas políticos,

¹¹⁹ Com base em Paracelso, pensador do século XVI.

visões mundiais farão emergir um novo mundo, bem diferente, e que, assim sendo, não se pode iludir sobre a possibilidade de um ‘fim da história’.

Nesse caso, Drucker se refere ao posicionamento de Francis Fukuyama (1992), para quem o ‘fim’ da história¹²⁰ significa que as questões mais importantes de uma sociedade estariam resolvidas com o pleno estabelecimento da democracia liberal, juntamente com o capitalismo, constituindo a narrativa de uma história universal e eterna.

1.2 A democracia que fundamenta o gerencialismo

A oportuna sistematização, realizada por Fukuyama, para a ideologia que sustenta a sociedade capitalista, reafirmando-a como eterna, também traz elementos interessantes para uma análise dos fundamentos que informam e movem a marcha capitalista nesse momento histórico.

Para enfatizar a supremacia da democracia liberal, Fukuyama enfoca tanto a marcha e queda dos regimes totalitários de Esquerda e Direita, da primeira metade do século XX, como o colapso das ditaduras da direita militar autoritária ou da esquerda comunista totalitária, no final do referido século. Comenta que, apesar de a democracia liberal não ter substituído esses governos integralmente, ela continua sendo a única aspiração coerente capaz de unir regiões e culturas, contando ainda com a disseminação dos princípios liberais na economia, cuja junção tem produzido prosperidade material sem precedentes. Sobre a produção da miséria, o autor não faz referência, comenta apenas que as democracias estáveis (como EUA, França ou Suíça) enfrentam problemas sociais e injustiças, mas atribui esses problemas à implementação incompleta dos princípios de liberdade e igualdade e sua solução tem por base os próprios princípios liberais.

¹²⁰ Fukuyama (1992, p. 12) se refere à história, reportando-se a Hegel e Marx, como “um processo único, coerente e evolutivo, considerando a experiência de todos os povos em todos os tempos”. Para ele, tanto Hegel como Marx previram um fim da história com o alcance de uma forma de sociedade que satisfizesse as aspirações do homem. Para o primeiro seria o Estado liberal e para o segundo, a sociedade comunista.

A ciência natural moderna é a referência utilizada pelo autor para explicar o caráter da mudança histórica direcional e a uniformidade crescente das sociedades modernas, pois acredita que o desenvolvimento dessa ciência caminha numa direção única, coerente e irreversível, sendo, ainda, condição para a industrialização e para o capitalismo. Porém, admite que a mesma não explica o fenômeno da democracia, uma vez que já se registrou, na história, a coexistência do capitalismo tecnológico avançado com o autoritarismo político, demonstrando que não há razão econômica para que a industrialização avançada produza a liberdade política.

Com esta premissa, o autor afirma que, no aspecto econômico, as interpretações históricas têm sido incompletas e insatisfatórias, vez que o homem não é simplesmente um animal econômico. O homem é movido por três partes da alma (Fukuyama recorre a Platão): parte racional, parte do desejo e parte do espírito (*thymos*). A razão e o desejo se ligam aos interesses econômicos. A parte do *thymos* se refere à busca de reconhecimento, que é o desejo de ser reconhecido por outros homens pelo seu valor ou dignidade, atualmente chamada de auto-estima. Esse desejo leva à ‘luta pelo reconhecimento’, que seria o ‘motor da história’, com base em Hegel. Esse desejo, no entanto, pode ser um problema para a política por ser responsável, também, pelas guerras, pela tirania, pelo desejo de dominar, pelo imperialismo. Ironicamente, o autor aborda esse assunto ao mesmo tempo em que exulta, nas linhas e entrelinhas, a perfeição sócio-política de seu país (Estados Unidos da América).

Desejo e razão podem explicar a industrialização e a vida econômica, mas a procura da democracia liberal só pode ser explicada pela busca de reconhecimento. Com o avanço da industrialização, da educação universal, do padrão de vida e da conquista de maior igualdade nas sociedades, o povo passa a exigir não apenas riqueza, mas maior reconhecimento do seu *status*, isto é, um governo democrático (liberal) que os trate como indivíduos livres e iguais.

Apesar de fazer essa afirmativa, o autor coloca em questão se o alcance desse reconhecimento iria satisfazer plenamente o homem, já que é movido pelo *thymos*. Para responder a questão, apresenta os argumentos da ‘Esquerda’ e da ‘Direita’, sendo que considera mais relevante as preocupações da Direita, pois, dentre outras razões, entende que a Esquerda não é mais uma ameaça. Quanto aos argumentos da Esquerda, coloca que, para esta, a democracia liberal é incompleta, uma vez que o capitalismo cria a desigualdade econômica e promove a divisão do trabalho,

mantendo o tratamento desigual para pessoas iguais, e nada comenta. Em relação aos da Direita, afirma que esta apresenta uma preocupação com o alcance do reconhecimento universal, no sentido de que isto poderia criar homens sem incentivos e aspirações. Fukuyama concorda com isto e questiona, então, se “a satisfação de alguns seres humanos não depende de um reconhecimento intrinsecamente desigual?” (FUKUYAMA, 1992, p.24).

Este é um aspecto importante do posicionamento do autor. A questão colocada traduz a compreensão de que as desigualdades são naturais e devem ser mantidas e, nesse sentido, o autor ressalta as diferenças culturais e pessoais e não as sociais. E ainda, ao afirmar que ‘alguns seres humanos’ devem manter o desejo pelo reconhecimento, permite a indagação se os demais poderiam, então, se darem por satisfeitos e permanecerem dóceis.

Por meio dessa análise, o autor leva para outra dimensão os problemas sociais produzidos pela base material capitalista, especialmente a questão da igualdade/desigualdade.

Com base em duas razões que considera distintas, uma ligada à economia e a outra à ‘luta pelo reconhecimento’, Fukuyama responde positivamente sua questão sobre ter sentido falar, no final do século XX, de uma história coerente e direcional que conduzirá, finalmente, a maior parte da humanidade à democracia liberal. Nesse sentido, afirma que o crescimento da democracia liberal, aliado ao liberalismo econômico (capitalismo), é o fenômeno macro-político mais notável dos últimos quatrocentos anos, e compara as expectativas do final do século XX com as do seu início:

Hoje, ao contrário, mal podemos imaginar um mundo radicalmente melhor do que o nosso ou um futuro que não seja essencialmente capitalista e democrático. Evidentemente, dentro dessa moldura muita coisa pode ser melhorada. Podemos dar moradia aos desabrigados, garantir oportunidades para as minorias e para as mulheres, melhorar a competitividade e criar novos empregos. Podemos também imaginar mundos futuros piores do que o que conhecemos hoje, nos quais a intolerância nacional, racial ou religiosa volte a dominar, ou onde sejamos esmagados pela guerra ou pela destruição ambiental. Mas não podemos visualizar um mundo *essencialmente* diferente do atual e ao mesmo tempo melhor. Outras épocas menos reflexivas se julgavam as melhores, mas chegamos a esta conclusão exauridos, por assim dizer, pela procura de alternativas que, acreditávamos, *deviam* ser melhores do que a democracia liberal. (FUKUYAMA, 1992, p. 77, grifos do autor).

A democracia liberal/formal, para Fukuyama, teria a capacidade de oferecer reais elementos institucionais capazes de proteger contra a ditadura e, inclusive, permitir maior probabilidade de produzir a democracia ‘substantiva’, defendida pelos comunistas.

A premissa de Wood (2003) de que o capitalismo é na sua essência incompatível com a democracia, pois não há um capitalismo governado pelo poder popular, pode ser contraposta às afirmações de Fukuyama. Para a autora, o significado de democracia é o de “governo pelo povo ou pelo poder do povo”, com a ressalva de que esse poder signifique o desafio, pelo homem comum, ao governo de classe. Nos movimentos anticapitalistas, cujos integrantes acreditam na incompatibilidade do capitalismo com a democracia, estariam as possibilidades para construção desta democracia.

Wood endossa a compreensão sobre a totalidade sistêmica do capitalismo, bem como a sua capacidade de ocultar essa totalidade. Ocultar ou até mesmo negar essa capacidade sistêmica e totalizadora, ancora-se na fragmentação do conhecimento, na contingência e na separação entre o político e o econômico.

Essa separação entre político e econômico realizada no capitalismo dá suporte para compreender o posicionamento de Fukuyama, que, dentre outras coisas, relaciona a busca pela democracia com a necessidade de reconhecimento pelo homem. Assim, a “participação democrática” dos cidadãos não se concretizaria no campo político intrínseco das relações capital e trabalho, mas em um campo de desejos pessoais e/ou culturais.

Na relação democracia e trabalho, Wood (2003, p. 173), ao comparar a condição de trabalho na antiga democracia ateniense com a do capitalismo moderno, destaca que:

Submetido a imperativos econômicos que não dependem diretamente do status jurídico ou político, o trabalhador assalariado sem propriedade só pode desfrutar no capitalismo da liberdade e da igualdade jurídicas, e até mesmo de todos os direitos políticos de um sistema de sufrágio universal, desde que não retire do capital o seu poder de apropriação.

Assim, a democracia formal coexiste harmonicamente com o capitalismo, pois, de um lado, consegue dar direitos de cidadania, independentemente da posição socioeconômica, e, de outro, essa igualdade cívica não afeta a desigualdade de

classe, deixando intacta a exploração de classe. A igualdade jurídica, a liberdade contratual e a cidadania conferida ao trabalhador, na democracia capitalista, encobrem as relações de desigualdade econômica, de falta de liberdade e de exploração.

As defesas de Drucker e Fukuyama expressam a incorporação da ideologia dominante, demonstrando um quadro que se deseja salvaguardar com o apelo à democracia e à descentralização no molde gerencial. Isto remete às palavras de Lessard (2009, p. 2) de que a ideologia, na sociedade moderna, apoia-se frequentemente na ‘ciência’ sob a forma de resultados de pesquisas empíricas, ou sobre “[...] análises de contexto e de situações que se apresentam como ‘objetivas e ‘racionais’, ao mesmo tempo em que parecem sustentadas por um ‘senso comum’”.

Até aqui, buscou-se demonstrar os fatores estruturais e ideológicos que dão sustentação à formulação do Programa. Resta, agora, analisar quais fatores relacionados ao comportamento/posicionamento do Governo Popular, representado por Zeca do PT, no que se refere à política educacional, reforçaram a capacidade de sustentação do Programa, no âmbito local, para além do fator financiamento.

2 FATORES DE SUSTENTAÇÃO PROPICIADOS PELA POLÍTICA EDUCACIONAL LOCAL

Para proceder a análise sobre os fatores de sustentação do FUNDESCOLA, propiciados pela política educacional do Mato Grosso do Sul, faz-se necessário trazer alguns apontamentos referentes aos princípios, formação e trajetória do Partido dos Trabalhadores – o PT – visando embasar a compreensão sobre a condução dessa política pelo Governo Popular.

2.1 O Partido dos Trabalhadores

No Manifesto do PT, publicado no Diário Oficial da União, em outubro de 1980, está exposto que o partido “surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la”, estando conscientes de que a democracia deve ser conquistada, pois de outra forma não acontecerá para o trabalhador (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980, p. 1).

Consta, no Manifesto, que o PT nasceu do avanço das lutas dos trabalhadores do campo e da cidade por melhores condições de vida, embora admitindo que as lutas imediatas e específicas não bastam para conquistar os seus interesses. Portanto, é necessário lutar contra um sistema econômico e político que existe para beneficiar apenas uma minoria. O Partido seria a expressão política dos explorados pelo sistema capitalista, afirmando seu compromisso com a democracia plena e exercida diretamente pelas massas.

Uma vez constituído como partido político, o PT sintetiza suas razões e objetivos, no artigo 1º de seu estatuto:

O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãs e cidadãos que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 4).

Dessas afirmações, é interessante observar que o ato de acolher a todos que estejam na situação de explorados faz com que o Partido congregue não só trabalhadores na condição de assalariados, mas também moradores da periferia, trabalhadores autônomos, trabalhadores rurais, mulheres, negros, estudantes, índios, entre outros. Desta forma, tem-se uma alteração no sentido de partido de uma classe, conforme definição dada em meados do século XIX, quando se tinha duas classes distintas e o proletariado formava uma classe homogênea. As transformações econômicas, políticas e sociais e as diversificação das ocupações surgidas no século XX, redefiniram as relações entre as classes sociais, os sistemas políticos e a própria democracia, modificando também, segundo César (1995), o perfil dos partidos

políticos de massa, classista e ideológico, levando-os a perderem seu exclusivismo classista e nitidez ideológica.

César (1995) relata que o PT surge num momento em que partidos dessa natureza (classista e socialista) estavam se esfacelando em outras partes do mundo desenvolvido. Porém, a transformação do padrão de desenvolvimento no Brasil trazia os problemas do capitalismo de forma consentânea aos dos países avançados, oferecendo condições propícias para o nascimento e o crescimento do Partido, tendo à frente o sindicalismo brasileiro e os movimentos sociais.

A união dos trabalhadores, na luta contra o sistema capitalista, expressa também o desejo de se obter a independência nacional, por meio da tomada do Estado para ser dirigido pelas massas. Intento este registrado no Manifesto do Partido dos Trabalhadores declarando que “É preciso que o Estado se torne a expressão da sociedade [...]. Por isso, o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática [...]” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980, p. 3).

Quanto à expressa intenção de tomada do Estado, é importante retomar a advertência de Marx, ao criticar o Programa de Lassalle, de que a luta da classe operária seria primeiro em seu próprio país, constituindo-se numa luta de classes nacional ‘na sua forma’ e não ‘no conteúdo’, pois um país faz parte, economicamente, do mercado universal e, politicamente, do sistema dos Estados, o que requer a internacionalização da luta (MARX, 1984, p. 15). No seu aspecto revolucionário, Marx defendia que, para se estabelecer o comunismo, era necessário derrubar toda a ordem social existente por meio da união e entendimento dos partidos democráticos de todo o mundo (MARX; ENGELS, 2002).

Essa transformação social não ocorreu historicamente por meio de uma revolução, e, mediante a realidade do capitalismo democrático, o socialismo democrático, ou social-democracia, se constituiu como meio de participação das massas na instância política, por meio da formação dos partidos políticos e do processo eleitoral. Tornou-se um mecanismo para fazer uso das instituições capitalistas já existentes para chegar ao poder político. Assim, a luta em busca do princípio de substituir a propriedade privada pela propriedade social é modificada e, conquistado o poder político, começa a se falar da necessidade de atender aos interesses dos trabalhadores dentro da própria sociedade capitalista. A partir disto, as

medidas se caracterizam como reformas, passando a ser entendidas como etapas, ou caminhos, para a realização da revolução social. (PRZEWORSKI, 1989).

Dos anos finais do século XIX até meados do século XX, partidos social-democratas europeus tiveram participação nas conquistas de alguns direitos para a classe dos trabalhadores, como a redução da jornada de trabalho, o sufrágio universal e a melhoria nas condições de vida e de trabalho com as medidas do Estado de Bem-Estar social, combinadas com o Keynesianismo.

Essas medidas envolviam o uso de fundos públicos para a reprodução simultânea do capital e da força de trabalho. Isto é, trata-se de uma per equação (equilíbrio de situações que são distintas por natureza) para a formação da taxa de lucro por meio do fundo público, sendo que este se torna um componente estrutural insubstituível, uma vez que viabiliza as oportunidades de expansão do capital (OLIVEIRA, 1988). Portanto, são reformas por dentro do capitalismo.

Uma vez questionado o déficit provocado pelos gastos sociais, as estratégias neoliberais passam a orientar a atuação do Estado quanto às políticas econômicas e sociais. Nesse período, no Brasil, o PT ainda lutava nas campanhas eleitorais para chegar ao governo, e, nesse processo, Sader (1999) ressalta que o despreparo teórico-marxista levou o partido a questionar a falta de democracia, numa perspectiva do Estado de direito, de forma que reclama por eleições, parlamento, partidos entre outros. Para Sader (1999, p. 126), isto ficou evidente na campanha eleitoral de 1998, quando não apresentou “[...] o projeto alternativo de sociedade pelo qual luta, correndo atrás dos acontecimentos para apresentar propostas pontuais diferenciadas das medidas do governo”.

Fiori (2007, p. 247) destaca que nem mesmo a desigualdade econômica entre as nações, acentuada nas décadas finais do século XX, fez a esquerda retomar a defesa clássica do socialismo acerca da igualdade social, ao contrário, definiram seus inimigos externos e passaram a se “[...] diferenciar internamente e a medir as distâncias entre suas tendências reformistas ou revolucionárias, conforme suas oposições e divergências macroeconômicas”, demonstrando uma perda de rumo e de identidade, somada ao empobrecimento em relação a sua matriz teórica.

Nos anos 1990, as políticas neoliberais chegam ao Brasil combinadas com os governos de Collor e depois FHC. Em 2002, o PT chega ao governo, com seu representante Luís Inácio Lula da Silva, gerando discussões/análises acerca do partido, em si, e da atuação política e econômica do próprio governo.

Sobre o caráter classista do PT, Oliveira (2006), em análise sobre o Governo Lula, afirma que este não mais se caracteriza como um partido dos trabalhadores – que certamente ainda se incluem, mas não lhe dão a marca –, pois está relacionado a um processo mais amplo marcado por bases classistas em decomposição, pelo populismo emergente, pela predominância do capital financeiro, a estatização dos partidos e da política e privatização da economia e da vida. A base classista é corroída pela desregulamentação que a desvaloriza perante a nova política e pela internalização da reestruturação produtiva, cujas estratégias competitivas e processos de trabalho que apelam para o individualismo, criam uma nova subjetividade no trabalhador, corroendo a percepção de classe (OLIVEIRA, 2006).

Quanto às relações que se instalam entre o partido e o governo, ou de maneira mais ampla, entre partido e Estado, Oliveira (2006, p. 40) ressalta que o PT chegou ao governo federal, e a aparência é de que há uma total ocupação do Estado pelo Partido, mas, quando se olha bem de perto, o que se vê é o oposto, isto é, “[...] o partido dissolve-se no Estado e no governo [...]. Ao invés do Estado partidarizar-se, ocorre a estatização do partido”. Ainda segundo o autor, o PT, como partido, cresceu subvertendo a ordem e, como governo, assume a conservação da ordem, e isto se explica pelo fato de que as razões do Estado estiveram sempre sobre as funções do partido no sistema político.

Também, há que se observar que o partido, quando faz coligações para as disputas eleitorais, abre-se para a assunção dos princípios e orientações dos demais partidos, modificando suas defesas específicas. Nesse caso, a política partidária fica submetida às formas do Estado capitalista, a fim de colocar-se entre suas instâncias de poder.

Tomando como ponto de partida esse entendimento de que o PT tem uma postura como partido e outra como governo, aborda-se, brevemente, a sua concepção de educação. Considera-se que, para o Partido, a concepção de educação está exposta nos documentos referentes aos Encontros Nacionais de Educação do PT (ENEd/ PT), os quais foram compilados por Lima (2004)¹²¹, para um trabalho de análise dessas concepções. Desta forma, julgou-se oportuno lançar mão dos resultados desse estudo para trazer qual tem sido a concepção de educação defendida pelo PT, enquanto partido político.

¹²¹ Dissertação de Mestrado, sob a orientação de José Luís Sanfelice.

No 1º ENEd/PT, em 1989, o Partido defendia uma escola pública, laica e de qualidade, e o ensino noturno para os trabalhadores. Nas ideias educacionais, naquele momento, foram percebidas concepções gramscianas, mas, igualmente, as influências da escola nova foram uma constante. No 2º ENEd/PT, em 1992, é ratificada a defesa do encontro anterior voltada não só para os trabalhadores, mas também para todos os cidadãos brasileiros. A característica de partido de classes começava a se diluir mediante as tentativas de vitória na disputa eleitoral. No 4º ENEd/PT¹²², em 1999, as propostas educacionais sofreram mudanças tanto por conta das modificações no interior do Partido como pelas influências decorrentes das transformações no processo de produção capitalista. As propostas passaram a ser direcionadas para a inserção do cidadão no mundo globalizado, enfatizando temas como gestão escolar, escolas privadas, qualidade, e empregabilidade e educação, deixando no plano mais superficial a qualidade da escola pública. Lima (2004) conclui que, da mesma forma que as atitudes do Partido foram mudando, conforme as derrotas que sofria nas disputas eleitorais e as mudanças no capitalismo, as propostas para a educação também eram modificadas.

Como governo, o PT organizou suas intenções e ações para a educação no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado sob o lema da campanha “Todos pela Educação”. Para Saviani (2007), o PDE não se caracteriza como um plano de educação propriamente dito, mas sim num programa de ação, e deixa de lado o Plano Nacional de Educação que deveria ter passado por avaliação em 2004.

O PDE é composto de diversas ações, das quais algumas surgiram no Governo Lula e outras já vinham acontecendo desde o governo anterior. A exemplo, cita-se o Plano de Desenvolvimento da Escola – produto do FUNDESCOLA – que, apesar do término do Programa, teve continuidade ao ser incorporado ao PDE do Governo Lula com a denominação de PDE-Escola, estando vinculado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para atender as “[...] escolas mais fragilizadas.” (BRASIL, 2007).

O PDE é definido como um plano executivo que oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil e articulada ao desenvolvimento socioeconômico do país

¹²² A autora esclarece a ausência dos documentos do 3º ENEd/PT, relatando todas as tentativas de busca dos mesmos sem, contudo, encontrá-los.

(BRASIL, 2007). Esse Plano executivo está assentado sobre seis pilares – visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social – que não diferem de princípios e estratégias concernentes à reforma educacional.

A ação educacional do Partido, ao se transformar em governo, caminhou na linha das reformas e deixou para trás a defesa por uma escola pública, gratuita e de qualidade para os trabalhadores. Todavia, observando bem de perto, essas duas situações não são opostas e estão igualmente distanciadas do socialismo. Reportando-se a Marx (1984), verifica-se que são ações respaldadas pelo Estado capitalista, portanto dual e com qualidade restrita para a parte popular.

2.2 A Política educacional do Partido dos Trabalhadores/MS

O Partido dos Trabalhadores, no Mato Grosso do Sul, também se transformou em governo, e as intenções educacionais, expostas no Programa de Governo, tomaram forma de estratégias e ações para a sua efetivação, no primeiro mandato (1999-2003), por meio do documento “Cenários e Estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul”. Para o segundo mandato, atendendo o que prevê a Constituição Federal, as ações foram organizadas no “Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Construindo o novo Mato Grosso do Sul: participação e sustentabilidade”.

O primeiro documento manteve um planejamento muito próximo das intenções expostas no Programa de Governo. No entanto, já nesse momento, é possível verificar suas contradições internas, pois, se por um lado tecia críticas às políticas neoliberais e ao conservadorismo, por outro incorporava medidas próprias dessas políticas. O documento está subdividido em quatro dimensões: social, econômica, ambiental e gerencial.

Para destacar algumas dessas contradições, pois não se tem a pretensão de exaurir todas, pode-se começar pelo ato simples e, aparentemente, neutro de planejar. Refere-se ao próprio ato de elaboração do documento “Cenários...”, que, por ser

metodologicamente elaborado no modelo de planejamento estratégico¹²³, incorpora dois problemas básicos para a concepção de gestão democrática e participativa do partido. Primeiro, a questão de ser um tipo de planejamento decidido pela cúpula, no caso a que assumia o poder em Mato Grosso do Sul e seus alinhados. Segundo, o caráter estratégico reforça a prática neoliberal de atender aos problemas sociais de forma focalizada. Dessa forma, tem-se uma contradição entre os objetivos do Governo Popular, em promover justiça social, e o ato de planejar as ações para o alcance desses objetivos de forma estratégica e não participativa. O caráter estratégico leva a propor ações focalizadas e a atuar de forma pontual sobre problemas que são de ordem estrutural. Por conseguinte, o Governo do MS adota o modelo de planejamento que se presta à sustentação ao capital.

Na dimensão gerencial, a administração se iniciava pautada pelo modelo gerencial, que não é somente uma técnica de administrar, e se manifestou no momento em que o governador encaminhou a Reorganização do Governo do Estado, nos moldes da reforma do Estado, de FHC. Em entrevista ao Jornal Popular (MATO GROSSO DO SUL, 2000c), o governador comentou que, para essa reorganização, observou experiências de outros estados e municípios, mas que o resultado final não é similar a nenhum deles e nem segue o modelo do Governo Federal.

Apesar desta afirmação, no decorrer da entrevista, demonstrou a incorporação da mesma organização do Plano Diretor, ao explicar que a divisão das atividades se dá entre os setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas do estado, atividades não-exclusivas e atividades de produção de bens e serviços, e a realização de contratos de gestão com agências executivas. A macroestrutura, que se desenha, demonstra uma organização, na qual a definição e condução das políticas do estado estão nas mãos do executivo. As ações voltadas para a estimulação da organização social, como exemplo a criação de conselhos e do orçamento participativo, ficariam com seu espaço de decisão reduzido, cabendo apenas tomar decisões operacionais de ordem imediata e superficial. Isto é condizente com a concepção gerencial de participação que se concretiza por meio da descentralização de tarefas, mas não de decisões. O que confirma a hierarquização das decisões inerentes à estrutura do sistema do capital.

¹²³ Conforme exposto no capítulo 3, seção 2, p. 108 a 110.

Além dos parâmetros da reforma brasileira, assumiu elementos dos modelos adotados nas reformas de outros países como o próprio gerencialismo, a orientação para o cidadão e para os resultados, o controle social e a descentralização (centralização do controle e descentralização da execução), dentre outros.

Para o Governador, ainda com base na entrevista, a reorganização surgiu da necessidade de adequar o aparelho do estado ao projeto do Governo Popular, com o objetivo de ajustar receitas e despesas (ajuste fiscal) e de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Diz que sua elaboração foi mais democrática no início, porém a falta de tempo não permitiu que fosse assim até o final.

Na finalização da entrevista, é colocada a pergunta se “essa reorganização pode ser considerada neoliberal”, cuja resposta transcreve-se a seguir:

Socialista ela não é, porque implicaria uma revolução, a alteração dos modos e meios de produção e a ruptura da ordem vigente. De resto, é inútil discutir o quanto da ideologia neoliberal, antiga ou nova, ou da moderna social democracia, caberia imputar a esta ou aquela medida. Ajustar o estado ao tamanho de sua receita, por exemplo, não é uma escolha ideológica para o Estado-membro, porque este não dispõe de nenhum instrumento para financiar seu déficit. Em verdade, o Estado-membro é o elo fraco na cadeia dos entes federativos, porque submetido à camisa de força das vinculações de sua receita, ao acordo para o ajuste fiscal e renegociação das dívidas, ao figurino da reforma da previdência e ao figurino da reforma administrativa promovidas na Constituição Federal e, finalmente, à Lei de Responsabilidade Fiscal. Não serve para nada discutir o papel do Estado-membro, numa situação em que ele não tem recursos para cumprir papel nenhum. Por isso estamos tranquilos quanto a necessidade da reforma. (MATO GROSSO DO SUL, 2000c, p. 3).

A resposta apresenta aspectos polêmicos, mas considera-se importante, para este trabalho, ater-se à referência que o Governador faz sobre o ato de adequação do aparelho de Estado ter, ou não, relação com a ideologia neoliberal ou com a moderna social democracia. Demonstra que os objetivos primeiros do partido, ao qual pertence, perdem espaço diante dos compromissos vinculados ao pacto federativo e dos processos de financiamento e deixa de lado a importância que as decisões coletivas teriam para os objetivos do Governo Popular.

Na dimensão social e econômica, outra contradição se apresenta nos objetivos de melhorar a força de trabalho, utilizando-se do termo referente a uma categoria

marxista, com vistas a atender os setores produtivos estratégicos¹²⁴. Para essa intencionalidade, a ação se refere à melhoria da qualidade do ensino fundamental em função de qualificar o trabalhador para as frentes de trabalho (MATO GROSSO DO SUL, 2000a). Ou seja, não era exatamente esse o raciocínio dos organismos internacionais, ao investir nessa etapa da educação básica? No processo da Constituinte Escolar, essa ênfase havia sido questionada e criticada. No entanto, fica evidente que a preocupação maior é com a atração de indústrias para o estado visando o crescimento econômico. A qualificação da força de trabalho, que é a parte explorada nas relações de produção, sob a lógica da produtividade, beneficiará apenas ao proprietário, pois a parte que cabe ao trabalhador continua sendo apenas o salário.

Essa intenção sobre a qualificação da força de trabalho demonstra estreita relação com o objetivo de combater a pobreza, uma vez que o investimento estaria em fazer rodar o ciclo: aumento da produtividade, aumento do rendimento do trabalhador (que não passa do salário), aumento do consumo em massa. Ciclo este voltado para a expansão e acumulação capitalista.

É em meio a essas ações vinculadas às dimensões social, econômica e gerencial que a política educacional se realiza. E é entre as ações da política educacional que a ação alternativa à política neoliberal é proposta, mais especificamente no processo da Constituinte Escolar¹²⁵. Reafirmando, isto demonstra que uma única ação foi elaborada para esse propósito de enfrentamento. O problema, que decorre disto, é que as demais ações para a educação seguiam o curso normal das políticas oriundas da reforma educacional, sendo apenas salvaguardadas por uma ou outra alteração, por definição de grupos que assumem setores e processos no interior da SED.

A Constituinte Escolar abrigava os questionamentos acerca das políticas neoliberais e a possibilidade de, por meio de ampla discussão com a sociedade, pensar a construção de um projeto educacional transformador, objetivando a transformação mais ampla da sociedade. Para esse intento, a equipe da Constituinte Escolar demonstrava clareza sobre os seus limites, que se tratava de um objetivo de longo prazo e que não se daria localizadamente, mas sim por meio de uma luta

¹²⁴ Conforme consta no Capítulo 3, seção 2, p. 109.

¹²⁵ Conforme consta no Capítulo 3, seção 2, p. 110 e 111.

profunda, complexa e universal. Também tinha ciência de que os problemas educacionais mais imediatos do estado não deveriam ser descuidados (MATO GROSSO DO SUL, 1999d).

Observa-se o quão distante está esse objetivo de transformação, de luta de longo prazo e de trabalho em prol do seu alcance, das demais ações que o governo vinha realizando. Demonstra uma política frágil e localizada em grupos. As diversas mudanças no secretariado de governo, entre elas a Secretaria de Estado de Educação¹²⁶, comprovam a secundarização das concepções defendidas nos documentos e por alguns grupos do governo, em função dos arranjos da política partidária. Algumas pesquisas expõem essa assertiva. Fernandes (2008) diz que o processo da Constituinte Escolar sucumbiu diante das disputas internas do PT, uma vez que se reorganizava para disputar a eleição seguinte e, nesse momento, a Secretaria de Estado de Educação foi objeto de negociação para o fortalecimento interno do partido. As reorganizações administrativas, em função da preparação para disputas eleitorais, demonstram a materialização da estatização do Partido, pois, uma vez no governo, transforma os militantes em funcionários e as ideologias em interesses materiais, conforme afirmação de Oliveira (2006).

No instante da primeira reestruturação do secretariado, o Plano Estadual de Educação estava sendo concluído e, logo após, iniciaria uma nova etapa do processo com a definição dos projetos políticos pedagógicos e regimentos escolares das escolas da rede estadual. Este seria um momento fértil para a escola praticar o questionamento, a análise dos conflitos, as decisões coletivas, a participação, porém, não prosseguiu.

Em meio às disputas internas do PT, o FUNDESCOLA prosseguia com suas ações no estado. Embora o Programa estivesse instalado dentro da SED/MS, por meio da COEP, e era realizado por funcionários do estado, afora os cargos estratégicos ocupados por contratados pelo Programa, tudo indica que não estabelecia relação com as discussões da equipe da Constituinte, pois nos registros dos processos da Constituinte não há referência a encontro, reunião ou similar entre os mesmos.

Após a primeira mudança na pasta da Secretaria de Estado de Educação, pode-se afirmar que a relação entre FUNDESCOLA/COEP e Gabinete tornou-se

¹²⁶ Demonstradas nos Quadros 5, 6 e 7, no Capítulo III.

mais estreita e harmoniosa, posto que as concepções, os questionamentos e as discussões acerca do projeto educacional transformador foram abandonados pela cúpula dirigente¹²⁷. As contribuições desse processo para o interior das escolas – e para professores, alunos, pais e funcionários que participaram do mesmo – e se raízes foram formadas/ampliadas para a luta por tal transformação ainda precisam ser investigadas.

Nessa nova etapa, a educação não se apresenta mais como alternativa às políticas neoliberais, e, paradoxalmente, o quadro favorável ao Governo Popular, definido com a eleição de Lula para a presidência da nação, colabora para preponderar uma política voltada para o cumprimento das ações oriundas do Governo Central. Complementado pelo fato de que os impactos das reformas educacionais como a municipalização e a descentralização ainda se faziam presentes (FERNANDES, 2008).

Em relação à dimensão econômica e social, a união entre governo local e central entra em sintonia fina (MATO GROSSO DO SUL, 2004a, p. 17), principalmente no reforço ao consumismo, sendo declarado na intenção de iniciar um processo “de desenvolvimento pela expansão do mercado de consumo de massa” que seria sustentado pela “inclusão das camadas mais pobres da população ao mercado consumidor”.

Diante dessa proeza para fazer girar a roda da produtividade e do lucro, arrebanhando também o salário do trabalhador, a educação de MS perdeu seus anunciados valores ‘democráticos’, ‘participativos’ e ‘transformadores’ e passou a representar um “investimento estratégico no desenvolvimento do Estado [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2004a, p. 21).

A referência em torno da autonomia financeira, administrativa e pedagógica, bem como os princípios democráticos, fica vaga e com o sentido de algo a ser perseguido (sempre em busca de), numa redação muito próxima das pregações da reforma educacional.

Mediante os procedimentos do Governo Zeca do PT, pode-se afirmar que a administração empreendida apresenta uma combinação entre os elementos do modelo de produção, estratégicos na busca da sustentabilidade da expansão e acumulação, e a focalização no atendimento social à classe trabalhadora e grupos de

¹²⁷ Conforme descrições feitas no Capítulo 3, seção 3, item 3.2.

pobreza, sem colocar em evidência ou mesmo afetar as estruturas do sistema do capital. É uma administração de caráter gerencial com políticas que enfatizam a atuação do Estado em torno de sua obrigação de garantir os direitos sociais na perspectiva da focalização, ao mesmo tempo em que garante a dinâmica do consumo.

Concorda-se com Bittar (2003, p. 8), ao afirmar que o Governo do PT, no MS, não se constituía, ainda, “[...] de um governo socialista ou revolucionário, e sim de um governo capaz de realizar reformas nos marcos do capitalismo”. E, diante das várias mudanças processadas na estrutura administrativa do governo, nos cargos e seus respectivos ocupantes, verifica-se uma não coesão na concepção que o Partido deveria representar e defender. Se não havia essa unidade no próprio corpo do governo, não poderia ser construída uma atitude mais questionadora e crítica entre aqueles que representam.

Isto posto, conclui-se que dificilmente conseguiria vicejar uma única ação alternativa, na política educacional, mediante todo o aparato da ordem vigente. O FUNDESCOLA, fenômeno que contém elementos da essência do capitalismo, prosseguiu sem maiores transtornos na execução de seus objetivos.

Entretanto, a análise sobre o Governo local, que se dispôs até aqui, não visa atribuir todas as causas do enfraquecimento da ação alternativa tão somente aos procedimentos do Governo. O estado de Mato Grosso do Sul foi constituído sob o Estado capitalista, portanto, antes mesmo de ser estado membro da nação, já continha os elementos estruturais dessa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada neste estudo enfocou o Programa FUNDESCOLA, problematizando o seu poder de sustentação, enquanto ação da política educacional do Governo Central, mediante políticas educacionais locais. Especificamente, destacou-se a política educacional no estado de Mato Grosso do Sul, empreendida pelo Governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 1999 a 2006, denominada Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002, com enfoque na ação da Constituinte Escolar, uma vez que no interior desse processo se realizou os questionamentos acerca da validade dos programas oriundos do Governo Central.

A instalação e implementação do Programa FUNDESCOLA, nas regiões prioritárias e seus respectivos estados, poderia ser interpretada como mais um programa proposto para o atendimento de problemas educacionais em regiões mais pobres. Entretanto, estudos anteriores sobre as características metodológicas, o discurso implícito nos documentos, as fontes do recurso, a consonância com outros programas co-financiados pelo Banco Mundial, dentre outros, indicavam as relações do Programa com as mudanças econômicas e sociais em processo, no momento de crise do capital. Mesmo com as assertivas dos estudos, a implantação peremptória do Programa nos estados, independentemente das políticas locais, suscitou a indagação sobre quais seriam os fatores específicos que dão esse poder de sustentação ao FUNDESCOLA, e a necessidade de elucidá-los por meio de um estudo científico.

A pesquisa visa captar de maneira detalhada as leis do fenômeno que se investiga, no que concerne a sua formação, modificações, manifestações e transformações, por meio da análise de suas várias formas de evolução e do acompanhamento de suas conexões internas, ou seja, da relação com a totalidade social. O estudo empreendido, na construção desta tese, buscou assentar-se nesse fundamento metodológico de Marx (1983), com a compreensão da realidade como um todo orgânico e dialético, do qual um fato qualquer pode ser racionalmente compreendido.

O FUNDESCOLA, visto como um elemento isolado do conjunto das políticas educacionais, não se constituiria como um fenômeno pertencente ao conjunto das estratégias da reforma educacional. Ao verificar que sua gênese

histórica estabelece relações não só com os elementos da reforma educacional como também com o próprio sistema do capital, passa a ser entendido como fenômeno orgânico do conteúdo que estrutura significativamente a totalidade.

É mister observar que, apesar do objeto em foco estar estreitamente vinculado às dimensões política, econômica e social, que permeiam o processo de formulação até a materialização local, o estudo teve a preocupação em perseguir as formas de produção, assumidas em decorrência da crise do capital, e decorrências tanto para as relações entre trabalho e trabalhador como para as formas de gestão pública. Portanto, partia-se da compreensão de que esse caminho contribuiria para evidenciar os objetivos implícitos do objeto e as decorrências de sua materialização tanto para a gestão da educação como da escola e para, enfim, chegar aos fatores que lhe dão sustentação.

Mediante a questão norteadora, a hipótese apresentada se desencadeou por meio de um raciocínio que buscou articular os conhecimentos produzidos sobre o tema com a proposição de que os fatores de sustentação estariam enraizados nas relações estruturais do sistema capitalista. Isto é, presumia-se que a elaboração do Programa teria por base as exigências de sustentação do capital, no que compete ao papel da educação na sociedade, mediante a crise estrutural desencadeada nos anos 1970, e que essa formulação oferecia indícios de uma relação com a estrutura capitalista de ordem teórica, ideológica e metodológica, de forma a proporcionar-lhe poder de sustentação frente às políticas educacionais locais. Sendo assim, a política educacional local, ainda que se colocasse como alternativa à lógica vigente, seria enfraquecida diante das forças do capital.

A elucidação dos fatores de sustentação requereu pesquisar o movimento da sociedade que integra a educação. Desse movimento, buscou-se trabalhar com algumas categorias básicas como a luta de classes e a relação capital e trabalho, voltando-se para a renovação constante dos modelos de produção em função da manutenção dos lucros por meio do controle do trabalho e do trabalhador. No processo de controle do trabalho e do trabalhador, este último reage reivindicando melhores condições de vida e de trabalho. Considera-se que, nesse movimento, a luta de classes se mantém viva, uma vez que a divisão da sociedade entre aqueles que detêm os meios de produção e os que vendem sua força de trabalho, mesmo com suas muitas ramificações, ainda é uma realidade concreta.

A renovação constante dos modelos de produção mantém a luta de classes como uma categoria viva, pois as técnicas administrativas dominam não apenas aqueles que já estão vendendo sua força de trabalho, mas também aqueles que estão em formação para atuar em qualquer instância do trabalho, por meio de sua aplicação na educação, seja na instituição formal ou em cursos profissionalizantes.

A luta de classes também se mantém ativa mediante os mecanismos políticos predominantes na ordem vigente, como ocorre com a propagada democracia que, na sua vertente compatível com o capitalismo – a democracia liberal –, mantém o “equilíbrio” da ordem, ao proporcionar a participação do cidadão num patamar que não interfere nas grandes decisões políticas e econômicas.

Porém, é uma luta desigual entre uma classe dominante que, em crise, busca seus mecanismos de reestruturação, tendo em mãos as condições materiais e ideológicas construídas, e outra que precisa vender sua força de trabalho sob as condições do capital. Classe esta que, historicamente, foi se transformando e, no mundo contemporâneo, encontra-se dividida pelas ramificações e especializações do trabalho. Essa fragmentação da classe resulta em lutas em prol dos interesses imediatos de sobrevivência. Assim, lutam em grupos específicos ou por causas específicas, quando não aderem ao lado dominante premido pela crença de que essa é a única alternativa. Entretanto, a tarefa de unificar o interesse dessa classe seria algo a ser construído pela própria massa, como afirmava Engels (1986), reforçando que isto seria alcançado quando elas próprias compreendessem o motivo pelo qual lutam.

A condição de exploração do homem sobre outros homens é uma condição a ser amplamente compreendida para ser superada. Mas é passível de observação que a organização e as reorganizações, que se empreendem no mundo do trabalho para superação de crises e retomada da acumulação, continuam mantendo a dispersão e a alienação reforçando a não formação dessa compreensão. A esse intento, vem juntar-se a democracia e o gerencialismo que, nesse momento histórico, são parâmetros para estabelecer a dimensão da participação e para conformar trabalho e trabalhador.

Para essa não compreensão, vários empreendimentos na área educacional colaboram, e isto se torna visível quando se persegue os objetivos, as concepções, as estratégias e, principalmente, de onde parte a proposição. Se na análise crítica dessa trajetória se encontra um caminho de relações funcionais e sistêmicas intercambiadas

com a totalidade da sociedade vigente, está confirmada a realização de uma educação voltada para a manutenção do *status quo*.

Na trajetória metodológica empreendida no trabalho, buscou-se demonstrar os fatores que dão sustentação ao FUNDESCOLA na política educacional sul-mato-grossense, a fim de confirmar ou retificar as proposições iniciais, permitindo as seguintes constatações:

a) A formulação do FUNDESCOLA se dá em meio ao conjunto de alternativas estratégicas de administração da crise estrutural e sistêmica do capital. Sua materialização, antecedida pela trajetória de realização de vários outros programas idealizados e viabilizados com o “apoio” do Banco Mundial, dissemina práticas de gestão condizentes com o modelo produtivo, colaborando na caracterização do processo de reforma educacional como um ato pedagógico que abarca tanto a definição de políticas quanto à forma de atuação de gestores, professores e alunos do ensino fundamental e, também, dos pais e da comunidade.

Na definição das políticas educacionais, o ato pedagógico se faz por meio das estratégias de descentralização, da focalização potencializada com o uso do planejamento estratégico, da aplicação de conceito de qualidade voltado para o cidadão pobre, da democracia sem poder de decisão. Também, faz-se presente na gestão escolar oferecendo técnicas de trabalho em equipe, resolução de problemas conflituosos e contraditórios, como aprendizagem e avaliação, por meio de ações estratégicas, mensuráveis e quantitativas.

Do pedagógico para o ato ideológico, as manifestações se fazem nos princípios defendidos como igualdade e equidade, nos conceitos de participação (outorgada) e autonomia (vigiada) como viabilizadores de uma escola com gestão democrática (liberal), na metodologia adotada que privilegia a lógica de mercado (competitividade, relação custo/benefício, produtividade). Esses princípios e conceitos são colocados como se fossem únicos e de senso comum para o que se espera da educação, porquanto estão em sintonia com as determinações da sociedade como um todo.

Relacionar os processos de reforma educacional a um ato pedagógico vai ao encontro da compreensão de que a educação formal, nessa sociedade, é espaço de produção de conformidade ou ‘consenso’, que se materializa por dentro e por meio de seus próprios limites institucionalizados e aprovados legalmente. (MÉSZÁROS, 2007).

O Programa FUNDESCOLA contribui para essa conformação e consenso, mediante a abrangência de seus produtos que afetam os setores pedagógicos e administrativos, e por estabelecer o estreitamento das relações entre escola e comunidade e do próprio Programa com a sociedade pelo uso da mídia. Estabelece relação também com o giro da produção e do consumo, ao proporcionar o repasse de recursos que são utilizados tanto nos aspectos logísticos, para a própria manutenção do Programa, como nas escolas, para aquisição de materiais de consumo e bens duráveis.

b) A necessidade de reforma da educação, mediante a crise do capital, expressa a integração da educação formal com as determinações mais amplas da sociedade, que é estabelecida pela relação funcional e sistêmica entre educação e o sistema social. O óbvio contém sua essência. A essência, a razão de ser do Programa, que é desvendada por meio de seus princípios e de sua metodologia. Nestes, são identificados elementos das teorias administrativas, do funcionalismo e da visão sistêmica que se integram numa perspectiva ideológica de educação coerente com o momento histórico.

No sistema geral da ação funcional, as inter-relações entre normas, valores e papéis agem por dentro das organizações em função de realizar o processo de internalização do conjunto mais geral de valores da sociedade. Nesse sentido, a definição do aparato educacional como uma organização, pelo Programa, não é um mero conceito, mas sim a apropriação desse espaço para o trabalho de internalização dos valores da sociedade e, principalmente, da relação capital e trabalho.

Uma organização caminha por processos decisórios que seguem uma hierarquia, na qual as decisões mais relevantes são tomadas pela cúpula organizacional. Isto porque, o poder de decisão é dominado pelo capital, sendo um dos fatores estruturantes que está implícito na relação conflituosa entre capital e trabalho (MÉSZÁROS, 2007). Em vista disto, o discurso e as técnicas da administração gerencial sobre a divisão de poder com os trabalhadores, instâncias administrativas ou da participação da comunidade nos processo de decisão, são falaciosos e impraticáveis. Um exemplo pode ser perceptível ao se ater na descrição de todo o processo de implantação e implementação do Programa no estado de Mato Grosso do Sul que, em síntese, demonstra os agentes envolvidos no processo executando ações pré-definidas e, na maioria das vezes, tomando apenas decisões de ordem operacional.

A formatação do Programa FUNDESCOLA, segundo o enfoque sistêmico e numa perspectiva funcional, considera a relação e interdependência existente entre educação e sociedade. Assim, leva em conta o fato de que a educação é influenciada e influencia o ambiente, o que torna um programa ou uma política aberta aos requerimentos desse meio. Entretanto, precisa cuidar também, ainda por causa da interdependência dos sistemas, em manter o controle dos meios como forma de garantir o alcance dos fins. Há estreita relação entre a abrangência dos seus produtos e a intencionalidade de controle dos diversos elementos que fazem as articulações, os intercâmbios, e as mediações entre o sistema educacional e os demais sistemas sociais, rumo aos objetivos pensados na macroestrutura e segundo os requerimentos contemporâneos da sociedade capitalista.

É por isto que os programas, presentes na política educacional, não são desprovidos de um referencial teórico-metodológico que lhe dê, primeiramente, o aporte sistêmico para que, então, se estabeleça como primordial e imprescindível para a resolução dos problemas. A trajetória de construção teórica para implantação de um modelo no setor educacional, nesse caso de gestão, pode ser percebida por meio dos diversos programas que tiveram participação do Banco Mundial. Os Programas apresentados no início desta tese dão mostras desse desencadeamento. Especificamente, percebe-se a elaboração teórica calcada no modelo gerencial e planejamento estratégico sendo gradativamente aprimorado e expandido para os diferentes níveis da gestão educacional, nos processos que envolvem o Programa Monhagara, o Projeto Nordeste e o Programa FUNDESCOLA.

O caráter totalizador (ocultado) do sistema socioeconômico viabiliza a instalação e boa aceitação do Programa. O financeiro, que aparentemente é o elemento que abre as portas para essa aceitação, também é parte da lógica sistêmica e funcional, vez que está posto o vínculo e a dependência do gerenciamento das políticas públicas aos aspectos econômicos.

c) A política alternativa para a educação do Governo Zeca do PT se constituía apenas de uma ação, que era a Constituinte Escolar, cujo processo objetivava a construção de um projeto educacional comprometido com a transformação social, e no seu interior se dava o questionamento em torno das políticas oriundas do Governo Central que, por sua vez, decorriam da reforma educacional. A Constituinte Escolar era ato isolado diante da maioria das ações voltadas para o setor econômico e,

também, para o setor social, que coadunavam com as orientações políticas e administrativas então vigentes na macroestrutura.

O projeto educacional para a transformação social seria construído num longo processo, mas sucumbiu em primeira instância mediante decisões no interior do próprio partido. A interrupção da ação se deu por motivos ligados aos movimentos internos que o Partido/Governo precisou realizar para garantir a própria sustentabilidade na disputa pelo poder partidário no momento eleitoral. Momento este em que outras forças também entram em disputa, cada qual em busca de seu espaço, por meio do aparato administrativo, no Estado capitalista. As palavras do Governador Zeca do PT, ao abordar a reorganização do governo do estado, não deixam dúvidas de que os ideais partidários perdem valor diante das condições materiais, dando a inferir que o poder político, adquirido pelo partido ao chegar ao governo, não é um poder capaz de desprendê-lo (ou de suplantar) do Estado capitalista.

Portanto, a hipótese de que política educacional local teria se enfraquecido diante das forças do capital tem um fator antecedente, ou seja, a proposta alternativa não era uma ação coesa ao Partido e não apresentava articulação com as ações dos outros setores como o econômico e o político-administrativo. Desta forma, a educação formal foi utilizada como “campo possível” no e para o qual poderia ser anunciada a “marca alternativa” do Partido, sem mexer com a estrutura econômica. Aliás, no setor econômico, o que se fez valer foi o giro do consumo, colocando os grupos menos favorecidos economicamente em “condições” de consumidor por meio das políticas sociais focalizadas. Isto remete novamente ao pressuposto inicial de que as forças do capital, ainda que estejam se corroendo por conta de sua crise estrutural, encontram alternativas estratégicas poderosas capazes de minar qualquer “manifestação” contrária e de submeter os rumos e posicionamentos da política partidária, posto o seu caráter totalizante.

As ações que decorreriam da Constituinte Escolar não chegaram a se concretizar, o que deixa a possibilidade de apenas analisar seus propósitos, mas não sua realização e possíveis mudanças na educação pública do estado. Já o Programa FUNDESCOLA concretizou suas ações sem interrupções e indiferente às discussões processadas no início do governo com a Constituinte Escolar, conforme pôde ser visto na descrição feita no capítulo 3.

O FUNDESCOLA, uma dentre muitas outras ações ligadas às estratégias de reestruturação produtiva voltada para a educação, materializou-se em vários estados e municípios do país por um período em torno de dez anos, sendo finalizado em 30 de junho de 2008. Importa ressaltar que várias de suas ações foram incorporadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação do Governo Lula, dentre as quais destaca-se a continuidade do PDE, atualmente denominado PDE-Escola. A sua continuidade perpetua nas escolas, agora de todo o país, o tratamento aos problemas e conflitos do cotidiano escolar por meio de ações estratégicas e focalizadas, dando mostra de que a estratégia do gerencialismo tem orientado a administração pública, independente se em governos conservadores ou os chamados populares. O PDE-Escola é, também, um dos meios de repasse de recurso à escola, cuja execução é fortemente controlada. O problema desse controle não está no fato de se prestar conta de recursos públicos, mas na ingerência sutil sobre em que utilizar o recurso determinando, assim, o que cabe para a escola pública em termos de qualidade, de autonomia e de poder de decisão. Mediante a análise empreendida neste trabalho, o problema persiste.

Ainda assim, entre essas estratégias do capital e, principalmente, a partir delas é possível e necessário vivenciar experiências questionadoras. Se a educação formal, por sua gênese, não é espaço de ações alternativas, como adverte Mészáros (2007), tampouco é possível desconsiderar que as experiências alternativas podem contribuir para melhor compreensão das relações sociais e suas implicações nas relações de classe, de forma que os sujeitos possam engajar-se criticamente nos espaços de luta.

Em meio ao processo de esgotamento das forças produtivas, a partir do qual outra organização social se construiria (MARX, 1983), a contribuição de uma educação contestadora reside em dar o conhecimento analítico sobre a estrutura social, contrapondo a eternizada exposição dos fatos e as simulações de análises, sobre as relações das quais os sujeitos são parte predeterminadas. Mas pode-se perguntar: como essa educação vai se realizar? Quem ou quais grupos desencadeariam tais propósitos? Como se dá a sua aceitação diante uma ideologia incorporada de que a educação também não tem alternativa? Essas questões e tantas outras são reais no âmbito educacional e explodem cada vez que novas propostas chegam às instituições educacionais.

Para superar tais questões, é preciso valorizar e acreditar nas realizações reais que, aqui e acolá, estão acontecendo e, com certeza, vão criando indignação, questionamentos, pequenas alterações nas práticas pedagógicas, pequenas alterações

na gestão, propiciando decisões coletivas, superação de atitudes corporativas, dentre outras. Nesse sentido, cabe considerar que a política educacional brasileira também é perpassada por iniciativas de sistemas estaduais e de sistemas municipais, os quais não raro executam experiências alternativas Brasil afora (Anexo A). Igualmente, que nela reside um corpo crítico, que investiga, analisa e propõe a favor de uma educação menos mercadológica. Afinal, qual seria a razão de ser da análise crítica, senão a práxis¹²⁸?

¹²⁸ Atividade humana – prática, crítica e objetiva – que modifica as circunstâncias ou a si próprio (MARX, 1987b). Práxis é a atividade da consciência que apresenta uma íntima relação entre elaboração de finalidades e a produção de conhecimentos, tendo como resultado a transformação real e objetiva da natureza, da sociedade ou dos homens reais. Resultado esse que é uma nova realidade, que subsiste independentemente dos sujeitos que o engendraram e, ao mesmo tempo, existirá voltada para o homem como ser social (VÁSQUEZ, 1968).

APÊNDICES

APÊNDICE A – ELEITOS PARA ENTREVISTAS E RESPECTIVOS CARGOS NO PERÍODO DE 1999 a 2006.

Nome	Cargo
Pedro César Kemp Gonçalves	Secretário de Estado de Educação do estado de Mato Grosso do Sul, no período de janeiro de 1999 a junho de 2001.
Romilda Paracampos de Almeida	Superintendente de Políticas de Educação/SED/MS, no período de janeiro de 1999 a julho de 2001.
Neide Gonçalves Baís	Coordenadora da COEP/SED/MS, no período de janeiro de 1999 a outubro de 2001 e de janeiro de 2003 a dezembro de 2006.
Renato Ferreira Nunes	Assessor Técnico do FUNDESCOLA/MEC, de 1998 a 2002, passando a ser denominado de Supervisor Pedagógico.
Vera Maria Bamberg	Gerente de Gestão Educacional do Fundescola/Ministério da Educação
Hélio de Lima	Secretário de Estado de Educação do estado de Mato Grosso do Sul, no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2006.
Onilda Ourives	Superintendente de Políticas de Educação/SED/MS, no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2006.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

I - PROJETO DE PESQUISA

TÍTULO:

O FUNDESCOLA: o poder de sustentação na intersecção entre a política educacional hegemônica e a política do Governo Popular do estado de Mato Grosso do Sul (1999 a 2005)

OBJETIVO:

Analisar o Programa FUNDESCOLA, no que se refere a sua capacidade de se manter, enquanto política educacional, diante da política do Governo Popular do estado de Mato Grosso do Sul (1999 a 2005)

LINHA DE PESQUISA: Estado e Políticas Públicas da Educação

INSTITUIÇÃO: UFMS

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a. Ester Senna

PESQUISADORA: Sonia Maria Borges de Oliveira

II - BREVE DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

O estudo apresenta como objeto de análise o programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), no que se refere a sua capacidade de se manter – enquanto política educacional que busca aplicar estratégias da empresa privada na gestão da escola pública – no quadro de políticas de um governo que apresenta sua proposta para a educação como “alternativa na disputa com os projetos neoliberais no campo educacional” e se define como Governo Popular.

O programa FUNDESCOLA foi oficialmente lançado pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Banco Mundial (co-financiador), em agosto de 1998, no final da primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O seu objetivo focal é melhorar o desempenho do ensino fundamental público por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação¹²⁹. Sendo proposto para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, desde então, se expandiu e se manteve, como política educacional,

¹²⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto FUNDESCOLA IIIA: Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2002. v. 1

em estados e municípios dessas regiões, independentemente das propostas de governos das esferas administrativas.

Um caso que representa tal situação pôde ser verificado no estado de Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) quando foi eleito para governador, em 1999, um representante do Partido dos Trabalhadores (PT)¹³⁰ que apresentou o “Projeto Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição” como proposta do Governo Popular para nortear a educação pública do estado.

O objetivo essencial dessa proposta era o de “construir, junto à sociedade sul-mato-grossense, uma escola pública que efetive a democratização do acesso, a democratização da gestão, a permanência e progressão escolar do aluno e a qualidade social da educação que inclui a valorização de seus trabalhadores” e colocava-se como “alternativa na disputa com os projetos neoliberais no campo educacional”¹³¹.

No entanto, apesar do discurso em torno do enfrentamento aos projetos oriundos de políticas neoliberais, o programa FUNDESCOLA continuou sendo uma realidade dentre as políticas da Secretaria de Estado de Educação. Que fatores explicam a manutenção do programa?

Esta questão tem aparentemente uma resposta imediata, ou seja, parece óbvio que a presença do financiamento é o seu principal atrativo e sustentáculo. Realmente, estudos já demonstraram que este é um dos principais fatores pelos quais as secretarias de educação e, em sequência, as escolas acolhem o projeto. Porém, diante das complexas relações que permeiam as políticas de maneira geral, o pressuposto é de que elementos de natureza mais profunda, inerentes ao sistema vigente, seriam os responsáveis mais diretos por tal baluarte.

III - ENTREVISTADO

NOME: _____ CARGO: _____ PERÍODO: _____
--

¹³⁰ José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT – assumiu o Governo em 1999 e foi reeleito exercendo seu segundo mandato de 2003 a 2006.

¹³¹ MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. Proposta de educação do Governo popular de Mato Grosso do Sul – 1999/2002. Cadernos da Escola Guaicuru, 1. ed. Campo Grande-MS, 1999. P. 13.

IV – QUESTIONAMENTOS PARA SECRETÁRIOS DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

1) Na 1ª gestão do governo Zeca do PT foi colocada em ação a política educacional que recebeu o nome de “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição” e dentre suas ações estava a Constituinte Escolar, considerada, naquele momento, como um espaço efetivo de discussões coletivas. No desenvolvimento da Constituinte Escolar (no Caderno “Mato Grosso do Sul: política educacional”, referente ao segundo momento) vários projetos financiados pelo governo federal foram questionados quanto a sua validade/necessidade, incluído, entre eles, o Fundescola. No entanto, o Fundescola continuou fazendo parte das políticas educativas do estado no decorrer das duas gestões desse Governo. Como esta situação pode ser explicada e/ou analisada?

2) Tendo em vista a permanência do Fundescola no estado, como eram conciliadas as orientações teóricas das duas proposições, ou seja, do Fundescola (de abordagem neoliberal pautado pela qualidade total) e do governo estadual (Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, projeto alternativo a política neoliberal pautado pela qualidade social)?

3) A Secretaria de Estado de Educação/MS foi questionada em algum momento pela Direção Geral do Fundescola em relação ao caráter de sua política educacional? Como e por quê?

4) Como era a relação entre Secretaria de Estado de Educação/MS e a Direção Geral do Programa Fundescola quanto ao cumprimento das obrigações contidas nos Convênios firmados para a execução de suas diversas ações (PDE, Escola Ativa, PAPE etc)?

5) Qual seria o grande atrativo do Programa Fundescola, considerando sua abrangência territorial e diversidade de produtos: o financiamento? O planejamento estratégico? A diversidade de produtos para as escolas e secretarias de educação? Ou outros? Comente.

6) O propósito teórico-metodológico e ideológico da “Escola Guaicuru” foi alcançado no decorrer da primeira gestão do Governo? O que mudou para as escolas e para a política educacional do estado de modo geral?

7) Seria possível afirmar que o propósito teórico-metodológico (modelo gerencial, planejamento estratégico, nova cultura organizacional etc) do Fundescola foi alcançado no período de sua vigência como programa? Em quais aspectos?

8) Espaço aberto para algum comentário complementar (se desejar).

IV – QUESTIONAMENTOS PARA SUPERINTENDENTE DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO/SED/MS

1) Na 1ª gestão do governo Zeca do PT foi colocada em ação a política educacional que recebeu o nome de “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição” e dentre suas

ações estava a Constituinte Escolar, considerada, naquele momento, como um espaço efetivo de discussões coletivas. No desenvolvimento da Constituinte Escolar (no Caderno “Mato Grosso do Sul: política educacional”, referente ao segundo momento) vários projetos financiados pelo governo federal foram questionados quanto a sua validade/necessidade, incluído, entre eles, o Fundescola. No entanto, o Fundescola continuou fazendo parte das políticas educativas do estado no decorrer das duas gestões desse Governo. Como esta situação pode ser compreendida?

2) Tendo em vista a permanência do Fundescola no estado, como eram conciliadas as orientações teóricas das duas proposições, ou seja, do Fundescola (de abordagem neoliberal pautado pela qualidade total) e do governo estadual (Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, projeto alternativo a política neoliberal pautado pela qualidade social) no decorrer da 2ª gestão do Governo Zeca do PT?

3) Na 1ª gestão do Governo uma grande ação realizada foi a Constituinte Escolar. Quais ações marcaram a 2ª gestão no âmbito da SED?

4) A Secretaria de Estado de Educação/MS foi questionada em algum momento pela Direção Geral do Fundescola em relação ao caráter de sua política educacional?

5) A Superintendência de Políticas de Educação produzia algum relatório, avaliação ou algum outro tipo de documento a respeito do programa Fundescola? Quais? Para quem eram produzidos?

6) Qual seria o grande atrativo do Programa Fundescola, considerando sua abrangência territorial e diversidade de produtos: o financiamento? O planejamento estratégico? A diversidade de produtos para as escolas e secretarias de educação? Ou outros? Comente.

7) O propósito teórico-metodológico e ideológico da “Escola Guaicuru” foi alcançado no decorrer das duas gestões do Governo? O que mudou nas escolas e na política educacional do estado de modo geral?

8) Seria possível afirmar que o propósito teórico-metodológico (modelo gerencial, planejamento estratégico, nova cultura organizacional etc) do Fundescola foi alcançado no período de sua vigência como programa? Em quais aspectos?

9) Espaço aberto para algum comentário complementar (se desejar).

IV – QUESTIONAMENTOS PARA COORDENADOR DA COEP/SED/MS

1) Na 1ª gestão do governo Zeca do PT foi colocada em ação a política educacional que recebeu o nome de “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição” e dentre suas ações estava a Constituinte Escolar, considerada, naquele momento, como um espaço efetivo de discussões coletivas. No desenvolvimento da Constituinte Escolar (no Caderno “Mato Grosso do Sul: política educacional”, referente ao segundo momento) vários projetos financiados pelo governo federal foram questionados quanto a sua validade/necessidade, incluído, entre eles, o Fundescola. No entanto, o Fundescola continuou fazendo parte das políticas educativas do estado no decorrer

das duas gestões desse Governo. Como esta situação pode ser explicada e/ou analisada?

2) Tendo em vista a permanência do Fundescola no estado, como eram conciliadas as orientações teóricas das duas proposições, ou seja, do Fundescola (de abordagem neoliberal pautado pela qualidade total) e do governo estadual (Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, projeto alternativo a política neoliberal pautado pela qualidade social)?

3) A COEP/MS foi questionada em algum momento pela Direção Geral do Fundescola em relação ao caráter da política educacional defendida pela Secretaria de Estado de Educação/MS? Como e por quê?

4) Em julho de 2002, a Secretária de Estado de Educação – Elza Aparecida Jorge – assinou uma Resolução (RES/SED nº. 1.565, de 16 de julho de 2002. D.O. de 17 de julho de 2002, p. 4) na qual **atribuía** ao Programa FUNDESCOLA/MS **o caráter de Programa Educacional da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul**. Qual era o significado dessa atribuição? Foi um requerimento do Fundescola ou uma decisão da SED?

5) Na estrutura gerencial do Fundescola a COEP era ligada apenas ao gabinete do Secretário de Estado de Educação e a Direção Geral do Programa, mas a partir de 2003 passou a fazer parte da Superintendência de Planejamento/SED. O que explica essa alteração?

6) Como se deu o processo de extinção (ou incorporação a SED/MS) da COEP?

7) Qual seria o grande atrativo do Programa Fundescola, considerando sua abrangência territorial e diversidade de produtos: o financiamento? O planejamento estratégico? A diversidade de produtos para as escolas e secretarias de educação? Ou outros? Comente.

8) O propósito teórico-metodológico (modelo gerencial, planejamento estratégico, nova cultura organizacional etc) do Fundescola foi alcançado no período de sua vigência como programa? Em quais aspectos?

9) O propósito teórico-metodológico e ideológico da “Escola Guaicuru” foi alcançado no decorrer da primeira gestão do Governo? O que mudou para as escolas e para a política educacional do estado de modo geral?

10) Espaço aberto para algum comentário complementar (se desejar).

IV – QUESTIONAMENTOS PARA ASSESSOR TÉCNICO/FUNDESCOLA

1) Na 1ª gestão do governo Zeca do PT foi colocada em ação a política educacional que recebeu o nome de “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição” e dentre suas ações estava a Constituinte Escolar, considerada, naquele momento, como um espaço efetivo de discussões coletivas. No desenvolvimento da Constituinte Escolar (no Caderno “Mato Grosso do Sul: política educacional”, referente ao segundo

momento) vários projetos financiados pelo governo federal foram questionados quanto a sua validade/necessidade, incluído, entre eles, o Fundescola. No entanto, o Fundescola continuou fazendo parte das políticas educativas do estado no decorrer das duas gestões desse Governo. Como esta situação pode ser explicada e/ou analisada?

2) A SED/MS foi questionada em algum momento pela Direção Geral do Fundescola em relação ao caráter da política educacional defendida pela Secretaria de Estado de Educação/MS? Como e por quê?

3) Seria possível afirmar que a proposta para educação apresentada pelo Governo Zeca do PT interferia nos propósitos e ações do Fundescola no estado?

4) Após a instalação do Fundescola no estado e nos municípios os convênios passaram a ser firmados diretamente com os municípios. A questão que se coloca diante disto é: para a implantação do Fundescola nos municípios era necessário que fosse implantando antes no estado? Ou independia?

5) Como se deu o processo de extinção (ou incorporação a SED/MS) da COEP?

6) Qual seria o grande atrativo do Programa Fundescola, considerando sua abrangência territorial e diversidade de produtos: o financiamento? O planejamento estratégico? A diversidade de produtos para as escolas e secretarias de educação? Ou outros? Comente.

7) O propósito teórico-metodológico (modelo gerencial, planejamento estratégico, nova cultura organizacional etc) do Fundescola foi alcançado no período de sua vigência como programa? Em quais aspectos?

8) Teria algum momento e/ou ações relacionados a atuação do Fundescola no estado de Mato Grosso do Sul que seria importante destacar?

9) Espaço aberto para algum comentário complementar (se desejar).

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO****UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Senhor (a) _____

Sonia Maria Borges de Oliveira, doutoranda pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Prof^a. Dr^a. Ester Senna, solicita a concessão de entrevista a fim de contribuir com informações para a construção da tese que tem por objeto o Programa Fundescola.

E, em atendimento a norma do Comitê de Ética em Pesquisa, solicita vosso consentimento para a utilização das informações concedidas de forma a complementar os dados empíricos, reforçando que esta se dará apenas dentro dos objetivos da pesquisa, não se destinando a outros fins, na forma que segue:

Eu, _____

aceito conceder entrevista à doutoranda Sonia Maria Borges de Oliveira e autorizo a utilização das informações para a finalidade específica de elaboração da tese.

Assinatura do Entrevistado (a)

Em ____/____/____.

ANEXOS

ANEXO A – EXPERIÊNCIAS EDUCACIONAIS ALTERNATIVAS

A tabela transcrita abaixo apresenta diversas políticas realizadas em vários municípios e/ou estados, com administração popular, apresentadas por Antonio Fernando Gouvêa da Silva, que assessorou teórica e metodologicamente os mesmos.

TABELA 1 - políticas educacionais acompanhadas

Secretarias Municipais de Educação (SME)	Período (anos)	Níveis e modalidades	Políticas educacionais acompanhadas				
			Gestão pedagógica e administrativa		Políticas curriculares		
			Planej. da gestão da SE	Constituinte Escolar e Plano de Educação*	Reorient. curricular	Currículo (série ou ciclos ¹³²)	Espaços de atuação
São Paulo-SP	1989-1992 / 2001	EF			RTG	SECL	AEP/AEDE
Angra dos Reis-RJ	1994-2000	EF/EJA	PEG	PME	RTG	SE	AEDS/AEP/AEDE
Porto Alegre-RS	1995-2000	EF/EJA/ EI		CEM	RTG/RCT	CL	AEP/AEDE
Gravataí-RS	1998-1999	EF		CEM		SE	AEP
Vitória da Conquista-BA	1999-2000	EF/EJA			RTG	SE	AEP
Caxias do Sul-RS	1998-2003	EF/EJA		PME	RTG	SE/CL	AEDS/AEP/AEDE
Chapecó-SC	1998-2003	EF/EJA/ EI	PEG	PME	RTG	CL	AEDS/AEP/AEDE
Esteio-RS	1999-2003	EF/EJA/ EI	PEG	PME	RTG	SE/CL	AEDS/AEP/AEDE
Belém-PA	2000-2002	EF/EJA			RTG	SE/CL	AEP
Maceió-AL	2000-2003	EJA			RTG	TOT.	AEP
Dourados-MS	2001-2003	EF/EJA/ EI	PEG	CEM/PME	RTG	SE	AEDS
Criciúma-SC	2001-2003	EF/EJA		PME	RTG/RCT	SE/CL	AEDS

*As políticas educacionais construídas nos processos de Constituinte Escolar e de sistematização democrática dos Planos Educacionais interferiram no movimento de reorientação curricular.

¹³² Não fazemos aqui diferenciação entre os paradigmas que orientam a organização curricular por ciclos (ciclos de aprendizagem, de desenvolvimento humano, de formação, estrutural – sem reorientação curricular e formação permanente – e ético-crítico).

Goiânia-GO	2001-2003	EJA			RTG	TOT.	AEP
------------	-----------	-----	--	--	-----	------	-----

SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (SEE)							
Rio G. do Sul	1999 -2001	EF/EJA		CEE / PEE	RTG	SE	AEP
Alagoas	2001 -2003	EF			RCT	SE/CL	AEP/ AEDE
LEGENDA - POLÍTICAS EDUCACIONAIS ACOMPANHADAS							
A - Gestão Pedagógica e Administrativa da Secretaria				B – Políticas Curriculares			
Planejamento estratégico na gestão administrativa e pedagógica da SE			PEG	Reorientação curricular (via tema gerador)			RTG
Constituinte escolar e/ou construção coletiva do Plano Municipal ou Estadual da Educação			CEM / PME	Reorientação curricular (via complexo temático)			RCT
Constituinte escolar e/ou Plano Estadual da Educação			CEE / PEE	Estruturação curricular seriada			SE
				Reestruturação curricular em ciclos (aprendizagem ou formação)			CL
				Totalidades ou Etapas (EJA)			TOT
C - Espaços Coletivos de Atuação e Assessoria							
Equipes Diretivas das Secretarias de Educação			AEDS	Professores nas unidades escolares da rede			QUE
Equipes Pedagógicas das Secretarias de Educação			AEP	Comunidade escolar (educadores, funcionários, alunos e pais)			ACE
Equipes Diretivas das escolas			AEDE				
NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO ATENDIDAS							
Ensino fundamental			EF	Educação infantil			EI
Educação de jovens e Adultos			EJA				

Fonte: SILVA (2004) – Tese de Doutorado

REFERÊNCIAS

ABRUCIO. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, Brasília, DF, 1997. (Cadernos ENAP, 10). Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 3 set. 2007.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.

AMARAL SOBRINHO, José. **O plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília, DF: FUNDESCOLA/MEC, 2001. (Série Documentos, 2).

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; IAZBECK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA, 2008. p. 41-51.

APPLE, Michael. **Ideologia e currículo**. Tradução de Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. **O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI**: o declarado no PPA "Brasil de Todos (2004-2007)". 2009. 234 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2009.

_____. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001)**: uma proposta de gestão democrática. 2004. 184 f. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004.

BANCO MUNDIAL. Departamento do Brasil. Região da América Latina e Caribe. **Estratégia de Assistência ao País**. 2003. Disponível em: <www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 1 maio 2007.

_____. Memorando do presidente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional aos Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência ao País do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil. In: VIANNA JR., Aurélio. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília, DF: Rede Brasil, 1998.

BITTAR, Marisa. História, política e idéias pedagógicas na educação pública de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: **VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste**, 2003. CD-ROM. ISBN 85-7598-014-9.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: 1995.

_____. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. **Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste**. 2. ed. Brasília, DF: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997a.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília, DF: MARE, 1997b. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 4). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**, Brasília, DF, ano II, n. 16, out. 1997c.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências executivas**. Brasília, DF: MARE, 1997d. 54 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 9). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília, DF: MARE, 1997e. 23p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 6). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano III, n. 21, set. 1998a.

_____. Projeto FUNDESCOLA I. **Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP**: orientações gerais. Brasília, DF: FUNDESCOLA/MEC, Banco Mundial, 1998b. v. 1.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-1998. Brasília, DF: MARE, 1998c. 127 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 15). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano III, n. 20, 1998d.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios**. Brasília, DF: MARE, 1998e. 47 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 12). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. **FUNDESCOLA**. Ofício nº 0160, de 6 de maio de 1998. Brasília, DF, 1998f. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano III, n. 18, fev. 1998g.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano III, n. 21, set. 1998h.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano IV, n. 25, fev. 1999a.

_____. **FUNDESCOLA**. Coordenação de Programação e convênios. Parecer CPCO nº 47, de 20 de julho de 1999. Brasília, DF, 1999b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Ofício nº 035, de 14 de janeiro de 1999. Brasília, DF, 1999c. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano IV, n. 26, mar. 1999d.

BRASIL. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 1003, de 20 de julho de 1999. Brasília, DF, 1999e. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano V, n. 35, mar. 2000a.

_____. Coordenação de Programação e convênios. **Convênios 2000**. Brasília, DF, 2000b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 243, de 26 de janeiro de 2001. Brasília, DF, 2001a. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 2773, de 14 de setembro de 2001. Brasília, DF, 2001b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 3847, de 17 de dezembro de 2001. Brasília, DF, 2001c. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. Brasília, DF, ano VI, n. 45, jan. 2001d.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto FUNDESCOLA IIIA. Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais**. Brasília, DF: FUNDESCOLA/MEC, 2002a. v. 1.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Caderno de transparência. Brasília, DF: [s.n.], 2002b.

_____. **Fundo de Fortalecimento da Escola: 1998-2002**. Brasília, DF: [s.n.], jan. 2003a. Mimeografado.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Brasília, DF: [s.n.], 2003b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília: MP, SEGES, 2003c.

BRASIL. FUNDESCOLA. **Balanco 1998 a 2003**. Brasília, DF, 2003d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/fundescola/balanco1988a2003.doc>>. Acesso em: 9 jan. 2008.

_____. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 07, de 16 de janeiro de 2003. Brasília, DF, 2003e. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Direção Geral do Projeto/SEIF/MEC. Ofício Circular nº 336, de 23 de abril de 2004. Brasília, DF, 2004a. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **FUNDESCOLA**. Coordenação de Gestão Educacional. Direção Geral do Projeto. Ofício nº 01, de 23 de abril de 2004. Brasília, DF, 2004b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério do Planejamento. **Plano de gestão do PPA 2004-2007**. Brasília, DF: [s.n.], 2004c.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Ofício nº 1993/COFES/CGFIA/DIPRO/FNDE/MEC, de 18 de agosto de 2005. Brasília, DF, 2005a. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Resolução nº 026, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF, 2005b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 17, de 13 de abril de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.revistajuridica.com.br/content/legislacao.asp?id=24332>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em mar. 2010.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. A degradação do trabalho no século XX. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BRECHT, Bertold. **Antologia poética**. Belo Horizonte: Editora Leitura, 1977.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, 1). Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no projeto nordeste: discursos, embates e práticas**. Natal: s. n., 1997.

CADERNOS EDUCAÇÃO BÁSICA. **Promoção da autonomia escolar em Minas Gerais**. Brasília, DF: MEC, 1993a. (Série Inovações, vol. II).

_____. PROMEDLAC V. **Recomendações da V Reunião do Comitê Regional e Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe**. Tradução de Cira de Matos Brito Pinto. Brasília, DF: MEC, 1993b. (Série Atualidade pedagógicas, 2).

CÉSAR, Benedito Tadeu. **Verso, reverso, transverso: o PT e a democracia no Brasil**. 1995. 353 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP: [s. n.], 1995.

CHESNAIS, François et al. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: _____. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003, p. 43-70.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CLAD. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Uma Nova Gestão Pública para América Latina**. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Banco Mundial e Política Educacional: o projeto nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí**. 2002. 300 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**,

Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

DÁLIA, Juliana Jucene Sotero. **Participação política no sistema representativo democrático**: uma reflexão sobre o processo de accountability. 2005. Disponível: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9991>>. Acesso em: 9 jan. 2008.

DICIONÁRIO DE FINANÇAS. Bovespa. Investidor. 2008. **Edição Eletrônica**. Disponível em: <<http://www.bovespa.com.br/Investidor/DicionarioFinan/dicionario.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Sociedade pós-capitalista**. Tradução de Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Pioneira; São Paulo: Publifolha, 1999.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p 15-41.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de José Silveira Paes. 3. ed. São Paulo: Global, 1984.

_____. Prefácio de Engels para a terceira edição alemã. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. Seleção de textos de José Arthur Giannotti. Tradução José Carlos Bruni et al. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

_____. Introdução. In: MARX, Karl. **As lutas de classes na França (1848-1850)**. Apresentação e coordenação de Antonio Roberto Bertelli. São Paulo: Global, 1986.

ENRICONE, Délcia et al. **Planejamento de ensino e avaliação**. 10. ed. Porto Alegre: SAGRA, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo: CEDEC, n. 24, p. 85-116, 1991.

ENTREVISTAS-TESE. Entrevistas concedidas à Sonia Maria Borges de Oliveira. Curso de Doutorado, PPGEdu/CCHS/UFMS, 2008.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. **Revista Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF: IPEA, n. 11, p. 189-236, jun./dez. 1994.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: EdUNB: ENAP, 1999.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2000.

_____. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 24, n. 3, p. 517-533, set./dez. 2008.

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, España, n. 14-15, p. 81-122, 2003. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255. Disponível em: <<http://www.grupochorlavi.org>>. Acesso em: 24 set. 2007.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998.

_____; TOSCHI Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Tradução de Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GOHN, Maria da Glória M. Lutas e movimentos pela educação no Brasil a partir de 1970. **EccoS**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 23-38, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/715/71512097002.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo**: na civilização do automóvel. Tradução de Bernardo Jofilly. São Paulo: Boitempo, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HOBSBAWM, Eric John. **Era dos Extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estados. Mato Grosso do Sul. **Estimativas da população 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms>>. Acesso em: 25 ago. 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sala de Imprensa**. 1998. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news98_07.htm>. Acesso em: 20 jan. 2010.

LESSARD, Claude. O debate americano sobre a certificação dos professores e a armadilha de uma política educativa “baseada na evidência”. **Revista Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 63-94, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fe.unb.br/linhascriticas/?page=artigos/n28/n28>>. Acesso em: 11 set. 2009.

LIMA, Tatiana Polliana Pinto de. **Concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT)**: marcos institucionais e registros documentais. 2004. 170 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, vol. I, 1983. (Os economistas).

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. Tradução de Neuza Campos. Rio de Janeiro: Livraria Ciências e Paz, 1984.

_____. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; Rendimento e suas fontes**: a economia vulgar. Tradução Edgard Malagodi et al. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os Economistas).

_____. A chamada acumulação primitiva. In: **O capital**: o processo de produção do capital. São Paulo: DIPEL, livro I, v. II, 1987a.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1987b.

_____; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução de Sueli Tomazzini Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2002.

MATO GROSSO DO SUL. **Programa de Governo para Mato Grosso do Sul**: Movimento Muda Mato Grosso do Sul (PT/PDT/PPS/PC do B/PAN/PSB). Campo Grande, 1998.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Proposta de educação do Governo popular de Mato Grosso do Sul – 1999/2002. **Cadernos da Escola Guaicuru**, 1. ed. Campo Grande, 1999a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Relatório do Projeto Escola Ativa**. Campo Grande, 1999b. Mimeografado.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Gabinete**. Ofício nº 2.441, de 16 de julho de 1999. Campo Grande, 1999c. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Secretaria de Estado de Educação. O que é a constituinte escolar. **Cadernos da Escola Guaicuru**. Campo Grande, n. 1, 1999d. (Série Constituinte Escolar).

_____. **Cenários e Estratégias de Longo Prazo – MS 2020**. Campo Grande: SEPLANCT/MS, 2000a. (Versão técnica).

_____. Gestão democrática. **Caderno Temático 11**: 3º momento. Campo Grande, 2000b. (Série Constituinte Escolar).

MATO GROSSO DO SUL. Entrevista com o Governador Zeca sobre as medidas que vão transformar MS. **Jornal Popular**. Campo Grande, ano II, n. 19, p. 1-3, out.2000c.

_____. Mato Grosso do Sul: política educacional. **Cadernos da Escola Guaicuru**. Campo Grande, abr. 2000d. (Série Constituinte Escolar).

_____. **Sistematização do 2º momento**: análise da realidade e levantamento de temas e temáticas. Campo Grande, 2000e. (Série Constituinte Escolar).

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Gabinete**. Ofício Circular nº 152, de 12 de julho de 2000. Campo Grande, 2000f. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. **Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Organização Editorial/SED/MS, 2001a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Termo de Compromisso**. Campo Grande, 2001b. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Decreto nº 10.432, de 23 de julho de 2001. Altera dispositivos do Decreto nº 10.2000, de 4 de janeiro de 2001, que dispõe sobre a competência e aprova a estrutura básica e a composição dos cargos da Secretaria de Estado de Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, ano XXIII, nº 5556, 24 de jul. 2001c.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **COEP/FUNDESCOLA**. Ofício nº 215, de 19 de setembro de 2001. Campo Grande: SED, 2001d. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **GIE/COEP**. CI. nº 175, de 31 de agosto de 2001. Campo Grande, SED, 2001e. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Decreto “P” n. 1.284/2001, de 28 de junho de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 29 jun. 2001f, p. 26.

_____. Decreto “P” nº. 1.321/2001, de 03 de julho de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 4 jul. 2001g, p. 24.

_____. Decreto “P” nº. 1.332/2001, de 05 de julho de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 6 jul. 2001h, p. 13.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto “P” nº. 1.361/2001, de 09 de julho de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 10 jul. 2001i, p. 19.

_____. Resolução “P” SED nº. 1.580/2001, de 17 de outubro de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 19 out. 2001j, p. 55.

_____. Resolução “P” SED nº. 1.581/2001, de 17 de outubro de 2001. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande 19 out. 2001j, p. 55.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Gabinete.** Ofício nº 2538, de 19 de julho de 2001. Campo Grande, 2001i. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Decreto “P” n. 0836/2002, de 04 de abril de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 5 abr. 2002a, p. 63.

_____. Decreto “P” n. 0845/2002, de 04 de abril de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 5 abr. 2002a, p. 64.

_____. Resolução “P” SED nº. 360/2002, de 10 de junho de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 12 jun. 2002b, p. 15.

_____. Resolução “P” nº. 361/2002, de 10 de junho de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 12 jun. 2002b, p. 15.

_____. Resolução/SED nº. 1.565, de 16 de julho de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 17 jul. 2002c, p. 4.

_____. Decreto “P” nº. 11.047/2002, de 27 de dezembro de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 30 dez. 2002d, p. 3.

_____. Decreto “P” nº. 11.047/2002, de 27 de dezembro de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 30 dez. 2002d, p. 3.

_____. Decreto “P” nº. 3.199/2002, de 30 de dezembro de 2002. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 2 jan. 2003a, p. 19.

_____. Decreto “P” nº. 35/2003, de 10 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, 13 jan. 2003b, p. 32.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução “P” SED nº. 02/2003, de 06 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 7 jan. 2003c, p. 9-10.

_____. Resolução “P” SED nº. 03/2003, de 06 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 7 jan. 2003c, p. 10.

_____. Resolução SED nº. 1.602, de 3 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 7 jan. 2003d, p. 3.

_____. Resolução SED nº. 1.604, de 8 de janeiro de 2003. **Diário Oficial [do] Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 9 jan. 2003e, p. 6.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Construindo o novo Mato Grosso do Sul – Participação e Sustentabilidade. Campo Grande, 2004a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2004b.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. **Produto Interno Bruto – PIB/MS – 1985 a 2004**. Campo Grande: SEPLANCT/MS, 2005a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Educação. **Fundescola abrangerá todos os municípios do Estado**. Campo Grande, 2005b. Disponível em: <<http://www.educar.ms.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2005.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Coordenação Estadual Executiva do Projeto. **Plano de Trabalho Mensal**: abril de 2005. Campo Grande: COEP, 2005c. Arquivo eletrônico.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **COEP/FUNDESCOLA/SUPAE**. Circular Interna nº 73, de 8 de agosto de 2005. Campo Grande, 2005d. Arquivo COEP/SED/MS.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Relatório de resultados de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: COEP, 2007. Arquivo eletrônico.

MELLO, Guiomar Namó de. **Escolas eficazes**: um tema revisitado. Brasília, DF: MEC/SEF, 1994.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. Tradução de Ana Cotrin e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **Marx**: a teoria da alienação. Tradução de Merlin Press. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

MIRANDA, Marília Gouvêa. O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Pioneira, 1985.

_____; BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NETTO, José Paulo. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.). **Estado e políticas sociais**: Brasil-Paraná. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003. p. 11-28.

NOGUEIRA, Sonia Martins de A. As Grandes Conferências da década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. **Ensaio**: Avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-474, out./dez. 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

_____. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 24-28.

_____. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. 1. reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA Marília; TOSCHI Mirza Seabra. O programa fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 29 out. 2006.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Controle da Qualidade Total: uma gestão salvadora? In: _____ . **Escola ou empresa?** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 41-96.

OLIVEIRA, Sonia M. Borges de. **Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: A gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial**. 2005. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2005.

_____. **Gestão escolar: por que e para que o Plano de Desenvolvimento da Escola?** 2001. Monografia (Especialização) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Dourados, 2001.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Junior. Brasília, DF: MH Comunicações, 1994.

PARSONS, Talcott. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização. In: ETZIONI, Amitai. **Organizações complexas: estudos das organizações em face dos problemas sociais**. Tradução de João Antonio de Castro Medeiros. São Paulo: Atlas, 1967.

_____. **Sociedades: perspectivas, evolutivas e comparativas**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1969.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Manifesto**. 1980. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/documentos/index.html>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

_____. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores**. Versão II. 2007. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/index.php>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. **Educação política: uma experiência com o orçamento participativo**. Campinas: Editora Alínea, 2008.

POCHMANN, Márcio. Economia brasileira hoje: seus principais problemas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 109-131.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: ENAP, ano 53, n.3, p. 7-31, jul./set. 2002. Disponível em: <<http://www.ena.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. EDURURAL/NE: estratégia política de educação para o Nordeste. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). **Política Educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004. p. 144-177.

ROMISZOWSKI, Alex; ROMISZOWSKI, Lina P. Retrospectiva e Perspectivas do Design Instrucional e Educação a Distância: Análise da Literatura. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e à Distância (RBAAD)**, 2005. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/rbaad/retrospectiva>>. Acesso em: 10 jun. 2007.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. 1995. 359 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

SADER, Emir. Marxismo, partido e revolução no Brasil atual. **Revista Crítica Marxista**. n. 8, p. 125-128, 1999,. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/sumario8.html>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

SANDER, Benno. **Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação**. São Paulo: Pioneira; Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1984.

SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/saravia_reg.pdf>. Acesso em: 23 set. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. **Planejamento da educação e cooperação internacional**: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2007. 255 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SENNA, Ester. “Welfare State” e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: _____. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Editora UFMS, 2003. p. 111-133.

_____. Estado, economia e políticas públicas em Mato Grosso do Sul: um balanço da década de 80. In: _____. (Org.). **Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais**: análise e diagnóstico (1980-1990). Campo Grande: Editora UFMS, 2000. p. 23-78.

_____; ARANDA Maria Alice de Miranda; OLIVEIRA, Sonia Maria Borges de; MAIOLINO, Elielma Velasquez. Políticas públicas sociais do estado de Mato Grosso do Sul: um balanço da década de 1990. In: SIMPÓSIO Brasileiro de Política e Administração da Educação (23 : 2007 : Porto Alegre). **Por uma Escola de Qualidade para Todos**: programação e trabalhos completos. Niterói: ANPAE; Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007. 1 CD-ROM. (Série Cadernos ANPAE, 4).

SILVA, Antonio Fernando Gouvêa da. **A construção do currículo na perspectiva popular crítica**: das falas significativas às práticas contextualizadas. 2004. 375 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Faculdade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Giovane Silveira. **Fundescola I e II**: a atuação do Banco Mundial em Mato Grosso do Sul (1998-2004). 2006. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul**. 2000. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci>. Acesso em: 20 mar. 2003.

SODRÉ, Lílian Beatriz Daróz Pinto de Arruda. **A Implantação do PDE e sua consolidação em Mato Grosso do Sul no período de 1998 a 2005**. 2006. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006.

TRAGTEMBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1977.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF. **O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades**. Coordenação geral de Maria de Saete Silva e Pedro Ivo Alcântara. Brasília, DF: UNICEF, 2009.

VÁSQUEZ, Adolfo Sanches. **Filosofia da praxis**. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.

WOOD, Eelen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 2. ed. Brasília, DF: Programa FUNDESCOLA, 1999.