

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

LUCIA CAMINI

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO GRANDE
DO SUL DE 1999 A 2002: RELAÇÕES, LIMITES, CONTRADIÇÕES E AVANÇOS**

PORTO ALEGRE

2005

LUCIA CAMINI

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL DE 1999 A 2002: RELAÇÕES, LIMITES, CONTRADIÇÕES E AVANÇOS.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Educação.

Orientador:

Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni

PORTO ALEGRE

2005

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

C183p Camini, Lucia

O processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002 : relações, limites, contradições e avanços / Lucia Camini. - Porto Alegre : UFRGS, 2005.
f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2005. Peroni, Vera Maria Vidal, orient.

1. Política educacional - Rio Grande do Sul. 2. Ensino público - Políticas públicas - Rio Grande do Sul. 3. Educação - Rio Grande do Sul -1999-2002. 4. Educação - Participação popular. 5. Gestão democrática - Participação - Ensino público. I. Peroni, Vera Maria Vidal . II. Título.

CDU: 37.014.5(816.5)

Bibliotecária: Jacira Gil Bernardes - CRB-10/463

LUCIA CAMINI

O processo de construção da Política Educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, contradições e avanços.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em 19 de dezembro de 2005.

Prof.^a Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni - Orientadora

Prof.^a Dra. Carmen Lucia Bezerra Machado (PPGEDU/UFRGS)

Prof.^a Dra. Nalu Farenzena (PPGEDU/UFRGS)

Dr. Romualdo Portela de Oliveira (USP) : Parecer escrito

Ao concluir este trabalho quero agradecer:

- À orientadora, professora Dr.^a Vera Maria Vidal Peroni, pela seriedade, responsabilidade e presença nesta trajetória de estudos.
- À Banca Examinadora, Prof.^a Nalú Farenzena, Prof.^a Marlene Ribeiro, Profa.^a Carmen Lucia Machado, Prof. Romualdo Portela de Oliveira, pelo rigor na análise e pela valiosa contribuição para o aperfeiçoamento da pesquisa.
- Aos professores do curso pelo conhecimento compartilhado.
- À UFRGS/FACED/ Programa de Pós Graduação em Educação pela oportunidade da realização do curso.
- Ao grupo de orientação da professora Vera Maria Vidal Peroni, Otília Susin, Lucio Lord, Joseane Ramos, Marilda de Oliveira Costa, Romir Rodrigues, Liane Helo, Diórgenes Lima, por compartilhar experiências, pelas sugestões e solidariedade.
- Aos meus doze irmãos, em especial à Isabela por ter me desafiado e estimulado a encarar mais esta etapa de formação.
- Ao meu pai pelo exemplo de vida, por ter nos ensinado o valor do trabalho e orientado a seguir sempre uma conduta justa.
- Aos inúmeros colegas, companheiros de trabalho, de militância política e sindical, pelo que aprendemos juntos e, em especial, àqueles que integraram a equipe da Secretaria Estadual de Educação, por assumirem conosco a tarefa de construir coletivamente as políticas públicas educacionais no governo Olívio Dutra.
- Ao companheiro Olívio Dutra – Governador do Estado do Rio Grande do Sul de 1999-2002 – pela firmeza na condução do governo, pela opção prioritária às áreas sociais e, sobretudo, pela compreensão e comprometimento com uma educação pública de qualidade social.
- A todos os sujeitos sociais que sonham e trabalham em defesa da educação e pela superação das desigualdades sociais no Brasil.

Não tenho um caminho novo. O que eu tenho de novo é um jeito de caminhar.

Thiago de Melo

RESUMO

A pesquisa teórica e empírica aqui apresentada trata do processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, contradições e avanços. A política educacional, nesse período, foi assumida como parte de um projeto de desenvolvimento social em que o estado buscava estabelecer uma relação democrática com a sociedade na gestão pública. O objetivo era assegurar o controle público sobre os projetos e ações do Governo e do estado, através da participação direta dos sujeitos sociais envolvidos na formulação, acompanhamento e execução das políticas públicas. A intenção de realizar esta pesquisa vem do entendimento de que se faz necessário aprofundar o debate sobre o papel que o Estado deve assumir para desenvolver políticas com caráter de direito social nesse contexto marcado pela crise do capital e pelas suas estratégias de superação. A análise produzida situa-se nesse contexto de mudanças no capital, no processo de globalização financeira e do trabalho via reestruturação produtiva, reformas do Estado e medidas de ajuste fiscal. O propósito do estudo foi a de caracterizar o sentido de processo/movimento de implementação da política educacional no estado, as condições, as relações internas e externas ao Governo, as tensões, os limites e possibilidades de superação alcançadas. A metodologia adotada fundamentou-se na abordagem qualitativa, por meio da qual os passos do trabalho foram sendo construídos com base nos dados coletados, na pesquisa documental e na fundamentação teórica. O referencial teórico para esta dissertação parte de autores que analisam esse momento particular do capitalismo, sua relação e influência sobre as reformas do Estado, ocorridas na década de 1990. A pesquisa faz um balanço crítico das condições do estado (regional) para desenvolver um projeto que se pretende democrático e comprometido com a universalização das políticas públicas educacionais no contexto de um Estado estruturado para funcionar a partir dos interesses do capital. A pesquisa evidencia a importância de perseguir a meta de universalização da educação enquanto uma política pública de responsabilidade do estado, como forma de ampliação dos direitos sociais.

PALAVRAS – CHAVE: Estado, Política Pública, Educação, participação popular, relações de força.

ABSTRACT

The theoretical and empiric research herein presented is centered in the process of construction of the education politics in Rio Grande do Sul from 1999 to 2002: the movement itself, its relations, the limits, the contradictions and progress. The education, in that period was taken as part of a social development project in which the state was trying to establish a democratic relationship with the society in the public administration. The objective was to assure the social control on the projects and actions of the Government and the State”, through the direct participation of the subjects involved in the formulation, follow up and execution of the public politics. The intention of accomplishing this research comes from the understanding that it is necessary to deepen the debate on the role that the State should take to develop politics with a social rights character in the current context marked by the crisis of the capital and by its surpassing strategies. The presented analysis locates itself in this scenery of changes in the capital, in the process of financial globalization and in the work itself through productive restructuring, reforms of the State and measures of fiscal adjustment. The intention of the investigation was to characterize the sense of process/movement of implementation of the education politics in the State, the conditions, the internal and external relations to the Government, the tensions, the limits and possibilities of surpassing. The adopted methodology was based in the qualitative approach, through which the steps of the work were built based in the collected data, in the documental research and in the theoretical foundation. The theoretical referential for this investigation starts with the authors who analyze that particular moment of the capitalism, its relationship and influence on the State reforms taken place in the decade of 1990. The research makes a critical evaluation of the state conditions (regional) to develop a project that is intended to be democratic and committed with the universalization of the education public politics in the context of a State structured to work starting from the interests of the capital. The universalization of the education as public politics, under the responsibility of the state is specified in this study as a goal to be pursued to assure the development of the social rights.

KEY WORDS: State, Public Politics, Education, popular participation, relationship of force.

LISTA DE TABELAS

1 – Matrícula inicial das Redes Públicas Municipais, Estadual, Federal e Particular: RS/1999-2002.....	103
2 – Número de Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual: 1998-2002	104
3 – Evolução dos valores e % aplicados pelo estado em educação de 1995-2002.....	105
4 – Educação Infantil – Matrícula Inicial- RS 1993-2003.....	146
5 – Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Fundamental – Rede Estadual/RS 1993-2003....	149
6 – Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Fundamental – Rede Municipal/RS.....	150
7 – Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Médio/Rede Estadual/RS de 1993-2003.....	153
8 – Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Médio- Rede Municipal/RS de 1993-2003.....	154
9 – Estrutura do MOVA/RS de 1999 – 2002.....	156
10 – Evolução da Matrícula Inicial da EJA na Rede Pública Estadual.....	157
11– Evolução da Matrícula Inicial da EJA na Rede Municipal/RS 1993 -2003.....	158
12 – Evolução do número de estabelecimentos com oferta de EJA/RS – 1998-2002.....	159
13 – Evolução da Matrícula Inicial na Educação Especial nas Redes Públicas de 1993-2003..	162
14 – Níveis e índices correspondentes ao Plano de Carreira dos Funcionários de Escola.....	180
15 – Valores repassados às Escolas da Rede Pública Estadual de 1999-2002.....	189
16 – Evolução da participação das despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino na receita de impostos e transferências do estado do RS – 1995-2002.....	221
17 – Valor mínimo aluno/ano nacional (BR) e o valor legal previsto pela Lei 9.424/96.....	222
18 – Valor por aluno/ano - recursos do FUNDEF - estado/RS – 1998-2002.....	222

SIGLAS E ABREVIATURAS

AGM – Associação Gaúcha Municipalista

ACPM – Federação – Associação dos Círculos de Pais e Mestres

AL/RS – Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

APAES – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

CAP – Centro de Apoio Pedagógico

CAS – Centro de Apoio aos Portadores de Deficiência Auditiva (Surdos)

CE – Constituinte Escolar

CRT– Companhia Rio-grandense de Telecomunicações

CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CEED – Conselho Estadual de Educação

CEES – Centros de Estaduais de Ensino Supletivo

COP – Conselho do Orçamento Participativo do Estado

CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONED – Congresso Nacional de Educação

CPERS/SIND – Centro dos Professores do Estado do RS – CPER/Sindicato

CORSAN – Companhia Estadual de Saneamento

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CRD – Conselho Regional de Desporto

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DAM – Divisão de Apoio aos Municípios /SE

DEPLAN – Departamento de Planejamento-SE/RS

DINF – Divisão de Informática - Departamento de Planejamento - SE/RS

DEJA – Divisão de Educação de Jovens e Adultos

DP – Departamento Pedagógico - SE/RS

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos

DRH – Departamento de Recursos Humanos – SE/RS

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio

ENC – Exame Nacional de Cursos (Provão)

EMA – Ensino Médio Alternativo – SE/RS

FAMURS – Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul

FARSUL – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul

FADERS – Fundação de atendimento ao Deficiente e ao Superdotado

FLSVC – Fundação Liberato Salzano Vieira da Cunha

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso – Presidente do Brasil de 1995 a 2002

FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

FUNDEB – Fundo de Educação Básica

FUNDOPEM – Programa Fundo de Apoio às Empresas do RS

GM – General Motors

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa

IPERGS – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICV – Índice de custo de vida

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LER – Lendo e Escrevendo o Rio Grande (Projeto de Alfabetização)
MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MOVA/RS – Movimento de Alfabetização
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NOES – Núcleo de Orientação de Ensino Supletivo
NEJA – Núcleo de Educação de Jovens e Adultos
NEI – Núcleo de Educação Indígena
ONU – Organização das Nações Unidas
ONGs – Organizações Não-Governamentais
OIs – Organismos Internacionais
OP – Orçamento Participativo do Estado
PDV – Programa de Demissão Voluntária
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PcdoB – Partido Comunista do Brasil
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDV – Programa de Demissão Voluntária de Funcionários Públicos do RS
PD T - Partido Trabalhista Brasileiro
PDEPE – Princípios e Diretrizes da Educação Pública Estadual
PEM – Plano Expansão do Ensino Médio
PFL – Partido da Frente Liberal
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP – Parceria Público Privada
PRADEM – Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PROEP – Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMED – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio /MEC
PROCERS – Processamento de Dados do RS (Companhia)
PROCRED – Programa de Crédito Educativo
PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEFAZ – Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul
SE – Secretaria Estadual de Educação
SEMTEC – Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do MEC
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SULGAS – Companhia de Gás do Rio Grande do Sul
SUEPRO – Superintendência de Educação Profissional
TCE – Tribunal de Contas do Estado
UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UGES – União Gaúcha de Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME – União Nacional do Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 ESTADO, DEMOCRACIA E GESTÃO PÚBLICA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS – RELAÇÕES DE FORÇAS (CORRELAÇÃO) E HEGEMONIA	15
1.1 Contextualização da temática	15
1.2 A discussão sobre o Estado: definição e papel.....	21
1.3 Classes sociais e hegemonia.....	25
1.4 Importância da educação na construção de hegemonia.....	27
1.5 O Estado e a constituição de Políticas Públicas.....	30
1.6 Considerações sobre a intervenção do Estado na educação.....	32
1.7 Democracia: elementos básicos	35
1.8 A questão da autonomia.....	38
1.9 O Federalismo e a autonomia dos estados.....	40
2 CAPITALISMO, REFORMAS DO ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E RIO GRANDE DO SUL	47
2.1 A crise e o movimento do capital.....	47
2.2 A inserção brasileira no processo de globalização financeira	58
2.3 A ideologia neoliberal e as reformas do Estado nos anos 1990.....	61
2.4 A crise e a necessidade de reformas do Estado.....	64
2.5 A Reforma do Estado na Educação nos anos 90 do século XX.....	74
2.6 Processo de centralização e descentralização.....	80
2.7 A descentralização, parcerias e municipalização do ensino no RS.....	83
2.8 Influência dos organismos internacionais na definição de políticas educacionais: algumas implicações.....	85
2.9 A inserção do Rio Grande do Sul no contexto das Reformas.....	88
2.10 A materialização desse processo nas políticas educacionais do Rio Grande do Sul	88

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO OLIVIO DUTRA: CONTEXTO, CARACTERIZAÇÃO E O PROCESSO DESENVOLVIDO NO PERÍODO DE 1999 A 2002 NO ESTADO RIO GRANDE DO SUL	94
3.1 Contextualização do estado do Rio Grande do Sul.....	95
3.2 O Setor Público Estatal – crise financeira	97
3.2.1 Medidas adotadas para ampliação da receita e dos investimentos públicos	100
3.3 Caracterização da Secretaria de Educação: alguns dados	102
3.4 A participação popular na construção das Políticas Públicas	110
3.5 Processo Constituinte Escolar.....	117
3.5.1 Objetivos da Constituinte Escolar	118
3.5.2 Opção metodológica	118
3.5.3 Os momentos da Constituinte Escolar	120
3.5.4 O caminho percorrido – os limites, tensões e contradições	123
3.6 Concepção e eixos programáticos da Política Educacional do período de 1999-2002 no RS.....	133
3.6.1 Democratização da Gestão.....	136
3.6.1.1 Eleição de diretores e conselhos escolares	138
3.6.2 Democratização do Acesso – Escola para todos.....	144
3.6.2.1 Educação infantil e educação fundamental	145
3.6.2.2 Ensino Médio	152
3.6.2.3 Movimento de alfabetização (MOVA/RS), educação de jovens e adultos, escolas itinerantes, educação indígena e educação especial	155
3.6.2.4 Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS/RS)	163
3.6.3 Democratização do Conhecimento – aprendizagem para todos.....	164
3.6.3.1 A política de alfabetização de jovens e adultos – MOVA/RS	166
3.6.3.2 Qualificação da educação profissional e educação do campo	168
3.6.3.3 Política de educação especial	169
3.6.3.4 Educação indígena	170
3.6.3.5 Ensino médio – um projeto alternativo	170
3.6.3.6 Ensino médio – modalidade Normal	176
3.6.4 Formação e Valorização profissional dos Trabalhadores em Educação	178
3.6.5 Municipalização do Ensino, Regime de Colaboração e Financiamento.....	183
4 COMPREENDENDO OS MOVIMENTOS, RELAÇÕES, CONTRADIÇÕES E AVANÇOS OBTIDOS NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL (1999-2002)	191
4.1 O Rio Grande do Sul no processo das reformas do Estado.....	192
4.2 Relações do Governo do Estado com os poderes constituídos e a sociedade – tensões e embates internos.....	200
4.3 Considerando os limites, contradições e desafios enfrentados.....	218
4.4 As (inter) relações do estado no contexto Federativo.....	219
4.5 Implicações dos Organismos Internacionais (OIs) nas políticas educacionais do RS.....	226

4.6 Política Educacional: memória e balanço dos programas e ações desenvolvidas.....	228
4.7 Algumas observações e aprendizagens	233
CONSIDERAÇÕES FINAIS	237
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	245
ANEXO	256

INTRODUÇÃO

As reformas que ocorrem no Brasil a partir dos anos 1990 inserem-se num contexto global de transformações produzidas pela crise do capital¹ que incidiu sobre os padrões societários implementados pelos países de capitalismo avançado e pelo bloco socialista europeu. Essa crise gerou a perspectiva de “uma nova ordem mundial baseada na desregulamentação da economia e dos estados nacionais e na globalização das economias mundiais atravessada pelo desenvolvimento tecnológico internacionalizado”(RAMOS,2005,p.31). As políticas educacionais são redefinidas nessa nova fase de internacionalização e acumulação capitalistas, de acordo com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), definidos como “sujeitos coletivos que assumem o projeto neoliberal de sociabilidade como condutores das reformas estruturais” (MELO, 2004, p. 21).

O sistema educacional brasileiro na década de 1990 redefinia-se para formar “um novo trabalhador e um novo homem que contribuísse para a superação da crise internacional capitalista” (NEVES, 1999, p. 134). A pesquisa apresenta e analisa o processo de construção da política pública educacional desenvolvida no estado do Rio Grande do Sul de 1999 a 2002: relações, limites, tensões, contradições e avanços obtidos nesse contexto.

A estrutura do texto consta de quatro capítulos e considerações finais. O primeiro capítulo apresenta a caracterização do tema de pesquisa, justificativa, objetivos, opção teórico-metodológica e a discussão de alguns temas e conceitos, qualificando-os para esta análise. Este capítulo, como ponto de partida da exposição, traça as relações gerais teóricas que pretendem dar conta da compreensão da abordagem desenvolvida.

O **segundo** capítulo caracteriza o movimento mais recente do capital – denominado de globalização financeira e suas estratégias para superação da crise. Discute as condições desfavoráveis em que o Brasil se insere, em especial pela dependência externa a que estava submetido. Trata da reforma do Estado e das reformas educacionais promovidas pelo governo

¹ Esta tese é sustentada por CHESNAIS (1996), MÉSZÁROS (2002), ANTUNES (1999) e HARVEY (1992).

federal na década de 1990, analisando a influência e a relação existente com as políticas educacionais materializadas no estado do Rio Grande do Sul.

A caracterização do estado do Rio Grande do Sul no quadro socio-político-econômico brasileiro, a organização da Secretaria Estadual de Educação – estrutura que envolve 49% dos funcionários públicos e 35% do orçamento do estado – encontram-se descritos na introdução do terceiro capítulo que desenvolve a problemática investigada, descrevendo as diretrizes, os eixos, as ações e os projetos que consubstanciaram a política educacional no período de 1999-2002 no estado. São trazidos elementos, dados e descritos os processos desenvolvidos, os movimentos, as relações e influências internas e externas ao governo e também as contradições, os limites e as iniciativas concretas no sentido de perseguir a universalização das políticas educacionais, identificando também os avanços evidenciados.

À luz das contribuições teóricas que fundamentam esta abordagem e dos elementos concretos **da pesquisa** apresentados nos **três primeiros** capítulos, é estruturada a análise no capítulo quatro. Consta de uma retomada dos aspectos centrais da pesquisa, estabelecendo um diálogo com os movimentos, relações, contradições, limitações enfrentadas no âmbito do estado (SE) para o desenvolvimento de um processo democrático de construção da política educacional, considerando-se a influência das políticas nacionais e internacionais. Mais do que apresentar resultados conclusivos levanta questões a serem aprofundadas e identifica lições e aprendizados resultantes da experiência² analisada.

As considerações finais fazem uma síntese, resgatando elementos essenciais da análise e sugerem novas investigações. Assim, como fecho do trabalho, as últimas palavras explicitam o alcance e os limites dessa dissertação, mas, com ênfase maior, indicam ter sido este processo um espaço de reflexão crítica e de aprendizagem.

² Experiência neste texto é compreendida como uma conjuntura, um processo histórico – construção de uma política pública de uma gestão de governo no estado em que a educação faz parte do projeto de desenvolvimento social, contribuindo com a sua transformação. Caracteriza-se como um movimento/processo, situado num momento histórico em que se estabeleceu uma correlação de forças favorável ao setores do campo democrático e popular, possibilitando promover avanços na constituição de políticas públicas no esfera do estado.

1 ESTADO: DEMOCRACIA E GESTÃO PÚBLICA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS – RELAÇÕES DE FORÇAS (CORRELAÇÃO) E HEGEMONIA

A democracia para ser verdadeira e hegemônica deve promover a gestão realmente popular do poder, educando os cidadãos para se tornarem dirigentes de uma “sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil)”.

Gramsci

O presente capítulo contextualiza o tema da pesquisa, apresenta a justificativa, define os objetivos e a metodologia da investigação, traz as referências teóricas e uma opção interpretativa dos principais temas e conceitos que envolvem o tema em estudo.

Essa dissertação enfoca a política educacional desenvolvida de 1999-2002 no estado do Rio Grande do Sul: as relações, os limites, as contradições e avanços obtidos no processo, compreendendo o estado como uma esfera de poder regional, o qual não está imune à influência das políticas macroeconômicas.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

A relação entre o estrutural e o conjuntural são fundamentais para a análise da política educacional desenvolvida no âmbito de um estado que integra o sistema federativo, em um período histórico marcado por uma “crescente fragmentação da gestão social, aliada ao sistemático desmonte do Estado, ambos causados por políticas de ajuste e um processo de retração estatal”(SOARES, 2001, p.15).

No início dos anos 1990, a “nova utopia da globalização” (FIORI, 2003, p.195) contribuiu para criar as bases materiais e ideológicas da nova virada liberal das elites e do Estado brasileiro. No Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreu um aumento da internacionalização dos centros de decisão brasileiros e uma fragilização do Estado, cada vez mais dependente do apoio externo, especialmente norte-americano nas situações de crise, devido ao comprometimento com a dívida externa crescente.

As reformas neoliberais, que se desenvolveram no país, tiveram desdobramentos no estado do Rio Grande do Sul durante o Governo Antônio Britto, que administrou o estado no período que antecedeu a experiência do Governo Olívio Dutra (1999-2002). Depois desses anos de reformas, o estado se apresenta ainda mais fraco, desarticulado e com baixa capacidade de iniciativa estratégica, tanto em âmbito federal como estadual. A eleição de 1998 ocorre nesse cenário e com um alto grau de enfrentamento no debate sobre o programa a ser desenvolvido no período seguinte: continuidade das privatizações, redução da intervenção do Estado nas políticas sociais e o programa que venceu as eleições apontando para uma proposta de desenvolvimento com inclusão social e participação popular, rompendo com o processo de privatizações e de desestruturação dos serviços públicos.

Essa experiência administrativa de governo no âmbito do estado (1999-2002), considerando o quadro nacional e a correlação de forças presentes na sociedade, mostrou-se polêmica e levou à mobilização de amplos setores sociais, tanto na construção das políticas e projetos, como no combate ao governo, como poderá ser evidenciado nos capítulos seguintes. Aqui se compreende a sociedade civil pelo conceito gramsciano, “revelando sua articulação dialética com a luta pela hegemonia e conquista do poder por parte das classes subalternas” (COUTINHO, 2000, p. 25). Essa experiência se materializa como manifestação das contradições, definida como “a transformação de determinada coisa a partir da interação de forças contrárias, agindo nela e sobre ela” (ALVES, 1988, p. 53). Nesse caso, o projeto educacional que é objeto desta pesquisa desenvolve-se em constante movimento e em permanente transformação, em que os contrários se manifestam de forma dinâmica.

Vinculando a temática à trajetória pessoal e profissional: a justificativa da pesquisa

Ao traçar os passos mais importantes percorridos nesta investigação, convém ressaltar inicialmente que o interesse pelo tema está relacionado com a própria história pessoal e profissional da pesquisadora: fui estudante de escola pública apenas até a 5^a série do ensino fundamental. A seqüência dos estudos até o curso superior ocorreu em escolas comunitárias (privadas), portanto pagas. Toda a trajetória de formação escolar foi marcada pela dificuldade de acesso e manutenção, pelo fato de pertencer a uma família de pequenos agricultores, portanto

estando sujeita a todas as limitações enfrentadas pelos trabalhadores do campo, ocasionadas pela ausência de política agrícola e de políticas públicas. Iniciei a vida profissional em 1975, como educadora na rede pública municipal, trabalhando com classe multisseriada. A partir de 1979, ingressei na rede pública estadual. Ao longo da carreira, exerci a função docente no ensino fundamental, ensino médio, na coordenação pedagógica e formação de professores (Curso Normal). Ao longo dos anos, sempre tive participação direta nas lutas em defesa da educação pública de qualidade e para todos. Dentre as experiências que influenciaram nesta opção de estudo, cabe destacar a atuação nos espaços de direção do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do RS (CPERS/Sindicato) nas décadas de 1980 e nos 1990, quando cheguei a integrar a instância estadual de direção, na condição de presidente do Sindicato (1996-1998) e, no período seguinte, assumindo a responsabilidade como Secretária Estadual de Educação (1999-2002).

A década de 1980 foi marcada pela efervescência dos movimentos sociais e populares na luta pela redemocratização do país e por direitos sociais, tendo alcançado importantes conquistas que se expressaram especialmente na Constituição de 88; já a década de 1990 se caracterizou pela resistência às reformas neoliberais, com ênfase na luta pela manutenção de direitos e conquistas, contra as reformas estruturais dos governos. Portanto, foram períodos diferenciados que exigiram muita mobilização e geraram conflitos entre governos e movimentos sociais organizados. Por isso, esta pesquisa sintetiza ao mesmo tempo a angústia e o entusiasmo que paradoxalmente permeavam minha experiência profissional enquanto educadora da escola pública, as dúvidas que perseguiram a prática profissional e as esperanças que alimentavam a militância nos movimentos sociais, especialmente no movimento dos Trabalhadores em Educação.

Em certo sentido, esta dissertação tem a pretensão de fazer também um “balanço crítico sobre essa trajetória”. Constitui-se, acima de tudo, num repensar sobre a ação militante e a prática profissional. Não há como desvincular, em toda a elaboração, a trajetória pessoal, os nossos vínculos profissionais, políticos e militantes com o que descrevemos. “É a unidade entre pensamento e ação que permite assumir conscientemente o papel histórico que cada ser humano está chamado a exercer” (HURTADO, 1992, p.45).

Sendo assim, é indispensável mencionar que se trata de um grande desafio: como enfrentar esta situação sendo o “sujeito ou personagem” da história que se debruça sobre uma

“obra”, da qual fez parte como agente político, nesse caso, na formulação e execução das políticas educacionais desenvolvidas de 1999-2002? O máximo que se pode garantir é que temos plena consciência das dificuldades que essa condição nos cria, e o esforço para a superação está na vigilância permanente em todo o processo de pesquisa.

Mas, a relevância do tema em estudo está relacionada acima de tudo ao projeto político e à grande expectativa gerada para uma parcela significativa da população sobre os rumos de uma política que anunciava uma ruptura com um modelo de gestão até então presente no Rio Grande do Sul.

O significado da eleição do Governador Olívio Dutra em 1998, representante da Frente Popular, integrada por partidos que sempre estiveram junto aos movimentos sociais e ao lado das lutas em defesa da escola pública, da valorização do magistério, levava esses setores a vislumbrar a possibilidade de transformações rápidas. Frente a essa expectativa, observaram-se reações – positivas e negativas – de setores vinculados diretamente às comunidades escolares (professores e funcionários) e setores sociais (entidades da sociedade – CPERS/Sindicato, ACPM – Federação, UGES, FAMURS, FARSUL, FIERGS), órgãos institucionais (Assembléia Legislativa, CEED, Tribunal de Contas, MEC, BID) e órgãos da grande imprensa. Reações que, ao longo do processo de gestão, geraram manifestações e conflitos constantes, como serão descritos nos capítulos posteriores.

Neste aspecto, as razões que justificaram a iniciativa do estudo vêm do acompanhamento e observação das dificuldades, dos tensionamentos internos e externos ao governo, dos limites orçamentários e do grau restrito de intervenção de um estado (regional)³ no contexto das mudanças que vinham ocorrendo em âmbito nacional. É resultado da convicção de que a proposta desenvolvida e, em que pese suas limitações, representava ser um caminho possível para a ampliação dos direitos, e que a educação, em particular, vinha sendo assumida como uma política pública de responsabilidade do estado.

A prática desenvolvida, as reflexões feitas ao longo do processo e o aprofundamento teórico que estão na base desta investigação suscitaram questionamentos, como: em que medida esse estado organizado e funcionando sob a orientação capitalista pode, através de uma mudança

³ Regional – refere-se ao estado do Rio Grande do Sul enquanto um ente do sistema federado.

de governo (regional), passar a atender demandas sociais urgentes respeitando o processo de construção democrática e contrariando os interesses das classes dominantes? Quais os limites e possibilidades de desenvolvimento de uma política pública educacional na perspectiva da sua universalização no âmbito do estado (regional) em oposição ao projeto hegemônico nacional? Como foram enfrentadas as contradições resultantes das relações de forças que se estabeleceram na execução das políticas e projetos propostos?

Definição dos objetivos da pesquisa

Diante da contextualização, das razões que justificam a pesquisa e dos questionamentos levantados, definem-se como objetivos desta investigação:

- ◆ Compreender os embates, as contradições e os avanços alcançados no desenvolvimento da política educacional no RS de 1999-2002 à luz das relações internas e externas ao Governo, considerando os condicionantes estruturais do estado.

- ◆ Analisar os limites, as tensões, as relações e as possibilidades do estado (regional) para desenvolver um projeto educacional, cujas políticas e ações são construídas e controladas pela população através da participação direta no contexto de crise do capital, de reformas e ajuste estrutural do estado em curso no Brasil, nos anos de 1990.

Considerações Metodológicas

O terreno por onde passa o método de análise desta pesquisa é o da contradição, pela abrangência e complexidade do tema – considerando-se a política educacional como um aspecto de uma totalidade histórico-concreta. Optou-se por uma abordagem qualitativa, para de acordo com Triviños (1992) extrair dados que possibilitassem uma visão contextualizada da realidade, na qual são consideradas as contradições, relações e dimensões do tema em estudo. Esta forma é adequada para este caso porque o processo de pesquisa qualitativa não obedece a um padrão paradigmático, conforme Chizzotti (1991) e há diferentes possibilidades de programar a execução da pesquisa. Dessa forma, o estudo foi construído através de diversos movimentos: apresentação de elementos que caracterizam o objeto de pesquisa, a coleta de dados, informações, análise interpretativa de dados e revisão bibliográfica.

Quanto ao processo, queremos perceber não apenas as “continuidades, mas também as descontinuidades” (GERMANO, 1994, p.30) porventura existentes na abordagem de certas problemáticas no âmbito das políticas educacionais por parte do Estado. Para tanto, serão identificadas possíveis alterações ou mudanças de ênfase na política educacional à medida que a correlação de forças, nos diferentes momentos do processo, assumirem determinada configuração. Trata-se de identificar o discurso e a prática do Governo do estado em momentos de pressão de forças sociais contrárias ao projeto.

Em relação ao conteúdo da política educacional, serão priorizados os aspectos: análise do processo de elaboração das políticas educacionais, identificação dos interesses envolvidos na definição de tal política, limites e contradições que envolveram a sua execução e análise dos resultados obtidos.

As fontes documentais pesquisadas foram os relatórios de gestão da Secretaria de Educação e do Governo (1999-2002), documentos oficiais (Leis, Pareceres, Decretos, Ordens de Serviço, Memorandos, Convênios) banco de dados, documentos, publicações (jornais, revistas), livros, materiais pedagógicos, documentos pessoais e arquivos.

As contribuições teóricas acompanham todo o processo de elaboração desta dissertação por comportarem diferentes graus de elaboração e por proporcionarem distintas interpretações que enriquecem a reflexão acerca do tema aqui estudado. Também pela compreensão de que “a boa teoria é uma abstração do real, mas no sentido positivo de sintetizá-lo, de ‘pôr entre parênteses’ determinados aspectos circunstanciais ou particulares, para verificar o que existe de universal, de essencial, que lhe dá sentido e especificidade” (PARO, 2001, p.33). Os aspectos teóricos, considerados fundamentais no trabalho, têm uma intencionalidade para além da formalidade do trabalho acadêmico: explicitar no plano do conhecimento “a raiz das determinações dos fatos históricos, constituindo-se em força material e elemento crucial de consciência crítica e transformação” (FRIGOTTO, 2003, p.195). Nesse caso, visam auxiliar a compreensão das contradições e os limites enfrentados (no sentido do exercício da crítica) na implementação da política pública educacional, considerando também que a construção do conhecimento histórico implica o esforço de “abstração e teorização do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade” (FRIGOTTO, 2003, p. 17).

Vale ressaltar que esta pesquisa é a síntese da reflexão sobre um período histórico e a base para prosseguir em novas investigações, contribuindo assim para suscitar novos questionamentos e novas alternativas para construção de uma política pública. Vários sujeitos estão presentes nesta trajetória e, de diferentes formas, trouxeram significativas contribuições na sustentação desta análise. As contribuições teóricas colhidas de muitos autores, os quais se encontram citados ao longo do texto dão conta de um quadro teórico amplo, considerando a pluralidade conceitual em que os diferentes autores se situam.

Merecem destaque pela sua contribuição no processo, os professores e funcionários que integraram as equipes de trabalho nas instâncias da Secretaria Estadual de Educação (participando diretamente na construção das políticas), os sujeitos integrantes das comunidades escolares do RS, como protagonistas das demandas e participantes diretos da execução dos projetos e ações e outros sujeitos sociais que estabeleceram relações contraditórias no processo (apresentados no decorrer do estudo). O que demarca a singularidade neste caso é a participação direta da pesquisadora: ao mesmo tempo que faz a investigação, também é fonte por ter sido sujeito ativo desse processo.

A seguir apresenta-se uma opção interpretativa dos principais temas e conceitos que perpassam toda a abordagem no sentido de contribuir na compreensão da análise produzida.

1.2 A DISCUSSÃO DO ESTADO: DEFINIÇÃO E PAPEL

A questão do Estado, o papel que tem desempenhado na estrutura social, a serviço de quê e de quem tem funcionado são questionamentos importantes para o nosso propósito; o interesse aqui é analisar a política pública educacional do estado. Para compreendermos os fundamentos da política implementada, os meandros em que foi sendo constituída, os limites e contradições enfrentados no período, recorreremos aos autores, às suas idéias e contribuições teóricas.

O próprio Marx jamais empreendeu uma análise sistemática do Estado, no entanto o tema ocupa lugar importante em muitas de suas obras, como por exemplo, na *Crítica da filosofia do direito de Hegel* (1893), o *Dezoito de Brumário de Luis Bonaparte* (1852) e a *Guerra Civil na França* (1871). No entanto, a concepção marxista clássica de Estado está expressa na famosa formulação de Marx e Engels no *Manifesto Comunista*: “ o executivo do Estado moderno nada

mais é do que um comitê para a administração dos assuntos comuns de interpretação de toda a burguesia”⁴. O Estado é a expressão e o instrumento da luta de classes, assim historicamente assumido pela elite que detém também o poder econômico, portanto o poder da exploração.

Tem-se que essa concepção de Estado, como instrumento da classe dominante, assim designada em virtude de sua propriedade dos meios de produção e do controle que sobre estes exerce, permaneceu fundamental em toda a obra de Max e Engels: “É em geral o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar a classe oprimida”(MARX e ENGELS, 2001, p.32). De acordo com Emir Sader, quando Marx diz que o “Estado é instrumento das classes dominantes, não está afirmando que é a posse do Estado que lhe dá esse caráter, mas sim que, porque são classes dominantes, o Estado, enquanto preserva as relações sociais que lhe favorecem, funciona como instrumento seu” (SADER,1993, p.111).

O Estado constituiu-se em espaço permanente de disputa de forças que se movimentam na defesa de interesses próprios. Por isso, no momento em que assumem o poder do estado representantes de setores populares, a disputa pelo seu controle e hegemonia se acentua por meio de relações de força que se contrapõem. Compreende-se que essa embate ocorre porque o Estado não se democratiza apenas com a eleição de um governo democrático, envolve uma disputa, um jogo de forças mais complexo e contraditório na sociedade.

Engels observa, em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, que, “como exceção (...) ocorrem períodos no quais as classes em luta se equilibram tão bem que o poder do Estado, como mediador ostensivo, adquire, por momentos, uma certa margem de independência em relação a ambas”(MARX, 2001, p.32)).

O pensamento do próprio Marx, assim como certos escritos de Engels, atestam uma possível autonomia do Estado, fundada sobre a constituição de recursos próprios que sustentam principalmente a formação de um amplo aparelho burocrático. Sobretudo, “é a prática dos revolucionários que se identificam com o pensamento marxista, que vai fazer do Estado, não mais o produto da sociedade, mas o vetor de sua transformação” (MULLER e SUREL, 2002,

⁴ Segundo Marx, a burguesia é o agente personificado do capital. Detém o controle e a propriedade dos meios de produção, controla diretamente ou não a força de trabalho e decide sobre o processo de acumulação e reprodução do capital.

p.34). O debate sobre a democratização do Estado – funcionar para toda a sociedade - tem sido relevante na disputa pela ampliação de direitos sociais nas últimas décadas.

E Gramsci, situado firmemente no terreno marxista, não faz do Estado o “sujeito da história” e, menos ainda, o sujeito do modo de produção capitalista. Com efeito, ele afirma: “Certamente, o Estado não produz *ut sic* a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica” (GRAMSCI, 2004, CC, V.1, p. 379). O Estado é parte da estrutura do sistema econômico, faz parte da engrenagem desse sistema.

De acordo com Gramsci, no século XX o Estado, a esfera política, redefine suas relações com a esfera econômica a partir da necessidade que tem o capital de superar sua própria crise. Intervenção estatal na poupança e na produção, introduzida na sociedade socialista como alternativa ao mercado, é introduzida também nas sociedades capitalistas, ainda que com finalidades opostas.

As opiniões dos autores mostram a complexidade que envolve a questão do Estado e a importância que adquire no contexto das mudanças estruturais que são engendradas pelo capital nos suas diferentes fases de acumulação. Para István Mészáros a função do Estado é intervir nas crises cíclicas da história, implementando medidas corretivas para resolver as crises produzidas no sistema do capital, por isso é um Estado capitalista que nunca está do lado do trabalhador. Visualiza, na formação do Estado moderno, realizar-se uma ação corretiva na estrutura do sistema do capital – “imensamente inchado e, em termos rigorosamente econômicos, perdulariamente burocratizado” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106). Nessa lógica do Estado como parte das estruturas econômicas do capital, complementando-as na forma da “estrutura totalizadora de comando político do capital” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106), o Estado é essencial para o estabelecimento da viabilidade limitada desse modo de controle sociometabólico tão singular ao longo de toda a história do capital. Assim, o “Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (ibidem).

O Estado, de acordo com István Mészáros, desempenhou um papel fundamental na expansão do capital para além de suas fronteiras. Ele não só foi, mas é fundamental como é uma das premissas básicas do sistema de reprodução sociometabólica do capital, baseado no tripé capital, trabalho e Estado.

A crise do capital afeta atualmente todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes. Junto com esta crise vem a crise política em geral, em todos os seus aspectos, e não somente sob os diretamente preocupados com a legitimação ideológica de qualquer sistema particular de Estado.

Como pode-se verificar não há consenso ou um conceito único sobre o Estado, o papel que desempenha, suas funções e atribuições. O que existem são análises críticas e elementos que apontam para a necessidade de alterá-lo conforme os interesses de classe. No caso em estudo não podemos prescindir da análise e percepção de que existem forças em relação na sociedade e no interior da estrutura do Estado. Assim existem movimentos, embates, contradições em processo a serem consideradas no interior do Estado capitalista para o desenvolvimento de um projeto democrático.

O movimento do capital pela superação da crise no Brasil dos anos de 1990, desenvolveu a estratégia de “desmonte do Estado” (FRIGOTTO, 2003, p. 163) na sua capacidade de financiar a educação e outros serviços, como a saúde, que são incompatíveis com a lógica do mercado e do lucro, não chegou a níveis tão perversos, porque há forças sociais organizadas que se contrapõem. No entanto, a existência de organizações como a CUT, o MST, os movimentos que congregam setores organizados do campo e do meio urbano nas últimas décadas têm impedido, em alguma medida, os avanços da política do Estado mínimo nas áreas sociais.

Gaudêncio Frigotto identifica que a política de desmonte faz-se mediante diversos mecanismos. As apologias da esfera privada, da descentralização e da flexibilização, como mecanismos de democratização e de eficiência, são os mais frequentes. Na prática, “a descentralização e flexibilização têm se constituído em processos antidemocráticos de delegação às empresas (públicas e privadas), à “comunidade”, aos estados e aos municípios a manutenção da educação fundamental e média” (FRIGOTTO, 2003, p.164).

No plano prático, à tese do Estado mínimo, de regulação da educação pelo mercado, e aos processos de descentralização autoritária, defende-se como alternativa a ampliação da esfera pública e, portanto, da democratização do Estado pela ação orgânica e transparente da sociedade civil. Isso pressupõe a existência de “forças democráticas organizadas e com capacidade efetiva de gerir e controlar os recursos e ações do Estado” (FRIGOTTO, 2003, p. 193).

Até os dias de hoje, o que se observa é uma tentativa de o Estado atender às demandas sociais, sempre subjugadas ao jogo político, e às forças em disputa pela hegemonia do poder para influenciar as decisões políticas. Adriana Melo (2004) observa que o Estado não tem, portanto, um único proprietário; sofre pressões das forças sociais na mesma medida em que age sobre outras instâncias, assumindo configurações específicas em cada momento histórico. Tem-se assim, que o período em estudo inscreve-se como um momento demarcatório de busca de ampliação da intervenção da esfera pública do estado. Essa movimento foi protagonizado pelas forças políticas que governavam o estado, enfrentando as suas limitações como um ente da federação e a correlação de forças na sociedade que nem sempre se mostrava favorável ao governo.

1.3 CLASSES SOCIAIS E HEGEMONIA

Marx assinala que a história de todas as sociedades – desde o aparecimento da propriedade privada – vem sendo a história da luta de classes. A própria burguesia só tinha conseguido tomar o poder e implantar o capitalismo por meio de uma dura luta contra as instituições feudais. Engels afirma que foi precisamente Marx quem primeiro descobriu a grande lei da marcha da história,

lei segundo a qual todas as lutas históricas se desenvolvem quer no domínio político, religioso, filosófico, quer em outro qualquer campo ideológico são, na realidade, apenas a expressão mais ou menos clara de lutas entre classes sociais, e que a existência e, portanto, também os conflitos entre essas classes são, por sua vez, condicionados pelo grau de desenvolvimento de sua situação econômica, pelo seu modo de produção e de troca, que é determinado pelo precedente (ENGELS, 1885, In Dezoito Brumário, p.13, 2004).

No processo de organização, as classes sociais buscam construir sua hegemonia na constituição de relações de forças⁵ na sociedade que são favoráveis em determinado momento. Para Gramsci, o Estado e a sociedade civil estão atravessados pela luta de classe. Os processos

⁵ Relações de forças definidas como a “avaliação dos graus de homogeneidade, autoconsciência e organização atingidos pelos vários grupos sociais. Esse momento pode, por sua vez, ser analisado e diferenciado em vários graus que correspondem a momentos diversos de consciência política coletiva, assim como tem se manifestado até agora na história” (GRAMSCI, 1990, p. 49)

nunca são unívocos: a dialética é real, aberta, não pré-determinada. O Estado é instrumento (de uma classe e ao mesmo tempo lugar de luta pela hegemonia⁶) e processo (de unificação das classes dirigentes). É possível tornar efetivos momentos de “contra-hegemonia”: “um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (...); depois, quando exercer o poder (...), tornar-se dominante, mas deve continuar a ser também ‘dirigente’ (GRAMSCI, 2002,CC, V.5, p. 62-63).

Conforme Gramsci, a intervenção ativa de grupos e de organizações populares não apenas recria continuamente o valor do público e submete o Estado e a economia ao controle democrático, mas revoluciona também os paradigmas epistemológico-científicos e impulsiona a capacidade produtiva de todo um país.

Marlene Ribeiro, ao fazer a leitura da história dos movimentos sociais e com base no resgate do conceito luta de classes, afirma – “são as lutas que põem em evidência a existência de classes e de seus antagonismos” (RIBEIRO,1999, p. 6). Explica que é a propriedade dos meios de produção, por oposição à não-propriedade de tais meios, o elemento definidor dos interesses que colocam em posições antagônicas as classes:

os capitalistas enquanto proprietários do capital e os operários enquanto possuidores de sua energia, sem a qual os meios de produção apropriados pelo capitalista não funcionam. Por isso, o interesse básico que define os antagonismos e, conseqüentemente, a relação entre as classes, é a propriedade privada dos meios de produção, definindo também esta relação como luta, ou mesmo como uma guerra de classe (RIBEIRO, 1999, p. 7).

Faz lembrar que a luta de classes está para a obra de Marx como realidade e, ao mesmo tempo, como horizonte de possibilidades de emancipação da classe trabalhadora. “O capital, de diferentes maneiras, com diferentes estratégias, a todo o momento, coloca em questão ou procura ocultar a luta de classes, mas esta é a evidência inquestionável da exigência das classes sociais e da conflitualidade de seus interesses” (RIBEIRO, 1999, p.14). Em sua análise, destaca a necessidade de compreender o papel que o Estado desempenha na luta de classe, tendo como referência as perspectivas dos movimentos sociais populares, o processo de formação da consciência de classe. Identifica-se no processo desenvolvido ao longo da pesquisa que a

⁶ Hegemonia definida por Gramsci como domínio (direção) exercida por um grupo dirigente que abrange todas as relações sociais – econômicas, culturais, políticas na sociedade (GRAMSCI, 1991, p. 93).

experiência analisada também estava atravessada pela luta de classes no entanto nem sempre se mostrava explícita, na maioria das vezes era velada e insistentemente presente em diferentes espaços onde os grupos sociais estabeleciam interfaces com o Governo do estado.

1.4 IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA

A questão fundamental que se coloca é como podem os cidadãos inserir-se numa luta pela transformação social, exigir seus direitos e lutar para assegurar os já conquistados, se esses cidadãos não têm acesso à educação? E no caso em estudo: como interpretar e decidir autonomamente sobre um projeto ou mesmo discernir se o mesmo lhe é prejudicial e reivindicar que o mesmo possa ser aperfeiçoado ou substituído? Inegavelmente, a educação se torna fundamental nesse processo.

Todos “os socialistas utópicos, todos os anarquistas chamaram atenção e, ainda mais, confiaram no ensino e na instrução como instrumentos de transformação” (MARX e ENGELS, 1992, p.2). Para eles a educação, a ciência e a extensão do conhecimento, o desenvolvimento da razão podem levar à emancipação dos indivíduos, à sua libertação das condições opressoras.

No texto em que Marx critica os postulados dos social-democratas (*A crítica ao Programa de Gotha – 1977*), traz, por sua vez, alguns comentários sobre a importância da escola básica – “Assistência escolar obrigatória para todos. Instrucción gratuita (...) deveria exigir, por lo menos, escuelas técnicas (teóricas y prácticas), combinadas com las escuelas públicas” (MARX, 1977, p.31). A educação é compreendida por Marx como “um dos instrumentos de apoio na organização e na luta do proletariado contra a burguesia, muito embora questione o papel do Estado burguês como o responsável pela educação popular” (AZEVEDO, 2001, p. 40).

Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) exigiam educação pública e gratuita de todas as crianças: “Os operários das minas reivindicam lei que torne o ensino obrigatório para as crianças, abolição do trabalho das crianças nas fábricas e combinação da educação com produção material”(MARX e ENGELS, 1992, p. 84). “Educação popular geral e igual a cargo do Estado. Assistência escolar obrigatória para todos. Instrução gratuita” são exigências do Partido operário alemão, como base espiritual e moral do Estado (idem, p. 91). Engels afirmava, inclusive, que a democracia não teria qualquer utilidade para o proletariado se

não levasse a educação de todas as crianças em instituições nacionais e às expensas da nação: “educação de todas as crianças, a partir do momento em que possam desligar-se dos primeiros cuidados maternos nas instituições nacionais e a cargo da nação. Educação, trabalho produtivo andarão lado a lado” (idem, p.94).

Para Gramsci a hegemonia da civilização burguesa se perpetua na sociedade através de atividades e iniciativas de uma ampla rede de organizações culturais, movimentos políticos e instituições educacionais que difundem sua concepção de mundo e seus valores capilarmente pela sociedade. Concebe nestes termos a hegemonia, essencialmente como uma relação educacional; a educação equivale às operações fundamentais da hegemonia. Educação entendida em sentido mais amplo, envolvendo as relações existentes em toda a sociedade, entre amplas camadas de indivíduos, de intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, dirigentes e dirigidos. Toda a relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica. A educação integra nesta dimensão a luta estratégica pela hegemoniana sociedade.

As relações educacionais para Gramsci constituem o próprio núcleo da hegemonia; dessa forma, qualquer análise da hegemonia necessariamente implica um cuidadoso estudo das atividades e das instituições educacionais, e que nem sempre as complexidades da hegemonia nem o significado da educação podem ser entendidos enquanto se pensa a educação exclusivamente em termos de “relações escolares” (BUTTIGIEG, 2003, p. 47).

Para Gramsci, as pessoas só podem se tornar independentes em relação às leis e às hierarquias sociais, impostas sobre elas pelas minorias dominantes, depois de atingir um nível mais alto de conhecimento, uma consciência superior, e é graças a isso que alguém consegue compreender seu próprio valor histórico, sua própria função na vida, seus próprios direitos e seus próprios deveres. Gramsci acentua o fato de que a cultura e a história são construções humanas.

Nas obras de Paulo Freire, encontramos referências ao ato político transformador da educação, entendendo que é pela mediação política que o povo se alfabetiza, se educa, adquire condições para esboçar novos projetos de sociedade.

István Mészáros entende que “educar não é mera transferência de conhecimentos, mas sim conscientização e testemunho de vida. É construir, libertar o ser humano das cadeias de determinismo neoliberal, reconhecendo que a história é um campo aberto de possibilidades”

(MÉSZÁROS, 2005, p. 13). Enfatiza que apenas a mais ampla das concepções de educação nos pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical, proporcionando instrumentos de pressão que rompam a lógica mistificadora do capital. Esse é o sentido de falar de uma educação para além do capital, o que implica, no seu entendimento, pensar uma sociedade para além do capital.

Para discutir as alternativas educacionais em disputa hegemônica hoje, Frigotto formula a seguinte idéia:

o embate que se efetiva em torno dos processos educativos e de qualificação humana para responder aos interesses ou às necessidades de redefinição de um novo padrão de reprodução do capital ou do atendimento das necessidades e interesses da classe trabalhadora firma-se sobre uma mesma materialidade, em profunda transformação, onde o progresso técnico assume um papel crucial, ainda que não exclusivo (FRIGOTTO, 2003, p. 139).

Trata-se, segundo ele, de uma relação conflitante e antagônica, por confrontar, de um lado, as necessidades de reprodução do capital e, de outro, as múltiplas necessidades humanas. Salienta que negatividade e positividade teimam em coexistir numa mesma totalidade e num mesmo processo histórico, e que sua definição se dá pela correlação de força dos diferentes grupos e classes sociais.

Um projeto educacional inscreve-se na “luta hegemônica” para produzir as relações sociais dominantes ou da luta por sua superação e implantação de novas classes sociais (FRIGOTTO, 1994, p. 186). Dessa forma, a educação, entendida como uma prática social produzida historicamente no processo de produção e reprodução material da vida humana ocorre no interior de relações de classe, relações de forças antagônicas e conflitantes, inerentes ao modo de produção capitalista da vida humana no seu conjunto.

O embate da “luta hegemônica dá-se tanto no conteúdo, na forma e no método de produção do conhecimento científico, elaborado, quanto no acesso efetivo ou exclusão do mesmo” (FRIGOTTO, 1994, p. 187).

A disputa de hegemonia para constituir força na sociedade civil entre diferentes grupos sociopolíticos mostra-se uma esfera cada vez mais complexa e contraditória de lutas ideológicas, de guerra de posição nesse mundo globalizado. Nem sempre é fácil identificar os processos

históricos reais e os pontos de aglutinação dos interesses populares. Mais uma vez, acredita-se que a educação se faz necessária para a compreensão das formas, dos jogos de imagem que escondem os fatos reais que operam nas rupturas ou na manutenção dos processos vigentes. O tensionamento e os conflitos gerados na construção da política educacional no período em estudo podem, em alguma medida, ser entendidos como parte dessa disputa pela hegemonia travada entre as forças em relação internas e externas ao governo.

1.5 O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para José Willington Germano (1994), a política social constitui uma “ ‘síntese de múltiplas determinações’ ” (Marx) que, no caso da política educacional, se corporifica através de um conjunto de relações sociais pertinentes ao aparelho de ensino” (GERMANO, 1994, p.22). Essa condição pode, por vezes, atender efetivamente necessidades e demandas das classes subalternas, bem como atuar de forma a aliviar as tensões e conflitos.

“O conceito de políticas públicas no plano mais concreto implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 2001, p.5).

Pode-se dizer que uma política pública se constitui a partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado. Nesta dimensão, afirmam-se como ilustração as lutas sociais sobre a questão da mulher, a condição feminina que passa a ser incorporada a partir da organização das mulheres (creches, educação infantil), as questões ambientais que passam a ser incorporadas pelo Estado desenvolvendo políticas voltadas à preservação ambiental.

Janete Azevedo considera que o surgimento de uma política pública para um setor ou, melhor dizendo, um problema de um setor será reconhecido pelo Estado e, em consequência, será alvo de uma política pública específica como o meio de o Estado tentar garantir que o setor se reproduza de forma harmonizada com os interesses que predominam na sociedade, uma vez que “são as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como o “Estado em ação”(JOBERT e MULLER, 1987, apud AZEVEDO, 2001, p. 60).

Neste sentido, as políticas públicas são fruto da ação humana. Os formuladores de políticas sociais “apoiam-se em algum tipo de definição social da realidade peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente (demandas de categorias profissionais, sindicatos, dirigentes de grandes empresas, e outros” (AZEVEDO, 2001, p. 65). Deve-se considerar que os grupos que atuam e integram cada setor vão lutar para que suas demandas sejam atendidas e inscritas nas agendas dos governos. O poder de pressão de cada setor é que determina a possibilidade de vitória de suas lutas em determinado momento.

Para estudar uma política pública, é preciso levar em conta “o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado”(MULLER e SUREL,2002, p.20).

Ao analisar uma política pública, de acordo com Evaldo Vieira, é preciso considerar

O grau de antagonismo atingido em confronto das relações sociais, em dado momento e em determinado lugar, os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo os setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e política social (...) o movimento da história destas e o de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise (VIEIRA, 1992, p. 260).

O que ocorre normalmente quando se busca avaliar uma política pública: somos tentados a nos ater a um indicador orçamentário e, particularmente, a considerar que uma política será tanto mais importante e/ou eficaz, quanto mais elevados forem os créditos que lhe são destinados. No entanto, é preciso levar em conta, qualquer que seja a política pública, “a sua dimensão simbólica” (EDELMAN, 1976, apud MULLER e SUREL, 2002 p. 25). Esta dimensão simbólica passa pela construção de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem do seu ambiente. Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado (Ibid., 2002, p. 29).

Algumas políticas, como é o caso das educacionais, os dados quantitativos oferecem poucos subsídios para a apreciação de seus efeitos, uma vez que em grande parte somente poderão ser percebidos a médio ou longo prazo. Conforme Paro, alguns resultados só serão percebidos ao longo da vida do indivíduo:

Diferentemente de outros bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida no tempo e no espaço, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre os indivíduos se estendem, às vezes, por toda sua vida, acarretando a extensão de sua avaliação por todo o período. É por isso que, na escola, a garantia de um bom produto só se pode dar garantindo-se o bom processo (PARO, 2001 a, p. 93).

Na política aqui estudada, os dados quantitativos são relevantes (capítulo 3), no entanto podem não ser suficientes para apreender todo o processo da política pública educacional, dada a sua abrangência e complexidade.

No debate que envolve a concepção do público, as funções do Estado e o direito à garantia de políticas sociais e de modo específico à política educacional, Saviani,⁷ inspirado nos escritos de Marx, enfatiza: “é preciso exigir que o Estado assuma plenamente os encargos que garantam as melhores condições possíveis de funcionamento de redes públicas” (SAVIANI, 1994, p. 23). Nesse quadro, às organizações populares cabe o papel de exercer severo controle sobre a educação em geral e, principalmente, sobre a educação ministrada nas escolas mantidas pelo Estado.

1.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

A educação, enquanto uma política pública, configura-se como processo necessário na sociedade, eminentemente social e político, fundamentalmente importante à emancipação, realização, liberdade e autonomia do sujeito. Na perspectiva freireana, ela é viabilizadora de intervenção no espaço social.

Estudioso da obra de Marx, István Mészáros (2005) diz que

a sociedade só se transforma pela luta de classes. Limitar, portanto, uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação qualitativa [...] É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente consciente”(MÉSZÁROS, 2005, p 27).

⁷ Texto apresentado em painel denominado *Repondo a questão do ensino público no Brasil*, na 1ª Conferência Brasileira de Educação, realizada em abril de 1980, em São Paulo.

De acordo com Paoli, o Estado exerce papel fundamental na perspectiva de assegurar educação de qualidade para todos:

A organização do ensino numa sociedade democrática deve ser promovida especialmente pelo Estado. Para garantir acesso, permanência, sucesso, universalidade e, em especial, pluralidade e condições para a autonomia, a educação precisa constituir-se enquanto uma política pública., articulada em uma rede pública de ensino aberta e financiada pela sociedade (PAOLI, 2005, p.333).

Parte do pressuposto de que somente através de instituições estatais é que a sociedade pode ver garantido o acesso e a democratização do saber. “Longe dos interesses particularizados do mercado e dos grupos econômicos ou políticos, o Estado deveria, através do seu sistema de ensino, desenvolver e potencializar o conhecimento para a autonomia cidadã” (PAOLI, 2005, p. 333).

A presença do Estado na educação não é um fato novo para a economia capitalista. Adam Smith (1783-1790), restrito às concepções do seu tempo, já propunha que o Estado, depois das instituições e obras necessárias para a defesa da sociedade e para a administração da justiça, deveria ocupar-se em facilitar o comércio e instruir a população⁸. Smith acreditava que somente pela ação do Estado, através de instituições públicas de ensino, os pobres poderiam sair da ignorância e encontrar meios para eliminar suas dificuldades.

Ao referir-se ao sistema de ensino, Marx afirma a necessidade de “modificar as condições sociais para criar um novo sistema de ensino (...) falta um sistema de ensino novo para poder modificar as condições sociais” (MARX e ENGELS, 1992, p, 96). O cidadão Marx defende que, “sem a menor dúvida, o congresso pode decidir que seja obrigatório o ensino”, exposição feita por Marx nas Seções do Conselho Geral da AIT em agosto de 1869 (idem, p. 97).

A participação do Estado no desenvolvimento da escolarização da população na grande maioria dos países, principalmente após o século XVIII, foi fundamental para o desenvolvimento capitalista que viria a seguir, mas também foi fundamental para a consolidação da democracia como princípio intermediador das relações políticas.

⁸ SCHMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. V. 2.

Há evidências ao longo dos anos de que estamos avançando em relação à responsabilidade do estado e o controle social dos atos e ações das instituições públicas e privadas. A contar da primeira metade do século XX, por meio das políticas sociais dos países do antigo bloco comunista e dos Estados de bem-estar social⁹, houve um impulso e universalização que atingiram quase todas as sociedades. De acordo com Paoli (2005), há registros de avanços significativos na gestão democrática das redes escolares, na participação da sociedade na definição de políticas, na ampliação do controle da população sobre seus governantes, na democratização do conhecimento e nas definições de fontes de financiamento.

No Brasil, de modo especial nos anos de 1980, a mobilização social por direitos envolveu amplos setores sociais; aqueles ligados à educação, em especial, travaram uma disputa pela democratização da educação, obtendo avanços legais que se materializaram na Constituição de 1988. Nos anos de 1990 acabou alterando o curso das conquistas obtidas na década anterior em vista da hegemonia neoliberal que se iniciou com o advento do Governo Collor de Melo/Itamar Franco e se aprofundou no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a realização da reforma do Estado¹⁰.

A possibilidade de avanço alternativo ao neoliberalismo na educação “implica mais sujeitos coletivos com densidade analítica e organizativa-política para dar densidade ao embate” (FRIGOTTO, 2003, p. 204), trazendo a disputa e o conflito no plano da esfera pública.

1.7 DEMOCRACIA: ELEMENTOS BÁSICOS

Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição de cidadão – verdadeiro fundamento da democracia – se deteriora irreparavelmente. Nessas condições a democracia se converte em um ritmo farsesco e se esvazia de todo conteúdo (ATÍLIO BORÓN, 1996, p.71).

Sempre que falamos de democracia, nos reportamos à experiência fundadora dos gregos que, em suas cidades, os cidadãos exerciam o poder de decisão de forma direta consoante o

⁹ É um modelo de Estado desenvolvido na Europa no pós-guerra, conhecido também como *Welfare State* que tinha como estratégias administrativas planificar e fazer intervenções estatais na economia para estabilizar o capitalismo.

¹⁰ Tema que será desenvolvido no capítulo 2.

princípio da predominância da maioria. No entanto, a experiência era restrita, uma vez que as mulheres, os escravos, os artesãos, os estrangeiros e os imigrados eram excluídos. Mesmo assim, a experiência grega se tornou referência para toda a reflexão política.

A expressão mais simples, clássica até, de entendê-la, é como soberania popular ou pelo que significa o próprio nome “o governo do povo ou pelo poder do povo”, mas pode significar também “a reversão do governo de classe, em que a *demos*¹¹, o homem comum, desafia a dominação dos ricos – em que ‘democracia’ significa o desafio ao governo de classe” (WOOD, 2002, p.7). Democracia também é definida como “o regime político da soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos” (BENEVIDES, 2001. p. 21) . Trata-se de uma definição simples, que tem o mérito de agregar os princípios e convicções sobre a democracia política, que inclui a democracia participativa, as formas de participação indireta e direta da cidadania, a liberdade – as liberdades públicas, as liberdades individuais –, mas também a democracia social: os direitos econômicos, sociais e culturais sem os quais não se pode falar em democracia.

As concepções, expressas nas abordagens de Maria Victória Benevides (2001) e Ellen Meiksins Wood (2002), manifestam a convicção de que, apesar da importância crítica da luta em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível segundo a análise das autoras não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do povo entendido no estrito significado político. Não existe capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação; não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas de vida. A partir desse entendimento, manifestam a convicção sobre a incompatibilidade radical entre democracia e capitalismo especialmente nesse modelo atual, globalizado e neoliberal, em que o capitalismo se mostra cada vez mais o principal inimigo da democracia.

De acordo com Evaldo Vieira “qualquer conceito de democracia, importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democráticas elas são”(VIEIRA, 2001, p. 14).

¹¹ Também definido por Marta Arretche como o conjunto dos cidadãos, ou seja, aqueles que têm direito à existência política (XIX Encontro anual da ANPOCS).

Angela Martins (2002), por sua vez, considera que, para o bom funcionamento da democracia, não basta que grande número de cidadãos participe, direta ou indiretamente, da tomada de decisões coletivas. Não basta, também, a existência de regras de procedimentos como a da maioria, isto é, da unanimidade. Torna-se “indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher uma e outra” (MARTINS, 2001, p.12). Implica em assegurar àqueles que irão decidir a liberdade de opinião, de expressão de suas idéias, de reunião, de associação e o respeito às decisões que resultam do processo democrático.

Outra premissa fundamental a ser considerada diz respeito à democracia direta, nas suas várias formas, não excluindo a democracia representativa, pelo contrário, funcionando como complemento, agindo como um corretivo aos vícios e mazelas da nossa cultura política. O Orçamento Participativo desenvolvido pelas administrações populares nos últimos anos é tido como “a experiência mais bem-sucedida de democracia direta, que não exclui a democracia representativa” (BENEVIDES, 2001, p. 22). Ela cita outros exemplos em que a iniciativa e participação popular não dependem das definições dos Legislativos, como a convocação de referendos, plebiscitos, a exemplo da proposta de adesão à ALCA (Associação de Livre Comércio das Américas) e sobre a dívida externa. Em nenhum momento essas iniciativas visam abolir a representação.

A democracia direta, uma forma que particularmente interessa neste estudo, é compreendida como um processo, ela não está pronta e acabada em nenhum lugar do mundo. A participação nas formas de democracia direta resulta “em um processo de educação política”. (...) “tem compromisso essencial com a função pedagógica” (BENEVIDES, 2001, p. 23).

Outro ponto importante na reflexão mais histórica como na observação das práticas concretas de democracia direta é a superação da velha dicotomia entre o Estado e a sociedade civil, vigente até hoje tanto entre os liberais como entre antiliberais. “Como forma de ação democrática, o controle social da administração pública representa um dos elementos mais importantes da democracia” (VIEIRA, 2001, p. 14). As formas de participação direta estabelecem a força de uma cultura nova que exige o controle público sobre o Estado, isso significa dizer “não ao Estado mínimo, mas também ao Estado que pretende ser maior do que a

sociedade” (BENEVIDES, 2001, p.27). E complementa essa idéia, afirmando que o controle público sobre o Estado implica em uma via de mão dupla: controle público da cidadania sobre o Estado e o compromisso do Estado prestar contas. Materializa-se como uma forma de desconcentração de poder, ou melhor, de partilha do poder do governante para com seus governados.

A participação direta, assim como o voto, se aprende exercitando; nesse exercício há a possibilidade de adquirir uma consciência política. A massa precisa aprender a exercer o poder, exercendo o poder. Rosa Luxemburgo discursando no Primeiro Congresso Nacional dos Conselhos Operários, realizado em Berlim, afirmou com ênfase: “Não há nenhum outro meio de lhe ensinar isso.[...] As massas são educadas quando passam à ação” (LUXEMBURGO, 1919, apud LOUREIRO,1999, p.39). O processo político é assim: aumenta a participação participando; todos os processos democráticos precisam ser estimulados a partir daqueles que são mais participativos.

Para Evaldo Vieira “a democracia não constitui estágio, ela constitui um processo” (VIEIRA, 2001, p.14). O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Ressalta que, quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. O Estado e o Governo sofrem processo de democratização ou antidemocratização, assim “quanto menos interesses coletivos, quanto menos coletivização existe nas decisões e, portanto, quanto mais particularização existe nas decisões, menos democrático ou nada democrático é o governo” (ibidem).

Outro fator relevante para a democracia, de acordo com Evaldo Vieira (2001) diz respeito à transparência nos procedimentos, lembrando sempre que a legitimidade dos resultados, ao contrário de algo muito antigo, está comprometida com a legitimidade dos procedimentos, dos meios. A transparência nos procedimentos, ou seja, no controle da cidadania sobre o poder e também na prestação de contas do poder para os sujeitos participantes.

Outro fator importante nesse processo democrático é a socialização dos resultados; aqueles que participam da construção têm o direito de participar da avaliação dos resultados. Sendo assim, admite-se que a participação na formulação das políticas educacionais, na tomada

de decisões precisa superar hierarquias em todas as instâncias de atuação (escolas, comunidades e nas esferas do poder público).

1.8 A QUESTÃO DA AUTONOMIA

Autonomia vem do grego e significa autogoverno, governar-se a si próprio. O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade, compreendida como autonomia, e o exercício da autonomia no âmbito da política implica em debater sobre a própria construção da noção de democracia.

O propósito desta abordagem não é abarcar todos os aspectos que envolvem as múltiplas dimensões do conceito de autonomia, mas trazer alguns elementos que possam contribuir na identificação das limitações, contradições e avanços ocorridos no estado do Rio grande do Sul na implementação das políticas públicas de educação de 1999 a 2002.

De acordo com o estudo de Angela Martins (2002) que em sua tese de doutorado discute a autonomia da escola, afirma que a (ex)tensão nas políticas sociais, no âmbito social e político, o tema da autonomia emergiu ao longo da última metade do século XIX, particularmente na Comuna de Paris (1871) e, durante as primeiras décadas do século XX, transformou-se na bandeira de luta de diferentes movimentos operários, passando a exercer influência sobre as relações políticas internacionais e os movimentos organizados e autônomos dos trabalhadores.

A influência histórica das idéias socialistas construídas por Karl Marx (1818-1883) e Friederich Engels (1820-1895), merecem referência especial neste estudo, uma vez que, diferentemente dos pensadores utópicos, preconizavam a possibilidade de uma ampla transformação econômica, política e social na sociedade capitalista, indicando os meios para sua concretização. Em comum com os utópicos, prevalecia o ideal de instaurar nova ordem econômica justa e igualitária. A trajetória intelectual de ambos foi responsável pela produção de uma vasta obra dedicada a desenvolver os principais conceitos que marcaram boa parte do pensamento social a partir do século XIX. No entanto, concretamente, foi no âmbito das lutas operárias, organizadas em partidos ou sindicatos, que suas idéias se materializaram.

Marx e Engels na formulação do *Manifesto Comunista* deixam implícita a idéia de certa independência do Estado ao falar, no caso, dos “assuntos comuns de toda a burguesia”, o que significa que a burguesia é constituída de elementos particulares e diferentes e tem diversos interesses distintos e específicos, bem como outros, comuns, e que cabe ao Estado administrar esses assuntos comuns da burguesia, o que não pode fazer sem uma considerável margem de independência.

Para Angela Martins (2002), a reivindicação pela autonomia no âmbito político constituiu o elemento que uniu os diferentes movimentos que proclamavam a necessidade de redirecionamento da ação política em torno dos ideais de uma sociedade mais justa. No âmbito teórico, ganhavam relevância outras esferas da dinâmica social, como a moral, os valores, o modo de vida e a cultura que foram categorias que se sobrepuseram aos temas consagrados pela esquerda. A revisão da literatura marxista apresentava como foco a clássica discussão que sustentava a teoria marxista: a luta de classes. Pela via do pensamento libertário, surgia a idéia do indivíduo que busca sua identidade e autonomia, idéia esta concretizada em movimentos políticos que defendiam a autogestão das escolas e fábricas, espaços onde os indivíduos passam a maior parte de suas vidas.

Angela Martins (2002) considera que o Estado, mesmo que não defenda os interesses específicos de uma única classe, formula, garante e implementa medidas e ações relativas aos interesses coletivos de uma sociedade que tem como base relações de classe dominadas pelo capital.

Com base no pensamento de Castoriadis, afirma: “a autonomia como relação e prática social será sempre produto de uma conjuntura histórica e política em processo de construção permanente, e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis”(MARTINS, 2002, p.32).

Lucia Neves (2003) considera que mesmo havendo da parte do aparelho estatal uma atuação orgânica para difundir a ideologia do bloco no poder no âmbito da escola básica, existirá sempre a possibilidade de veiculação de uma ideologia de tipo diferente. No entanto, também admite que a influência da ação direta do governo junto aos professores (no caso da educação) se consubstancia em mecanismo eficiente na obtenção de consenso em torno das diretrizes oficiais.

Aqui se refere à estratégia adotada pelo MEC no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Avalia que essa política termina por esvaziar o poder político dos secretários dos estados e dirigentes municipais de educação na definição da política educacional, ultrapassando a autonomia tradicionalmente assegurada pelo federalismo brasileiro.

Nessa investigação considera-se o espaço de enfrentamento e disputa que se trava no interior de um Estado organizado e funcionando a partir dos interesses do capital na tentativa de ampliar espaços de participação, inserção e investimentos públicos do estado, o que significa prever conflitos e tensões entre as forças em movimento.

1.9 O FEDERALISMO E A AUTONOMIA DOS ESTADOS

Nas palavras de Maria Hermínia de Almeida, “O federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (TAVARES DE ALMEIDA, 1994, p.20). No Brasil, “o conceito federalista é republicano” (BITTAR e LASSANCE, 2003 p.16). O pacto federativo marcou a derrocada do Império e o surgimento da República, instaurando o federalismo brasileiro, que foi, sobretudo, uma acomodação de elites. A República promoveu a troca do Estado unitário imperial pela Federação, ou seja, por uma estrutura institucional com pluralidade de centros de poder, cada qual com autonomia relativa. Mas, a autonomia dos estados não era simétrica. Ela se baseava na ausência de autonomia municipal e na prevalência de alguns estados, de forma que nossa Primeira República, ou República Velha, ganhou o apelido de República Café-com-Leite, pela hegemonia encabeçada por São Paulo e Minas Gerais.

Desde aquele período, o federalismo no Brasil é permeado por várias dimensões que disputam espaços entre si. Em alguns períodos, nem se pode falar na existência de pacto federativo, como no Estado Novo, quando não havia nem federalismo de fato. No entanto, o Estado Novo foi sucedido pelo retorno da importância dos estados e pela configuração de uma autonomia municipal ainda incipiente. O processo de urbanização e a articulação do clientelismo sob novas bases deram novo destaque às prefeituras, principalmente nas capitais, e aos governos estaduais.

Conforme Celina Souza, em países como o Brasil, que sempre promoveu arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo, os estudos empíricos sobre o federalismo brasileiro ajudam pouco no entendimento de uma Federação que convive com alto grau de desigualdade regional. A razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, “uma forma de amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 2001, p. 10). Assim, “as tensões hoje existentes no federalismo brasileiro expressam velhos e não resolvidos conflitos políticos em um país social e regionalmente muito desigual (SOUZA, 2001, p.10).

Nalú Farenzena lembra que boa parte dos estudos sobre relações federativas preocupam-se com uma situação em que “as dificuldades de coordenação e de responsabilização resultam em atendimento caracterizado, muitas vezes, pela precariedade, descontinuidade ou iniquidade, quando não a inexistência de serviços” (FARENZENA, 2003, p. 8). Chama atenção para o fato de que, se não há competências mais claramente delimitadas, e tampouco colaboração, potencializa-se “o estreito cálculo da oferta de programas sociais enquanto “custo”, em sentido restrito, uma vez que os “custos políticos” decorrentes dos déficits de bem-estar podem ser pulverizados” (ibidem).

De acordo com Abrucio e Costa (1999), a busca de conciliação entre independência e interdependência, defendida como regra por excelência do federalismo, mostra que o experimento federativo possui uma natureza intrinsecamente conflitiva. Isto ocorre porque os atores políticos (estados e União) contêm parcelas de soberania e, pelo menos teoricamente, não há uma relação linear de autoridade estabelecida de cima para baixo, como nos Estados unitários.

O regime militar em 1964 promoveu um movimento em favor da centralização. A ditadura promoveu neste período o fechamento da política estadual e das capitais ao seu controle direto. O federalismo ressurgiu após a crise do regime militar mais forte com o pacto de governadores que constituiu a Aliança Democrática, que resultou na maioria do Colégio Eleitoral e na eleição de Tancredo Neves em 1985.

A Constituição de 1988 reafirmou o federalismo, mas destacou a União e os municípios. Os estados ficaram com uma condição institucional mal definida e, até certo ponto, esvaziada pela crescente polarização entre o ente de maior arrecadação e de maior estrutura executiva, a União, e os municípios, a quem foi endereçada a maior carga de atribuições. “Neste processo de

desconcentração (de atribuições) sem descentralização (de poder e de recursos), os estados se tornaram um intermediário menos credenciado (BITTAR e LASSANCE, 2002, p. 17). A referida Constituição também aprovou outras medidas “de fortalecimento dos governos subnacionais, mas manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobretudo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias (SOUZA, 2001, p.15) Esse fato distingue o federalismo brasileiro das demais Federações. Aqui as relações federativas tendem ser mais baseadas em interesses conflitantes, que, por sua vez, refletem outros conflitos políticos existentes na sociedade, conclui Celina Souza.

Com relação à educação, a Constituição de 1988 definiu que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (federal, estados e municípios). A Emenda Constitucional N° 14/96 atualizou a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e educação infantil e à União a incumbência pela rede federal de ensino e prestação de assistência financeira e técnica aos governos estaduais e municipais, para assegurar igualdade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino. O ensino fundamental e médio como etapas em que os estados prioritariamente deve ocupar-se. Estabeleceu como prioridade de financiamento o ensino fundamental, vinculando 15% da receita de impostos dos governos estaduais e municipais à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (por um período de 10 anos) – FUNDEF. Tem-se verificado que esse fundo, apesar de ter o caráter compulsório, tem se constituído na política central de colaboração intergovernamental na atualidade.

Ao analisar as indefinições que ainda persistem no âmbito da regulamentação nacional sobre as competências e responsabilidades, Nalú Farenzena considera haver suspeitas de não ter prosperado, em níveis significativos, formas de colaboração não compulsórias, principalmente nas etapas não-obrigatórias da educação básica. Observa que, pela limitação dos debates aos espaços do Congresso Nacional e, no máximo, envolvendo alguns setores educacionais, resultou na homogeneização de (re)distribuição de recursos financeiros para a educação: “decrestem, nesse caso, as possibilidades de buscar ou acrescentar alternativas mais afeitas às marcantes diversidades regionais e locais e acentua-se a adoção induzida de programas, projetos e ações, quer dizer, uma adesão estreitamente vinculada a ganhos de recursos a curto prazo” (FARENZENA, 2003, p.11).

No entendimento de Celina Souza (2001), nos anos 1990, a política conservadora de redução do tamanho do Estado, centralização decisória e desconcentração da implementação de políticas, deixou a instância estadual no vácuo da relação entre União e municípios. Este quadro passou a idéia de que a instância intermediária representada pelos estados deveria ser menor em sua estrutura e menos apta a deliberar sobre suas políticas. Os governos Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotaram políticas de esvaziamento ainda maior da esfera estadual. A centralização da receita na União serviu para aumentar ainda mais o poder de barganha do governo federal que, por meio do aumento de recursos disponíveis para as transferências voluntárias, pôde reforçar seu poder de controle de agenda, sua capacidade de coesão parlamentar e sua influência sobre determinados setores sociais.

Existem muitos estados, dada a correlação de forças atual, “caracterizada como fragmentada” (SOUZA, 2001, p. 24) que são incapazes de desempenhar qualquer papel na provisão de serviços sociais, em função de não possuírem cotas semelhantes de poder político e de recursos financeiros. Essa, de acordo com Celina Souza, seria a questão mais complexa a ser enfrentada pelo federalismo atual.

Os projetos de reforma, ao invés de contribuírem para a superação da desigualdade social, seguem outra lógica,

a ‘lógica econômica’, os supostos do ajuste estrutural, que implicam na redução dos gastos sociais (...) na focalização das políticas sociais (gestão da pobreza), direcionamento este que a história mostra redundar em imediatismo e clientelismo, ou mais especificamente, na reprodução da desigualdade social, uma vez que não se enraízam políticas sociais básicas capazes de construir autonomias e sustentabilidade (FARENZENA, 2003, p. 10).

A centralização no Governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu com a reforma tributária, responsável por introduzir mais mecanismos de tributação centralizada e política de incentivos, à Lei de Responsabilidade Fiscal e principalmente pela política econômica, que serviu de propósito para reduzir o peso decisório e a autonomia administrativa dos estados. É preciso demarcar portanto, que com Plano de estabilização econômica e as medidas de ajuste fiscal subordinadas ao processo de globalização, o Governo Federal buscou tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no plano nacional. Tem-se com isso, de

acordo com Farenzena (2003) que a partir de 1995, a capacidade regulatória do governo federal no campo macroeconômico, reforçada pelo êxito do Plano Real, definiu uma nova etapa na qual as finanças estaduais foram duramente afetadas e as relação intergovernamentais marcadas pela busca de reenquadramento dos estados, em nome de solução dos desequilíbrios fiscais.

Assim, o considerável déficit de estados e municípios acabou por reduzir sua margem de poder decisório tendo que seguir as mesmas diretrizes nacionais de disciplina fiscal.

Já para ABRUCIO e COSTA (1999), o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo no processo de redemocratização do país significou aumento de poder dos estados diante da União e, neste caso, os governos estaduais puderam formar verdadeiras coalizões de veto a qualquer tentativas de modificar a distribuição de recursos e encargos da Federação. Outra característica seria a postura “predatória” dos estados, tanto no sentido de apropriação de recursos federais como de obtenção de proteção frente a eventuais perdas financeiras.

O pacto federativo da redemocratização no Brasil sugeria maior comprometimento do Estado com questões de desigualdades sociais e regionais. Esse compromisso, no entanto, tem sido difícil de cumprir, devido às restrições impostas pela política econômica. Pela análise de Celina Souza (2001), apesar de os governos subnacionais estarem investindo mais em programas sociais, não existem indicações de que “a questão das disparidades inter e intra-regionais e de renda será enfrentada no curto e médio prazos. Não existem também garantias de que os governos subnacionais poderão manter seus investimentos em programas sociais, devido ao seu alto endividamento e à tendência à recentralização de recursos” (SOUZA, 2001, p.11).

Laura Soares, ao referir-se às políticas sociais no Brasil dos anos 90 do século XX, afirma que

Os estados, enquanto unidades federadas, têm sido ignorados nesse processo de descentralização/municipalização, enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal de coordenadores e de meros repassadores de recursos. Isto gera desequilíbrio, na já complicada federação brasileira, retirando dos estados, como entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais igualitária (SOARES, 2002, p. 19).

No modelo federativo, o desenvolvimento de políticas públicas deve partir de uma perspectiva integrada, de ação cooperativa entre União, estados e municípios, com contrapartida de ambas as partes.

Contudo, é preciso considerar o poder exercido pelos Governos Estaduais nessa relação federativa, especialmente em questões como a da manutenção da guerra fiscal desencadeada entre os estados brasileiros e a sua capacidade de influência sobre as prefeituras municipais na definição de políticas e distribuição de recursos. É inegável também a responsabilidade maior atribuída aos estados no sentido de assegurar as políticas públicas como segurança e educação básica para a população.

A pauta federativa não se resume, portanto, a uma mera retomada do poder decisório e do aumento de volume de recursos dos estados e municípios; deve incluir

o desenvolvimento de políticas de inclusão social, de radicalização da democracia, de criação de canais de participação com capacidade de compartilhar decisões importantes junto aos cidadãos, que consolidem a cultura de planejar gastos coletivamente, de dar transparência às políticas públicas e de garantir autoridade aos mecanismos de fiscalização e aos instrumentos de transparência da atividade pública (BITTAR e LASSANCE, 2002, p. 19).

Uma observação importante trazida por Celina Souza é a de que, a partir dos anos de 1980, com a redemocratização do país, aumentou a importância das elites regionais de vários estados, e o Brasil é hoje uma sociedade urbana com uma economia industrializada. Isto significa que os conflitos se tornam mais complexos. Tendo-se presente que as tensões existentes no federalismo se localizam em questões que não foram enfrentadas pelos regimes anteriores, tais como as nossas históricas desigualdades sociais e econômicas, dependem menos do federalismo em si mesmo do que do “encaminhamento de conflitos políticos mais amplos.(...) Existem forças que tentam mudar o caráter fragmentado e descentralizado do federalismo. No entanto, existem forças, embora fragmentadas, que defendem a continuidade do formato que o federalismo assumiu como resultado da redemocratização” (SOUZA, 2001, p.25-26). Ao que se pode perceber da relação de forças atual no Brasil, há uma limitada, ou melhor, uma constringida tendência de mudança no sentido de superação das desigualdades regionais.

Abrucio e Costa em seu estudo sobre a reforma do Estado e o contexto federativo no Brasil ressaltam que, embora a Federação tenha se tornado multipolar, ainda há uma grande desigualdade regional no País, o que resulta em impactos enormes na reforma do Estado, sobretudo na área social. Com isso,

não há uma razoável simetria entre os jogadores, e pior, não existe nem a esperança quanto à possibilidade de se chegar a uma simetria, dado que os mecanismos de compensação regional estão cada vez mais desacreditados por todos os jogadores[...] Portanto, o segundo fator causador do jogo não cooperativo entre os estados é não só a existência das desigualdades regionais, mas a própria descrença nos mecanismos de correção dos desequilíbrios (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 37).

O processo de gestão da política pública educacional em estudo ocorreu nos anos 1990, período marcado por reformas do Estado e educacionais, cujas consequências influenciaram diretamente na definição dos projetos e ações governamentais no âmbito dos estados e municípios que integram a sistema federativo. Dessa forma, a caracterização do período histórico, a contextualização da temática, as razões que levaram a essa opção de estudo, os objetivos traçados, a escolha do método, a qualificação de alguns temas e conceitos básicos foi tratada neste capítulo à luz de enfoques teóricos considerados relevantes. Assim, as discussões teórico-metodológicas apresentadas constituem-se em elementos fundamentais à compreensão de todo o estudo, uma vez que perpassam toda a elaboração e análise do processo de desenvolvimento da política educacional do Rio Grande do Sul no período de 1999-2002, suas contradições, relações, limites e avanços obtidos.

O capítulo seguinte trabalhará o movimento do capitalismo nos anos 1990, as suas estratégias para a superação da crise, as reformas do Estado, a influência dos Organismos Internacionais na definição de políticas sociais, as medidas legais adotadas pelos governos nacionais e seus desdobramentos nos estados.

2 CAPITALISMO, REFORMA DO ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E RIO GRANDE DO SUL

Hoje em dia, não fica bem dizer certas coisas perante a opinião pública: o capitalismo exibe o nome artístico de *economia de mercado*; o imperialismo se chama de *globalização*; as vítimas se chamam *países em desenvolvimento*; os pobres se chamam *carentes*; a expulsão dos meninos pobres do sistema educativo é conhecida pelo nome de *deserção escolar*.

Eduardo Galeano

Este capítulo descreve o movimento mais recente do capital, as estratégias adotadas para superação de sua crise, na fase denominada de globalização da economia. Discute as condições desfavoráveis em que o Brasil se insere nesse processo e a sua dependência externa. Identifica o documento conhecido como Consenso de Washington como doutrina para orientar a homogeneização das reformas sociais em toda a América Latina. Trata da reforma do Estado desencadeada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), da redefinição do seu papel e da conseqüente redução de investimentos nas políticas sociais. Estabelece relação entre os movimentos nacionais com o contexto mais geral de mudanças no sistema do capital.

O objetivo dessa abordagem na pesquisa é compreender o cenário onde o estado está inserido nesse movimento do capital que vem ocorrendo nacional e internacionalmente e em que medida esse cenário interfere no processo de desenvolvimento das políticas públicas educacionais no âmbito do Rio Grande do Sul.

2.1 A CRISE E O MOVIMENTO DO CAPITAL

Nos anos 90 do século XX, o impacto da mundialização do capital se fez sentir de forma cada vez mais forte, justificando e legitimando políticas de ajustes econômicos estruturais, conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BM) no sentido de uma maior internacionalização do capitalismo.

“As últimas décadas do século XX e o início do século XXI vêm marcados por profundas mudanças no campo econômico, sociocultural, ético-político, ideológico e teórico” (FRIGOTTO e CIAVATA, 2003, p.94).

Depois de uma fase de expansão, “entre 1933 e 1973, o ‘keynesianismo’ e o estado de bem-estar social modificaram o funcionamento do capitalismo, ensejando um período de pleno emprego e crescimento acelerado sem crises” (SINGER, 2003, p.8), com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, de modo especial nos países que integram o núcleo orgânico e poderoso do capitalismo. O sistema entra em crise em suas taxas de lucro e exploração. Esta crise o impulsiona a um novo ciclo de acumulação mediante, sobretudo, a especulação do capital financeiro. Como não é possível garantir acumulação para todos, instala-se uma competição voraz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais¹² que se constituem na expressão de Noam Chomski¹³ “no poder de fato do mundo”. “Um poder que concentra a riqueza, a ciência e a tecnologia de ponta de uma forma avassaladora e sem precedentes” (FRIGOTTO, 2003, p. 95).

Para François Chesnais, a “Mundialização do Capital” traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar por conta própria, um enfoque e condutas globais. Para ele, a integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e da desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real.

Os processos de mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagam a existência dos Estados Nacionais, no entanto acentuam os fatores de hierarquização entre os países, ao mesmo tempo que redesenham sua configuração. “O abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, daqueles que sofrem a dominação econômica e política do capital financeiro monetário rentista, alargou-se ainda mais (CHESNAIS, 1996, p.17-18).

¹² Grandes empresas que atuam sobre grandes áreas do mundo, sobrepondo-se aos mercados nacionais, alterando sua atuação e localização de acordo com as necessidades de expansão cada vez mais acelerada para a obtenção de lucros; controlam a economia, os empréstimos, os juros, o mercado (capitalismo financeiro).

¹³ Presente no Fórum Social Mundial, falou aos camponeses no Assentamento 30 de Maio, dia 26/01/2003.

Para José Luís Fiori, no entanto, as duas últimas décadas do século passado acumularam, numa velocidade sem precedentes, “constrangimentos culturais, políticos e econômicos” que vêm fragilizando, de forma indiscutível, a soberania externa dos estados e seu poder interno de controle e intervenção eficaz sobre a economia e a organização social de seus territórios” (FIORI,1995. p. 197).

A reprodução ampliada do capital nos países da América Latina exigiu uma “inserção competitiva num mundo em processo de globalização” (MELO, 2004, p. 201), o que se deu, no entanto, como a intensificação de investimentos externos diretos, num processo de multinacionalização predatório, dirigindo os mercados nacionais para uma maior abertura, privatização e desregulamentação.

Segundo Cezar Benjamin, o capitalismo globalizado, para garantir sua expansão e domínio, desmembra as cadeias de produção entre diversos países, de modo que as corporações multinacionais ganham um poder maior sobre a divisão internacional do trabalho, hierarquizando as nações de acordo com os seus interesses. “Este mecanismo requer regras e leis homogêneas em toda a parte, e os estados precisam abrir mão da capacidade de implementar políticas ativas que possam criar diferenciações. Os desejos de consumo da população afluyente também devem ser basicamente os mesmos” (BENJAMIN, 1998, p.30).

Para sustentar uma solução ou saída única para a crise, no plano supra-estrutural e ideológico, dissemina-se um novo dicionário com noções articuladas, como globalização, estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade do conhecimento, sociedade pós-classista, qualidade total, empregabilidade. Essas expressões, segundo Frigotto (2003), têm a função de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho.

Essas reformas indicam o inverso das políticas do bem-estar social após segunda guerra, ou das experiências do socialismo real, interpretadas pelos intelectuais orgânicos do sistema do capital como responsáveis por um desvio dos mecanismos de mercado, tendo como base a tese de Frederich Von Hayek de que as políticas sociais conduzem à escravidão, e a liberdade de mercado, à prosperidade. “A ordem social concebida por Hayek, baseada na concorrência no mercado, prevê a redução do Estado, a ponto de retirar dele também a responsabilidade de tentar

atingir a justiça social” (MONTAÑO, 2002, p.81). Nessa perspectiva, compete ao Estado desenvolver uma atividade voltada para o econômico: permitir “o ‘livre jogo’ do mercado concorrencial” (ibidem) e outra atividade que trate do social: serviços para quem não tiver acesso ao mercado. Não trata evidentemente, de serviços universais e de sistema “redistributivo” de renda. Assim, de acordo com Carlos Montaña, temos um Estado de direito, que salvaguarda a igualdade (formal) perante a Lei, que fornece a estrutura necessária para a livre concorrência do mercado, tida como único e real mecanismo de organização e regulação capaz de preservar a liberdade individual:

Mas este Estado de Direito, para facilitar a concorrência, mantém certa política social-assistencial, claramente precária e direcionada às pessoas e grupos que não logram ascender aos patamares de sobrevivência. O restante de resposta às necessidades sociais deve ser promovido, de forma descentralizada, ora pelo mercado, ora por entidades assistenciais (MONTAÑO, 2002, p.83).

A tese de Frederich Von Hayek sustenta as tendências conservadoras dos governos que repassam para a sociedade responsabilidades, favorecendo a filantropia empresarial e organizações sociais que prestam serviços à sua comunidade para resolver problemas locais.

Para Maria Orlanda Pinassi (2004), “um Estado capitalista nunca está do lado do trabalho. O Estado ameniza as crises, mas não soluciona as contradições geradas pelo capital. Um Estado para o capital não é igualitário, é constituído de um sistema sociometabólico¹⁴ hierarquicamente desigual”¹⁵.

Ao analisar a evolução histórica das relações entre capital e Estado nacional (RIBEIRO, 2004)¹⁶, constata que o Estado desempenhou um papel fundamental na expansão do capital para além de suas fronteiras. Ele não só foi (e é) fundamental, como é uma das premissas básicas do sistema de reprodução sociometabólica do capital, baseado no tripé capital, trabalho e Estado. Dessa maneira, segundo Ribeiro, foi possível, durante muito tempo, que o Estado conseguisse

¹⁴ Termo utilizado por Mészáros (2002), Sociometabolismo do capital, referindo-se à formação, desenvolvimento e reprodução das estruturas em uma dada estrutura social, atingindo desde as micro células, minirrelações até a macroestrutura.

¹⁵ Maria Orlanda Pinassi, Curso do Laboratório Altermundialista, analisando a obra de Mészáros: “Para além do Capital”, Porto Alegre, setembro/2004.

¹⁶ Luiz Dario Ribeiro, Seminário da Disciplina: Redefinição do Papel do Estado e as Políticas Educacionais no Brasil, analisando as Mediações de Segunda Ordem na obra *Para Além do Capital* de Mészáros, UFRGS, Porto Alegre, Nov/2004.

articular a expansão de seu capital, primeiramente dentro de seu próprio território e, depois, progressivamente, para fora dele. Entretanto, comenta, em determinado momento, que essas práticas capitalistas de expansão entraram em cheque, principalmente a partir da fase imperialista do final do século XIX e início do século XX, tornando cada vez mais as empresas nacionais em transnacionais. Esse elemento, entre outros, diz Ribeiro, caracterizaram a fase imperialista do capitalismo, e as suas contradições e rivalidades chegaram a um ponto tal de fazer eclodir duas guerras mundiais.

Percebe-se uma dominação cada vez maior de grandes empresas transnacionais sobre grandes áreas do globo. Isso acaba gerando um antagonismo entre a base de expansão desse capital com o comando político do Estado, acarretando uma situação de desequilíbrio na relação entre esses dois elementos – capital e Estado –, já que o primeiro tende a fugir do controle do segundo, em razão de uma expansão cada vez maior e de uma “individualidade” dessas corporações transnacionais. Assim, a plena realização do capital se dá quando subordina e domina qualquer outro Estado nacional, afetando a sua soberania; esta é a contradição em que passa a operar o sistema do capital que sempre pode contar com o Estado para facilitar a sua expansão, através de concessões das mais variadas – apoio financeiro, isenção de impostos, comenta Ribeiro.

István Mészáros (2004)¹⁷ presente ao Fórum Mundial de Educação, adverte: “nunca houve uma necessidade tão grande para a expansão global do capital como vemos hoje, e isso é muito perigoso, pois engendrou um sistema que ameaça o presente e o futuro da humanidade”. Referia-se às estratégias que o capitalismo vem adotando de forma desmedida, para continuar expandindo e acumulando, independentemente dos prejuízos que possa provocar à natureza, ao ambiente, aos recursos naturais não renováveis. A estratégia central é o lucro e a preservação do sistema do capital. Na sua análise, contesta visões, segundo ele errôneas sobre o estágio atual do capital, como as defendidas por Frederich Von Hayek, “a idéia de que o capitalismo sempre existiu” – é uma forma de legitimar o capitalismo como modelo do passado, do presente e tentar mantê-lo no futuro. Para István Mészáros (2004), a imposição desse modelo de crescimento e expansão contínua sobre a humanidade é responsável pela grave crise global que enfrentamos hoje.

¹⁷ Palestra proferida no Fórum Mundial de Educação, realizado em Porto Alegre, Julho de 2004.

A relação de dependência econômico-financeira dos países periféricos é comandada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁸, principal encarregado pelo controle, cobrança e renegociação da dívida externa, dessa forma interferindo e condicionando empréstimos para o desenvolvimento de programas e políticas, para o pagamento de elevadas cifras. Em final de 1998, a dívida externa¹⁹ brasileira chegou a ultrapassar US\$ 235 bilhões (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p.11). Dívida que consome mais recursos orçamentários do que se investe nas áreas sociais no Brasil. Como pode se verificar, ao Ministério da Educação, em 1999, foram destinados R\$ 11,1 bilhões e, para a dívida externa, (amortização, juros e encargos) R\$ 17,7 bilhões (Ibid., p.26).

No Brasil, o agravamento da crise econômica em 1989-90 se dá na perspectiva “histórico-estrutural, no chamado esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro, cujo padrão se baseava no tripé Estado-Capital estrangeiro-Capital nacional, com surtos de crescimento e desenvolvimento que possibilitavam os movimentos de ‘fuga para frente’ onde se acomodavam os diversos interesses dominantes” (SOARES, 2001, p. 153). Na virada dos anos 1990, o “retorno à ortodoxia, acompanhada da onda neoliberal, chegou de forma “retardatária ao Brasil” (idem, p. 154). Os contornos dessa política foram aos poucos se tornando mais nítidos, tendo como eixo central o Plano de Estabilização, apresentado pelo governo como justificativa para a retomada do crescimento; a sua implementação era fundamental mesmo que provocasse recessão sem limites com conseqüências sociais graves.

A crise vivenciada nos anos 1990 é conseqüência desse processo de acumulação do capital financeiro, negando as previsões de desenvolvimento harmônico, progressivo e ilimitado. Para Frigotto,

Ao contrário desta idéia, como comprovam vários estudos, apenas alguns países no mundo tiveram amplo desenvolvimento, especialmente após a Segunda Guerra Mundial e, dentre estes, sete (G7) apenas têm se destacado, os Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Canadá, Inglaterra e Itália. Estes centralizam o poder e o governo do mundo de fato hoje (FRIGOTTO, 1998, p.37).

¹⁸ Criado em julho de 1944, durante Conferência de Bretton Woods nos Estados Unidos, o FMI buscava acima de tudo evitar que se repetisse o caos econômico que resultou da grande Depressão, no final da década de 20. Entre seus principais compromissos, estava o de prover recursos para os países visando “corrigir” desajustes em sua balança de pagamento sem recorrer a medidas destrutivas (a propriedade nacional).

¹⁹ Dívida feita junto a não-residentes (estrangeiros ou instituições no exterior).

Essas potências, ao reunirem-se anualmente no Fórum Mundial de Davos na Suíça, discutem as políticas a serem adotadas no mundo inteiro, as estratégias para os diferentes estados nacionais, os investimentos necessários para assegurar o processo de desenvolvimento desigual e combinado, com vistas a manter o controle supremo sobre a economia mundial. O objetivo implícito é a preservação e expansão do sistema do capital, beneficiando-se com a concentração, cada vez maior, da renda e da riqueza produzidas mundialmente.

O movimento de sobrevivência e superação da crise do capital, evidentemente, depende dos respectivos contextos nacionais e internacionais e das condições econômicas e sociais presentes em cada país, funcionando como um sistema. Esse sistema internacional hierarquizado é sempre temporário, depende das forças dos países para alterar a escala hierárquica de poder, em determinado momento. O Império norte-americano, no momento, está no controle, presidido pelo presidente Bush; quando surgirem obstáculos ao desenvolvimento do capital, outra liderança será colocada no lugar. Mudam as figuras que o compõem, mas mantém-se o sistema. Pois, “o capital é um modo de controle sociometabólico historicamente específico, cuja estrutura de comando deve ser adequada em todas as esferas e em todos os níveis, por não poder tolerar absolutamente nada acima de si” (MÉSZÁROS, 2002, p. 124). O capital se expande através da lógica destrutiva; não há como amenizar a crise gerada a partir dos anos 70 do século passado. István Mészáros entende que não há saída dentro do capital, que o mesmo esgotou todas as suas formas de expansão, vive uma crise estrutural. No entanto, também em sua obra *Para Além do Capital* e em todas as análises por ele produzidas, aponta para as contradições geradas no interior do próprio sistema do capital e para saídas possíveis que podem ser construídas nas relações de forças que vão se estabelecendo na sociedade.

É fundamental compreendermos os mecanismos de funcionamento do sistema do capital, operando de forma totalizante, atingindo a estrutura macroeconômica do país, até os setores específicos de organização da sociedade, incluindo-se as políticas sociais, em especial a política educacional, que é objeto desse estudo, como explicita Mészáros:

O capital é um modo de controle que se sobrepõe a tudo o mais, antes mesmo de ser controlado. (...) para poder funcionar como um modo totalizador de controle sociometabólico, o sistema do capital deve ter sua estrutura de comando historicamente singular e adequada para suas importantes funções. (...) no interesse da realização de objetivos metabólicos fundamentais adotados, a sociedade toda deve se sujeitar – em todas as suas funções produtivas e destrutivas – às exigências mais íntimas do modo de controle do capital estruturalmente limitado (MÉSZÁROS, 2002, p. 98-99).

Essa estratégia do capital hoje materializa-se em todos os espaços: nas formas padronizadas de comportamento, nos processos de produção, nas propagandas e *marketing* produzidos para consumo de massa, na definição de políticas para atender à lógica do mercado, baseada na competição, nos processos de trabalho e mercados mais flexíveis, na racionalização de recursos, visando obter maior liquidez e produtividade. O funcionamento dessa estratégia na sua dimensão política envolve a idéia de governo global, necessidade de constituir um centro de poder mundial; na dimensão econômica – através da financeirização e internacionalização da economia e na dimensão cultural – instituindo novos valores e padrões estéticos e comunicativos. Dessa forma, em maior ou menor escala, todos passam a ser atingidos, individual e coletivamente, pelos efeitos desse sistema, no meio social em que vivem. Conforme István Mészáros (2002), o capital sujeita e se sobrepõe a tudo e a todos.

Dentre as transformações mais profundas ocorridas no último período de acumulação do capital, destacam-se a organização da produção, os processos de trabalho, transformando a lógica de produção para o atendimento das necessidades humanas e de auto-reprodução do capital, estabelecendo uma profunda separação entre si. Essas transformações resultam em conseqüências nefastas aos trabalhadores, advindas do aumento da competição e concorrência inter-capitais, nesse processo de reestruturação produtiva:

A destruição e/ou precarização, sem paralelos em toda a era moderna, da força humana que trabalha e a degradação crescente do meio ambiente, na relação metabólica entre o homem, tecnologia e natureza, conduzida pela lógica societal subordinada aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadoria (ANTUNES, 2003, p.26) .

István Mészáros considera que dada a modalidade do metabolismo socioeconômico do capital, associada a seu caráter totalizado, sem paralelo em toda a história, até nossos dias – “ estabelece-se uma correlação anteriormente inimaginável entre economia e política (MÉSZÁROS, 2002, p.98). Para Mészáros, o Estado moderno, imensamente poderoso – “ e igualmente totalizador – se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico, que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (ibidem). Um Estado, para o capital, não é igualitário; ele é constitutivo de um sistema sociometabólico hierarquicamente desigual, uma estrutura totalizadora de comando

político do capital. Nesse sentido, Mészáros avalia que é uma falácia discutir democracia dentro deste sistema do capital; por essa razão, defende a ruptura interna, a fratura dessa relação sociometabólica para ir além do capital.

É visto que os mecanismos de reprodução e de expansão a qualquer preço impostos pelo capital, atingem toda a estrutura dos estados-nações, em maior ou menor escala. O Brasil adotou de forma tardia, mas não menos nefasta às mesmas regras, por determinação governamental, fruto de acordos internacionais, em consequência da aceitação de orientações dos organismos que controlam o pagamento da dívida externa sempre crescente²⁰ e nos últimos quatorze anos, de forma mais estruturada, através de uma integração subordinada e pela promoção da reforma do Estado, objetivando adequar-se às novas formas de gestão ditadas pelo mercado, os modernos modelos de organização flexíveis, que levam a uma adaptação de toda a estrutura estatal e privada à lógica do capital na busca pela superação de sua crise. A política econômica adotada para obter a “estabilização da moeda”, desde 1994, como se pode constatar, gerou um permanente déficit na conta de transações correntes do País (medem as trocas de bens e serviços do País com o resto do mundo), atingindo 4,85% do Produto Interno Bruto (PIB) (aproximadamente US\$ 32,5 bilhões) em junho de 1999. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p.11).

Todas as formas de organização da sociedade, especialmente aquelas que protagonizam movimentos em defesa de princípios e valores opostos a esta visão do capital concentrado e excludente, portanto defensoras da democracia, da igualdade, dos direitos sociais e conquistas para a classe trabalhadora, passaram a ter maior dificuldade de intervenção. Incluem-se aí todo o movimento sindical e os partidos de orientação marxista (de esquerda), sofrendo pressões, processo de neutralização e isolamento. Esse quadro leva à construção de saídas individualistas, estimuladas pelo próprio sistema do capital, uma vez que os movimentos não conseguem responder às demandas (necessidades) emergenciais dos seus representados. Esse período tem se caracterizado por enormes dificuldades para se construir uma alternativa global ao sistema do capital, embora nunca, como agora, se fez tão urgente e necessário barrar esta escalada do capital

²⁰ Em 2001, a dívida consumiu US\$ 226.067 milhões, em 2002 atingiu US\$ 227,688 milhões, em 2004 o Governo destinou R\$ 124,1 bilhões a serviço das dívidas interna e externa, enquanto apenas destinou R\$ 65,2 bilhões às áreas sociais (Fonte : Banco Central – Boletim Auditoria Cidadã da Dívida- n°11, 5 de janeiro de 2005).

financeiro globalizado e flexível, como forma de preservar o presente e construir condições de futuro para a humanidade.

Uma das maiores e mais abrangentes iniciativas, organizadas no último período, visando discutir e mobilizar mundialmente forças capazes de construir uma alternativa à ação destrutiva do capital encontra-se no Fórum Social Mundial²¹. A diversificação de representações presentes ao Fórum, em que se destacam as Organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais do campo e da cidade (de diversos matizes ideológicos), igrejas, partidos políticos, intelectuais, buscam unificar as lutas em todos os países, objetivando minimizar os efeitos destrutivos do capital e acumular forças capazes de detê-lo, constituindo outras formas de produção, baseadas no respeito à vida e ao meio ambiente. Mészáros, presente ao Fórum Social Mundial de 2003 como painalista da mesa “Contra a militarização e a guerra”, advertiu:

A grande tragédia das experiências socialistas do século XX foi precisamente a incapacidade de absorver as decisões da sociedade, através de seus entes relevantes, sucumbindo sob pressão de uma concentração autoritária de poder. Assim, os vários organismos sociais que se unem sob a bandeira do Fórum Social Mundial são relevantes não apenas para um futuro imediato. Eles carregam uma grande promessa de futuro com a perspectiva de uma transformação autônoma e sustentável (MÉSZÁROS, 2003).

Ao referir-se à experiência soviética, advertiu para que não se cometesse o mesmo erro ao construirmos alternativas ao capitalismo, considerando que lá foram mantidas intactas as bases da estrutura do capital, embora tenha se estatizado o processo de produção e organização do trabalho. Por esta razão, ele considera que o capitalismo foi retomado com todo o vigor pós-socialismo, enfrentando pouca dificuldade para seguir sua expansão.

Em sua análise, István Mészáros 2003 manifesta preocupação com o contexto atual de hegemonia capitalista, desafiando os participantes do Fórum Mundial a constituir espaços, uma rede mundial de luta e solidariedade, incluindo ações concretas de combate ao desemprego, à fome e a todos os mecanismos de discriminação e exclusão hoje existentes. Advertindo para os

²¹ Trata-se de um grande evento internacional, que teve início em 2000, com a realização de sua primeira edição, em Porto Alegre, seguindo-se em 2001, 2002, 2003, também em Porto Alegre; em 2004, aconteceu na Índia e, em 2005, novamente em Porto Alegre. Conta com a participação de representações do mundo inteiro, uma programação diversificada, definida pela coordenação, a qual é integrada por representantes de organizações sociais de diversos países, estendendo-se por cinco dias consecutivos, onde ocorrem debates, manifestações, testemunhos, apresentações culturais, uma verdadeira explosão de idéias em todas as áreas na defesa dos direitos humanos, da soberania dos povos, na perspectiva de contrapor ao modelo capitalista global em curso no mundo. O lema adotado sintetiza o objetivo central do Fórum Social Mundial: “Um outro mundo é possível!”

limites produzidos no interior do próprio sistema do capital, sendo um modo de controle sociometabólico incontrolavelmente voltado para a expansão, ou o sistema do capital sustenta o rumo de seu desenvolvimento impelido pela acumulação ou, mais cedo ou mais tarde, implode, como aconteceu com o sistema pós-soviético.

A expansão e a acumulação do capital financeiro tem provocado sérias crises sociais e políticas, pelos desajustes causados com a negação de direitos fundamentais à cidadania, pela instabilidade econômica e pelas ações de agressão e destruição ambiental. O relatório do Desenvolvimento Humano divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em julho de 2004, mostra que, em razão da falta de esgoto e de coleta de lixo, além da violência e da alimentação precária, o brasileiro tem perspectiva de viver apenas 68 anos. A fome e a miséria mostram-se mais difíceis de serem superadas do que se imaginava. “Em todo o mundo, há 831 milhões que sofrem de subalimentação e 1,1 bilhão de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 por dia” (PNUD²², 2004, p. 129).

O próprio movimento do capital gera contradições internas capazes de provocar alterações; no entanto, o grau de tensionamento ou conflito que pode estabelecer uma correlação de forças favorável às mudanças, depende de diversificadas e complexas formas de organização da sociedade em um determinado momento histórico. Há sinais de reação em curso no mundo inteiro, sendo o Fórum Social Mundial um dos espaços de debate capaz de aglutinar grande parcela de movimentos e organizações que se opõem aos efeitos da hegemonia do capital financeiro globalizado.

Como pondera Arcary:

A história das revoluções do século XX revela que a crise definitiva de uma forma de organização social depende, fundamentalmente, das disputas entre os sujeitos sociais, as classes em luta e a sua capacidade de construir mobilizações e alianças para os seus objetivos. As dores do parto de uma nova ordem econômica são resolvidas na arena dos conflitos políticos e das lutas sociais, fermentados pela crise econômica e, portanto, pelos sacrifícios materiais que são impostos às massas pela preservação tardia do capital (ARCARY, 2004, p.160).

E István Mészáros manifesta a idéia de que não é necessário inventar uma alternativa; dá a entender que a saída é aceitar as diferenças de demandas e de organização dos movimentos,

unindo-se por objetivos específicos e não-idênticos, a não ser o de que há alternativa realmente, organizando estratégias e lutas comuns, permanecendo fiéis aos princípios e desenhando programas de ação viáveis e flexíveis para as várias forças que compartilham os amplos objetivos comuns das lutas – a superação da estrutura do capital.

Essa perspectiva aproxima-se da aprendizagem obtida por Marx pela leitura dos livros de Hegel : “determinadas contradições surgem, outras desaparecem – são superadas – mas há sempre algumas contradições pendentes de solução” (KONDER, 1998, p. 50). Seu aprendizado mostra que a vida é movimento, que não há movimento sem contradição, que o movimento transformador de todas as coisas faz com que, na história da humanidade, haja sempre alguma coisa de novo. A compreensão de Marx aponta que as contradições não existem para serem veneradas, como se fossem eternas. Por esta razão, as contradições do capital, cada vez mais evidentes, hoje precisam ser encaradas como se apresentassem na sua fase destrutiva a fim de serem superadas e substituídas por novas contradições, características de um novo estágio histórico mais avançado da luta de classes, como analisa István Mészáros (2003).

2.2 A INSERÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

O Brasil, como país dependente submetido à política de pagamento de dívida externa que tem suas raízes históricas e, como analisa José Luís Fiori (1998), constrangido pelos seus planos de estabilização, sustentados na desvalorização cambial, nas altas taxas de juros e na abertura comercial, insere-se nesse contexto, sem ter resolvido problemas básicos de seu processo de constituição, sem um projeto de desenvolvimento próprio, nem as condições mínimas necessárias para uma integração soberana. “O choque da dívida externa nos deixou de joelhos diante dos Estados Unidos. Nosso processo de crescimento se interrompeu, nosso desenvolvimento regrediu e a acumulação capitalista, que seria na direção da Terceira Revolução Industrial, ficou bloqueada” (TAVARES. 1998, p.188). Conforme Sader,

O Brasil se caracterizou como o conjunto do continente, por ser antes um Estado do que uma Nação.[...] A dependência externa e a subordinação aos interesses do mercado marcaram a história brasileira, ao invés de defender projetos de fortalecimento das potencialidades nacionais, prevaleceram os acordos das elites, sempre com o olhar voltado para fora do país” (SADER, 2003, p.132).

²² Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano, divulgado pela ONU, 2004.

Desta forma, ingressamos na década de 90, fragilizados para enfrentar o novo ciclo do capitalismo mundial, caracterizado pela globalização financeira ou capital volátil, flexível, capaz de ultrapassar fronteiras em frações de segundos, para estacionar em lugar seguro a fim de potencializar lucros e acumulação, independentemente das mazelas sociais que possa causar à humanidade, Emir Sader exemplifica:

de “potência intermediária regional” a “mercado emergente”, o Brasil transitou de um país com potencial extraordinário de crescimento, apesar das desigualdades, da miséria, do atraso político e cultural a um país inerte internacionalmente, resignado internamente a conviver com suas mazelas, olhando de novo mais para fora [...] só que agora olhando para cima, para os Estados Unidos. As contradições que gerou, junto ao potencial de crescimento que persiste, incluídas sua esquerda e seus movimentos de massa fazem do Brasil o elo mais fraco da cadeia do sistema de dominação mundial no continente latino-americano (SADER, 2003, p.140).

O Brasil, como os demais países periféricos, ou em desenvolvimento, constituem-se em elos mais frágeis, portanto sujeitos aos efeitos destrutivos do capital como um sistema metabólico social de funcionamento.

Francisco de Oliveira é enfático ao afirmar que “ a resposta das forças políticas que assumiram o poder estatal pós ditaduras foi apressar o passo para completar o trabalho de financeirização, tentando inserir os diversos países no equívoco da globalização supostamente homogeneizante” (OLIVEIRA, 2004, p.69). Dessa forma, o papel do Estado, é de proteção dos interesses dos capitais financeiros, mantendo a população, na sua maioria, em estado de indigência, restando para esta programas assistências (setoriais e descontínuos) patrocinados pelo Estado em parceria com a sociedade civil. Como ilustração, tem-se o documento “Memorando de Política Econômica do Governo”, destacando que deveriam tanto quanto possível ser preservados os gastos com saúde, educação e proteção social. O acordo com o FMI, assinado em 1999, assinalava: “o governo federal minimizará os cortes orçamentários nos programas sociais que beneficiem os pobres, esforçando-se para melhorar seu direcionamento e eficiência. (...) estes esforços devem receber apoio do Banco Mundial”(CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p. 15).

No entanto, apesar das intenções manifestas, a participação da União em programas sociais teve significativos cortes orçamentários em 1999, a exemplo do Programa de Renda Mínima que foi reduzido em 80% e Combate ao Trabalho Infantil em 50% (ibidem). A educação no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso teve uma contínua evolução negativa dos valores autorizados como mostra o Orçamento Geral (em bilhões de reais)²³:

1995.....	14.010.293.873
1996.....	12.252.383.350
1997.....	12.220.174.739
1998.....	11.269.810.530 - (Neto, 1999, p. 82).

Segundo a análise apresentada, baseada em estudos efetuados por Carlos Eduardo Baldijão, professor da Universidade de São Paulo, a aplicação em geral tem sido menor que a dotação orçamentária; assim, em 1995, aplicou-se somente 82, 23%; em 1996, 86,18%; em 1997, até finais de outubro, 55,33% (idem, p. 82).

José Luís Fiori afirma que o que ocorreu no Brasil, a partir da nova utopia da Globalização com a vitória americana na Guerra Fria (especialmente no período FHC), “foi um aumento da internacionalização dos centros de decisão brasileiros e uma fragilização do Estado, cada vez mais dependente do apoio norte-americano” (FIORI, 2003, p. 195). Soares chama a atenção para “o agravamento da miséria, associada ao total desmantelamento das políticas sociais” (SOARES, 2001, p.157). Isso se deve aos cortes nos gastos públicos promovidos pelo governo. Essas medidas adotadas exatamente no quadro de recessão e aumento do desemprego que pioraram a situação dos mais carentes, obviamente demandando maiores benefícios e serviços sociais. Nas palavras de Antunes: “o Brasil adaptando-se externamente ao mundo globalizado e desintegrando-se internamente, aumenta significativamente o grau de dependência aos capitais forâneos” (ANTUNES, 2004, p.133).

Pelas análises produzidas, tem-se que o quadro de dependência e subordinação externa se mantém e se aprofunda no Brasil, neste último período.

²³ Os valores são apresentados em preços médios de 1998, utilizados os seguintes fatores de correção: de 1995 para 1998:1,2571; de 1996 para 1998: 1,1315; de 1997 para 1998:1,0507. (Fonte: Neto, 1999, p.82)

2.3 A IDEOLOGIA NEOLIBERAL E AS REFORMAS DO ESTADO NOS ANOS 1990

No Brasil, a ideologia Neoliberal passou a ser adotada tardiamente. Disseminada desde a década de 1940, na Europa, teve como principal formulador o austríaco Frederich Von Hayek, tendo organizado inclusive uma associação “Internacional dos Neoliberais”²⁴. A sua crítica dirige-se especialmente ao estado de bem-estar social, à intervenção do Estado na economia, ao socialismo, também aos sindicatos e centrais sindicais e a todas as formas de organização social, que reivindicam a ampliação de direitos através da intervenção do Estado.²⁵

Conforme Carlos Montaña, o processo neoliberal surge como estratégia do capital para responder à crise, ao avanço tecnológico, à reorganização geopolítica e às lutas de classes que se desenvolvem, no pós-1970, e que se desdobram basicamente, em três fontes articuladas: “o combate ao trabalho (as leis e políticas trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e “ reforma do Estado” (MONTAÑO, 2002, p.26). O capital “reage num duplo movimento, como forma de enfrentar a crise e ampliar os níveis de lucro esperado, o que conforma uma “nova estratégia” hegemônica conhecida como projeto Neoliberal” (Ibid., 2002, p.25).

O modelo neoliberal disseminou-se primeiro por vários países do mundo, os quais posteriormente serviram de inspiração para toda a América Latina, tendo como principal referência o governo de Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1979. No Chile, em 1973, com o general Pinochet; na Argentina, com Videla, em 1976 foram ensaiadas as primeiras experiências de ajuste neoliberal na América Latina. Porém, foi a partir dos anos 1980, que os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos aos países latino-americanos como condição para renegociação de suas dívidas galopantes. De acordo com Reginaldo Moraes (2001), “passou-se então à vigilância e ao efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo FMI: 1985, Bolívia; 1988, México; 1989, novamente a Argentina; 1989, Venezuela; 1990, no Peru, e, desde 1989, no Brasil” (MORAES, 2001, p. 33).

²⁴ Criada em 1947 na Suíça “Mont Pélerin Society”, composta por notáveis: Mises, Hayek, Popper, Friedman, Polanyi, Salvador Madariaga, entre outros, com o propósito de estabelecer as bases do (hoje chamado) “neoliberalismo” e o combate ao Estado intervencionista.

²⁵ Para melhor compreensão de onde vem, quais seus objetivos, ideário, seus métodos, essência política e conseqüências na sua aplicação nos diferentes países, ver: Moraes, Reginaldo. Neoliberalismo de onde vem para onde vai? Editora SENAC, S. Paulo, 2001.

Os países da América Latina, como são mais “dependentes” das injunções do Fundo Monetário Internacional (FMI), empenharam-se mais para adotar as medidas preconizadas a partir da estratégia hegemônica neoliberal, como destaca Reginaldo Moraes :

Os neoliberais fazem uma adaptação dessa cena: aqui o adversário estaria no modelo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas, pelo populismo e pelos comunistas, evidentemente. A argumentação neoliberal tem uma estratégia similar a do sermão. Primeiro, desenha um diagnóstico apocalíptico. Em seguida, prega uma receita salvacionista: forte ação governamental contra os sindicatos e prioridade para uma política antinflacionária monetarista (doar em quem doar) – reformas orientadas para e pelo mercado, “liberando” o capital dos controles civilizadores que lhe foram impostos por duzentos anos de lutas populares (MORAES, 2001, p.28).

O documento produzido pelos representantes dos países do capitalismo central, conhecido como Consenso de Washington²⁶, definiu as regras visando hegemonizar a implementação das políticas neoliberais nos países da América Latina. Este documento “balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria a orientar as reformas sociais nos anos 90”(FRIGOTTO, 2003, p. 95).

Para Paulo Nogueira Batista (1994), com a queda do Muro de Berlim, faz-se a leitura simplificada do significado do fim da guerra fria, constatando-se, precipitadamente, a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva *Pax Americana*, à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia. (...) “sem nenhuma hesitação, sem maior estudo, as elites latino-americanas antecipariam sua anuência a uma integração, inevitavelmente desequilibrada, para nossas débeis economias, sobretudo se levada a efeito caso a caso por via bilateral” (BATISTA, 1994, p.9).

Paulo Nogueira Batista, analisando as implicações do referido Consenso para os países da América Latina, destaca:

O *marketing* das idéias neoliberais foi traço bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no Consenso de Washington com toda a naturalidade a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se

²⁶ Documento contendo conclusões da reunião realizada em novembro de 1989, em Washington, EUA, tendo como participantes funcionários do Governo norte-americano e dos Organismos Financeiros Internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro convocado pelo Institute for International Economics, sob título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened” era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às decisões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação de “Consenso de Washington”.

devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes. O que vinha de fora emerge transmutado em algo que teriam resolvido fazer por decisão própria, no interesse de seus próprios países e sem pedir reciprocidade, compensação ou ajuda (BATISTA, 1994, p.10).

A força das idéias neoliberais foram disseminadas, especialmente no Brasil, pelo apoio da imprensa ou de articulistas entusiastas, colocando na defensiva todos os que não aderissem à autodenominada “modernização pelo mercado”, taxando-os automaticamente de retrógrados ou “dinossauros”, como destaca Batista (1994) em sua análise. Convém lembrar, que estas classificações ou adjetivações contaminaram todos os setores da sociedade, desde os movimentos sociais, a intelectualidade acadêmica e, de modo especial, os políticos e governantes, passando a idéia de que havia um “caminho único” a ser trilhado. Todos os que se opunham estavam, a princípio, fora do esquema previsto para este grande consenso, que na verdade era para preservar a hegemonia das potências que disputavam o poder de dominação dos países do terceiro mundo.

Neste período (anos 90 do século XX), em todo o Brasil, ocorreram as privatizações de setores estratégicos nas áreas de energia, telecomunicações, infra-estrutura e um processo disfarçado na educação, desenvolvendo métodos de modernização administrativa, padronizando currículos, adotando sistemas de avaliação e controle, incentivando a produtividade com racionalização de recursos e estabelecendo parcerias com empresas e instituições privadas para manutenção e desenvolvimento do ensino. As privatizações das empresas estatais, para Carlos Montañó, eram feitas “como forma de dotar o capital de novas áreas para investimento produtivo/comercial super lucrativo, fora da superprodução e de retirar o relativo poder do controle social”(MONTAÑO, 2002, p.26).

Para Soares,

o processo de retração estatal e a concomitante privatização das políticas sociais no Brasil e na América Latina têm levado à dualidade no acesso aos seus serviços e benefícios, criando um setor público para os pobres, sem recursos, e cada vez mais desfinanciado; e, de forma “complementar”, um setor privado para quem pode pagar, devidamente incentivado pelos governos nacionais e subsidiado por recursos públicos (SOARES, 2002, p. 15).

A justificativa oficial para as privatizações não revela o ponto crucial da privatização, definido por Frigotto como “processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social.” (FRIGOTTO, 2003, p.106). De acordo com Soares “o que é alegado como motivo para a privatização, tem sido o próprio ‘sucateamento’ dos serviços públicos, o que vem causando uma restrição importante no acesso – sem falar na perda da qualidade dos mesmos” (SOARES, 2002, p.16).

A descentralização e autonomia constituíram-se em mecanismos usuais adotados pelos governos federal e estadual, na década de 1990, para transferir responsabilidades e estimular a disputa livre no mercado de bens e serviços essenciais à população.

2.4 A CRISE E A NECESSIDADE DE REFORMAS DO ESTADO

Para os defensores da visão neoliberal, a crise está no Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, assim como para administrá-la e superá-la. Defendem como estratégia a transferência de responsabilidades para organismos internacionais, tidos “como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios” (BATISTA, 1994, p.9). A discussão não era mais se o Estado devia ou podia ser empresário ou se podia ou devia monopolizar atividades estratégicas. “Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal” (BATISTA, 1994, p.11).

Foi a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a reforma do Estado passou a ser colocada como medida imprescindível: “por entender que o modelo de administração burocrática dos serviços públicos, cuja afirmação remontava aos anos 30 do século XX, era um dos empecilhos para assegurar a superação da crise fiscal e econômica e, portanto, para ajustar o país aos requerimentos da nova ordem mundial” (AZEVEDO, 2002, p.6).

A reforma do Estado, proposta por Fernando Henrique Cardoso, objetivava instalar um modelo de Estado Social-liberal, cujos processos básicos são sintetizados por Bresser Pereira em quatro componentes:

- A) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização”(este último processo implicando a transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- B) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem os recursos aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor de capacidade de competição do país em nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- C) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões de governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa gerencial (ao invés da burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;
- D) o aumento da governabilidade, ou seja, o poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER PEREIRA, 1998, p.60).

Os componentes referidos são os que sustentaram todas as medidas adotadas para alteração da legislação regulamentadora das políticas públicas, do funcionamento da máquina administrativa, das carreiras e salário dos funcionários públicos e , sobretudo, para abrir espaço de intervenção do mercado em setores até então considerados estratégicos e controlados pelo Estado. Servem de ilustração para este período as privatizações, a transferência de serviços para setores públicos não estatais. Fernando Henrique Cardoso (FHC), presidente do Brasil no período de 1995-2002, ao justificar sua proposta de Emenda Constitucional para as reformas administrativa e providenciária, valeu-se do diagnóstico elaborado a partir das premissas apontadas pelo então Ministro de Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. (...) O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva

de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta às políticas de cunho social que precisa implementar (...). É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública chamada de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá a legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente” privilegiado dos serviços prestados pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 9-10).

Janete Azevedo entende que o discurso governamental para a adoção da administração gerencial, entre outros modos, foi justificada afirmando-se que “a sociedade brasileira havia atingido um nível cultural e político no qual as práticas patrimonialistas não mais poderiam ser toleradas, e o burocratismo impedia a prestação eficiente dos serviços públicos (AZEVEDO, 2002, p. 7).

De acordo com o documento de Bresser Pereira (1996), para implementar uma “administração de caráter gerencial”, com formas modernas de gestão, basta “flexibilizar” a estabilidade e os regimes jurídicos dos servidores, destacando também como essencial que as aposentadorias dos servidores ocorram em “idade razoável” e proporcionais ao tempo de contribuição. Entre as suas principais características são destacadas: a descentralização política, por meio da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais, a descentralização administrativa, por meio de delegação de autoridade aos administradores públicos, que se transformam em gerentes progressivamente autônomos, as organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar, a definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais, o controle dos resultados a posteriori, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos, a administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, “traduz-se no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento” (AZEVEDO, 2002, p. 5).

Com esse fundamento apresentado acima, é que ocorrem as mudanças Constitucionais, e se organiza todo o arcabouço técnico-jurídico-ideológico orientador das medidas de ajuste²⁷, propostas especialmente, em relação às políticas sociais, no período de gestão de Fernando Henrique Cardoso. O que se pode inferir do projeto apresentado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado é que trata de medidas de caráter administrativo, não toca nas medidas essenciais que sustentam qualquer projeto estrutural - política de financiamento do Estado, não se refere ao enfrentamento da crise social, marcada por profundas desigualdades sociais e também não propõe políticas sociais voltadas para a oferta de serviços essenciais básicos.

O Estado teria um novo direcionamento estratégico nessa concepção; seria remodelado, levado a assumir novas responsabilidades. “As novas funções do Estado se relacionam com as suas capacidades reais. O Estado só deve assumir tarefas que tenha capacidade de realizar” (MELO, 2004, p.136). Nesta visão, para se tornar eficiente, deve selecionar e focalizar as suas ações, restringindo-as aos seus recursos e à sua capacidade de gerá-los enquanto esses objetivos se referem a verdadeiras mudanças de atitude de todos. Incluem-se como ações a serem priorizadas “a garantia da lei e da ordem, a normatização jurídica, a proteção da propriedade privada, a prestação de serviços sociais básicos – como a educação básica e a saúde – a proteção do meio ambiente” (MELO, 2004, p. 137).

Para Azevedo, na educação, as práticas gerenciais ditas “descentralizadoras” têm por contraponto o aumento dos controles centralizados, como tem sido a prática da municipalização do ensino no Brasil.

Laura Tavares Soares, na Conferência apresentada no Seminário Internacional de Políticas de Privatização da Educação na América Latina, na Universidade do Rio de Janeiro, afirma:

A partir de FHC, é que se dá a formulação e implementação mais acabada das chamadas “reformas”, onde a reforma do Estado ocupa lugar central. Trata-se de retirar o Estado de algumas áreas reforçando-o em outras. O Estado, portanto, é absolutamente necessário, para desregulamentar a economia, flexibilizar as relações de trabalho, patrocinar as reformas consideradas “indispensáveis” para o êxito do modelo neoliberal (SOARES, 2001).

²⁷ Medidas para garantir a regularidade em relação ao pagamento aos credores da dívida pública interna, não para garantir equilíbrio das contas públicas (Campanha pelo Direito à Educação, 1999).

Estudos efetuados por Carlos Eduardo Baldijão, professor da Universidade de São Paulo, sobre o Orçamento Geral da União, mostram cortes de recursos em todos os programas da área da educação no governo Fernando Henrique Cardoso. Considerando apenas os recursos autorizados:

- no programa “Educação de crianças de 0 a 6 anos”, o corte, entre 1995 e 1998, foi de 17,74%.
- no programa “ensino fundamental”, no mesmo período, o corte foi de 15,28%;
- no programa “Ensino Médio”, ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o corte foi de 31,51%;
- no programa “Ensino Superior”, o corte, entre 1995 e 1998, chegou a 28,7%;
- no programa “Ensino Supletivo”, o corte, no primeiro governo FHC, foi da ordem de 82,127% (NETO, 2003, p. 82).

Essas reduções também foram divulgadas pela imprensa – Correio do Povo, de 08 de março de 1999, publica: “MEC reduz Recursos e Programas – Ajuste fiscal federal afeta diretamente o Ministério. Cortes provocam danos no ensino público no país”, a nota denuncia o corte de R\$ 574 milhões do seu orçamento, devido ao ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal. A reportagem diz que “as escolas mais atingidas são das regiões pobres do país, deixando de receber repasses adicionais e terão à disposição o mesmo recurso que era destinado aos municípios mais ricos”. Os cortes atingiam os programas Saúde Escolar, Dinheiro na Escola e Transporte Escolar (CORREIO DO POVO, 18/03/ 1999, p.6).

De modo geral, as principais medidas que deram concretude à proposta em debate foram as privatizações e a descentralização, passando para o controle privado atividades que podiam ser controladas pelo mercado. Na proposta de privatizações, incluíram-se todas as estatais, sem estabelecer diferenças entre elas, nem mesmo distinguindo aquelas que são estratégicas do ponto de vista do papel do Estado. A descentralização, pelo documento, incluiu serviços sociais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica, sendo esses transferidos a um setor “público-não-estatal”. O referido documento explica o “público-não-estatal” como a propriedade que não é estatal, porque nela não se exerce o poder do Estado e não é privada porque se trata de serviço

subsidiado pelo Estado, portanto contando com recursos orçamentários públicos para sua execução, recursos cuja insuficiência já está decretada, pois a lei prevê que as organizações sociais possam agregar ao seu orçamento, outros ingressos provenientes de doações, prestações de serviço, legados ou financiamentos. A transformação de uma organização estatal em organização de direito privado, que continua pública, mas não-estatal, mantendo o caráter público caracteriza a publicização, não podendo ser confundida com a privatização, segundo Bresser Pereira.

A propriedade pública-não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre a sociedade e o Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado (MARE, 1995, p. 17).

De acordo com o Ministro Bresser Pereira, a educação está incluída entre os serviços não-exclusivos do Estado:

corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas-não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas relevantes”[...] são exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1996, p.53).

Já Adriana Melo ao analisar as novas funções do Estado com base no relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997 do Banco Mundial lembra que a educação básica é classificada como uma função intermediária do Estado, devendo ter responsabilidades divididas em parceria com outros grupos sociais, aparecendo nas novas funções do Estado como “controle de externalidades” – ações que têm consequências diretas e imediatas para a sociedade (MELO, 2004, p.137).

Vera Peroni assinala uma contradição de Bresser Pereira ao afirmar que o Estado continuará financiando os serviços sociais, mesmo que o controle político e ideológico passe para as organizações públicas-não-estatais:

conforme o plano de reforma, o Estado tem fortalecido suas funções de regulação e coordenação, particularmente em nível federal, mas, ao passar o controle político-ideológico para as organizações públicas não-estatais, apenas financiando-as, ele transfere também a coordenação e a regulação dessas organizações para o mercado. Isso

de acordo com declaração anterior do próprio Ministro, segundo o qual as atividades desse setor são competitivas. Assim sendo, quem as regula é o próprio mercado e não o Estado (PERONI, 2003, p. 62).

Para Bresser Pereira, “a propriedade só pode ser considerada privada quando ela gera todas as suas receitas e o mercado assume a coordenação das suas atividades. Quando isso não acontece, ela se torna uma propriedade pública-não-estatal”(BRESSER PEREIRA, 1996, p. 287).

De acordo com Carlos Montaña, a reforma do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso tem inspiração no Consenso de Washington, abrangendo quatro frentes: 1. A reforma administrativa, supostamente para desburocratizar e reduzir a máquina estatal. 2. A reforma da previdência. 3. As privatizações. 4. A publicização que, sob o pretexto de chamar a sociedade à participação, procura transferir as questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (MONTAÑO, 2002, p.112). Verifica-se, dessa forma, uma tendência à desresponsabilização do Estado e auto-responsabilização dos sujeitos pelas respostas às suas próprias necessidades, analisa Montaña.

Para Vera Peroni , na proposta de reforma do Estado:

o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais não serão contempladas, pois são consideradas, pelo Mare, serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública-não-estatal ou privada” (PERONI, 2003, p.60).

Já para Bresser Pereira, a Reforma do Estado nos anos 1990 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada: “Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo e assim requer cidadãos mais maduros politicamente”(BRESSER PEREIRA, 1995, p. 90). Essa afirmação se relaciona com o livre jogo do mercado, em que os indivíduos usam de sua liberdade para atuar de forma individual e/ou conjunta em organizações de interesse público para promoção de ações solidárias; seriam ao mesmo tempo indivíduos competitivos (no mercado) e solidários na promoção da cidadania (atuando em organizações sem fins lucrativos – público-não estatal).

Para Carlos Montaña,

a verdadeira motivação dessa “(contra-) reforma, no que se refere à chamada “publicização”, é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão – desonerando o capital; por outro lado, a retirada destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não uma lógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais. (MONTAÑO, 2002, p. 47-48).

Essa política se relaciona com o movimento que vem ocorrendo nos últimos anos em diversas partes do mundo, na tentativa de desestruturar sistemas e redes públicas mantidos pelo Estado. A essa realidade pode-se associar o termo quase-mercado, em que se introduz elementos de “mercado” na prestação de serviços educacionais, embora continuem sendo pagos essencialmente pelo Estado. “A alternativa encontrada foi a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas” (SOUZA & OLIVEIRA, 2003, p.876,). Da mesma forma, se pode associar o projeto já aprovado e que vem sendo regulamentado neste ano de 2005, compreendendo as Parcerias Público-Privadas (PPP), constituindo-se em formas cada vez mais aperfeiçoadas de garantir a expansão do mercado nas áreas de responsabilidade do Estado.

2.5 A REFORMA DO ESTADO NA EDUCAÇÃO NOS ANOS 90 DO SÉCULO XX

É a partir da eleição do Governo Fernando Henrique Cardoso que a reforma do Estado se realiza “no arcabouço normativo da educação escolar, no conteúdo curricular e na forma de gestão do sistema educacional e da escola, utilizando-se majoritariamente da força, mas também recorrendo ao emprego de mecanismos de busca de consenso” (NEVES, 1999, p. 135).

A caracterização dessas mudanças promovidas de forma articulada em todos os setores econômicos e sociais e buscando as formas de implementá-las com o apoio da sociedade, dá-se numa direção estratégica-política “da nova social democracia, de formação de consenso” (MELLO, 2004, p.214). O corte sistemático de recursos para as áreas sociais nos dá uma idéia da gravidade da desresponsabilização do estado com a educação, mantendo sua política de destruição do sistema de educação pública nacional, de uma forma tal que não só impediu seu

crescimento como provocou retração na sua capacidade e alcance. Em relação à educação como já descrevemos anteriormente, os cortes de recursos são comprovados pelos estudos realizados por Baldijão(1999). Enquanto cresciam as demandas, sistematicamente eram cortados recursos, e isto em todos os programas da área da educação.

Para Lucia Neves, a educação escolar no Brasil, no Governo Fernando Henrique Cardoso, consolida a tendência já evidenciada nos governos Fernando Collor de Melo/Itamar Franco de responder aos imperativos da associação submissa do país ao processo de globalização neoliberal em curso no mundo capitalista. Para ela, o sistema educacional como um todo redefine-se para formar um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da atual crise internacional capitalista. A educação brasileira, portanto, “se direciona organicamente para efetivar a subordinação da escola aos interesses empresariais na ‘pós-modernidade’” (NEVES, 1999, p.134).

Algumas mudanças realizadas na política educacional dos anos 1990 são analisadas por Melo (2004):

- a) o desmonte do arcabouço normativo da estrutura e financiamento do sistema educacional brasileiro – em 1995, a Lei nº 9.131/95 cria o Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão do governo. No entanto, a sua criação estava prevista no projeto de LDB em andamento na câmara desde 1988, apoiada por setores populares como instituição estatal cuja composição representativa envolveria diversas entidades civis de trabalhadores em educação. A sua criação como órgão do governo foi uma manobra estratégica inicial para enfraquecer o intenso movimento de participação política e social nas reformas educacionais no país (MELO, 2004, p. 218).

Entre outras ações, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) contribuiu para aprofundar o processo de impedimento e restrição do acesso das camadas populares à educação, focalizando investimento no ensino fundamental regular (de 7 a 14 anos), inviabilizando a ampliação e mesmo a manutenção do investimento dos municípios e estados na educação infantil (0 a 6 anos), na educação média (de 15 a 18 anos) e na educação básica de jovens e adultos, deixando de fora do sistema educacional público nacional, de forma cada vez mais intensa, a população de 15 anos ou mais que não completou sua educação básica na idade correspondente. Com o FUNDEF, perdeu-se também momentaneamente a batalha pelo piso salarial único para os trabalhadores da

educação, previsto anteriormente por acordo nacional, com a instituição de um valor per capita nacional único.

Também em 1996, em desrespeito ao trabalho coletivo representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que fundamentou a defesa do Projeto de LDB de 1988, foi promulgada uma nova LDB, a Lei nº 9.394/96, no Senado, conhecida como projeto Darcy Ribeiro. De acordo com Farenzena (2003) antes desse projeto entrar em pauta, os substitutivos da LDB continham uma concepção de organização da educação nacional na qual a diretriz democrática de constituição de um sistema nacional encontrava sua funcionalidade especialmente pela previsão de instrumentos concretos e permanentes para que a formulação e o acompanhamento da política educacional fossem tarefas que congregariam governos e sociedade civil. No entanto no projeto aprovado “a LDB/96 regulamentou e legitimou as ações do Governo já estabelecidas por medidas provisórias e decretos” MELO, 2004, p. 219).

Outro eixo que caracteriza as mudanças educacionais – a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para a educação básica – faz parte da nova relação estado/sociedade conduzida pelo projeto nacional, tentando provocar uma participação direta entre instituições e o trabalhador, valorizando a ação do ‘terceiro setor’ e descartando a ação dos sindicatos e associações representativas, num movimento estratégico de formação de consenso e de “centralização da definição e descentralização da operacionalização das políticas educacionais” (NEVES, 1999, p.144).

De acordo com a análise de Sales de Melo (2004), tem-se ainda formas de gestão do sistema educacional e da escola – a gestão democrática proposta pelo governo está direcionada a uma participação social restrita na definição do planejamento educacional, limitando-se à questão da autonomia das unidades escolares na descentralização da operacionalização das políticas educacionais.

Em 1996, 1997 realizaram-se o I e II Congressos Nacionais de Educação (CONSED) em Belo Horizonte, no estado de Minas Gerais, dando início a uma discussão ampla e democrática para elaboração do Plano Nacional de Educação. Desse debate e de inúmeros seminários e conferências realizadas regionalmente, resultou O Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira (PNE), propondo essencialmente a criação de um Sistema Nacional de

Educação que garantia a educação para todos em todos os níveis, recuperando a função do Fórum Nacional de Educação, como instância democrática responsável pela política educacional.

A discussão e o processo de consolidação da proposta da sociedade para o PNE ocorreu nos CONEDs que seguiram se realizando em Porto Alegre em 1999 e, em 2002, em São Paulo. No entanto, já em 1998, o MEC em conjunto com seu Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), apresenta ao Congresso Nacional um outro PNE que apenas acolhe parte da proposta construída nos CONEDs. Este foi aprovado em janeiro de 2001. A justificativa apresentada pelo MEC era a urgência das questões, a falta de tempo pelo prazo estabelecido De acordo com Melo (2004), os objetivos do PNE do MEC “seguem explicitamente os objetivos da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1991)” (MELO, 2004, p.225). Sendo assim, considera que “a implantação do projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil dos anos 1990 teve como direção principal uma integração internacional de caráter dependente, aprofundando a exclusão social” (ibidem).

Contudo, cabe ressaltar, como observa Farenzena (2003) que, guardados os limites de contradições nos textos legais da LDB, da Emenda 14/96 à Constituição Federal e o Plano Nacional de Educação, os mesmos contém dispositivos que reforçam os direitos à educação, os deveres do Estado para com essa educação e relações democráticas nos sistemas de ensino e nas escolas.

No estado do Rio Grande do Sul, medidas administrativas e educacionais foram adotadas em conformidade com as reformas Administrativa e Educacional em curso no país. Isso pode ser evidenciado pela regulamentação da legislação e pelas medidas concretizadas até dezembro de 1998, em especial em relação aos recursos humanos, à transferência de responsabilidades a outros setores, à política de avaliação e ao controle do ensino, como veremos adiante

2.6 PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

No anos oitenta do século XX, no Brasil, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntos. De acordo com Marta

Arretche, ocorreram dois fenômenos no Brasil: reforma das instituições políticas ao longo dos anos 1980, essencialmente com a retomada das eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988, recuperando as bases federativas, extintas durante a ditadura militar. Já nos anos 1990, implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente nas áreas das políticas sociais. Marta Arretche chama atenção para o fato de que a ocorrência simultânea da democratização e descentralização no mesmo processo histórico não significam exatamente a mesma coisa – “a negação do autoritarismo e da centralização – federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas” (ARRETCHE, 2002 p. 27).

Medidas e discursos no sentido da descentralização e da desconcentração administrativa apoiam-se tanto nas reivindicações pela democratização do aparato estatal e, portanto, do controle que esse exerce junto às instâncias regionais e locais, disseminadas durante a década de 1980, quanto em interesses de diminuição da capacidade de intervenção desse mesmo Estado, na perspectiva de seu “enxugamento”, conforme as perspectivas apresentadas para a reforma do Estado.

O processo de descentralização de praticamente todos os programas sociais diretamente para os municípios, elevando de forma crescente suas funções e encargos, não é acompanhado de forma equivalente pela “descentralização de recursos em quantidade e qualidade, cujos fluxos são irregulares e discricionários, além de não respeitar as heterogêneas situações dos municípios” (SOARES, 2002, p.17). De acordo com Soares (2002), em muitos casos, essa descentralização tem provocado o desmonte de estruturas e equipamentos sociais federais e/ou estaduais pré-existentes, sem que as prefeituras sejam capazes de mantê-los ou substituí-los por algo equivalente.

Na década de 1990, tem-se como forma concreta de descentralização²⁸ entre os entes federados a aprovação da Emenda Constitucional nº14 (EC14/96) que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério –

²⁸ Este termo é entendido como a transferência para estados, Distrito Federal e municípios da responsabilidade de gerir diretamente as diferentes redes de escolas (OLIVEIRA, 2000, p. 84).

FUNDEF, regulamentado pela Lei 9.424/96²⁹, segundo o então Ministro da Educação, principal mentor do FUNDEF, “um instrumento crucial para garantir a equidade no acesso à escola num país tão heterogêneo como o Brasil” (SOUZA, 2005, p. 73). No entanto, sua principal característica tem sido a de permitir o “desembarque” da União do financiamento desse nível de ensino, com recursos orçamentários, transferindo essa responsabilidade aos estados, Distrito Federal e municípios. Paulo Renato Souza, todavia, destaca: “nosso maior mérito foi haver criado mecanismos e estímulos para eliminar o desperdício e os desvios de recursos que existiam nos estados e municípios, o FUNDEF foi o principal instrumento para isso” (idem, p. 202).

A Lei do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi desrespeitada desde a sua criação, através de Decreto do Presidente da República. O valor do custo/aluno anual estipulado ficou muito aquém do que seria o mínimo necessário, não atendendo nem mesmo o que previa a Lei. O Ministério Público e órgãos de controle externo e interno (Tribunal de Contas da União e Secretaria de Controle), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outros³⁰, defendem que o cálculo do limite mínimo deveria tomar como base a receita total do FUNDEF e o número de alunos de todos os estados e Distrito Federal, conjuntamente. O valor médio nacional resultante seria o valor referencial a ser observado na definição do valor mínimo nacional, não sendo permitida a adoção de valor inferior a esse valor médio calculado nacionalmente. O MEC leva em conta, para o cálculo do custo-aluno, a receita e o número de alunos, em cada estado isoladamente, sem intercomunicação com outro estado.

Dessa forma, têm-se 27 cálculos diferentes per capita, sendo o valor mínimo nacional fixado a critério do Governo Federal, um valor intermediário, entre o menor e o maior valor dos 27 estados; assim, há uma melhoria em relação ao per capita do estado com valor mais baixo. Por esta razão, a União acumulou, segundo a Confederação dos Trabalhadores em Educação – CNTE – uma dívida de mais de 12 milhões de reais junto aos estados mais pobres do país. médio

²⁹ Fundo composto em cada estado por 15% dos seguintes impostos: parcela do ICMS devida aos estados e municípios incluindo repasse da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), parcela do IPI Exportação devida aos estados e municípios.

³⁰ Relatório do Grupo de Trabalho MEC (Port. N.º 71.01.2003 e n.º 27.01.2003 e n.º 212, de 14.02.2003), Estudo sobre o valor mínimo do FUNDEF.

nacional resultante seria o valor referencial a ser observado na definição do valor mínimo nacional, não sendo permitida a adoção de valor inferior a esse valor médio calculado

De acordo com José Marcelino Pinto, “no âmbito de cada estado, o fundo deve provocar um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é per capita, enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação dos municípios” (PINTO, 2000, p.111). A partir da vigência do FUNDEF, o estado do Rio Grande do Sul, de 1999-2002 destinou recursos orçamentários para as prefeituras, na ordem de R\$ 495 milhões. O tensionamento por mais recursos aumentou no estado em decorrência das reformas nacionais. Os municípios buscando ampliar o número de alunos matriculados no ensino fundamental, para assegurar mais recursos do FUNDEF e, ao mesmo tempo, deixando de investir na educação infantil por falta de recursos.

Essa situação comprova o que afirma Romualdo Portela de Oliveira (2001), o “prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consiste em que o Governo Federal se desobrigue de gastar com o ensino fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e, concomitantemente, conseguir passar por um governo que priorizava esse nível de ensino” (OLIVEIRA, 2001, p.118).

Por outro lado, o FUNDEF, segundo José Marcelino Pinto (2000), está exercendo um forte efeito indutor da municipalização do ensino, praticamente em todo o Brasil. Para Arretche, o Ministério da Educação, no Governo Fernando Henrique Cardoso, tinha entre outros pontos de sua agenda de reformas, “o objetivo de promover a municipalização e valorização do ensino fundamental”(ARRETCHE, 2002, p.38). Analisa que essa meta deveria ser alcançada mesmo que em detrimento de outros níveis de ensino. Os dados do Censo Escolar do MEC (BRASIL, MEC, 1997 e 1999) apontam que as matrículas do ensino fundamental, na rede municipal, que representavam 37% das matrículas públicas em 1996, já respondiam por 47% em 1998, com um aumento relativo de 27%. No estado do Rio Grande do Sul, no período de 1995-1999, o governo desencadeou processo de repasse das escolas de ensino fundamental para os municípios. Essa medida é melhor explicitada no item 2.7 deste capítulo que trata da parceria e municipalização do ensino.

Para Vera Peroni (2003), apesar do discurso oficial, o autoritarismo expresso na emenda constitucional que instituiu o FUNDEF pode ser verificado pela centralização por parte do governo das decisões políticas e gestão e também em relação ao financiamento da educação, ao estabelecer que não mais compete aos municípios decidir sobre onde aplicar parte de seus recursos. Sendo assim, os municípios viram-se restringidos em sua autonomia, uma vez que a definição sobre a aplicação da totalidade dos recursos já está previamente estabelecida pela lei do FUNDEF.

Romualdo Portela de Oliveira analisa a centralização adotada no sistema de ensino, a qual tem por objetivo manter o controle do sistema e, ao mesmo tempo, obter informações para a formulação de políticas nacionais:

O outro pólo do processo que é a centralização da avaliação do sistema de ensino, manifesta-se pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis, tais como: Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM, Exame Nacional de Curso – ENC, reconhecido como Provão, e outros processos avaliativos adotados em nível federal e seus similares estaduais. Do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, ao centro do sistema, capacidade de “indução de políticas” (OLIVEIRA, 2000, p.78).

Conforme consta no artigo 9º da Lei 9394/96, parágrafo VI, a União incumbir-se-á de

Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino.

Este artigo da LDB enfatiza o papel avaliativo e definidor de padrões da União, transferindo para estados, Distrito Federal e municípios os encargos de gestão direta do sistema.

Para Romualdo Portela de Oliveira (2000), esse redirecionamento permite que quem define o que será examinado passe a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais fracassos na gestão direta.

Já Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação responsável pela implantação do sistema de avaliação, assegura:

A concepção dos instrumentos de avaliação guarda completa coerência com a concepção pedagógica que o ministério adotou em todos os seus programas, como

parâmetros curriculares da educação básica, a reforma do ensino médio ou as diretrizes curriculares da educação superior (SOUZA, 2005, p.116).

Vera Peroni, ao analisar os projetos educacionais resultantes da reforma do Estado, afirma que

Os mesmos apontam para um processo de centralização, por parte do governo federal, do controle ideológico da educação, através dos parâmetros curriculares e da avaliação institucional, e para um processo de descentralização de responsabilidades, inclusive desobrigando a União do financiamento da Educação Básica (PERONI, 2003, p.15-16).

Refere-se, de modo especial, aos projetos principais que envolvem a política educacional, como a avaliação institucional e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). Aponta a contradição centralização/descentralização, já que esses projetos foram centralizados como uma forma de controle, “mas ao mesmo tempo foram descentralizados, entendendo descentralização como terceirização e não como participação e controle social dos setores representativos da área educacional” (idem, p. 179).

Assim, tivemos uma aceleração da descentralização instituída pela reforma do Estado e, pela sua regulamentação via legislação, decretos, medidas provisórias, buscando adequar-se rapidamente às inovações do novo modelo “gerencial”. Marta Arretche considera que no Brasil as políticas sociais não estão no centro da legitimação política dos governos. Sendo assim, a descentralização dessas políticas passa a ocorrer por indução do governo federal. Conclui com a idéia de que “a descentralização das políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais” (ARRETCHE, 2002, p. 45). Segundo Arretche, a agenda de descentralização foi desenvolvida através de recursos e estratégias, como a aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, desfinanciamento de empresas públicas, estabelecimento de exigências para a efetivação de transferências federais.

O estado do Rio Grande do Sul integrou-se ao movimento nacional de reforma do Estado, em especial nas políticas educacionais. “Sua implementação revela que a capacidade de veto dos governos locais é bem mais reduzida do que supõe a teoria sobre o federalismo”

(ARRETCHE, 2002, p. 46). O estado neste período(1995-1998) tinha na sua administração um Governo cujo projeto seguia as mesmas diretrizes nacionais.

Aqui, como na proposição de reformas do Estado, “a lógica adotada é a da diminuição do ‘tamanho’ da estrutura das esferas administrativas do setor público e, por conseguinte, dos encargos e custos de manutenção de tais estruturas e dos serviços oferecidos” (ADRIÃO, 2001, p.65). Esse quadro se evidencia no estado do RS por medidas administrativas adotadas no período (1995-1998), como: terceirização de serviços públicos, municipalização do ensino e Programa de Demissão Voluntária (PDV) de funcionários públicos.

2.7 A DESCENTRALIZAÇÃO, AS PARCERIAS E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO RIO GRANDE DO SUL

No texto constitucional (1988), está prescrito que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (Federal, dos estados e municípios). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) reafirma o regime de colaboração como uma das diretrizes de organização do sistema de ensino. O Rio Grande do Sul, através a Lei 11.126/98, estabelece parcerias e colaborações para garantia de oferta, desenvolvimento e manutenção do ensino. Institui mecanismos que permitem a municipalização do ensino, prevê formas de colaboração e parcerias com instituições e comunidade de acordo com o que prescreve o Art. 5º:

IV – Instituição de Cadastro de colaboradores do Ensino, constituído de membros inativos do Magistério Estadual;

V – Estabelecimento de formas de colaboração voluntária da comunidade escolar; e

VI – Parcerias com a iniciativa privada, inclusive com o estabelecimento de relações de reciprocidade entre a concessão de incentivos financeiros e a destinação de recursos privados à educação pública estadual.

§ 2º - Os convênios de colaboração, quando voltados para a municipalização dos estabelecimentos estaduais de ensino fundamental, deverão prever o ressarcimento ao Estado das despesas decorrentes com seus recursos humanos, ficando os municípios igualmente responsáveis pelas despesas decorrentes da manutenção e dos investimentos dos referidos estabelecimentos.

§ 3º - Os municípios que assumirem estabelecimentos estaduais de ensino fundamental, igualmente responsabilizar-se-ão pela reposição dos recursos humanos necessários ao pleno funcionamento dos mesmos, à medida que houver vagas em virtude de

aposentadoria ou afastamento de professores e servidores estaduais, bem como pela designação da Direção das Escolas, após a sua vacância.

Respaldado pela Emenda Constitucional nº 14/96, pela Lei 9.424/96 (FUNDEF) e pelas Leis Estaduais nº 11.125/98 e 11.126/98, que instituíram o novo Plano de Carreira para o Magistério Público Estadual e dispõem sobre “mecanismos de parceria e colaboração” entre estados e municípios, o Governo do Rio Grande do Sul implementou a política de municipalização do ensino fundamental, tendo inclusive divulgado a proposta de repassar gradativamente, ao longo de cinco anos, a responsabilidade pelo ensino fundamental, sendo que o Governo estadual não ampliaria mais a sua capacidade de atendimento à demanda, responsabilizando-se pelo repasse de recursos financeiros aos municípios. Esse processo atingiu 349 escolas em 91 municípios no período de 1995 a 1998 (Fonte: relatório DAM /SE,1998).

De acordo com Lucia Neves, o FUNDEF realiza, no dizer de vários “dirigentes municipais de educação ‘uma municipalização na marra’ e, ao mesmo tempo, atinge perigosamente o pacto federativo, uma vez que contribui para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar” (NEVES, 1999, p. 138).

Conforme observa Marta Arretche, a municipalização do ensino fazia parte da estratégia de descentralização de serviços adotada por Fernando Henrique Cardoso: “a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como se operou uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental” (ARRETCHE, 2002, p.31).

Os convênios de municipalização assinados no estado incluíam, a cedência provisória dos bens móveis e imóveis onde funcionavam as escolas estaduais, a transferência do controle gerencial da escola e o gerenciamento dos recursos humanos ao município, prevendo ressarcimento ao estado dos valores pagos a partir da vigência do FUNDEF³¹.

³¹ Decreto Nº 37.290, de 10 de março de 1997 estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino e dá outras providências.

O município de Venâncio Aires³² foi pioneiro – funcionando como uma espécie de “modelo” a ser seguido – tendo o estado, ao mesmo tempo, repassado todas as escolas de ensino fundamental, da rede estadual, para a administração do município; ao todo foram 37 escolas. O método de municipalização foi autoritário, pois as comunidades escolares apenas foram informadas do convênio assinado entre governo do estado e prefeitura. Essa medida não foi bem aceita, uma vez que as comunidades não aceitavam passar suas escolas para a administração municipal.

O desrespeito para com as comunidades e com os trabalhadores das escolas ficou evidente, uma vez que não participaram dos acordos firmados entre os entes, estado e município, fato que pode ser evidenciado nos termos constantes do memorando encaminhado pela Delegacia Regional de Educação às escolas de Venâncio Aires:

Ao cumprimentá-lo (a) cordialmente, informamos que sua Escola está municipalizada. Portanto, eventuais compras já realizadas, com vistas ao repasse, pedimos que seja administrada com a verba do MEC.(...) Outrossim, informamos que a contar de 24.02.97, data da Portaria que transforma a escola em Escola Municipal, o Diretor cessa sua atuação como Diretor Estadual; conseqüentemente cessa sua Gratificação de Direção (GD). A nova indicação do Diretor será feita pelo município conforme sua legislação (Memo. Circ. GAB/ Dec./n° 29/97, de 04 de março de 1997).

Houve mobilização crescente no município, incluindo audiências públicas, caminhadas, reuniões com o poder público municipal e Câmara de Vereadores na tentativa de reverter o processo, fato que na época não se concretizou.

Sérgio Haddad observa:

em um contexto de restrição dos gastos sociais, este movimento de municipalização vem se dando muito mais como um jogo de empurra do que propriamente através de uma política articulada de colaboração entre as diversas instâncias de Governo (HADDAD, 1998, p.48).

Em âmbito estadual, o tema da municipalização do ensino sempre foi controverso, ocupando espaços importantes nas agendas das Federações das Associações dos Municípios (FAMURS, AGM), da união dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME –RS), e do

³² Município situado a 130 Km da capital Porto Alegre, com uma população de 65.495 habitantes, emancipado em 1891.

Centro dos Professores do Rio Grande do Sul (CPERS/Sind). A discussão envolvia centralmente a distribuição de encargos entre estado e municípios. Evidentemente que as posições não coincidiam em todos os aspectos, uma vez que o CPERS/Sind, havia firmado posição contrária à municipalização do ensino, uma luta que se desenvolveu no estado desde os anos 80 do século passado, com nuances diferenciadas nesse período particular de alteração do papel do estado nos anos 1990, tendo por parte do sindicato uma preocupação maior com a possibilidade de o estado desobrigar-se com a responsabilidade no repasse dos recursos, fragilizando assim a oferta e qualidade do ensino. Esse processo gerou debates e mobilização dos professores e funcionários da rede pública estadual, envolvendo as comunidades escolares.

Da parte das entidades – FAMURS E UNDIME – procuravam orientar os municípios em relação às medidas de expansão de suas redes. Como sintetiza Farenzena: “o município, ao avaliar a possibilidade de assumir matrículas da rede estadual, considerasse a capacidade que teria de oferecer um ensino como padrão mínimo de qualidade (...) por ocasião do período de implantação do FUNDEF, um gasto aluno “ideal” maior do que aquele disponibilizado pelo FUNDEF” (FARENZENA, 2002 p.7).

A partir de 1999, com a nova gestão no estado, a municipalização do ensino foi suspensa, e a relação com os municípios ocorreu de acordo com as definições do Grupo de Assessoramento³³, evidentemente sempre de acordo com o que prescreve a legislação e promovendo as negociações e consenso possíveis, resultantes do diálogo instituído no processo mais amplo de participação popular na gestão administrativa.

2.8 INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ALGUMAS IMPLICAÇÕES

A análise produzida sobre a década de 1990 mostra que ocorreu um movimento nacional articulado pelo Governo, visando promover reformas estruturais no ensino, mudanças que, na essência, buscavam atender às medidas de ajuste fiscal e às exigências das agências

³³ Lei N° 10.576/95 e Lei 11.126/98 – ambas prevêem Grupo de Assessoramento constituído por representantes da administração pública estadual e da entidade representativa das associações de municípios do estado (FAMURS), com atribuições, tais como: 1) definição do coeficiente relativo à capacidade de atendimento do estado e municípios,

multilaterais de fomento e financiamento. Os alicerces dessas políticas têm como princípios a universalização, a descentralização, a municipalização, a participação das comunidades na gestão das escolas, maior controle social do gasto público e dos resultados educacionais, além da definição de critérios justos e objetivos para a distribuição e o repasse de recursos. Como pode se verificar, os termos utilizados para expressar os princípios em nada diferem das propostas democratizantes reivindicadas pela sociedade; no entanto, a diferença se verifica quando da sua materialização nas políticas dos governos.

Esse movimento, como parte da estratégia geral de reestruturação do movimento do capital, teve influência de organismos internacionais responsáveis pelo financiamento de políticas de desenvolvimento para o Brasil. Haddad, ao analisar os documentos produzidos pelo BIRD e o BID³⁴ em relação ao Brasil, conclui que os mesmos se manifestam favoráveis às políticas de ajuste fiscal e desenvolvimento realizadas pelo governo brasileiro. Destaca manifestações de apoio do BIRD e BID ao projeto do governo na área econômica, política e social, quando afirmam que a equipe responsável, no governo, pela organização e reforma do Estado Nacional, realiza um trabalho de integração satisfatória às regras da economia mundial:

O Brasil claramente adotou uma nova visão de desenvolvimento – incorporando reformas para o crescimento estável e sustentado, com redução da pobreza e o aumento da equidade – que está sendo fortemente reduzido na agenda de políticas de uma administração cujos resultados são os melhores de uma geração (HADDAD, 1998, p.43).

Evidencia-se, em diferentes momentos, a sintonia entre a proposta do Banco e a opção do governo brasileiro; o BIRD enfatiza que o Banco espera que o apoio à educação seja o principal impulso de sua estratégia do país, da seguinte forma:

O Banco desenvolverá 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 Banco apoiará os esforços do governo para obter esses resultados através de um aumento do tempo de instrução e qualidade de ensino, incluindo aumento de oportunidades de aprendizado para os pobres. Isto vai exigir uma definição melhor da transparência nas

2) definição de um valor padrão de gasto-aluno-ano, tendo como princípio sua aferição com base em padrões unitários de qualidade, 3) definição de regras para execução de convênios de colaboração entre estado e municípios.

³⁴ Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento englobam o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o conglomerado do Banco Mundial (BM), ele mesmo composto por um conjunto de cinco Instituições: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), A Corporação Financeira Internacional (CFK), a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMG), o Centro Internacional para Conciliação de Divergência no Investimento (CICDI).

contas nos níveis nacional e subnacional (estadual), um aumento na participação do setor privado e da sociedade civil na educação e no melhor gerenciamento das escolas (BIRD, 1998, p. 123, item 52).

Como se pode verificar, a política do Banco incluía os estados membros da federação. As determinações articuladas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, junto aos Bancos Multilaterais, extrapolavam o âmbito do governo federal, tratando de questões fora de sua governabilidade, pois diziam respeito aos estados e municípios, que não foram consultados nem tiveram oportunidade de aprovar o Acordo em suas instâncias legalmente constituídas: Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores:

Portanto, FMI e BMDs respaldam ações do governo que ferem o pacto federativo e, assumem postura a favor do governo federal, contra estados brasileiros, agredindo a soberania do País e a autonomia de seus níveis de administração. (...) o governo federal força os estados e municípios a se subordinarem à mesma política econômica, honrando necessária e prioritariamente suas dívidas” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p. 19).

José Marcelino Pinto (2002) destaca o prestígio do então Ministro da Educação do Brasil, Paulo Renato (1995-2002), junto aos organismos internacionais, aliado ao amplo apoio do Presidente Fernando Henrique Cardoso, condição essa que possibilitou a aprovação de vários instrumentos que estruturam e organizam o sistema educacional brasileiro. Alterações de forte impacto no financiamento da educação, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a Emenda Constitucional 14 que, entre outras medidas cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001).

2.9 A INSERÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL NO CONTEXTO DAS REFORMAS

O estado do Rio Grande do Sul como um dos entes federados, integrado no contexto nacional (onde estavam ocorrendo alterações na forma de organização e intervenção do Estado) e no processo mais geral de globalização financeira, não ficou imune, como pode se evidenciar pelos programas e medidas governamentais adotadas em nível local e pelas ações decorrentes das políticas implementadas em âmbito nacional.

Em conformidade com o documento “Memorando de políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de longo prazo do Estado do Rio Grande do Sul”, assinado pelo Governador Antônio Britto (BRASILIA, abril/1998), ocorreu um processo ofensivo de privatizações de setores estratégicos³⁵ – como a Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).”Com o estado naquele momento numa crise fiscal, a solução encontrada foi a venda do patrimônio público representado por empresas estatais de energia, telecomunicações e outras” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 80). De acordo com esse estudo, havia por parte do Governo uma avaliação negativa da gestão estatal das referidas empresas; pensava-se que privatizadas seriam mais eficientes e investiriam mais. Assim, com as privatizações, gerava-se recurso para o projeto do Governo e melhorava-se a performance das empresas da área de infra-estrutura.

Parte dos recursos da privatização da CEEE foram alocados no Programa de Reforma do Estado³⁶. Com os recursos oriundos da privatização da CRT, o Governo constituiu um Fundo de Aposentadoria, depositando R\$ 625 milhões. De acordo com o relatório do Governo, “os recursos oriundos deste processo de privatização deram suporte para a implementação de uma política tributária de atração de investimentos privados. Neste sentido, foram ampliados os benefícios existentes (como, por exemplo, o FUNDOPEM), criados novos instrumentos, como os utilizados para atrair a General Motors” (SEFAZ, 1998, p.39).

Essa ofensiva ocorria conjuntamente com as iniciativas federais, as quais determinavam a privatização de setores estratégicos e de serviços em todas às instâncias de organização do Estado brasileiro. O documento, memorando mencionado, expressa o compromisso com a redução de gastos com o quadro de servidores do estado e prevê a municipalização do ensino fundamental, “os governos estaduais viam nesta estratégia uma alternativa atraente, seja para reduzir o déficit público, seja para arrecadar recursos, que poderiam ser empregados com maior liberdade alocativa” (ARRETCHE, 2002, p.350).

³⁵ Para Noam Chomski, as privatizações são justificadas, antes de tudo, por uma razão política, que é a diminuição dos espaços públicos, das possibilidades de participação da sociedade no controle dos bens públicos (Fórum Social Mundial, 26.01.2003).

³⁶ O Programa de Reforma do Estado foi instituído pela Lei Estadual 10.607 em dezembro de 1995 e alterado pela lei Estadual nº 10.893/97.

O Governo do Estado, neste período, também concedeu incentivos fiscais a grandes empresas multinacionais, como os investimentos à General Motors (GM), beneficiada com 253 milhões, com longo período de carência, isenção de impostos e sem cobrança de juros, além do compromisso do estado em garantir obras de infra-estrutura para instalação da fábrica em Gravataí /RS- R\$ 200 milhões (SEFAZ, 1999). Compromisso que se estendeu além do período de Governo Britto, obrigando o Governo Olívio Dutra a concluir obras de infra-estrutura da GM com recursos do orçamento do estado. Romualdo Portela de Oliveira , exemplifica como ocorrem as concessões e quais são seus objetivos:

(...) os incentivos fiscais são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos. Concede-se um abatimento, ou mesmo isenção, por um determinado período de tempo, de certo tributo a fim de que investimentos sejam feitos pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse. Este é tipicamente um “incentivo fiscal” com vistas a induzir à industrialização da região. Uma modalidade de incentivo semelhante é a chamada “renúncia fiscal” quando o governo “abre mão” de cobrar impostos como forma de estimular determinado comportamento” (OLIVEIRA, 2001, p.95).

No mesmo período,1997, ocorreu a renegociação da dívida do estado com a União, passando a comprometer 13% da arrecadação, devendo chegar progressivamente a 17%, situação que contribui, ainda hoje, para o agravamento da crise do estado, dificultando até mesmo a manutenção dos serviços essenciais (SEFAZ, 1999) ³⁷. (...) “em 1985 e 1995, as dívidas estaduais somavam 21 bilhões e 97 bilhões de reais, respectivamente. Os sucessivos governos centrais tentaram enquadrar os estados em pactos de renegociação das dívidas, redundando em fracasso ou renegociações, que não contemplaram parte significativa do valor devido” (ABRUCIO e COSTA, 1999). Para o Governo, no seu balanço de gestão, “Outro aspecto importante foi o processo de renegociação entre o estado e o Governo Federal, com relação à dívida pública estadual. Inserido em um contexto nacional de ajuste fiscal dos estados, o Rio Grande do Sul desenvolveu sua negociação, que faz parte do Programa de Ajuste Fiscal de Longo Prazo do estado do Rio Grande do Sul³⁸(SEFAZ, 1998, p. 40). Esse período se caracterizou por muitos conflitos entre governo do estado com sua bancada de apoio (que constituía maioria na Assembléia Legislativa) e a sociedade organizada, representada pelo movimento sindical do setor

³⁷ Lei Federal nº 9.496/97 e Protocolo referendado pela Resolução nº 104/96 do Senado Federal.

³⁸ Estabelecido em consonância com a Lei Federal nº 9.496/97 e Protocolo referendado pela Resolução nº 104/96 do Senado Federal.

público e privado, os movimentos sociais do campo (MST, Pequenos Agricultores, Mulheres, Movimento dos Atingidos pelas Barragens) .

Havia na sociedade uma insatisfação também, pela forma como o Governo encaminhava as privatizações, valendo-se do apoio “incondicional” da maioria parlamentar, impondo alterações profundas na estrutura do Estado. Mudanças essas que não foram em nenhum momento apresentadas à sociedade, nem mesmo no processo eleitoral que elegeu o Governo Antonio Britto (1994). Este clima de disputa e polêmica, governo X oposição, se pode constatar em declarações feitas ao Jornal Zero Hora pelo então Governador: “A oposição usa uma tática suicida – estamos promovendo uma profunda reforma no estado, recuperando a capacidade de investimentos” (ZERO HORA, 3/8/97, p.16). Essa reportagem tratava do episódio ocorrido na semana anterior, a ocupação do plenário da Assembléia Legislativa pelos funcionários públicos e representantes de movimentos sociais contrários à privatização da CRT. Em outra reportagem, na mesma data, 03 de agosto de 1997, o Governo Britto reclama da morosidade da reforma administrativa e do cumprimento da Lei Kandir (que prevê a compensação aos estados pela chamada desoneração das exportações), fala da greve dos policiais, das ocupações pelos trabalhadores de terras e de fábricas que ocorriam simultaneamente no RS. (FOLHA DE SÃO PAULO, 3 de agosto de 1997, p. 1-12) . Essas declarações revelam o quadro de tensionamento entre governo e setores organizados contrários às reformas em curso.

2.10 A MATERIALIZAÇÃO DESSE PROCESSO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL

No âmbito nacional, neste período, estavam ocorrendo mudanças visando redesenhar o papel do Estado, sua relação política e de representação da sociedade civil e, especialmente, alterando a sua forma de intervenção social. Conforme Farenzena:

o projeto de reforma tem no horizonte a modernização da sociedade para o qual concorre a representação da ampliação/universalização-focalização/igualização da educação escolar pública, através da ação direta e abrangente do estado e da coordenação nacional da União e da gestão regulatória ou tutelada do sistema educacional, com a formulação tecnocrática de instrumentos de planejamento e de controle da política e das ações educacionais e centralização das decisões no órgão

federal do sistema. (...) “a reestruturação produtiva, o ajuste fiscal, a redefinição do papel do Estado e as opções de inserção no capitalismo mundial, conferiram à reforma um tom de organicidade (FARENZENA, 2003, p. 2).

O estado do Rio Grande do Sul (1995-1998) foi pioneiro na busca de financiamento para a implementação das reformas do Estado e no processo de privatização, tido como referência pelo Governo Federal. Conforme consta no documento do BIRD (1998) item 60, “ o Banco aprovou recentemente um empréstimo para Reforma do Estado para o Rio Grande do Sul”. Na educação, as medidas legais de gestão administrativa-pedagógica mostram a adesão da Secretaria de Educação aos projetos que foram disseminados pelo Ministério de Educação. Entre as medidas destaca-se a instituição de programas e projetos como:

Avaliação da produtividade docente: Prêmio Produtividade

Dentre as medidas de adequação às reformas nacionais na educação implementadas aqui no estado, têm-se a adoção da avaliação da produtividade docente – Prêmio Produtividade, instituída pela Lei nº 11.125/98, destinada à remuneração dos membros do Magistério Público Estadual, conforme consta no parágrafo único da Lei nº 11.126/98. “ O Prêmio Produtividade Docente a ser instituído não constituirá vencimento para os efeitos legais, não se incorporando aos vencimentos ou aos proventos”. Os critérios previstos em Lei para obtenção do Prêmio Produtividade Docente estão definidos no Art. 26:

§ 1º - Prevê que o Programa de Produtividade Docente introduz mecanismos de incentivo à atividade profissional, visando à obtenção de resultados concretos de melhoria do desempenho dos professores, que possibilitem a redução dos desperdícios relativos à capacidade potencial dos recursos humanos e financeiros, bem como o estímulo à projetos inovadores.

§ 3º - O Comitê de Avaliação de Produtividade Docente estabelecerá, mediante regulamento, os requisitos e as formas de participação dos professores no programa, e determinará metas anuais a serem atingidas, em consonância com as estabelecidas pelo Conselho Escolar do respectivo estabelecimento de ensino, para a consecução dos objetivos da política educacional.

§ 4º - Como estímulo aos professores e reconhecimento do trabalho daqueles que atingirem as metas determinadas anualmente, será conferido, individualmente, um Prêmio Produtividade Docente, no valor de seu vencimento básico do mês de março do exercício subsequente ao da avaliação, a ser pago, neste exercício subsequente, em duas parcelas, no mês de abril e de maio. Constam como pré-requisitos, para a participação

dos professores no Programa: “I. cumprimento integral de sua carga horária em sala de aula; II. índices de evasão e III. quantidade mínima de alunos atendidos por turma”.

Ainda, no Anexo II da mesma Lei, ao referir-se à distribuição da carga horária dos docentes, com base na oferta de trabalho, estabelece como regra:

Item 4. Anualmente, no caso de existência de hiatos positivos, ou acima de paradigma aceitável, será estabelecida meta de racionalização no sistema de ensino, de forma a obter-se uma melhor relação de equilíbrio entre oferta de horas-trabalho e demanda escolar, mediante redução de cargos disponíveis e/ou aumento das horas-trabalho médias semanais (LEI N°11.125/98, ANEXO II).

A adoção de mecanismos de avaliação e produtividade, para Souza e Oliveira (2003), induz a procedimentos de competitividade entre escolas e sistemas, sendo garantida pela associação entre desempenho e financiamento, “podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino, que até pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas (SOUZA E OLIVEIRA, 2003, p.875). Consideram que a avaliação ‘legítima valorações’ para melhorar *rankings*, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala”. Concluem também ser esta uma das “formas de gestão ancoradas na lógica do mercado” (Ibid., 2003, p.876). A vinculação à lógica mercantil se evidencia pelo mecanismo de estabelecimento de metas de produtividade docente, etapas de execução, flexibilidade e ajustes para assegurar maior rendimento com menores investimentos.

Essa medida fazia parte da estratégia de redução de gastos para ajustar, “racionalizar” recursos humanos, pelo entendimento que o estado do Rio Grande do Sul possuía, na época, a menor relação entre o número de professores e alunos regularmente matriculados na rede – média de quinze alunos por professor – dados do DINF/DEPLAN/SEC/98, incluindo professores contratados e contratos emergenciais.

Admite-se a partir das análises já produzidas que os objetivos da instituição dos processos de controle e hierarquização do desempenho individual e das escolas adotados no Brasil e no Rio Grande do Sul estão associados também, à noção de “quase-mercado”: “os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a esta lógica são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros” (SOUZA e OLIVEIRA, 2003, p. 877).

A aplicação da avaliação docente e a adoção de prêmios encontram respaldo nas recomendações da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL³⁹: para melhorar a qualidade da educação, uma das formas de estímulo seria a premiação das escolas e professores que tivessem um desempenho considerado satisfatório:

“Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción. Éstas implican modificaciones cualitativas de los sistemas educativos, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño, y vínculos más estrechos con las empresas y mercado laboral. Para ello es conveniente crear un sistema de incentivos adecuados, entre otros los exámenes nacionales de rendimiento escolar, el apoyo a las iniciativas innovadoras en las escuelas, los concursos que premien los aportes al mejoramiento de la calidad y los incentivos financieros a las escuelas y a los docentes que logren mejorar el rendimiento de sus estudiantes” (CEPAL, 1997, p. 19).

A partir de 1999, com a nova gestão, a avaliação externa estadual foi suspensa. O debate sobre o quadro educacional, envolvendo os critérios de qualidade político-administrativo-pedagógico, passou a ser tratado de forma integrada em todas as instâncias do sistema educacional, envolvendo as comunidades escolares, as Coordenadorias Regionais de Educação e a Secretaria de Educação. Os espaços amplificados de discussão ocorreram no Movimento da Constituinte Escolar, nos fóruns e encontros educacionais e no Orçamento Participativo. A descrição e análise dessas alterações desenvolvidas no período de 1999 a 2002 serão apresentadas no capítulo seguinte.

Programa Adote uma Escola

Como parte da estratégia em curso na área da educação o Programa Adote uma Escola - instituído pela Lei 11.126/98, “objetivava a melhoria e a manutenção das escolas da rede de ensino estadual e o atendimento ao aluno carente, mediante a captação, junto à comunidade escolar, de prestação de serviços, de recursos financeiros e materiais”. A parceria com a iniciativa privada estava prevista pela adesão de empresas ao Programa e pelo comprometimento das empresas participantes do Programa Fundo de Apoio às Empresas (FUNDOPEM). Esse programa foi adotado pelo Governo Antônio Britto (1999-2002) para beneficiar, prioritariamente, grandes empresas privadas do setor automobilístico, fumageiras e de

³⁹ CEPAL: organismo das Nações Unidas, criado em 1949 e sediado em Santiago do Chile – com objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina, incorporou posteriormente os países do Caribe, como também o objetivo de desenvolvimento social.

metalurgia, prevendo isenções de impostos e desonerações fiscais. Muitos tensionamentos foram gerados em função desse programa, uma vez que destinava-se a grandes investimentos, em que os recursos públicos eram centralizados em detrimento de projetos de cunho social, que poderiam ser desenvolvidos no estado. Estas empresas estariam assumindo, como “responsabilidade social”, a adoção de escolas, ou simplesmente, oferecer alguma espécie de contribuição. Em 1999, o Governo estabeleceu outros critérios para obtenção de recursos através do programa FUNDOPEM⁴⁰. As mudanças propostas visavam contemplar especialmente os setores no estado, cujos investimentos se voltassem à geração de emprego, representassem áreas estratégicas para o desenvolvimento (cadeias produtivas), produtos gaúchos e respeito às normas de preservação ambiental.

Para Gaudêncio Frigotto, “as apelativas e seqüenciais campanhas de ‘adote uma escola’, ‘amigos da escola’, ‘padrinhos da escola’ e, depois, do ‘voluntariado’, explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas” (FRIGOTTO, 2003, p. 115).

Evidencia-se que essas medidas fazem parte do raciocínio neoliberal que admite a idéia de que se cada empresário adotasse uma escola, o sistema educacional melhoraria quase de forma automática, graças aos recursos financeiros que os “padrinhos” distribuíam e aos critérios de alta produtividade e competência que seriam garantidos no processo educacional.

Os mecanismos vão desde doações espontâneas, até a adoção de escolas por empresas e o incentivo ao programa “amigos da escola”. Para Montañó (2003), as ações voluntárias estão dentro do chamado Terceiro Setor e, portanto, fazem com que a sociedade civil desenvolva atividades antes atribuídas ao Estado, tornando-se funcional para o neoliberalismo”. Observa-se a mesma lógica das campanhas nacionais, disseminadas nas redes de comunicação: “Amigos da Escola”, sustentada pelo voluntariado, passando a substituir o papel do Estado na garantia do direito à educação.

No Programa “Adote uma Escola” instituído em lei, bem como na regulamentação de toda a política educacional desenvolvida, pode-se verificar uma tendência à redução da responsabilidade do Estado, jogando para setores ou para indivíduos, a responsabilidade por

⁴⁰ Decreto governamental 39807/99 – Resolução Normativa n° 01/99.

iniciativas, através da ajuda mútua, solidariedade e voluntariado para garantir educação e qualificação.

Este capítulo tratou do movimento mais recente do capital para superação da sua crise, as reformas do Estado e redefinições do seu papel, as mudanças ocorridas na educação como consequência desse processo geral de alterações na estrutura do capital. A inserção e adesão do estado como parte do sistema federativo, a política desenvolvida em nível nacional, destacando também as medidas concretas materializadas na educação no estado e no Brasil nos anos de 1990. O próximo capítulo compreende a investigação, trazendo elementos, dados, descrevendo os principais projetos e ações desencadeados pela Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul no período de 1999-2002.

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO OLÍVIO DUTRA: CONTEXTO, CARACTERIZAÇÃO E O PROCESSO DESENVOLVIDO NO PERÍODO DE 1999 A 2002, NO ESTADO RIO GRANDE DO SUL

Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade. Não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, mas sob aquelas circunstâncias com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas do passado.

Marx

Este capítulo apresenta a política educacional desenvolvida no Governo Olívio Dutra, tendo como ponto de partida a contextualização da realidade encontrada no estado, trazendo dados e elementos que configuram a vinculação com o projeto de desenvolvimento macroeconômico e as reformas do Estado em curso no Brasil. Mostra a situação das finanças públicas, a política de privatização, de incentivos fiscais, de redução de investimentos nos serviços públicos desenvolvida no governo anterior, apresenta a proposta de uma nova matriz tributária como iniciativa da gestão em estudo, visando ampliar a capacidade de investimentos do estado em políticas sociais. Descreve a estrutura e o quadro educacional encontrado na Secretaria de Educação, órgão responsável por 49% dos funcionários públicos e 25% do orçamento do estado - um serviço público constitucionalmente obrigatório, atendendo a um número significativo de pessoas por um período prolongado.

Como estratégia de mudança na gestão do estado, destaca a opção política do governo pela democracia direta, através do Orçamento Participativo, substitui a centralização administrativa pela participação popular na formulação, controle e fiscalização na aplicação de recursos públicos do estado. A política pública aqui estudada estava inserida em um projeto governamental que apontava para a necessária construção de um outro modelo de sociedade menos desigual e mais solidário. Compreendia como fundamental a participação do cidadão nas decisões políticas para fazer-se sujeito do processo democrático.

O movimento Constituinte Escolar na área da educação é destacado como processo de articulação de todas as políticas desenvolvidas na SE, atuando em sinergia com o Orçamento Participativo do estado, constituindo-se em espaço de mobilização social, de incorporação dos

sujeitos no processo de decisão para a definição dos princípios e diretrizes da educação pública do Rio Grande do Sul.

Apresenta-se neste capítulo a concepção de educação e os eixos do programa de governo que orientaram o planejamento e execução das políticas públicas educacionais de 1999 a 2002, enfocando as contradições, relações, limites e avanços evidenciados nas práticas concretas. Os eixos estruturantes do programa de governo vêm acompanhados das medidas e ações governamentais que foram se consolidando ao longo do período. Para tanto, recorreram-se a fontes primárias e secundárias de informação: documentos oficiais, planos e relatórios, materiais pedagógicos, trabalhos e teses que estudaram este período, demarcando as políticas educacionais implementadas por esse governo. A ênfase recai sobre as políticas e ações que melhor ilustram os enfrentamentos, contradições e avanços alcançados no desenvolvimento da política educacional proposta por um Governo Popular no espaço de poder regional que integra uma estrutura federativa de estado estruturada e funcionando a partir das regras do capital. Estabelece relações com as questões analisadas no capítulo anterior: o movimento mais geral do capitalismo na sua fase atual de acumulação e a reforma do Estado, mencionando por vezes elementos mais gerais da política adotada em âmbito nacional, por entender que direta ou indiretamente interferiram no desenho das políticas educacionais desenvolvidas no Rio Grande do Sul.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O estado do Rio Grande do Sul, segundo o Censo Demográfico de 2000, possuía uma população de 10.187.842 habitantes, o que representava 6% da população total do Brasil, que era de 169.799.170 habitantes.

Na década de 1970, 53,71% dos gaúchos viviam em áreas urbanas, enquanto a taxa em nível nacional era de 55,98%. Na época, a taxa de urbanização, no estado, estava em 2,67% abaixo da nacional. Em 2000, ela passou para 81,65% e, no Brasil, para 81,25%. Em 30 anos, o Rio Grande do Sul teve um fluxo migratório significativo da população rural para áreas urbanas, ou seja, de 10.187.789 habitantes, 8.317.984 residem em centros urbanos. Apenas 1.869.814, o que representa 18,35% da população, permanece no campo (CENSO IBGE, 2000). A tendência

de estabilização tem se verificado no último período, conforme análise apresentada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS, 1999).

Esse fluxo migratório para as cidades (FEE, 1999) gerou inúmeros problemas, elevando o custo social não priorizado pela maioria dos governos, responsáveis pelo desenvolvimento de políticas de estímulo à monocultura em grandes propriedades voltadas à exportação pela falta de incentivos e crédito para manutenção e produção nas pequenas propriedades rurais; ausência de políticas de infra-estrutura nas áreas sociais dificultaram a sobrevivência no campo.

Em relação à produção, enquanto em 1970 a agropecuária respondia por 19,6% do produto estadual (11,5% no Brasil), em 1989 essa participação alcançava apenas 9,5% (7,6% no Brasil), convergindo para a média nacional (FEE – NCR, 1990). A agricultura e a indústria regionais tiveram grandes ganhos de produtividade, refletindo um processo de modernização, enquanto a sociedade gaúcha tornava-se predominantemente urbana. “Tendo a economia gaúcha uma dinâmica cada vez mais similar à economia nacional, ela vive de forma semelhante a crise dos anos 1980, embora as oscilações da taxa de crescimento, tanto para cima como para baixo, sejam de maior amplitude” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 25)⁴¹.

Nos anos 90 do século passado, o desempenho da indústria gaúcha tem sido igual ou superior ao da indústria paulista e à média nacional: “considerando os doze anos entre 1986 e 1998, o crescimento médio anual da indústria de transformação foi de 1,22% no RS, alcançando 0,59% e 0,99% em São Paulo e no Brasil, respectivamente”(PASSOS e LIMA, 2000, p. 121).

O estado do Rio Grande do Sul, com mais de 8% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional ocupa uma condição econômica intermediária ao lado de Minas e do Rio, entre o centro paulista e a periferia do Norte e Nordeste. A partir de 1998 até 2001, o crescimento do PIB gaúcho alcançou a taxa média anual de 2,5%, enquanto que o PIB nacional foi de 1,7%⁴². Nestas condições, a compreensão do governo (1999) era de que o estado poderia cumprir importante papel na disputa com o projeto nacional, no período em que passava a ser contraponto na cena política brasileira, demonstrando “a capacidade de construção de outra política e um outro modelo” (SEMINÁRIO DE GOVERNO, 1999).

⁴¹ Trabalho de pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS, 2002).

⁴² Dados do IBGE para o PIB do Brasil e da FEE para o PIB gaúcho, com estimativas preliminares para os dois últimos anos.

3.2 O SETOR PÚBLICO ESTATAL – CRISE FINANCEIRA

As mudanças estruturais por que passava o Estado brasileiro, como já vimos no capítulo anterior, também ocorreram no Rio Grande do Sul; assim, de 1995 a 1998, o instrumento de execução das ações de governo, o aparelho estatal passava por um processo de desestruturação. A privatização de estatais, a concessão de serviços públicos, o Programa de Demissão Voluntária dos servidores públicos (PDV)⁴³ – 15 mil servidores demitidos em áreas importantes: saúde, segurança e educação (SEFAZ, 1998) – levaram a redução da capacidade de intervenção do estado na área social, econômica e de infra-estrutura. Esse quadro faz parte da estratégia do governo federal e gera dificuldades para o estado, conforme afirma Abrucio:

O governo federal incentivou os estados a fazer programas de demissão voluntária (PDVs), inclusive financiando-os (...) Há dois grandes problemas nos PDVs realizados pelos estados (...) saem bons funcionários com salário razoável, fica a massa de servidores com baixíssimos rendimentos e as categorias com alta remuneração. (...) Isso ocorreu em virtude de predomínio do ângulo financeiro sem pensar em reconstruir as instituições estaduais (ABRUCIO, 1998, p. 188).

“A aliança estratégica do Governo Antônio Britto com o governo central impediu o Governo Britto de engrossar o coro dos que constatavam o prejuízo da política macro-econômica para o RS” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 82). A adesão não crítica o levou a reproduzir no RS o desdobramento da política neoliberal para o estado, isto é, o encolhimento do estado, privatizações, apoio ao grande capital, segundo Schmidt e Herrlein Junior.

A estratégia financeira do estado se resumia à venda do patrimônio para pagar as despesas normais da máquina pública. Ingressaram nos cofres públicos R\$ 5 bilhões da venda do patrimônio público (CRT, parte da CEEE), equivalente a receita líquida do estado de um ano inteiro. Sem os recursos das privatizações, o estado teve um déficit de 1,4 bilhão em 1998, escondeu o déficit orçamentário sem gerar o equilíbrio das finanças públicas, deixando uma significativa dívida pública, que passou de 4,4 bilhões em 1994, para R\$ 13,4 bilhões no final de 1998 (SEFAZ, 1999). De acordo com o periódico “Finanças do Estado/1998”, nesse período de Governo (1995-1998), “As Receitas de Capital observaram um desempenho altamente positivo principalmente pelo aumento do ingresso de recursos relativos à privatização de empresas

⁴³ Para custear o PDV, foi necessário contrair um empréstimo de 150 milhões junto à Caixa Econômica Federal (Fonte: Relatório SEFAZ/ 1998).

estatais, responsáveis por 48, 29% do total das Receitas de Capital em 1997”(SEFAZ- 1998, p.48). A justificativa do Governo à época para as privatizações, era de que as mesmas gerariam recursos para desenvolvimento do seu projeto e melhorariam a performance das empresas na área de infra-estrutura.

No caso da telefonia, de acordo com estudos realizados pela Comissão de Serviços Públicos da Assembléia Legislativa do estado (AL/RS.1999), grande parte do investimento que serviria de base para a expansão posterior do setor já havia sido feita quando a empresa ainda era estatal. A disponibilidade de caixa para investimentos posteriores está associada aos aumentos de tarifa muito superiores à evolução do índice de custo de vida (1999 a 2001 o ICV/DIEESE foi de 108,2% e os valores da tarifa oscilaram no mesmo período, conforme o serviço de telefonia prestado, de 422,32% a 372,30%). O mesmo estudo aponta que, no setor elétrico, as empresas privadas se situaram na área da distribuição, e os investimentos necessários para evitar o colapso que se anunciou em janeiro de 1999 eram na área de geração e transmissão de energia. Estes investimentos foram feitos no governo seguinte pela CEEE-estatal, que manteve sob seu controle parte da distribuição e geração da energia, assim como a totalidade da transmissão.

Constata-se que o processo de privatização que se desenvolve nos estados, como parte da reforma do Estado ocorre num contexto de enorme interferência do governo federal, que tem como centro de sua ação o ajuste fiscal, assim:

O Banco Central conseguiu liquidar, sanear, extinguir, privatizar ou preparar o terreno para a privatização de 27 das 33 instituições financeiras estaduais (...) por meio principalmente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), também atuou fortemente no programa de privatização dos estados (...) E aqui encontra-se o principal problema do programa de privatizações dos estados: a falta de um marco regulatório para as atividades recém – privatizadas (ABRUCIO, 1998, p. 183-184).

É ilustrativo o caso do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e do Instituto de Previdência do Estado (IPERGS), os quais já estavam preparados, com parecer de consultorias especialmente contratadas pelo Governo anterior para a sua privatização, fato que não se consolidou no Governo Olívio Dutra, o qual suspendeu o processo em curso e revitalizou o funcionamento do Banrisul. Essas medidas de desestruturação do estado e dos mecanismos de fiscalização em especial, geraram distorções: arrecadava-se mal, gastava-se mal e a dívida se tornou imensa. “Junta-se a este quadro, o programa de Incentivos Fiscais para as grandes

empresas (172 milhões em 1998), prorrogado para além da gestão anterior. Ocorria também a ingerência do Governo Federal, através das medidas de redução de recursos para os estados”(SEMINÁRIO DE GOVERNO, DEZ/1998).

Um cenário no qual, estruturalmente, as despesas representavam um valor superior às receitas líquidas do estado. Enquanto o gasto com pessoal compromete mais de 80% da receita corrente líquida da administração direta, são destinados 15% para o pagamento da dívida⁴⁴. O Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público consomem juntos mais de 25% da receita tributária líquida⁴⁵. O Rio Grande do Sul apresenta, na comparação relativa com todas as outras unidades da federação, as maiores despesas de pessoal e com outros poderes. No período do Governo Olívio Dutra, ocorreu um processo de negociação, na tentativa de sustar o aumento de gastos desses poderes, inclusive com processo na justiça, para impedir aumento de salário do poder judiciário (o Governo perdeu na justiça). As iniciativas do Governo não foram bem sucedidas, a justificativa da autonomia entre os poderes prevaleceu, sendo que, ao final desse período, para o Orçamento de 2003, o percentual destinado a esses poderes subiu para 26% da receita tributária líquida (SEFAZ, 2002).

Os embates com os outros poderes, como Assembléia Legislativa e Poder Judiciário se intensificaram de modo especial em relação aos reajustamentos de salários, uma vez que no Governo Olívio Dutra apenas as categorias de teto salarial mais baixo tiveram aumentos concedidos por iniciativa do Executivo (professores, funcionários de escola, policiais civis e militares, quadro geral). Por esta razão, o Governo era atacado sistematicamente, com fortes pressões e denúncias na Assembléia Legislativa e pelo próprio poder Judiciário, este último alegando sofrer medidas de exclusão em relação aos demais.

A receita corrente do estado foi fragilizada ao longo do período de 1995-1998. Medidas federais, como o Fundo de Estabilização Fiscal⁴⁶ e a Lei Kandir (desoneração das exportações prevista na Lei complementar 87/ 96) e ações estaduais de concessão de anistias e privilégios fiscais, reduziram a entrada de recursos. Nesse cenário, houve a queda da participação do Rio

⁴⁴ Lei Federal nº 9.496/97 e Protocolo referendado pela Resolução nº 104/96 do Senado Federal.

⁴⁵ Compreende a receita dos impostos retirando-se os recursos transferidos aos municípios.

⁴⁶ Criado inicialmente com o nome de Fundo Social de Emergência (Constituição Federal, art. 71 e 72 do ADCT). A partir de 2000, foi substituído pelo DRU (Desvinculação de Receitas da União). Seus recursos são apreciáveis (mais de 10% do bolo fiscal). Suas fontes são as contribuições que entram com cerca de 2/3 do total de impostos. Em 1997, segundo a STN, ele retirou da educação o equivalente a R\$ 2.5 bilhões e destinou-lhe apenas 1.8 bilhões.

Grande do Sul no total do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de 8,3% em 1994, para 6,9% em 1998⁴⁷ (SEFAZ, 2000).

O RS, por compromissos assumidos pelo governo anterior, terá uma renúncia fiscal, em 1999 (valor que o estado deixa de arrecadar com ICMS), de R\$ 1,57 bilhão. Em 1998, apenas com o programa de incentivo fiscal às grandes empresas (FUNDOPEM), o estado deixou de arrecadar R\$ 172 milhões (SEFAZ, 1999).

Nesse cenário, a gestão do Governo Olívio Dutra⁴⁸, iniciada em 1999, gerou enormes expectativas na sociedade rio-grandense, em consequência do forte enfrentamento ocorrido no período anterior, marcado pela disputa social de dois projetos divergentes em relação ao conteúdo político-administrativo e às propostas de desenvolvimento para o estado. A sociedade encontrava-se dividida entre os setores que defendiam a continuidade do projeto em curso do Governo Britto⁴⁹, alinhado ao modelo nacional, desenvolvendo a política de ajuste fiscal, com redução de investimentos nas áreas sociais, a privatização do patrimônio público, a reforma e desestruturação do estado e os setores do campo democrático-popular, representados pelos movimentos sociais, sindicais, lideranças dos partidos do campo da esquerda (PSB, PC do B, PCB, PT), defensores de outro modelo de gestão do estado, democrático e com participação popular. Um estado capaz de promover políticas públicas de inclusão, portanto contrários à privatização e redução da intervenção do estado nas áreas sociais.

Pela caracterização acima, pode se antever que a disputa e enfrentamento na gestão se dará em todas as dimensões no desenvolvimento das políticas e projetos apresentados pelo Governo Democrático e Popular (1999-2002).

3.2.1 Medidas adotadas para ampliação da receita e dos investimentos públicos

Para recuperar a capacidade de financiamento do estado, “atribuir justiça aos salários do funcionalismo, realizar os investimentos para atender demandas da sociedade e promover o

⁴⁷ Dados extraídos de documento da SEFAZ: Contribuição do Governo Estadual na Elaboração de Diretrizes para o Orçamento Participativo 2000.

⁴⁸ Representado pela Frente Popular (PT, PSB, PC do B, PCB, PDT), aliança política que governou o Estado do Rio Grande do Sul de 1999-2002.

⁴⁹ Representado pelo PMDB, PSDB, PFL (contando com base de apoio na Assembléia Legislativa de todos os partidos com exceção dos Partidos da Frente Popular).

desenvolvimento, o Governo apresentou, para discussão no Orçamento Participativo, uma proposta de alterar seletivamente a matriz tributária”(SEFAZ/RS, 2000). Com base na Constituição de 1988, que permite alíquotas diferentes para produtos diferentes e redução da regressividade (quem tem menos paga menos) dos impostos indiretos como o ICMS, o governo propõe “Estabelecer uma carga maior para as mercadorias consumidas pelas camadas sociais de maior poder aquisitivo, permite tratar com maior justiça os contribuintes”(GOVERNO DO ESTADO,1999). A proposta consistia essencialmente, em um reajuste seletivo das alíquotas sobre mercadorias e serviços, cobrando mais de quem pode pagar mais, preservando as classes de renda baixa, assim sendo:

- Energia Elétrica: aumento da alíquota em três pontos percentuais para as camadas cujo consumo residencial é superior a 300 Kwh/mês (15% das moradias), permanece 12% para o consumo até 50 Kwh/mês e 25 % para faixa de consumo entre 50 e 300 Kwh/mês. Não aumentam as alíquotas sobre o setor produtivo (industrial, comercial, rural) para 85% das residências gaúchas (consumo inferior a 300 Kwh/mês) e para iluminação pública.
- Bebidas e Fumo: Aumento em três pontos percentuais nas alíquotas, de 25% para 28%, de bebidas alcoólicas e fumo. A alíquota do vinho não seria alterada.
- Serviços de Comunicação: Cinco pontos percentuais nas alíquotas de serviços de comunicação, passando de 25% para 30%.
- Gasolina e Álcool: Aumento em três pontos percentuais para álcool e gasolina, passando de 25% para 28%. Não aumentariam as alíquotas do óleo diesel, gás natural.
- Produtos Supérfluos: Aumento de três pontos percentuais para armas e munições, artigos antiquários, aviões de procedência estrangeira, embarcações de recreação ou de esporte, perfumaria e cosméticos e brinquedos assemelhados a armas (Fonte:SEFAZ/1999).

A proposta de nova matriz tributária por não ter sido aprovada pela Assembléia Legislativa foi inviabilizada. Dessa forma, a estrutura da receita do estado

se mostrou insuficiente para incentivar a produção e para atender as demandas sociais no período.

Mesmo assim, o estado manteve o repasse dos recursos para manutenção e desenvolvimento de ensino, de acordo com o princípio da autonomia financeira da escola (Lei 10.576/95, Art.67, alterada pela Lei nº 11.695/2001). A autonomia financeira compreende o repasse de recursos financeiros diretamente às escolas da Rede Pública Estadual, para que possam cobrir despesas de manutenção, aquisição de mobiliários e equipamentos, bem como para a realização de obras de pequeno porte. Os valores investidos nesse período serão apresentados posteriormente no eixo que trata do financiamento da educação (item 3.6.5).

3.3 CARACTERIZAÇÃO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO: ALGUNS DADOS

A evolução dos dados de matrículas das redes públicas municipal, estadual, particular e federal, através de série histórica que inicia antes da experiência em estudo e se estende até o último ano de gestão, 2002, conforme a tabela a seguir, demonstra o universo de pessoas atendidas pela Secretaria de Educação ao longo dos anos, no Rio Grande do Sul.

Tabela 1

Matrícula inicial das Redes Públicas Municipais, Estadual, Federal e Particular: RS- 1999-2002

Ano	Rede Estadual			Rede Municipal			Rede Federal			Rede Particular		
	Ed.Inf.	Em. Fund.	E.Médio	Ed.Inf.	Ens.Fund	Médio	Inf.	Fund.	Médio	Inf.	Fund.	Médio
1993	59.772	973.395	220.574	50.446	596.151	5.422	343	1.673	9.838	30.098	192.386	86.493
1994	62.134	998.910	237.664	53.043	591.387	5.041	271	1.632	9.808	29.671	191.579	97.205
1995	62.257	995.659	252.174	56.550	589.478	5.624	285	1.515	9.458	32.479	201.369	109.221
1996	64.683	1.010.291	278.611	61.731	607.045	5.823	-	919	10.091	29.777	196.737	105.860
1997	63.712	1.010.758	305.184	66.711	634.953	6.156	-	699	10.658	27.413	193.210	110.740
1998	62.448	988.303	347.522	73.509	695.853	6.740	-	847	11.159	27.311	184.742	118.820
1999	62.782	969.876	391.020	91.308	716.436	7.610	-	821	12.365	32.476	183.808	124.883
2000	63.068	943.457	424.658	102.213	727.833	8.043	-	1.186	11.358	45.345	171.665	128.213
2001	62.838	925.788	439.332	133.575	733.805	8.456	169	1.238	12.632	70.309	163.336	128.715
2002	60.935	916.793	460.236	135.349	752.350	8.534	140	343	5.505	71.937	158.183	125.915

Fonte: DINF/ DEPLAN/ SE

Nota: 1993 – Rede Estadual : Somadas as matrículas dos Calendários A , B e C.

- Na Educação de Jovens e Adultos, nos anos de 1993 e 1995, só foram consideradas as matrículas do Ensino Fundamental e Médio, não computadas outras especificidades do EJA que não foram passíveis de enquadramento nesses níveis de ensino, como : Docentes Leigos, Qualificação Profissional. RES, ES, NOES.

Em 2002 a rede pública estadual atendia 22,71% das matrículas da educação infantil; 50,16% do ensino fundamental e 76,68% das matrículas no ensino médio no estado. A tabela a seguir demonstra o número de estabelecimentos de ensino de educação básica na rede pública estadual no período de 1998 a 2002.

Tabela 2
Número de Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual : 1998-2002

ANO	Educ. Infantil	Ensino Fundam.	Ensino Médio	Ensino Médio Normal*	EEduc.Prof.* *	Educ.** Especial	Ed. de Jovens e Adultos*	Total Real
1998	1569	2939	619	-	-	327	453 **	3.012
1999	1588	2889	648	-	61	296	466	3.015
2000	1601	2914	717	-	102	290	461	3.034
2001	1636	2906	756	-	122	265	420	3.033
2002	1625	2906	795	75	121	270	616	3.044

Censo Escolar 2002 – Fonte: SIE E SIED/ MEC

*Criado em 2002

**Nestas modalidades, também são oferecidos cursos de ensino médio. Considerando todas as modalidades, o número de estabelecimentos que oferecem ensino médio é 859.

***Fonte: SIED/MEC/1998

O quadro de professores, em 1999, contava com 85.000 professores em exercício, 56.000 aposentados e 16.000 funcionários de escola (DRH/SE, 1999).

O investimento de recursos orçamentários na educação previstos na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul é de 35% de sua receita de impostos e transferências. A evolução da participação das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino no estado de 1995 a 2002 é demonstrada pela tabela 3.

Tabela 3

Evolução dos valores e % aplicados pelo estado em educação de 1995-2002

ANO	Valor	%
1995	R\$ 937,296,761	29,01%
1996	R\$ 1.250.800.000	33,80%
1997	R\$ 1.318.065.995	34,72%
1998	R\$ 1.568.311.274	35,56%
1999	R\$ 1.649.997.776	35,04%
2000	R\$ 1.956.049.593	35,08%
2001	R\$ 2.307.827.981	35,36%
2002	R\$ 2.525.769.209	35%

Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul/2002

A organização da Secretaria da Educação, definida pelo Decreto n° 35.918, de 12 de abril de 1995, e de acordo com a Lei n° 11.005, de 19 de agosto de 1997, encontrava-se estruturada conforme o organograma a seguir:



- A SE é formada por 2 (duas) Fundações, 1 (uma) Superintendência, 6 (seis) departamentos, 29 (vinte e nove) Delegacias Regionais e 3.015 escolas da rede pública estadual (28,6% do total);
- Na SE havia 1.112 trabalhadores, sendo desses 698 CCs ou FGs (cargos em comissão ou com função gratificada).
- A estrutura da SE compreende 49% dos funcionários públicos estaduais e 25% do Orçamento do estado.
- O número de alunos na rede pública estadual é de 1.314.527 alunos (matriculados em 1998).
- A estrutura era vertical, não havia relação entre os departamentos, e o espaço não favorecia à elaboração dos trabalhos (espaço aberto, não há divisão entre os setores, pouca ventilação, não há privacidade, muito ruído pela falta de isolamento entre os diferentes setores).
- O diagnóstico realizado pela equipe de transição foi discutido no seminário de planejamento realizado antes da posse. O documento produzido apontava como desafios, para o trabalho na SE: constituir equipes de trabalho, organizar os setores, departamentos, divisões e seções, dinamizar o funcionamento da SE, construir estruturas adequadas à participação, colocar a estrutura à serviço da comunidade escolar, garantir a unidade de ação em toda a SE, estabelecer canais de interlocução imediata com as escolas.

Em relação às equipes/pessoal destacava: devem exercer o papel de agentes de mudança, construir o processo com paciência, diálogo e de forma coletiva, trabalhar em equipe, estabelecer relações com a sociedade: Universidade, Movimento Social, CPERS e outras organizações vinculadas à educação, reavaliar as ações em andamento, trabalhar com a perspectiva de continuidade x ruptura (cuidar para não inviabilizar o andamento de projetos e ações essenciais ao sistema estadual de ensino).

O documento fazia referência à análise do funcionamento da Secretaria e das Delegacias de Educação, considerando também os dados colhidos junto aos responsáveis pelos

departamentos no processo de transição. Elementos apresentados demonstram que o funcionamento da SE e das DEs necessitava de reformulação para atender à dinâmica da gestão horizontalizada e integrada que estava sendo proposta.

Já no planejamento das atividades para o início do ano letivo, realizado conjuntamente com as equipes da SE e das Delegacias de Educação, as orientações indicavam para a mudança de postura e para um trabalho contínuo de planejamento e avaliação ao longo da gestão. Incluía-se aí encontros mensais com todas as regionais, uma organização interna da SE e DEs, instituindo-se fóruns de discussão e coordenação, sendo composto pelo Gabinete da Secretária, pelos departamentos Pedagógico, Recursos Humanos, Planejamento, Administrativo, Desporto e pela Superintendência de Educação Profissional e, nas DEs, pelas chefias administrativa e pedagógica. Os debates nesses fóruns, além de tensos, eram prolongados, uma vez que tanto a equipe interna da SE como os integrantes das Coordenadorias manifestavam suas posições e sistematicamente apareciam divergências em relação ao encaminhamento do processo pedagógico e às questões administrativas. A saída dos impasses gerados se dava pela construção dos consensos possíveis após amplos debates e análises produzidas coletivamente. Essas tensões resultavam em grande parte da insegurança e das limitações de recursos e, acima de tudo, pela pressão sofrida também nas regiões, advinda de órgãos da imprensa, da comunidade e dos municípios (prefeitos).

Nas reuniões semanais de direção da SE, eram pautados todos os assuntos que diziam respeito ao andamento das ações e projetos internos e dos processos desenvolvidos em articulação com outras secretarias e, de modo especial, a discussão sobre a construção do processo educacional, centrado a partir de abril de 1999 na Constituinte Escolar. Tratava-se de um processo permanente de análise de ajustes necessários para assegurar o encaminhamento das ações planejadas. As divergências se fizeram sentir também na equipe interna. As razões são diversas, desde as concepções teóricas, método de trabalho, disputas por espaço de poder, às dificuldades de convivência com posições divergentes, insatisfação frente aos limites financeiros e burocráticos do estado. As reuniões de trabalho normalmente eram marcadas por intensos debates até serem encontradas as alternativas para solucionar os problemas trazidos pelos departamentos. As questões externas demandadas aos setores geravam tensões, uma vez que os

responsáveis precisavam responder às demandas, ao mesmo tempo que enfrentavam as limitações próprias do aparelho estatal.

Para dar conta do processo de desenvolvimento da Constituinte Escolar (CE), constituiu-se uma equipe interdisciplinar, com representantes de todos os setores da SE: Coordenação Estadual da Constituinte Escolar; o mesmo ocorreu nas DEs. Internamente, a SE realizou também um processo constituinte, visando acompanhar e contribuir com o movimento em desenvolvimento no estado, sobretudo para analisar e propor alterações internas visando agilizar o atendimento das demandas e qualificar a ação educacional. Sendo um movimento que envolvia todos os setores internos e principal processo de articulação com a sociedade, proporcionalmente também foi o que representou maiores tensionamentos na sua constituição e execução. Ocorreram disputas de posições relacionadas ao método de desenvolvimento do processo, às concepções teóricas, envolvendo a equipe interna à Secretaria e às Coordenadorias Regionais de Educação. Em determinados momentos, foi preciso mais tempo para o debate a fim de encontrar a melhor forma de prosseguir no desenvolvimento do trabalho. Dentre os conflitos que se evidenciaram, pode-se citar a crise com a decisão do CPERS/Sindicato em não participar da CE. Os ânimos se exaltavam, tanto em favor do CPERS/Sindicato como contra a posição. Muitas vezes, fez-se necessário retomar as decisões já consensuadas sobre o caso para garantir a unidade de ação.

Internamente, esse processo participativo permitiu constituir novos métodos de gestão nos departamentos da SE, tais como socialização de informações entre todos os integrantes dos setores, apropriação das atividades desenvolvidas numa visão de totalidade e esforço de ação conjunta para evitar acúmulo e atraso na execução das tarefas. Constatavam-se muitas limitações do quadro técnico, com pouca formação e autonomia para agilizar o atendimento ao público.

O departamento pedagógico, principal responsável pela coordenação do processo constituinte e pelas políticas educacionais, introduziu alterações na sua forma de organização e relação com as regionais. O estado foi dividido em cinco Núcleos envolvendo macroregiões do estado, sendo cada Núcleo integrado por seis Coordenadorias Regionais de Educação. A partir do processo constituído, os demais departamentos passaram também a integrá-los, facilitando com isso o funcionamento integrado – planejamento, execução e avaliação permanente das atividades planejadas. Essa iniciativa enfrentou resistências e dificuldades de compreensão para sua implementação. Além das disputas entre os integrantes dos departamentos, constatava-se por

vezes, nos encontros regionais, desequilíbrio na distribuição de espaços de trabalho entre os departamentos, dificultando a participação dos integrantes dos setores administrativos e de recursos humanos.

As Delegacias Regionais de Educação, a partir da Constituinte Escolar receberam nova denominação, passaram a ser chamadas de Coordenadorias Regionais de Educação, constituindo-se oficialmente como instâncias de decisão e órgãos responsáveis regionalmente pela política pública de educação. Conforme regulamentado pelo Decreto Governamental nº 40.350, de 17 de outubro de 2000, “à estrutura básica da Secretaria de Educação compete articular as políticas da Secretaria da Educação em nível regional através das Coordenadorias Regionais de Educação” (DUTRA, 2000).

Essa dinâmica de trabalho integrado adotada exigiu muito debate, disposição e divisão de responsabilidades de todos os funcionários envolvidos. No processo, evidenciaram-se muitas tensões, enfrentamentos, discussões acaloradas nas reuniões internas, nos encontros e seminários estaduais e regionais. Tratava-se ao mesmo tempo de uma mudança de estrutura e de cultura que exigia de todos esforço e desprendimento. É preciso registrar que, no decorrer do processo, muitas pessoas desistiram, algumas até pediram mudança de setor, outras se afastaram da SE ou das Coordenadorias por não concordar ou por não se adequar ao método de gestão participativa, horizontalizada e integrada.

Uma avaliação conclusiva de resultados obtidos neste período não é possível pelo curto espaço de tempo de implementação desse método de gestão e por tratar-se de um sistema amplo e complexo com abrangência estadual. Temos como evidência nesse processo que a SE e as Coordenadorias funcionaram integradamente na construção da política educacional, desde o planejamento estratégico participativo, até o desenvolvimento das ações, enfrentando as limitações orçamentárias, a carência de recursos humanos e de estrutura, definindo conjuntamente critérios e formas para superá-los adequadamente. Foi um processo mediado pelo diálogo, com conflitos, tensões e debates prolongados, marcados pelo respeito ao método democrático de construção conjunta das políticas e programas.

3.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A opção pela participação direta na construção das políticas no Governo Democrático e Popular⁵¹ deparou-se com interesses arraigados na sociedade, representados por uma oposição sistemática desenvolvida pelos partidos de oposição na Assembléia Legislativa, nas regiões (lideranças políticas dos partidos de oposição), em setores da grande mídia, nas organizações patronais, como a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Federação das Indústrias (FIERGS), e em algumas prefeituras. “O projeto estratégico do PT que tem o socialismo como referência, dificultava a relação com o empresariado, mesmo o de pequeno porte, que eventualmente poderia ser incorporado numa visão mais aberta de transformação social”(SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 31).

No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal, para a provisão de serviços sociais, “a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios” (ARRETCHE, 2002, p.31). Essas medidas de “municipalização” acentuaram as desigualdades, provocando a fragmentação das ações, tendo como consequência a diminuição de sua efetividade no estado. Intencionalmente, pode-se considerar similar o processo de municipalização ocorrido no RS, no Governo Antônio Britto, assunto que já foi objeto de análise no capítulo anterior e será tratado posteriormente no eixo que trata da relação do estado com os municípios, regime de mútua colaboração na oferta de ensino.

Como articular uma Política Social⁵² vinculada a um projeto de Desenvolvimento Alternativo – algo que se constitua de forma orgânica e abrangente, onde o social não esteja subordinado ao interesse econômico? Como trabalhar uma Política Social, numa dimensão de homogeneidade no imenso espaço de desigualdades sociais e demandas diversificadas, no âmbito do estado? Esses são alguns questionamentos constantes do documento “Política Social do Governo do Rio Grande do Sul”, discutidos nos seminários regionais e estadual, realizados em 2001, os quais fundamentaram as ações de Governo nas áreas sociais no período.

⁵¹ Sua estratégia de transformação da sociedade passa por fases de acumulação de forças dos setores populares e por rupturas em maior ou menor grau com o capitalismo (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002).

⁵² Para Soares – entendida como uma rede de proteção social garantida pelo Estado - pode e deve conferir e garantir direitos de cidadania, tanto para aqueles que continuarão excluídos por um bom tempo, dos circuitos do “mercado”, como para aqueles que trabalham, mas o fazem em condições precárias e incompatíveis com a condição de cidadão (Soares, 2004, p. 63).

Arretche chama atenção de que “a capacidade do Governo Fernando Henrique Cardoso para implementar reformas das políticas sociais mostra que os governos locais não foram capazes de vetar um extensivo programa pelo qual muitas funções de gestão lhes foram transferidos” (ARRETCHE, 2002, p.31). Nesse cenário, alternativas diferenciadas para o desenvolvimento de políticas públicas democráticas e populares⁵³, em especial na área social, se constituíram no desafio fundamental do Rio Grande do Sul, no período de 1999-2002. Na esfera subnacional do estado, sem os mecanismos econômicos e políticos do Estado central, “tratava-se de praticar, na medida das possibilidades dos aparatos estatais subnacionais, políticas de intervenção do Estado na preservação e ampliação dos direitos econômicos e sociais que o neoliberalismo queria transferir para a órbita do mercado” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 31).

A garantia da participação e o controle popular das políticas de governo contribuíram nesse processo. Essa prática se expressou em ações como os Seminários de Desenvolvimento Regional (realizados conjuntamente pelos órgãos do governo nas regiões), a Constituinte Escolar (processo desenvolvido pela SE para reconstrução dos projetos político-pedagógicos, tema que será abordado com mais profundidade no item 3.5, o fortalecimento dos Conselhos já existentes e a criação de outros, mas, fundamentalmente, como o Orçamento Participativo (espaço onde os cidadãos debatem e decidem, de forma transparente, sobre as despesas e receitas do estado). A participação através do Orçamento Participativo⁵⁴ (OP) imprime uma forma qualificada de fiscalização e cobrança na alocação e distribuição de recursos públicos.

A prática do OP permite à sociedade o controle da gestão pública sobre o estado, assegurando seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos. Conforme Olívio Dutra, então Governador,

Com a implantação do Orçamento Participativo, revigoram-se outras vias de participação popular nas áreas da saúde, assistência social, habitação, educação, interpondo barreiras às práticas tradicionais das elites dominantes em nosso país, como o clientelismo e a corrupção. Floresce com ele uma nova cultura, na qual o cidadão passa a ser sujeito e não mais objeto da política (DUTRA, 2001, p.8).

⁵³ Assim denominadas diante do compromisso assumido pelo Governo em construí-las com a participação da sociedade e assegurá-las como direito do cidadão e como responsabilidade do Estado na perspectiva de sua universalização.

⁵⁴ O Orçamento Participativo parte de quatro princípios básicos: participação universal do cidadão; discussão dos recursos destinados a investimentos; auto-regulamentação do processo; prestação de contas à população.

Em todas as áreas, as prioridades, definidas através do Orçamento Participativo, eram encaminhadas respeitando as demandas sociais, promovendo mudança política e cultural na sociedade:

A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tornar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural. (...) Por esse processo, receita e despesa definitivamente deixam de ser misteriosas fórmulas aritméticas ou arranjos políticos e passam a ser de domínio público (DUTRA, 2001, p.8- 9).

No processo do Orçamento Participativo, a população discutia todas as demandas do estado, uma vez que era informada sobre os recursos investidos em todas as áreas, inclusive os percentuais vinculados constitucionalmente e aqueles destinados à manutenção e desenvolvimento dos serviços prestados à sociedade. Assim, com a visão da totalidade do Orçamento do Estado, levantava demandas prioritárias nas diferentes áreas de intervenção do estado. Serve como ilustração o debate inicial acerca da criação da Universidade Pública Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), o qual ocorreu nas Assembléias Regionais do OP, tendo sido prioridade em todas as regiões. A partir desta constatação, o Governo instituiu o Grupo de Trabalho⁵⁵ encarregado de realizar o diagnóstico e estudos, com vistas à formulação do projeto de criação da Universidade Estadual. A prioridade discutida e aprovada fortaleceu o Governo na disputa pela aprovação da Universidade Estadual, uma vez que havia divergências tanto no governo como na sociedade, em relação à conveniência de o estado investir no Ensino Superior, em vista das demandas crescentes ainda não resolvidas na educação básica. Portanto, implicou em disputa que se desenvolveu em sessenta audiências públicas realizadas regionalmente e nos fóruns promovidos após o encaminhamento do projeto do Governo à Assembléia Legislativa. Uma das questões centrais dizia respeito ao financiamento, uma vez que a UERGS não foi incluída nos recursos orçamentários previstos constitucionalmente para a Secretaria de Educação do RS (35% da receita de impostos e de transferências). Os recursos investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino superior (UERGS) eram provenientes das receitas próprias do tesouro

⁵⁵ Através de portaria publicada no Diário Oficial do Estado, no dia 13 de junho de 2000, o Governo constituiu grupo de trabalho com a finalidade de analisar aspectos estratégicos, acadêmicos, institucionais, financeiros e jurídicos voltados à criação da Universidade Estadual, que deverá apresentar relatório de suas conclusões no prazo de 120 dias, integrado por Lucia Camini, Secretária de Educação, responsabilizada por sua coordenação, Adão VillaVerde, Secretário de Ciência e Tecnologia, Jeferson Miola, representante da Secretaria Geral de Governo, Renato de Oliveira, representante da Fundação de Amparo à Pesquisa do RS.

do estado. Até o final da gestão, já haviam sido encaminhados alguns projetos e convênios junto a instituições internacionais e ao MEC, objetivando a obtenção de mais recursos para ampliação e qualificação da oferta de ensino na UERGS.

De acordo com o professor Darcy Dallabrida, “ pelas políticas de participação democrática através da Constituinte Escolar e do Orçamento Participativo os pais passaram a valorizar ainda mais a escola pelo que ela representa para a comunidade e seus filhos” (DALLABRIDA, 2004, p.123). Refere-se ao envolvimento da comunidade escolar Roberto Löw⁵⁶, de Nova Ramada, a qual conquistou o Ensino Médio Alternativo e melhorias na estrutura da escola, participando dos espaços abertos na gestão do Governo Olívio Dutra.

A organização do OP por regiões do estado contou com a estrutura dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), já existentes em 23 regiões – estrutura criada nos governos anteriores, constituída por representantes das prefeituras e com restrita participação da sociedade, restringindo-se às universidades, associações comerciais e industriais e algumas representações sindicais – cujas definições eram negociadas de acordo com interesses minoritários, sem considerar, necessariamente, demandas e necessidades prioritárias das comunidades. Esses setores, muitas vezes, dificultavam a livre participação das pessoas do município na discussão da composição do orçamento do estado, na definição das prioridades de investimento para a região e na escolha dos conselheiros e delegados do Orçamento Participativo.

Os políticos tradicionais perdem com o OP a sua relação privilegiada com os eleitores, onde seu acesso (do político) ao poder permite obter para os eleitores, em maior ou menor grau, satisfação de seus interesses. É um mercado em que as moedas de troca são votos e apoios de um lado e obras públicas e investimentos de outro (SCHMIDT e HERRELEIN, 2002, p. 45).

Essa afirmação pode demonstrar as razões do tensionamento e da resistência à participação popular desencadeada pelo Governo no período. No entanto, essa resistência não foi capaz de impedir a crescente participação popular; foram 190 mil pessoas em 1999, passando para 281 mil em 2001 e 378 mil pessoas presentes no OP em 2002 (RELATÓRIO DE GOVERNO, 2002).

⁵⁶ Dissertação de Mestrado: um estudo de caso de Ensino Médio Alternativo na Escola Roberto Low, no município de Nova Ramada, Rio Grande do Sul.

O Orçamento Participativo, como método inovador de gestão pública, gerou polêmica, conflitos e apresentou limitações. As denúncias de manipulação em alguns setores da população, marcadamente das comunidades escolares, afirmando que, no final, quem decidia as prioridades era o governo, da insuficiência de recursos disponibilizados e de que as obras e os serviços não seriam executados. Como se pode verificar pelas declarações do Deputado Onix Lorenzoni - PFL (1999), acusando o Governo de manipular verbas e direcionar resultado das plenárias do OP: “o Executivo se desonera de executar obras nas demais áreas com a desculpa de que não foram priorizadas pelo povo; o OP é instrumento de *marketing* partidário” (CORREIO DO POVO, 01.11.1999).

A justiça, em duas ocasiões, proibiu o gasto público com a implementação do OP no estado por liminar concedida a partir de processo impetrado pelo Deputado Federal Alceu de Deus Collares (PDT). A medida dificultou o desenvolvimento do processo, mas não o inviabilizou, uma vez que as comunidades asseguraram a sua continuidade. Para dar sustentação, foram criados os Fóruns Regionais em Defesa da Participação Popular e o Fórum Estadual em Defesa da Participação Popular⁵⁷, responsáveis pela reprodução do material, transporte, locais para realização das assembléias .

Na educação, a participação também foi crescente, priorizando investimentos na recuperação e ampliação das estruturas existentes, na construção de novas escolas e na qualificação dos espaços pedagógicos. A Secretaria de Educação, por ser o órgão de Governo com maior estrutura do estado, em vista do número de professores e funcionários, pais, estudantes, sempre contava com expressivo número de participantes nas atividades do Orçamento Participativo. Em consequência disso, acabava gerando maior polêmica na disputa por investimentos. A educação ficou como segundo lugar em 1999 e em primeiro lugar de 2000 a 2002 nas prioridades de investimentos do estado. Esse movimento assegurou a realização de 3.925 obras escolares. Das 3044 escolas, 2002 tiveram obras. Isto representa que 66% das escolas da rede pública estadual obtiveram investimentos na qualificação de suas estruturas⁵⁸. Nesse período, ocorreram tensionamentos internos, dada à incompreensão de setores do governo, que tinham o entendimento de que a educação às vezes hegemonizava o debate, influenciando a plenária a votar

⁵⁷ Constituído por integrantes dos Partidos da base de sustentação do Governo (PT, PSB, PCdoB, PCB, PDT), sindicatos, ONGs, federações, movimento comunitário.

⁵⁸ Fonte: DEPLAN/SE: relatório de gestão-1999-2002.

em favor de suas propostas. Nem sempre o debate no processo avaliativo ocorreu de forma tranqüila e tampouco as propostas de mudanças eram aceitas sem muita discussão. Houve disputa de método e dos recursos para garantir os investimentos de forma equilibrada nas regiões.

Na análise dos limites e contradições do processo de participação da população na apresentação de suas demandas orçamentárias para a execução de obras e qualificação dos espaços pedagógicos, evidenciou-se a dificuldade de articulação e gestão conjunta entre a Secretaria de Educação – responsável pelo planejamento, execução e prestação de contas, a Secretaria de Obras – responsável pelo projeto arquitetônico das obras escolares e fiscalização da execução e a Secretaria da Fazenda – responsável pela liberação dos recursos, tanto para a execução das obras como para qualificação dos espaços pedagógicos. Esse processo demandava muito tempo, longas discussões, sendo muitas vezes levado à Coordenação de Governo para tomada de decisões mais rápidas, em especial quando se tratava do cumprimento de metas estabelecidas, envolvendo a superação de entraves burocráticos, tais como a liberação de terrenos para construção de prédios escolares ou de recursos para aquisição de equipamentos necessários ao funcionamento normal das escolas.

O Governo, ao assumir o compromisso com a crescente universalização da educação, incluindo a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, a Educação Infantil e o Ensino Superior (UERGS), enfrentou limitações importantes em consequência dos reduzidos investimentos da União e das receitas insuficientes do estado. Nesse sentido, enfrentou conflitos permanentes nos espaços de construção conjunta, Governo e sociedade, pelas limitações no atendimento das crescentes demandas destacadas especialmente, nos debates do Orçamento Participativo.

Os limites do processo do Orçamento Participativo, como método de gestão e fiscalização das políticas públicas, estão diretamente relacionados aos limites do estado – a sua estrutura, as questões legais, operacionais e até mesmo culturais – impondo barreiras à participação popular. “A ‘máquina’ do estado é lenta, emperrada, praticamente fechada ao controle social”, diz Graciele dos Santos, uma das coordenadoras do OP regional, de Cruz Alta (SANTOS, 2004, p.85). Admite, em seu texto de conclusão de curso de pós-graduação em Gestão Pública (UERGS, 2004), que havia resistência ao processo por parte da oposição ao Governo do estado, a partir da Assembléia Legislativa, mas também na própria estrutura governamental, pelo

atraso na execução das obras e pela dificuldade em se obter dados, números e informações sobre o orçamento, para levá-los ao conhecimento da população.

O OP com suas limitações e contradições constituiu-se como espaço de mediação de conflitos, de organização e hierarquização⁵⁹ para o atendimento de necessidades e, especialmente, da justa distribuição dos insuficientes recursos para o financiamento da educação.

Schmidt e Herrlein Junior confirmam:

O volume de recursos para cada atividade ou investimento (aquelas que receberam nas assembléias populares maior adesão dispõem de mais recursos) é distribuído segundo uma ponderação que envolve prioridade da região (peso 3); população (peso 2); carência da região no serviço ou setor em questão (peso 4). O fato de o critério de carência ter o maior peso mostra que dois indivíduos reunidos, dialogando e decidindo, pode emergir sua dimensão altruísta e seu sentimento de justiça, o que dificilmente aconteceria num processo de decisão atomizado” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 47).

A professora Vera Peroni (2004)⁶⁰, ao discutir o papel do Estado e a política econômica e social, em curso atualmente no Brasil, destaca: “a democracia participativa dá a base que o governo precisa para fazer mudanças”. Do ponto de vista cultural, também pode contribuir para a vivência de valores como a solidariedade, a justiça, o respeito às diversidades culturais, étnicas e, especialmente, a superação da competição e dos métodos clientelistas, historicamente adotados a fim de assegurar recursos públicos indispensáveis para garantir o direito à educação. Conforme Olivio Dutra (2001),

O Orçamento Participativo, e não só ele, mas também os conselhos municipais de saúde, consolidados no processo de municipalização solidária, a Constituinte Escolar, os comitês de gerenciamento das bacias hidrográficas e os diversos canais de participação popular em processo de construção ou aperfeiçoamento em todas as áreas da esfera pública referenciam um projeto efetivamente democrático no Rio Grande do Sul, em que o ser humano é o centro e o protagonista das políticas de Governo (DUTRA, 2001, p.13).

⁵⁹ Através da análise conjunta das prioridades apontadas pela população nos municípios e regiões e de acordo com os recursos disponíveis, eram analisadas quais as mais urgentes e necessárias obras a serem realizadas com os recursos do estado disponíveis no momento (Orçamento do ano), em cada área.

⁶⁰ Debate realizado em aula, no Seminário Avançado da disciplina “Redefinições do Estado e a Política Educacional Brasileira”, dia 01.12.2004 – Curso de Pós Graduação em Educação: Programa Políticas Públicas e Gestão Educacional na UFRGS.

Até o momento, existem poucos estudos empíricos sobre o OP estadual; no entanto, “ a incorporação ativa das massas nas decisões de Estado, através do OP, não encontra similar na história brasileira” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p. 34). Recentemente, julho/05 o pesquisador inglês, formado em Política de Governo e História, Guy Burton da Universidade de Of London esteve em Porto Alegre para fazer pesquisa sobre a educação e administração pública no Governo Olívio Dutra. Em entrevista concedida, Guy justificou sua decisão em conhecer e escrever sobre o assunto: “o Fórum Social Mundial e o Orçamento Participativo são temas muito presentes e alvo de curiosidade e debate nas rodas intelectuais e acadêmicas na Inglaterra” (CORREIO DO POVO, 25.07.05, p.8). Entre os atrativos diferenciais gaúchos, aponta a Constituinte Escolar, o OP, o Fórum Mundial de Educação, a autonomia escolar e a eleição direta de diretores.

O que se pode deduzir dessa prática de operar políticas públicas através da participação direta é que a mesma possibilita aos sujeitos a apropriação dos mecanismos de funcionamento do estado, e isso pode gerar uma nova forma de administrá-lo que não passa pelos canais clientelistas (tradicionais).

3.5 PROCESSO CONSTITUINTE ESCOLAR

A Constituinte Escolar, definida no programa de Governo como forma de construção da democracia participativa na área da educação, se caracterizou como um movimento, desencadeado em todo o estado, a partir de abril de 1999. Assim como o Orçamento Participativo se constituía em processo de participação popular, na definição de políticas e fortalecimento do controle social sobre o estado, a Constituinte passou a ser um processo concreto da Secretaria de Educação, para que educadores, pais, estudantes, funcionários, movimentos sociais populares, Instituições de Ensino Superior e Instituições do Poder Público ocupassem o seu lugar nas definições dos rumos da educação e da escola pública.

O processo se desenvolveu através de debates, estudos e socialização de experiências de escolas no âmbito regional, culminando com a Conferência Estadual em que participaram 3.500 delegados de todo o estado. Constituiu-se enquanto um movimento Político-Pedagógico de

resgate/apropriação da educação e da escola pública pela comunidade escolar e pelos setores populares.

A Constituinte Escolar possibilita que sejam resgatados o papel e o lugar da escola para as pessoas, para a comunidade, para o Rio Grande do Sul e para o Brasil (...) resgata o papel de cada um enquanto sujeito ativo e transformador do mundo que construímos a cada passo e a partir do nosso dia-a-dia (PDEPE., 2000, p. 51).

3.5.1 Objetivos da Constituinte Escolar

O movimento Constituinte Escolar desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação teve como objetivo geral a Elaboração dos princípios e diretrizes que orientaram a construção de uma Escola democrática, criando as condições para a sua implementação, e como objetivos específicos, criar as condições para a construção do Projeto Político-Pedagógico da Escola Pública, orientar a ação das Coordenadorias e da Secretaria de Educação na construção da política educacional, fazer do processo de discussão da Constituinte Escolar um momento de reflexão prática e de formação dos trabalhadores em educação, estabelecer relações com diferentes organizações da sociedade civil e instituições do poder público para a construção do projeto Político-Pedagógico das escolas (SE, 1999).

3.5.2 Opção Metodológica

A metodologia fundamenta-se na concepção dialética do conhecimento, “entendida como a forma de interpretar, analisar, conhecer a realidade para transformá-la, através da coerência entre a prática e a teoria” (idem, p.18). Ela implica colocar na prática de conhecer a realidade uma teoria de produção do conhecimento enquanto processo social, coletivo, participativo. Implica também analisar os conflitos presentes nas práticas e compreendê-los como expressão das contradições sociais, econômicas, políticas, culturais do conjunto da sociedade em que nos situamos.

De acordo com o texto apresentado pela SE no seu planejamento do processo Constituinte, trata-se de analisar a realidade integralmente como uma totalidade e não como a soma de partes isoladas, separadas de uma mesma realidade. Na concepção metodológica

dialética do conhecimento, o ponto de partida do processo de construção de conhecimento é a prática social concreta e a realidade onde ela acontece. A partir dessa prática e da realidade em que a mesma está inserida, construímos novos níveis de compreensão e abstração sobre elas, buscando enxergá-las de maneira diferente, entendendo sua complexidade histórica, tanto em âmbito político e social, quanto econômico e cultural.

Gaudêncio Frigotto, em artigo publicado nos jornais do Estado do Rio Grande do Sul, em agosto de 1999, afirmava:

A Constituinte Escolar é uma outra face de extraordinário valor ético-político e de democracia ativa, de orçamento e planejamento participativo. A Constituinte Escolar, que se propõe a democratização do acesso à escola e, sobretudo, à democratização do conhecimento e gestão, constitui-se num alargamento fecundo e extraordinário dessa inversão de relação Estado - Sociedade e da constituição efetiva de uma esfera pública democrática (FRIGOTTO, 1999).

A concepção dialética do conhecimento se concretiza na Constituinte Escolar nos seguintes pressupostos.⁶¹:

Educação como direito de todos os cidadãos, enfatizando principalmente, a situação daqueles que, ao longo da história, tiveram esse direito negado, não conseguindo sequer entrar na escola.

Participação Popular como método de gestão das políticas públicas na área da educação, estimulando e garantindo condições para a construção coletiva da educação que queremos.

Dialogicidade como princípio ético-existencial de um projeto humanista e solidário, respeitador das diferenças e da pluralidade de visões de mundo, porém crítico e propositivo perante as desigualdades e injustiças sociais.

Radicalização da democracia como objetivo estratégico de um governo de esquerda, comprometido com os interesses da maioria, as classes populares, estimulando a co-gestão da esfera pública na direção da soberania e controle popular sobre o Estado.

Utopia como sonho impulsionador da educação e da escola que queremos e também do projeto de desenvolvimento socioeconômico sustentável, possível e necessário para a imensa maioria de

⁶¹ Pressupostos extraídos do caderno da SE: Princípios e Diretrizes para a Educação Pública do RS, 2000, p.20.

marginalizados e explorados do sistema capitalista. A utopia enquanto força motriz impulsionadora da sociedade que queremos construir.

3.5.3 Os Momentos da Constituinte Escolar

O movimento Constituinte Escolar foi planejado e organizado em cinco grandes momentos com características específicas, orientados e acompanhados pelas Coordenações (Geral – SE, Regional – Coordenadorias e nas escolas). Esses momentos foram pensados de modo articulado entre si, constituindo-se em processo organizado em uma unidade, uma totalidade.

1º Momento: elaboração da proposta, sensibilização, preparação das condições para o desenvolvimento do processo e lançamento da Constituinte – março/abril de 1999.

2º Momento: estudo da realidade regional contextualizada (social, econômica, política, cultural), resgate das práticas pedagógicas e levantamento das temáticas para aprofundamento – maio a novembro de 1999.

3º Momento: aprofundamento das temáticas levantadas no segundo momento – dezembro de 1999 a junho de 2000.

4º Momento: definição de princípios e diretrizes da Escola Democrática e Popular⁶² – julho e agosto de 2000.

5º Momento: (re) construção dos projetos político-pedagógicos das diferentes instâncias da Secretaria de Educação (Escolas, Coordenadorias Regionais de Educação e Secretaria Estadual de Educação) – a partir de setembro de 2000.

A teorização aconteceu ao longo do processo, como um todo, interligando prática e teoria, enquanto efetivo exercício de análise e reflexão a partir da ação.

O estudo da realidade e o resgate das práticas pedagógicas possibilitaram que fossem apontados os Temas e as Temáticas a serem aprofundados no 3º Momento. O aprofundamento,

realizado a partir de temas, aconteceu sustentado pelas questões que a prática exigiu que fossem teorizadas. A teorização sobre os Temas e Temáticas foi fruto da necessidade de reflexão sobre e a partir da prática pedagógica, bem como instrumento de sua transformação, pois neste movimento, as práticas anteriormente resgatadas e contextualizadas no processo de teorização foram problematizadas, analisadas e (re)significadas, tornando-se, assim, novas práticas.

As Temáticas aprofundadas no processo da Constituinte Escolar foram:

1. Gestão Democrática (administrativa, financeira e pedagógica).
2. Planejamento Participativo.
3. Estrutura do Sistema Educacional Escolar.
4. Relações de Poder na Escola e na Sociedade (interpessoais, de trabalho, família-escola, escola-comunidade, escola e diferentes organizações da sociedade).
5. Concepções Pedagógicas e Teorias de Ensino-aprendizagem.
6. Processo de Ensino-aprendizagem e Construção do conhecimento a partir da realidade;
7. Conhecimento científico e saber popular.
8. Currículo (avaliação como processo, metodologia, interdisciplinaridade, ritmo, tempo/espço, conteúdo/conhecimento).
9. Evasão e repetência.
10. Avaliação da prática educativa.
11. Papel social do estado, do serviço público e função social da escola.
12. Escola como espaço público de produção do conhecimento, cultura, lazer e recreação.
13. Escola: humanização ou exclusão?
14. Projetos de desenvolvimento socioeconômico e educação.

⁶² Definição dada ao projeto de escola em construção no processo constituinte – decidido no planejamento do processo pelas equipes da SE e Coordenadorias regionais.

15. Qualificação, valorização e formação permanente dos trabalhadores em educação.
16. Saúde dos Trabalhadores em Educação.
17. Educação ambiental.
18. Educação do Campo.
19. Educação e tecnologia.
20. Violência.
21. Trabalho infantil e adolescente.
22. Influência dos Meios de Comunicação na formação , controle e alienação dos sujeitos sociais.
23. Diversidade sociocultural, étnica e de Gênero.
24. Ética, cidadania e valores.
25. A construção da unidade político-pedagógica na diversidade dos níveis e modalidades de ensino.

Os temas aprofundados nos debates das Pré-Conferências e na Conferência Estadual, que resultaram na definição dos Princípios e Diretrizes, foram educação: democracia e participação, construção social do conhecimento, políticas públicas e educação, concepção de educação e desenvolvimento. Outras questões referentes à gestão da merenda escolar, violência escolar, Estatuto da Criança e Adolescente, reorganização dos livros didáticos, questões ecológicas, coleta seletiva do lixo, criação de lei transformando o Conselho Escolar em entidade jurídica e executora, maior atenção às pessoas portadoras de necessidades especiais, reivindicações salariais, funcionais e de formação dos professores também foram destacadas nos debates e incluídas nas resoluções finais do processo constituinte.

A realização da Conferência Estadual – agosto de 2000 – desde a sua preparação nas Pré-conferências, nos municípios e regiões, caracterizou o 4º Momento da Constituinte Escolar.

Os Princípios e Diretrizes gerais para a educação, na rede pública estadual, serviram de base para a (re) construção, (re) elaboração da política educacional, assim como dos projetos político-pedagógicos e de regimentos escolares. Este se caracterizou como o 5º Momento.

3.5.4 O Caminho percorrido – os limites, tensões e contradições

A professora Roseli Caldart, participando como painelistas do Seminário Estadual para debate e troca de experiências pedagógicas no processo constituinte da Secretaria de Educação destaca:

O sentido maior do processo Constituinte é o de colocar o povo gaúcho em movimento para ler, interpretar, discutir não apenas as suas práticas de Educação, mas também o seu destino como Povo, como Nação, como Ser Humano. Desta forma, vai ele mesmo, o povo, construindo a pedagogia que o fará cada vez mais sujeito criador do próprio movimento da história, a sua e a de toda a humanidade (CALDART, 2000)⁶³.

O sentido de colocar-se em movimento, como se refere a professora Roseli, e cujo objetivo estava claro desde o programa de Governo para a educação, não ocorreu de forma tranqüila ou linear. Após o seu lançamento, apareceram as contradições. Inicialmente tivemos a contribuição do CPERS Sindicato, fazendo-se presente em reuniões preparatórias em que a SE apresentou a proposta de desenvolvimento do processo, o conteúdo a ser discutido, a metodologia e cronograma previsto. Estiveram presentes no ato de lançamento, na Secretaria Estadual de Educação (abril-1999), e, posteriormente, surgiu a proposta de não participação no processo, condicionando-o à concessão de reajuste salarial e à definição de uma política salarial para a categoria.

A definição pela não participação foi apresentada inicialmente no Conselho Geral⁶⁴ preparatório da Assembléia Geral, não tendo sido aprovada. No entanto, na Assembléia Geral no Gigantinho, em Porto Alegre, em maio de 1999, a proposta foi recolocada por um professor integrante do Conselho Geral, argumentando de que seria a forma mais forte de pressionar o Governo, por se tratar do principal instrumento para a definição das políticas educacionais. A

⁶³ Integrante do Setor Nacional de Educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil, participando como painelistas no Seminário Estadual da Constituinte Escolar (Junho/2000)

⁶⁴ Constituído pelos membros da Direção Central, os diretores dos 42 Núcleos Regionais e os representantes 1/1000 de todo o estado. Reúnem-se ordinariamente uma vez por mês e, por ocasião da realização de Assembléias da categoria, ocorrem as reuniões preparatórias dessas Assembléias.

proposta acabou sendo aprovada nessa Assembléia Geral. A decisão foi comunicada à SE através de ofício, nos seguintes termos: “os Trabalhadores em Educação decidiram, em Assembléia Geral, condicionar a sua participação na Constituinte Escolar à apresentação de uma proposta salarial e política salarial”⁶⁵.

No decorrer do ano de 1999, ocorreram várias tratativas de acordo, em reuniões com a direção, propondo a dilatação de prazos, dialogando e atendendo outras reivindicações, como o fim da sobreposição de níveis no Plano de Carreira do Magistério, encaminhado já em 1999 pelo Governo, a construção do Plano de Carreira dos Funcionários, a atualização de promoções, o aperfeiçoamento da gestão democrática nas escolas. Um conjunto de questões, somadas a um processo contínuo de debates com a Secretaria da Fazenda e Administração, buscou construir saídas para a questão salarial.

Os tensionamentos extrapolavam os fóruns internos de negociações e eram levados a público, como pode ser constatado em nota publicada pelo CPERS/Sind nos jornais do estado, em 18.11. 1999:

A Constituinte Escolar é a principal bandeira do Governo Estadual para a área da Educação, festejada como o exercício democrático na construção de um projeto para a Escola Pública. (...) O Governo Olívio, além de desrespeitar a decisão da categoria sobre a Constituinte Escolar, não apresentou nenhuma proposta em relação à reivindicação mais importante, o Reajuste Salarial (CORREIO DO POVO, 18.12.1999, p.13).

A disputa pública na imprensa foi a tônica nos preparativos da greve de 2000, como constata-se nas declarações de Juçara Dutra, então presidente do CPERS/Sindicato: “a posição não é de boicote, mas de condicionar a participação à reposição salarial”(CORREIO DO POVO, 19.11.1999, p.12). Disse que “embora a SE não realize enfrentamento direto, as Delegacias Regionais de Educação têm tentado implementar o processo”(Ibid., p.12). Na mesma reportagem, o Diretor Pedagógico da SE, Elton Scapini destaca: “a proposta da Constituinte, desde sua elaboração, é de convite. A posição do Cpers tem sido respeitada. No atual momento, de estudo da realidade e de práticas pedagógicas, a participação atinge de 50% a 60% dos professores” (Ibid., p.12).

⁶⁵ Of. Nº 138/99, de 14 de junho de 1999 – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS Sindicato.

A questão se agravou, gerando maiores tensionamentos a partir do movimento de greve ocorrido em março de 2000. Na oportunidade, ainda antes do início do ano letivo, em fevereiro, o Governo apresentou proposta de reajuste salarial de 10% em duas parcelas⁶⁶, reajuste de 20% no Vale- Refeição e pagamento das promoções de 1994 (em 36 parcelas mensais). Os professores e funcionários rejeitaram a proposta e iniciaram o ano letivo em greve (parcial). Foram 22 dias, e a greve findou com a conquista do índice de 14,9% de reajuste salarial, parcelado até o final do ano.

Durante a greve, o diálogo foi mantido, ocorreram vários encontros de negociação entre o Governo e o comando de greve, com intensos debates, apresentação de dados sobre as finanças do estado pelo Governo e contestações por parte do sindicato. Após o término do movimento, o Governo encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto assegurando o pagamento dos dias parados e a efetividade a todos, sem prejuízos de qualquer natureza.

A resistência do Sindicato, em relação ao processo constituinte, oficialmente se manteve obtendo o apoio da oposição na Assembléia Legislativa, a qual materializou sua posição contrária com a retirada dos recursos orçamentários para subsidiar essa atividade governamental. Os recursos necessários para a implementação do processo, foram assegurados mediante Parecer n° 12772/2000 da Procuradoria Geral do Estado, atendendo solicitação da Secretaria Estadual da Fazenda, através de ofício n° 174/2000, que solicitou posicionamento a respeito da “legalidade dos gastos da SE em relação ao Projeto Constituinte Escolar”. A Secretaria da Fazenda expressava o entendimento de que a Assembléia Legislativa não tinha ‘o poder’ de impedir o Executivo de realizar as atividades e eventos relacionados à Constituinte Escolar. A Procuradoria Geral do Estado se manifestou pelo entendimento de que “há plena possibilidade de as despesas em relação à Constituinte Escolar se realizarem” (PGE, /2000).

O Tribunal de Contas do Estado ao analisar a prestação de contas da SE, correspondente ao ano 2000, aponta irregularidade no uso de recursos públicos para o desenvolvimento da Constituinte Escolar. Na sua análise, tomou como referência a aprovação da emenda ao Projeto de Lei Orçamentária/2000, a qual retirou parte dos recursos orçamentários previstos para as atividades e suprimiu o nome “Constituinte Escolar”. O Tribunal de Contas, mesmo reconhecendo a manifestação da Procuradoria Geral do Estado, ainda assim considera que o

⁶⁶ Ofício assinado pelo Governador Olívio Dutra, de 21.02.2000.

governo não respeitou as prerrogativas legais que competem à Assembléia Legislativa, ou seja, as despesas efetuadas careciam de autorização legislativa, uma vez que o termo “Constituinte Escolar” havia sido retirado da peça orçamentária encaminhada pelo Executivo. Dessa forma, entende o Tribunal que as referidas despesas não estariam autorizadas. Quanto aos posicionamentos da SEFAZ e da PGE mencionados anteriormente, o TCE considera que esses órgãos estariam desconsiderando as prerrogativas constitucionais conferidas à Assembléia Legislativa, preconizadas na Constituição Estadual. A esse respeito, manifesta-se o TCE: “a realização de despesa pela Secretaria da Educação, sem a respectiva previsão na Lei do Orçamento (Lei 11.3999 de 21.12.1999), fere o princípio constitucional da legalidade, estando sujeito à responsabilidade disciplinar civil e criminal, conforme o caso” (TCE, 2000, fl. 302).

A defesa apresentada pela Secretaria de Educação ao TCE foi constituída pela fundamentação teórica-metodológica, os objetivos e Momentos da Constituinte Escolar, a repercussão financeira; apresentou comprovantes, registros e materiais produzidos ao longo do processo por todas as instâncias da SE (Coordenadorias e SE). Ao analisar essa manifestação do TCE, somada às demais questões da política educacional, também apontadas como irregulares, destacando-se especialmente o Movimento de Alfabetização (MOVA/RS), o projeto Escolas Itinerantes nos Acampamentos do MST, evidenciam-se as limitações enfrentadas pela administração pública ao propor a participação⁶⁷ direta da população na formulação e execução de políticas e na ampliação do atendimento de demandas sociais. O julgamento dessa prestação de contas SE/2000, assim como dos anos de 2001 e 2002, que ainda não foram apresentadas, são motivo de preocupação (posso ser responsabilizada e ter que responder individualmente às penalidades como gestora pública da SE no período), uma vez que lançam dúvidas sobre a legalidade da aplicação de recursos para esses programas educacionais da SE.

Os movimentos para barrar o processo constituinte pela retirada de recursos e da própria denominação do projeto “Constituinte Escolar” na Assembléia Legislativa, os apontamentos do TCE com relação ao mesmo e aos demais projetos mencionados acima, evidenciam os conflitos gerados nesse período pela demarcação de posições. Pela disputa travada entre representantes de órgãos oficiais do estado (Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas, Conselho Estadual de Educação) com o Governo, pode-se afirmar que, em certa medida, chegou-se a uma luta de classe

– o poder público (SE), nesse momento particular, forçava a ampliação de espaços de participação, inclusão e da parte dos órgãos responsáveis pela aprovação dos projetos e fiscalização; a determinação era por dificultar e limitar a implementação das propostas pelo Governo.

Mendes, ao analisar a posição assumida pelos Sindicatos em relação à Constituinte Escolar, lembra:

Nas últimas décadas, o Cpers tem assumido posição contrária às políticas implantadas pelas administrações públicas, especialmente no que se refere à educação. (...) a participação da comunidade escolar nas transformações educacionais também constitui antiga reivindicação, diante das gestões autoritárias que não executaram políticas que promovessem a autonomia e conduzissem ao exercício pleno da cidadania (MENDES, 2005, p.152).

A afirmação demonstra a realidade vivenciada no estado nas décadas de 1980 e 1990, caracterizando-se como um período de permanente enfrentamento do Sindicato com os Governos visando obter melhoria salarial e direito à participação na construção da política educacional. No entanto, neste momento vivencia-se a contradição, que divide os professores, uma vez que o Governo não resolve rapidamente a questão salarial, e a categoria decide não participar do processo de construção dos Princípios e Diretrizes da Educação Pública, um dos pontos sempre presente na sua pauta de reivindicações.

Mendes, em sua tese, classifica a participação das escolas na CE em quatro aspectos:

1) as escolas que participaram, 2) as escolas que não participaram, mas fizeram seus projetos de maneira possível, 3) as escolas que participaram do processo e que, ao elaborar o projeto, montaram comissões à parte, desvinculadas do processo, 4) as escolas que participaram somente após a deliberação do Cpers (MENDES, 2005, p.156).

Destaca em sua pesquisa que “é curioso assinalar que mesmo aqueles profissionais tradicionalmente contrários às orientações do Cpers (em greves, paralisações...) utilizaram-se, durante a CE, desse argumento para não integrar o processo” (MENDES, 2005, p.156).

⁶⁷ Entendida como partilha de poder, participação da comunidade na tomada de decisões e na execução. (PARO, 1991)

Os números da participação no processo constituinte são expressivos: nas 191 Pré - Conferências Municipais ou Microrregionais, mais de 60 mil pessoas participaram em todo o estado; nas 31 Pré-Conferências Regionais, cerca de 9 mil pessoas eleitas nas Pré-Conferências Municipais ou Microrregionais; na Conferência Estadual, 3500 delegados eleitos nas Pré-Conferências Regionais. O texto final foi discutido detalhadamente em 100 grupos de trabalho, sistematizado e aprovado em plenária⁶⁸.

Se, por um lado, os números são expressivos, a contestação da entidade representativa dos trabalhadores em educação representou um entrave sério e, na maioria das vezes, se caracterizou como disputa, especialmente no momento das definições.

Ao analisar as posições adotadas pelo Governo e pelos profissionais em sua pesquisa, Mendes indaga:

Até que ponto houve boicote ‘consciente’ a partir da deliberação daquela assembléia? Ou teria havido apenas uma utilização oportunista da resolução para não participar do processo por acomodação e resistência a mudanças, pela cultura da não-participação, por serem profissionais conservadores e contrários ao governo, por não acreditarem no processo? Embora alguns tenham efetivamente acatado a decisão coletiva, o que se percebe é a utilização do Cpers como ‘bandeira’ para não participação (MENDES, 2005, p.157).

Mendes sustenta essas interrogações com base nas entrevistas e observações colhidas durante a realização de sua pesquisa nas escolas da rede pública estadual. E acrescenta em sua análise: “a opção do Cpers por usar a participação na CE como estratégia para conquistar o reajuste salarial foi considerada um equívoco, tanto por quem participou do governo quanto para os usuários da escola” (MENDES, 2005, p. 158). Constata também que a “decisão resultou em prejuízos para aqueles que optaram por seguir a deliberação” (idem, p. 160). Analisa que esta constatação ficou mais evidente quando, no terceiro ano do processo de elaboração e implementação da política pública, coincidiu com o prazo definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/96), para que todas as escolas organizassem seus projetos pedagógicos e regimentos escolares. Aquelas escolas que participaram do processo tinham melhores condições e subsídios para cumprir essa exigência, conclui Mendes.

⁶⁸ Dados extraídos dos relatórios da Constituinte Escolar – SE- RS – 2002.

As contradições vivenciadas no processo CE também podem ser evidenciadas nos depoimentos apresentados por representantes das escolas por ocasião dos seminários realizados nas regiões⁶⁹: “só acontece educação com a participação de todos, porque somos responsáveis pelo futuro de nossas escolas. Eis o desafio da CE”(Eloide R. Azevedo – Conselho Escolar, E.E. 1º G. São João Batista, Novo Barreiro, 20.08.99); “Não existe caminho livre, temos que fazê-lo. A CE é um processo de toda a comunidade escolar (Gilcemar R. – Dois Irmãos das Missões, 22.05. 2000); “ A CE nos dará pela primeira vez, a oportunidade de sonharmos com uma escola melhor para os nossos filhos” (Ana Paula, Cristal do Sul, 18.08.99). As dificuldades e complexidade acerca da posição adotada pelo CPERS/Sind e os desdobramentos práticos, são evidenciados na análise produzida por Mendes (2005) quando ela se refere aos professores que têm compreensão da importância do processo, têm consciência do que representa esse espaço para melhorar a qualidade do ensino, no entanto sentiram-se constrangidos pela decisão do seu sindicato, para os quais a decisão do mesmo, ocorrida em assembléia geral, não deveria ser questionada, mas acatada por todos.

Importante também a observação que Mendes (2005) faz em relação ao papel da mídia nesse processo, especialmente o grupo RBS TV⁷⁰, que sempre tratava o CPERS como baderneiro e promotor da desordem na sua relação com o Governo. Na gestão do Governo Olívio Dutra, durante a greve, apoiou a luta do CPERS/Sindicato, inclusive transmitindo ao vivo a Assembléia que deflagrou o movimento, desta vez apontando o governo como intransigente. Mendes considera que o papel da mídia como formadora de opinião não pode ser desprezado “sua isenção não pode ser considerada natural e neutra, nem sua ação isenta e transparente, justamente por legitimar uma concepção de mundo e de sociedade” (MENDES, 2005, p. 164).

A título de ilustração, pode-se citar, dentre as inúmeras vezes que o colunista do jornal Zero Hora criticava as ações do governo, em especial da SE, uma matéria referindo-se ao debate que o Governo promovia em vários setores, incluindo o tema da Revolução Cubana, que completava 40 anos:

Hoje a Secretaria de Educação comandada por Lucia Camini promove, dentro da Constituinte Escolar, um debate sobre educação em Cuba com a participação do

⁶⁹ Estes depoimentos são registros de falas dos integrantes das comunidades nos encontros regionais da CE no estado.

⁷⁰ O Grupo Rede Brasil Sul de Telecomunicações é composto por canais de televisão, rádio e jornais impressos. A RBS TV, canal de televisão aberto, é afiliada à Rede Globo no Rio Grande do Sul.

diretor-geral do Ministério da Educação cubano (vale lembrar que a Constituinte Escolar, que já tem logomarca, não foi aprovada pelos professores) (BARRIONUEVO, 2000, p. 10).

Ao manifestar-se sobre o processo constituinte, através de texto distribuído por ocasião de sua participação em seminário no RS, Rampinelli diz :

As redes de informação se oporão veementemente a qualquer saída popular, já que isso significa perda de poder e conseqüentemente de lucros. Daí a necessidade de se fortalecer a Constituinte Escolar como o grande fórum de debates sobre educação e sociedade. (...) Qualquer tentativa de esvaziamento da CE nesta conjuntura favorecerá o projeto neoliberal e debilitará o popular. O embate pela hegemonia deverá acontecer dentro do processo constituinte porque somente através dele se conseguirão resolver outros grandes problemas da categoria dos docentes, inclusive a defasagem salarial (RAMPINELLI, UFSC,2000).

Em sua pesquisa, Mendes indica que a decisão do Sindicato, em última análise, acabou “acentuando a criação de movimentos diferenciados de participação na CE, que resultou em processos de maior ou menor estudo e reflexão sobre a realidade escolar” (MENDES, 2005, p.165).

Essa afirmação pode ser ilustrada pelo exemplo trazido do município de Nova Ramada, pelo professor estadual Darcy Dallabrida: “foi nas Conferências Municipal e Regional do processo constituinte, que se registrou e se aprovou o pedido da Escola Dr. Roberto Low para a instalação do Ensino Médio Alternativo, sendo introduzido no documento final na Temática Políticas Públicas e Educação” (DALLABRIDA, 2004, p. 64). Na sua opinião, o processo possibilitou a discussão de temas abrangentes em benefício da própria categoria, uma vez que, concomitante às discussões pertinentes às questões pedagógicas, foram incluídas na pauta questões relacionadas às finanças públicas, ao teto salarial, à mudança da matriz orçamentária, lembrando a sinergia desse processo com o Orçamento Participativo, ampliando a possibilidade para a obtenção de avanços. No seu entender, “foi uma postura no mínimo equivocada tomada pela categoria do magistério, ao isentar-se deste processo, que poderia ter um final com avanços mais significativos para a educação e magistério gaúcho” (ibidem).

A elaboração do Caderno de Educação pelo CPERS/Sindicato, para subsidiar as escolas que não participaram do processo constituinte, é destacado por Mendes (2005) como uma forma

de reconhecimento do efeito danoso da não-participação das escolas na CE, dada a inexistência de um acúmulo de reflexões e debates que subsidiassem a elaboração dos documentos exigidos pela legislação:

Recentemente, no RS, foi desenvolvida a Constituinte Escolar, com adesão voluntária, segundo o próprio Governo. Porém, algumas comunidades escolares entenderam que, ao não participar, caem num vazio pedagógico e operacional. Ora, a escola deve ser autora de seu projeto, tanto na circunstância de aderir às linhas de pensamento propostas pelo governo, quanto na hipótese de adotar outros referenciais teóricos e/ou metodológicos. Ao abrir mão dessa prerrogativa, podemos pôr em risco os avanços sobre autonomia e gestão democrática (CPERS/SINDICATO, 2001, p. 9).

Mendes (2005), ao analisar o conteúdo do caderno elaborado pelo CPERS/Sindicato, conclui que as referências teóricas e as orientações ali indicadas não diferem do que foi proposto pela CE. Vê uma contradição expressa nas duas últimas frases da citação anterior que salientam a importância de a escola ter liberdade para adotar referências diferentes daquelas propostas pelo governo como forma de assegurar sua autonomia e gestão democrática, uma vez que o documento utiliza as mesmas bases teóricas da CE. Também afirma ter constatado nos depoimentos colhidos junto às escolas, a comprovação de que não percebiam diferenças entre a proposta do Governo e as orientações do sindicato.

Dentre as contradições desse processo, precisam ser consideradas as reivindicações dos trabalhadores em educação e a relação com o Governo do estado, especialmente porque muitos professores e funcionários que eram dirigentes do sindicato nos Núcleos regionais e da própria direção central passaram a integrar o Governo como Coordenadores Regionais de Educação e, no meu caso, passando do cargo de presidente do CPERS/Sindicato para a função de Secretária de Educação.

Mendes (2005) constatou a enorme expectativa gerada pelo Governo Popular, sua proposta de mudança, em especial a expectativa de uma rápida recuperação salarial. As contradições se aprofundam ainda mais ao considerar-se o quadro de defasagem salarial que vinha se acentuando ao longo dos anos (190%, pelos cálculos do DIEESE), aliado ao processo de reforma e ajuste fiscal promovido em âmbito federal já discutido no capítulo anterior, como também à forte influência da mídia e os limites do estado, incapaz de responder de forma satisfatória às reivindicações históricas.

O fato de estar exercendo a função de Secretária da Educação a própria ex-presidente do CPERS/Sind. (1996-1998) contribuiu fortemente para aprofundar o grau das contradições, ampliando o tom das cobranças vindas dos setores de oposição e da própria imprensa, os quais destacavam fortemente essa contradição e exigiam solução imediata dos problemas. Essa situação provocou muitos embates envolvendo o sindicato, a oposição na Assembléia Legislativa, tornando-se inclusive pauta em outros setores, como ocorria em eventos promovidos pela Federação da Agricultura do RS (FARSUL) e Federação das Indústrias do RS (FIERGS).

O processo CE não pode ser avaliado pelos seus resultados, pelo curto espaço de tempo após a sua conclusão, ou seja, o último momento se estendeu até o final do governo, se considerarmos a apreciação dos novos planos de estudos e os regimentos escolares encaminhados ao Conselho Estadual de Educação. No entanto, tendo presente as limitações, tensionamentos e contradições (algumas delas explicitadas neste texto), evidencia-se que esse movimento teve características diferenciadas de experiências anteriormente vivenciadas no estado, essencialmente no que se refere à participação, reflexão e ao aprofundamento de estudos sobre a realidade da escola na construção do seu projeto político-pedagógico.

Diferencia-se também do processo que vinha ocorrendo na educação brasileira nesse período, como vimos no capítulo um, ou seja, aos sinais de uma ofensiva neoliberal, como analisa Peroni:

Na proposta de elaboração curricular, essa tendência materializou-se na forte presença dos organismos internacionais, que passaram a estabelecer a pauta de discussões, substituindo a “população usuária da escola” como era próprio dos anos 1980, de acordo com o documento Parâmetros Curriculares Nacionais – 1995 (PERONI, 2003, p. 103).

Sabe-se que a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais foi terceirizada pelo MEC, em 1995. A equipe, conforme Peroni, era composta por professores com exercício no ensino fundamental, assessores e por consultores nacionais e estrangeiros. De acordo com esse critério, qualquer professor brasileiro poderia ter elaborado aquilo que passaria a ser orientação curricular nacional. Ao questionar a representatividade e legitimidade das pessoas contratadas, Peroni afirma: “essa não foi uma ação isolada do MEC, mas parte das orientações da proposta de reforma do Estado” (PERONI, 2003, p. 106).

Padilha, ao analisar os parâmetros curriculares propostos em âmbito nacional, considera que “em sua minúcia disciplinar baseada numa concepção clássica de currículo, tem a intenção de estabelecer, na verdade, um “currículo nacional”, com base num projeto político que acaba incentivando o abandono dos avanços curriculares já alcançados nas diferentes regiões do país”(PADILHA, 2001, p. 105-106).

Analisando-se a referência nacional e a realidade do Rio Grande do Sul, onde estava em curso a implantação dos Padrões Referenciais de Currículo (PRCs) e o Sistema de Avaliação Externa em acordo com o programa nacional, tem-se a percepção de que a Constituinte Escolar caracterizou-se como um método democrático de planejamento e gestão das políticas educacionais no estado, no período de 1999 a 2002.

A materialização do programa de Governo compreendia a democratização da educação em três dimensões básicas: a democratização da gestão, a democratização do acesso à escola e a democratização do conhecimento. Na seqüência desse estudo, serão apresentadas as diretrizes, principais políticas e ações desenvolvidas no período, com ênfase no processo, nos limites e nas contradições na materialização (real-concreta) do programa que envolvem essas três dimensões.

3.6 CONCEPÇÃO E EIXOS PROGRAMÁTICOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DO PERÍODO DE 1999 - 2002 NO RS

No estado do Rio Grande do Sul, a partir de janeiro de 1999, o projeto de Governo da Frente Popular⁷¹ se desenvolve na rede pública estadual, através da participação da comunidade escolar, na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas. Conforme o programa de governo, trata-se de “construir e consolidar, na dimensão educacional, uma esfera de decisão, fortalecendo o controle social sobre o estado e garantindo que a escola estadual seja realmente pública” (PDEPE⁷², SE, 2000, p. 49).

⁷¹ Integrado por partidos do campo democrático e popular : PT, PCdoB, PCB, PSB e PDT(estes últimos integrou o Governo apenas até as eleições municipais de 2000).

⁷² Princípios e Diretrizes da Educação Pública Estadual do Rio Grande do Sul.

A partir dessa concepção, é proposta uma Educação Popular⁷³ que tem na democratização da escola o seu eixo central, do qual deriva o compromisso político com a viabilização de um intenso processo participativo para concretizar um ensino de qualidade, vinculado à realidade e articulado com o projeto de desenvolvimento do estado. Como consta no programa de governo:

Para o Governo Popular, democratizar é construir participativamente um projeto de educação de Qualidade Social, transformador e libertador, onde a escola seja um laboratório de prática, de exercício e de conquista de direitos, de formação de sujeitos históricos, autônomos, críticos e criativos, cidadãos plenos identificados com valores éticos, voltados à construção de um projeto social solidário (...) reafirmamos o nosso compromisso com o aprofundamento do caráter humanista da escola pública em oposição à visão, hoje hegemônica, de submissão aos valores de mercado, naturalizando o individualismo, o conformismo, a competição, a indiferença e, conseqüentemente a exclusão (PDEPE, SE, 2000, p.49).

A educação é concebida, segundo o programa, como um processo de formação e desenvolvimento da pessoa, que interage individual e coletivamente, desvelando dialeticamente⁷⁴ a realidade, transformando-a, construindo novas experiências que, sistematizadas através da ação-reflexão-ação, produzam novos conhecimentos.

Estabelece a vinculação da educação ao mundo do trabalho, como outra dimensão importante, entendendo o trabalho como um valor fundamental à sociedade, ligando a ação pedagógica à compreensão do funcionamento do sistema produtivo, aos instrumentos tecnológicos, à organização da produção, ao acúmulo, à produção e distribuição de riquezas.

O conhecimento é concebido como algo que se constrói e se reconstrói permanentemente, fruto da ação individual e coletiva dos sujeitos, sendo necessário à sua democratização:

Conhecimento que supere a dicotomia teoria/prática, trabalho manual/intelectual; que tenha na realidade a base da sua produção; que supere o caráter artificial e abstrato do ensino tradicional, trabalhando conhecimentos socialmente úteis. Através do respeito às questões culturais, sócioantropológicas, aos saberes e experiências da comunidade, coloca-se em questão o senso comum, criando condições

⁷³ Educação Popular “tem como fundamento a necessidade e a possibilidade de que o sistema seja transformado pelo povo” (BARREIRO, 2000, p.29). O projeto a ser perseguido consiste em que cada cidadão participante, apropriando-se do conhecimento socialmente produzido, possa plenamente transformar-se em sujeito de sua própria história.

⁷⁴ Através da dialética, compreende-se que a educação reflete os conflitos de uma sociedade marcada por classes e interesses antagônicos, que a escola não está imune ao que ocorre em outras instâncias da vida social, que o projeto educacional se vincula intimamente ao projeto político, social e econômico de uma nação (Bouffleur, 1991, p. 61).

para a produção e acesso a novos saberes e ao conhecimento socialmente produzido e sistematizado (PDEPE, SE, 2000, p. 51).

O programa deixa clara a determinação em garantir o ensino de qualidade para todos. Contrapõe os preceitos neoliberais que “consideram democracia como descentralização de responsabilidade, retirando do estado a obrigação de garantir ensino público de qualidade para todos”. Reafirma como princípio “assumir a educação pública como direito de todos os cidadãos e dever do estado” (ibidem).

A política educacional se desenvolveu de forma integrada e articulada a partir dos seguintes eixos: democratização da educação, compreendida nas três dimensões - gestão, acesso (escola para todos) e conhecimento (aprendizagem para todos), formação e valorização dos trabalhadores em educação, financiamento, regime de colaboração e municipalização do ensino.

O eixo da democratização da educação, envolvendo as suas três dimensões, objetivava assegurar o compromisso do estado em garantir educação como direito de todos. As principais ações, envolvendo estas três dimensões, serão descritas neste estudo, trazendo as limitações, contradições e avanços.

A formação e valorização dos trabalhadores em educação compreende a garantia de um processo de qualificação e valorização profissional, estabelecendo canais de diálogo e negociações, oportunizando espaços de formação e de participação direta dos mesmos na formulação das políticas em todos os níveis e modalidades de ensino. Nesse sentido, o processo Constituinte Escolar foi desencadeado juntamente com atividades de formação, contemplando a diversidade das políticas, entre as quais destaca-se a Educação Profissional, Indígena, de Jovens e Adultos e Educação do Campo.

As questões relacionadas à vida funcional, aperfeiçoamento da Lei de Gestão Democrática e salário dos profissionais da educação integraram a pauta de negociações com encaminhamentos no decorrer de toda a gestão. Esses encaminhamentos foram marcados por uma relação tensa e pautada por divergências, debates e manifestações públicas, incluindo-se uma greve ocorrida no ano 2000. As contradições e limitações desse processo fazem parte da análise que faremos a partir dos elementos apresentados neste estudo.

O eixo que trata da relação com os municípios, financiamento e regime de colaboração parte da compreensão que a responsabilidade partilhada se constrói com diálogo, havendo necessidade de atuação conjunta dos entes federados, por tratar-se de esferas de governo subnacionais, os quais enfrentam limitações de recursos. O debate sobre repasses de recursos, funcionamento de conselhos e critérios adotados em programas como da merenda escolar, transporte escolar, Programa de Desenvolvimento do Ensino Municipal (PRADEM) foram sendo encaminhados no Grupo de Assessoramento constituído por representantes do Governo do estado e das Associações dos Municípios. A relação gerou conflitos pela limitação orçamentária e pela disputa interna, ocasionada por visões diferenciadas expressas no grupo. A municipalização do ensino deixou de ser discutida e implementada dada a posição contrária assumida pelo Governo no período de 1999-2002, revertendo-se inclusive o processo já executado, como foi descrito no capítulo anterior.

A construção da política educacional teve na Constituinte Escolar seu principal instrumento, estando articulada a todos os eixos de gestão do período, como pode ser evidenciado no processo de formulação e execução e, sobretudo, nas contradições internas e externas enfrentadas no seu desenvolvimento, como vimos no item 3.5.

3.6.1 Democratização da gestão

A democratização da gestão é compreendida como forma de assegurar mecanismos de participação coletiva que transformam a relação de poder, possibilitando a todos os segmentos da comunidade escolar a participação nas decisões administrativas e pedagógicas da escola. A eleição direta e uninominal do diretor e vice, a eleição do Conselho Escolar como órgão máximo, composto por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, são enfatizadas nesta visão.

O Programa de gestão 1999-2002 aponta que o mandato da direção de escola deve ser de três anos, tempo necessário para desenvolver o programa eleito e, como forma de preservar a

autonomia da escola em relação ao mandato do governo⁷⁵. Considera a indicação do vice-diretor pelo diretor eleito, a pré-seleção do candidato a diretor através de uma prova aplicada pelo governo como desrespeito à comunidade. Compromete-se, portanto, a respeitar a vontade soberana das comunidades, “abolindo os testes de pré-seleção e desenvolvendo um amplo e permanente programa de formação, visando compatibilizar a legitimidade política e a competência técnica” (PDEPE, SE, 2000, p.53).

Diz, ainda, da necessidade de democratizar o funcionamento do aparelho administrativo, superando a fragmentação, burocratização, verticalização e centralização, características identificadas na organização do Sistema Estadual de Ensino. Pressupõe uma dinâmica de funcionamento interdisciplinar, horizontalizada e descentralizada, que agilize as ações administrativas e que tenha a capilaridade exigida para atingir as diversas instâncias de formulação das políticas para o setor.

Incluía-se aqui, de modo especial, as Delegacias Regionais de Educação (DEs - 29 no estado, passando a 30 com a transformação do Departamento de Coordenação das Regionais (DCR) responsável pela rede de Porto Alegre em mais uma coordenadoria), através das quais ocorreram a descentralização e a operacionalização das políticas educacionais. Entende-se como papel das CRES

constituir-se em órgãos articulados com a sociedade civil, com os movimentos sociais, com as Universidades, implementando e incentivando a discussão da política educacional com o conjunto da sociedade.(...) gerenciar o processo de formação permanente dos educadores e assessoria político-pedagógica às instituições de ensino da rede estadual em cada região de sua abrangência (PDEPE, SE, 2000).

Em relação ao Conselho Estadual de Educação, prevê assegurar seu desempenho na normatização, formulação, implementação e fiscalização do desenvolvimento da política educacional. Acabar com a lista tríplice, respeitando a indicação direta e uninominal das entidades que o compõem⁷⁶.

⁷⁵ Pela legislação em vigor – Lei 10.576 de 14.11.95, o mandato de direção era de dois anos, o vice-diretor indicado pelo diretor e estabelecia como critério para ser candidato a diretor a aprovação em prova de seleção feita pela SE.

⁷⁶ A partir de 1999, todas as indicações para o CEED feitas pelas entidades foram respeitadas, assegurando a sua nomeação pelo Governo - Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/Sindicato), Associação dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM – Federação), Sindicato dos Professores Particulares (SINPRO/RS), União Gaúcha dos Estudantes (UGES), Sindicato Estabelecimentos de Ensino Particulares (SINEPE), Associação de Pais e Amigos

Estava previsto no programa que os princípios e diretrizes da Política Educacional passariam por intensa discussão das comunidades escolares, urbanas e rurais. Para desenvolver este processo, “propõe à SE organizar a Constituinte Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino, culminando com um Congresso Estadual para definição das linhas básicas da política educacional do estado” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1998). O processo desenvolvido, os conflitos, as contradições e os avanços já foram apresentados anteriormente.

Na análise da democratização da gestão no Governo Olívio Dutra, considerando o que é anunciado no programa e o que efetivamente se produziu como ação concreta, vamos nos deter, neste estudo, nos aspectos considerados relevantes para a compreensão das definições e ações do governo, os embates, limites e avanços obtidos: a eleição de diretores, o fortalecimento dos Conselhos Escolares. A reorganização da estrutura e funcionamento da SE e CRES já foi trazida no item 3.3: Caracterização da Secretaria de Educação. O Orçamento Participativo, como forma de gestão e controle público do cidadão em relação ao estado, compõe centralmente a democratização da gestão, sendo responsável por estabelecer a integração com o projeto geral de Governo desenvolvido, já apresentado anteriormente (item 3.4).

3.6.1.1 Eleição de Diretores e Conselhos Escolares

Nos anos 80 do século passado, a democratização da educação constituía-se como elemento central das reivindicações e motivo principal das mobilizações dos trabalhadores em educação quando da realização de seus congressos, manifestações públicas, disputas junto ao Congresso Nacional no processo Constituinte (1988) e no movimento mais geral pela redemocratização da vida política brasileira. A Eleição de Diretores das escolas sempre esteve no centro desses debates sobre a democratização da educação no Brasil e no estado, constituindo-se como um dos instrumentos mais polêmicos e decisivos na democratização da gestão. Nas palavras de Paro:

dos Excepcionais (APAES), Federação das Associações dos Municípios do RS (FAMURS), União dos Dirigentes

(...) a eleição de diretores, como todo instrumento de democracia, não garante o desaparecimento dos conflitos: constitui apenas uma forma de permitir que eles venham à tona e estejam ao alcance da ação das pessoas e grupos para resolvê-los. Democracia não é panacéia: é apenas um meio – a partir do qual, indivíduos e grupos põem-se em relação para encaminhar, de forma civilizada e autônoma, a solução de seus problemas (PARO,1996, p.130).

De modo especial, aqui no Rio Grande do Sul, antes da conquista da redemocratização do País e da possibilidade de eleição direta do presidente da república, a rede pública estadual já vivia a experiência de escolha da sua direção por meio de eleição, em que os membros do magistério e uma representação de pais, alunos e funcionários elegiam seus diretores. A Lei 8.025/85, de 14 de agosto de 1985, estabelecia a escolha por lista tríplice e previa um mandato de três anos. Essa proposta fazia parte da pauta de reivindicações que levou à greve dos professores, sendo considerada à época uma das conquistas mais importantes do movimento.

Essa lei foi reformulada, em fevereiro de 1991 – Lei nº 9.233, avançando para a eleição direta e uninominal do diretor da escola e garantindo a proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento pais-alunos e 50% para o segmento membro do Magistério na escolha. Já em junho do mesmo ano, através da Lei 9.263, foram introduzidas alterações, como o direito de voto aos alunos maiores de doze anos nas eleições e apenas uma recondução ao cargo de diretor.

Em 02 de abril de 1993, a eleição de diretores foi suspensa (cassada) pela justiça à pedido do então governador do estado Alceu de Deus Collares (PDT). A decisão da justiça estava baseada no princípio da inconstitucionalidade da Lei, com base no art. 213 §1º da Constituição Estadual. As direções foram indicadas pelo Governo como cargos de confiança, mesmo sem decisão final do Supremo Tribunal Federal. Essa decisão teve reação do magistério público estadual e das comunidades escolares. Este período de governo (1990-1994) foi marcado por fortes conflitos entre o Governo e os profissionais da educação. Um dos pontos centrais estava nesse processo interrompido abruptamente como forma de retomada do controle das escolas pelo governo, em decorrência da greve realizada em 1992 e das contestações à política educacional desenvolvida.

No capítulo anterior, apresentamos os elementos que caracterizaram os anos 1990 do século passado, em que demonstram alterações na forma de organização e gestão do Estado, tendo como premissa as alterações mais gerais processadas na sociedade em função do modelo de desenvolvimento econômico, social e político que vêm mantendo hegemonia no mundo, denominado de “globalização ou mundialização”, essencialmente do capital financeiro. Essas alterações, evidentemente, se refletem no processo de democratização da educação e resultam em permanente disputa dos setores sociais organizados pela manutenção dos instrumentos de gestão democrática e pelo seu aperfeiçoamento.

Em 1995, já no Governo Antônio Britto, a eleição de diretores é retomada – Lei n° 10.576, introduzindo, na mesma lei, o Conselho Escolar, que reduz o mandato do diretor para dois anos, institui o curso de qualificação e estabelece como condição para ser candidato a diretor a aprovação na prova de seleção, aplicada pela Secretaria de Educação. Esta lei institui também a autonomia pedagógica, a avaliação externa e o regime de colaboração (incluindo a transferência de escolas municipais aos Municípios).

Em 14 de janeiro de 1999, pela Lei n° 11.304, o Governo Olívio Dutra altera dispositivo que previa a realização de prova como condição para ser candidato. Estabelece que o candidato “compromete-se a freqüentar curso para qualificação do exercício da função a que vier a ser convocado, após eleito”⁷⁷.

Para dar conta de alterações e aperfeiçoamento da Lei de Gestão Democrática, no Governo Olívio Dutra, foi constituído um grupo de trabalho composto por representantes dos pais (ACPM – Federação), União Gaúcha dos Estudantes (UGES), Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/Sindicato) e Secretaria de Educação. Esse processo foi mantido ao longo de toda a gestão, uma vez que as iniciativas esbarraram em limitações enfrentadas na Assembléia Legislativa e na dificuldade em consensuar alguns pontos no grupo de trabalho.

A primeira tentativa de reformulação da Lei foi encaminhada à Assembléia Legislativa, em agosto de 1999. A proposta contava com a concordância de todas as entidades e apontava como avanços: eleição do diretor e vice-diretor pela comunidade escolar, através de chapas; eleição da direção a cada três anos; debates públicos e divulgação de metas do Plano de Ação;

⁷⁷ Art. 19 – inciso VI da Lei 11.304/99.

Cursos de qualificação para o exercício da função de diretor à direção indicada; o Conselho Escolar além de fiscalizador passaria a ser co-responsável pela gestão financeira da escola; a Assembléia Escolar seria a última instância para dirimir controvérsias existentes entre Direção e Conselho Escolar.

Este projeto de Lei foi retirado de pauta pelo Governo, uma vez que inúmeras emendas apresentadas pela oposição na Assembléia Legislativa descaracterizaram o projeto de Gestão Democrática, impedindo avanços construídos pelos representantes da comunidade escolar. Em vista disso, a eleição para diretores, em 1999, foi realizada com base na Lei n° 10.576/95.

Os trabalhos da Comissão Paritária foram retomados em 2000 e, em 2001, o Governo encaminhou novamente um Projeto de Lei para introduzir alterações na Lei de Gestão Democrática. A oposição apresentou um substitutivo, desrespeitando todo o trabalho construído democraticamente pelo Governo e as entidades que representavam a comunidade escolar. A posição da ACPM – Federação representou um problema, porque mesmo tendo participado do processo, nos aspectos que não se sentiu contemplada, buscava junto às bancadas de oposição, na Assembléia Legislativa, apoio para seu pleito. Em especial, destaca-se a questão do voto universal defendido pela Federação e não aceito pelo CPERS/Sindicato e Governo no debate da Comissão.

O substitutivo foi aprovado em 12 de setembro de 2001. O Governo vetou o Projeto aprovado, atendendo solicitação do CPERS/Sindicato, resultante de deliberação em Assembléia Geral e por entender que o substitutivo representava retrocesso ao processo que vinha se consolidando há mais de uma década nas escolas públicas estaduais. O projeto retornou e foi sancionado pelo presidente da Assembléia em exercício, seu vice-presidente Deputado Francisco Appio, em 10.12.2001.

O Governo entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei n° 11.695, de 10 de dezembro de 2001, por representar vício de origem e pelo desrespeito à comunidade escolar. O julgamento dessa ação até o final de 2002 ainda não havia ocorrido no Supremo Tribunal Federal.

O resultado deste processo representou um passo atrás na democratização da gestão, uma vez que a Lei aprovada suprimiu a eleição por chapas, permitiu a recondução sucessiva de mandatos, ensejando a perpetuidade do Diretor na função, manteve a avaliação externa do

Sistema Estadual de Ensino, suprimiu o respeito à proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) dos votos para o segmento pais-alunos e 50% para o segmento Magistério-servidores e introduziu o voto universal.

Para formação e qualificação das direções eleitas, foram realizados durante a gestão seminários, encontros e reuniões em nível regional e estadual, fundamentados nos processos da Constituinte Escolar e atendendo à especificidade da Lei de Gestão Democrática e Autonomia Financeira.

O debate e processo de regulamentação dos instrumentos de Gestão democrática, na escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul nos últimos vinte anos, foram marcados por muitos embates, polêmicas, conflitos entre setores da comunidade escolar, expressando visões diferenciadas quanto à forma de garantir a participação dos segmentos da comunidade escolar na escolha das direções e na formulação, gestão e fiscalização das políticas educacionais. Um processo caracterizado por permanente enfrentamento com os governos. A gestão democrática é algo que não se adquire nem chega por acaso, trata-se de “uma invenção social que exige um saber político, gestando-se na prática de por ela lutar a que se junta à prática de sobre ela refletir” (FREIRE, 1994, p.146).

Os momentos de avaliação dos processos de eleições ocorridos no período em estudo (1999-2002) revelavam os limites ainda presentes nessa forma de escolha, destacando-se mecanismos de favorecimento interno nas escolas (promessas de redução de carga horária, dias de folga, privilégios na escolha de turnos e turmas), influência de lideranças políticas externas à escola, pouco debate programático e pouco envolvimento da comunidade escolar, uso de métodos e práticas tradicionais da cultura política local (distribuição de camisetas, transporte dos pais eleitores, patrocínio de festas). Os conflitos e divergências passavam a ser de ordem pessoal e não na defesa de propostas para a gestão da escola. Com base nas avaliações e em relatórios de gestão, constatam-se também no último período aspectos que levaram ao aperfeiçoamento do processo em relação às experiências iniciais de escolha das direções nas escolas públicas no estado, ampliando-se os espaços democráticos e o respeito à participação da comunidade.

No período do Governo Olívio Dutra, manteve-se e foi agravada a disputa em relação à concepção e à forma de assegurar legalmente a Eleição Direta para Diretores, contando com o

ingrediente político, marcado pela ação dos parlamentares de oposição que priorizaram este tema, focalizando sua ação na manutenção da lei anterior. A atuação da Deputada Estadual e ex-secretária de Educação do Estado, professora Iara Wortmann contribuía fortemente nessa demarcação no sentido de preservar a política implementada no Governo Antônio Britto. Essa intervenção resultou, ao final do processo, na aprovação do substitutivo – Lei nº 11.695, tendo sido vetada pelo Governo e sancionada em 10.12.01 pelo próprio presidente do legislativo, levando o Governo a impetrar uma ação direta de inconstitucionalidade, como já referimos anteriormente. No término de quatro anos de gestão, apesar de todo o debate e negociações assegurados pela SE na comissão especial instituída para tratar da gestão democrática e das ações diretas promovidas junto às comunidades escolares, o processo de eleições para diretores teve alterações mínimas, mantendo-se de acordo com os interesses da oposição representada na Assembléia Legislativa. Nesse processo, de modo especial havia uma determinação de não aprovar projetos de iniciativa do Governo, mesmo que viessem avalizados por setores sociais, nesse caso, pelas entidades da comunidade escolar.

Os Conselhos Escolares na gestão Olivio Dutra foram fortalecidos pela integração de seus representantes na coordenação da Constituinte Escolar, participando das atividades de formação em nível regional e estadual. Essa participação da comunidade escolar está de acordo com o que propõe Freire: “as decisões não devem partir do topo, nem dos órgãos intermediários, mas da base do sistema, ou seja, das escolas, que é onde a totalidade do sistema educacional se manifesta”⁷⁸.

Para integrar especialmente os pais no debate educacional, enfrentaram-se dificuldades advindas da cultura da própria instituição escolar e dos professores que não admitiam a participação direta dos mesmos. Normalmente, a Direção os chamava para referendar apenas as decisões de caráter administrativo e financeiro. No Grupo de Trabalho instituído pelo Governo para reformulação da Lei de Gestão Democrática, havia uma posição clara da ACPM – Federação sempre temerosa de que o fortalecimento dos Conselhos Escolares poderia inviabilizar as ACPMs nas escolas. Ocorreram tensionamentos permanentes para que a ACPM fosse o órgão máximo de interlocução na escola junto às coordenadorias e ao Governo.

⁷⁸ Texto da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, 1992, p. 20, in LIMA, 2000, p. 58.

No decorrer do debate para reformulação da Lei que tratava também da autonomia financeira das escolas, a compreensão do CPERS/Sindicato e da ACPM era pela manutenção do Diretor como ordenador de despesas e responsável pela prestação de contas. A proposta do Governo previa o repasse das verbas diretamente às escolas, através dos Conselhos Escolares, os quais ficariam responsáveis pelo planejamento e deliberação sobre a sua aplicação. Neste aspecto, o Governo recuou e manteve a fórmula já existente, respeitando a posição do CPERS/Sindicato, da ACPM e da UGES. Aqui ocorreu uma contradição, uma vez que no processo constituinte, os delegados (3.500) haviam indicado o Conselho Escolar como co-gestor dos recursos repassados pela SE às escolas conforme o previsto na Lei que assegura a autonomia financeira das escolas públicas estaduais. Por esta razão, o Governo veio a alterar sua posição quando o Projeto já se encontrava na Assembléia Legislativa e não contava com o apoio das entidades e da oposição para garantir sua aprovação.

3.6.2 Democratização do Acesso – Escola para todos

A democratização da educação passa por assegurar o acesso de todos à escola, com garantia de permanência e qualidade do ensino, conforme consta nas diretrizes do programa de Governo :

O compromisso político do Governo Popular com a democratização do acesso expressa-se no cumprimento de sua responsabilidade na viabilização da universalização do ensino fundamental, na expansão do ensino médio; além disso é necessário garantir políticas para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos, o atendimento escolar de portadores de necessidades educativas especiais e um amplo movimento de alfabetização de adultos, além de um projeto adequado à educação de jovens e adultos trabalhadores (PDEPE,SE, 2000, P.56).

Em todos os níveis e modalidades do ensino foram adotadas medidas visando ampliação e qualificação da oferta de ensino, através de um movimento permanente envolvendo as redes de ensino público estadual, municipal e particular.

3.6.2.1 Educação Infantil e Ensino Fundamental

A educação infantil – etapa inicial da educação básica – tem um papel fundamental no processo de desenvolvimento da criança; no entanto, o atendimento ainda é pouco significativo. No Rio Grande do Sul, em 2000, de 683.607 crianças entre 0 e 3 anos, 9,09% (62.134) estavam na creche; 22,73% (39.062) com 4 anos freqüentavam a creche ou pré-escola e o total de 358.776 crianças, entre 5 e 6 anos, 68,56% (215.056), freqüentavam a pré-escola ou o ensino fundamental (CENSO 2000).

Se tomarmos a base nacional – 32% – 7.420.668 freqüentavam a escola em 2000, enquanto, no RS, de 1.214.230 crianças de 0 a 6 anos de idade, apenas 26,05% (316.252), abaixo portanto, da média nacional.

Na tabela a seguir, podemos constatar o movimento da matrícula inicial da Educação Infantil, nas redes de ensino do RS, ao longo dos anos de 1993 a 2003.

Tabela 4

Educação Infantil – Matrícula Inicial – RS 1993- 2003

Ano	Ensino Regular				Educação Especial				Total			
	Est.	Mun.	Fed.	Part.	Est.	Mun.	Fed.	Part.	Est.	Mun.	Fed.	Part
1993	59.056	50.379	343	30.029	716	67	-	69	59.772	50.446	343	30.098
1994	61.528	52.889	271	29.645	606	153	-	26	62.134	53.042	271	29.671
1995	61.654	56.435	285	32.441	603	115	-	38	62.257	56.550	285	32.479
1996	63.978	61.470	-	29.749	705	261	-	28	64.683	61.731	-	29.777
1997	63.020	66.422	-	27.383	692	289	-	30	63.712	66.711	-	27.413
1998	61.755	73.170	-	27.275	692	339	-	36	62.447	75.509	-	27.311
1999	62.160	91.308	-	27.420	622	645	-	5046	62.782	91.953	-	32.476
2000	62.479	102.213	-	39.135	599	628	-	6210	63.068	102.845	-	43.345
2001	62.377	132.821	169	64.006	461	754	-	6303	62.838	133.575	169	70.309
2002	60.560	134.668	140	67.696	613	1001	-	6100	61.173	135.669	140	73.796
2003	60.393	140.051	132	68.764	353	858	-	4354	60.746	140.909	132	73.118

Fonte: DINF/DEPLAN/SE (1999 a 2000 - SIE e 2001 a 2003 – SIED/MEC)

Nota: 1. Nos anos de 1992 a 1995, na rede estadual, estão incluídos os alunos dos Calendários Rotativos A, B, e C.

2. O aumento significativo de matrícula na rede particular foi devido à inclusão das APAES no Censo Escolar a partir de 1999. Nos anos anteriores, as APAES informavam diretamente ao MEC.

A análise comparativa do atendimento por rede de ensino mostra que a rede pública estadual prestou o maior atendimento, mantendo crescimento contínuo da oferta de matrículas até 1996, começando a decrescer a oferta continuamente a partir de 1997, marco da instituição do FUNDEF 2002.

A rede pública no RS é responsável por 81% da oferta de educação infantil, distribuída entre instituições estaduais e municipais. Conforme estudos realizados por Farenzena (2002), considera-se que no Estado os índices de analfabetismo nas faixas etárias mais baixas chegou a níveis bastante reduzidos e que, provavelmente, a população mais jovem que não está se alfabetizando, ou que se encontra fora da escola, possui

características que demandam programas ou alternativas de alfabetização e escolarização diferentes e específicos

Com a implantação do FUNDEF, as redes municipais passaram a ter a maior oferta e matrículas na educação infantil, no entanto muitas administrações priorizaram a educação fundamental, uma vez que o aumento de vagas, neste nível de ensino, representa maior aporte de recursos. Nesse sentido, também têm limitado o atendimento em creches (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos). O FUNDEF veio comprometer os investimentos públicos em educação infantil, uma vez que este nível de ensino é excluído do cálculo quanto à redistribuição e aplicação dos recursos, o que resultou na redução da oferta de vagas no estado.

Cabe observar que a rede pública estadual, embora tenha reduzido o número de matrículas, manteve o atendimento ao pré-escolar, efetivando, assim, em parte, a determinação da Constituição do Estado de objetivo compromisso do Poder Público estadual com a manutenção de número mínimo de creches e escolas de ensino fundamental com atendimento ao pré-escolar, em cada município.

A taxa de escolarização líquida da população, entre 7 e 14 anos, no RS, no Censo de 2000 (matriculadas no ensino fundamental regular na idade esperada), foi de 90,24% (1.299.767). No Brasil, esta faixa era de 89,53% (24.343.342).

A proposta para o ensino fundamental para o período de 1999-2002 visava assegurar o direito de todos à educação, uma educação pública, laica, plural, e de qualidade. “Uma escola que pense o processo educacional de forma interdisciplinar, que faça a leitura do contexto, que perceba a historicidade da situação de vida da população, problematize esta realidade e oportunize a construção de conhecimentos emancipadores” (PLANO DE TRABALHO/SE, 1999).

A rede estadual do ensino fundamental assegurou o acesso a aproximadamente 926 mil educandos (as), que se distribuíam em 2.906 escolas inseridas nos mais diferentes contextos e nas diversas regiões do estado⁷⁹. Essas escolas abrangiam as comunidades de periferia urbana, dos

⁷⁹ Fonte: Censo Escolar 2001 - SIED/MEC – Dado relativo à soma do ensino fundamental regular, da educação especial e a educação de jovens e adultos.

bairros, do centro, do campo, dos acampamentos e assentamentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), das comunidades remanescentes de quilombos, das comunidades indígenas, crianças e adolescentes em situação de rua, adolescentes privados de liberdade, crianças, jovens e adultos com necessidades educativas especiais. No ensino fundamental, o maior número de alunos concentra-se nas escolas do Estado (51% em 2000), mas o maior crescimento tem se registrado nas redes municipais, sem que se possa, entretanto, afirmar a continuidade do mesmo.

A evolução da matrícula no ensino fundamental na rede estadual, na série histórica – 1993 a 2003 - pode ser observada nas tabelas a seguir:

Tabela 5

Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Fundamental – Rede Estadual /RS- 1993-2003

Ano	Regular			EJA-Pres/Semipresencial			Educação Espacial			Total		
	Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
1993	826.395	Nº	%	44.127	Nº	%	3.220	Nº	%	373.742	Nº	%
1994	952.145	25.750	2,78		-650	-1,47	3.288	68	2,11	988.910	25.168	2,53
1995	947.943	-4.202	-0,44	43.477	1.013	2,33	3.226	-62	-1,89	995.659	-3.251	-0,33
1996	961.878	13.395	1,47	44.490	-734	-1,65	4.657	1.431	44,36	1.010.291	14.632	1,47
1997	954.287	-7.591	-0,79	43.756	8.205	18,75	4.510	-147	-3,16	1.010.758	467	0,05
1998	922.269	-32.018	-3,36	51.961	4.214	8,11	4.153	-357	-7,92	982.597	-28.161	-2,79
1999	906.816	-15.453	-1,68	56.175	1.866	3,32	3.641	-512	-12,33	968.498	-14.099	-1,43
2000	888.599	-18.217	-2,01	58.041	-6.771	-11,67	3.588	-53	-1,46	943.457	-25.041	-2,99
2001	867.926	-20.673	-2,33	51.270	3.475	6,38	3.117	-471	-13,13	925.788	-17.669	-1,87
2002	847.504	-20.422	-2,35	54.745	15.816	28,89	3.425	308	9,88	921.490	-4.298	-0,46
2003	822.796	-24.708	-2,92	70.561	7.466	10,58	3.924	499	14,57	904.747	-16793	-1,82

Fonte: SIE – Sistema de Informações Educacionais – 1993/2000
 SIED/MEC – Censo Escolar – 200^a a 2003 (Dados Finais INEP/ME)
 Nota: -1993- Somadas as matrículas do Calendário A, B e C.

No quadro acima, denota-se que há uma tendência de decréscimo na matrícula inicial no ensino fundamental na rede estadual, ao longo da série histórica. Entretanto, esta se acentua a partir de 1997, coincidindo com o ano de implementação do FUNDEF no país e a Municipalização do Ensino no Rio Grande do Sul, autorizada pela Lei nº 11.125/98. É importante observar também as projeções demográficas que apontam um decréscimo da população com menos de 19 anos no RS, segundo estudos da FEE/RS. Em 2000, 26,06%

(2.654.648) de crianças e jovens estavam na faixa etária de 0 a 14 anos. As maiores taxas estavam concentradas nas microrregiões de Soledade 29,39%; Campanha Ocidental com 28,84% e Frederico Westphalen com 28,40%. As menores taxas da população entre 0 e 14 anos estavam nas microrregiões de Guaporé 23,98%, Lageado-Estrela 24,08% e Não-Me-Toque 24,37%.

No período de 1999/02, o decréscimo das matrículas manteve-se mais ou menos constante, ficando em -2,35 (-20,422) matrículas em 2002, com relação ao ano de 2001. Pode-se observar, a partir do ano 2001, crescimento das matrículas na educação de jovens e adultos (6,78% em 2001; 28,89% em 2002; 10,58% em 2003). Constata-se também crescimento das matrículas na educação especial. Esta ampliação resulta da ampliação da oferta na rede pública estadual no período.

Tabela 6

Evolução da Matrícula Inicial no Ens. Fundamental – Rede Municipal RS

Ano	Regular			EJA-Pres/Semipresencial			Educação Especial			Total		
	Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento	
		N°	%		N°	%		N°	%		N°	%
1993	589.782	N°	%	5.987	N°	%	872	N°	%	596.151	N°	%
1994	581.415	-8.367	-1,42	9.191	3.694	67,20	781	-91	-10,44	591.387	-4.764	-0,80
1995	582.243	828	0,14	6.261	-2,930	-31,88	974	193	24,71	589,478	-1.909	-0,32
1996	596.857	14.614	2,51	9.731	3.110	49,67	817	-157	-16,12	607,045	17.567	2,98
1997	618.164	21,307	3,57	15.566	6.195	66,11	1.223	406	49,69	634.953	27.908	4,60
1998	675.740	57.576	9,31	19.029	3.463	22,25	1.084	-139	-11,37	695.853	60.900	9,59
1999	694.327	18.587	2,75	20.245	1.216	6,39	1.864	780	71,96	716.436	20.593	2,96
2000	701.835	7.508	1,08	23.855	3.610	17,83	2.302	438	23,50	727.992	11.556	1,61
2001	707.859	6.183	0,88	24.087	232	0,97	1.859	-443	-19,24	733.805	5.972	0,82
2002	726.585	18.726	2,65	24.686	599	2,49	1.900	41	2,21	753.171	19.366	2,64
2003	731.738	5.183	0,79	25.550	864	3,50	2.151	251	13,21	759.439	6.268	0,83

Fonte: SIE – Sistema de Informações Educacionais – 1993/2000

SIED/MEC – Censo Escolar – 2001 a 2003 (dados finais INEP/MEC)

A rede pública, em seu conjunto, é responsável por mais de 90% da oferta de Ensino Fundamental no RS. A análise comparativa do atendimento por rede de ensino revela que a rede pública estadual vinha prestando o maior atendimento neste nível de ensino. Em 1996 a rede estadual representava 73% da oferta. A partir de 1997, com a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB, Lei nº 9.394/96), os municípios passaram a assumir a educação fundamental, como demonstram os dados acima.

É importante observar nessa análise, ainda que sucinta, a dimensão do comprometimento do Poder Público estadual e municipal no estado do Rio Grande do Sul com a oferta e desenvolvimento da educação infantil e fundamental, assim como a necessidade de uma participação ainda maior, a qual vem sendo foco de tensões e negociações permanentes ao longo dos últimos anos no regime de colaboração entre os entes federados.

A discussão da política, para esse nível de ensino, fez parte do processo constituinte, de onde foram construídas as orientações para a prática de reconstrução curricular dessas escolas. Dentre as questões levantadas, esteve presente a problemática do livro didático nas salas de aula: “não trabalham com a diversidade de organização e de estruturas das escolas e, tampouco, com diferentes realidades, sujeitos e contextos. (...) Mais que padronizar, apontava-se para a necessidade de financiar e incentivar a qualificação das bibliotecas escolares” (PDEPE, 2000, p 46).

“O projeto Político-Pedagógico, o Regimento e os Planos de Estudos foram construídos com muito trabalho, discussão, conflito e participação” (RELATÓRIO- SE, 2002). Algumas escolas construíram uma organização que supera a seriação e, a partir de 2002, começaram a implementar nova estrutura curricular definida nos Projetos Político-Pedagógicos, Regimentos e Planos de Estudo. Na rede estadual de ensino, 62 escolas passaram a organizar-se por etapas ou fases.

Os limites à expansão e qualificação da oferta escolar permanecem nas esferas do poder público estadual e municipal. Farenzena (2002) considera que os altos encargos previdenciários e com pessoal ativo da educação na esfera estadual pesam sobre o orçamento do estado, assim

como a necessidade de manter-se a colaboração na oferta de educação infantil, mais diretamente através das classes de pré-escola nas escolas estaduais; impõem-se, ainda, a pressão crescente pela expansão do ensino médio e do ensino superior público. Na esfera municipal, a limitação de recursos dada a estrutura tributária vigente, associada às difíceis experiências nos descontínuos e sucessivos entendimentos entre governos municipais e estaduais, em termos de critérios, de valores ou cumprimento de calendários de transferências de recursos nas ações de colaboração representam limitações importantes para o avanço e qualificação da oferta.

Evidencia-se assim, que o desafio na relação entre as esferas de poder público municipal e estadual está na capacidade de negociação e na celebração de acordos como parceiros que, sem anular conflitos e oposições de idéias e posições, possam assegurar a oferta qualificada de educação pública enquanto direito dos cidadãos no Rio Grande do Sul.

3.6.2.2 Ensino Médio

O Censo Demográfico de 2000 revela que, no RS, do total da população entre 15 e 17 anos (578.565), 77,35% (44.522) jovens estavam na escola; 22,65% (131.042) estavam fora da escola por ocasião da realização do Censo/2000. Desses, 3.269 jovens nunca freqüentaram a escola. Com relação à população que estava estudando (447.522), 37,60% (168.273) freqüentavam o ensino fundamental regular; 2,68% (12.002) o ensino fundamental supletivo; 57,53% (257.484) estavam no ensino médio regular; 0,23% (1.051) no ensino médio supletivo; 0,63% no pré-vestibular e 1,23% (5.507) cursavam o ensino superior – graduação.

O crescimento da matrícula inicial no ensino médio no período de 1999 a 2002 no Rio Grande do Sul teve um crescimento de 118.387 (34,06%).

Tabela 7

Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Médio/Rede Estadual -RS de 1993 – 2003

Ano	Ensino Médio			EJA			Ed. Prof			Ed. Espec.			Total		
	Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Cresciment o		Matr.	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
1993	206.333	-	-	14.228	-	-	-	-	-	13	-	-	220.574	-	-
1994	223.117	16.794	8,13	14.532	304	2,14	-	-	-	15	2	15,38	237.664	17.090	7,75
1995	231.932	8.815	3,95	20.235	5.703	39,24	-	-	-	7	-8	-53,33	252.174	14.510	6,11
1996	261.437	29.475	12,71	17.187	-3.048	15,06	-	-	-	17	10	142,86	278.611	26.437	10,48
1997	286.144	24.737	9,46	19.020	1.833	19,67	-	-	-	20	3	17,65	305.184	26.573	9,54
1998	324.796	38.652	13,51	22.694	3.674	19,32	-	-	-	32	12	60,00	347.522	42.338	13,87
1999	374.052	30.256	9,32	27.951	5.257	23,16	7.982	-	-	35	3	9,38	391.049	43.527	12,52
2000	446.219	62.167	6,81	28.633	682	2,44	16.769	8.787	110,09	37	2	5,71	424.725	33.676	8,61
2001	389.759	10.540	2,78	31.757	3.124	10,91	17.762	993	5,92	54	17	45,95	439.332	14.607	3,44
2002	409.622	19.863	5,10	33.576	1.819	5,73	22.619	4.857	27,34	92	38	70,37	465.909	26.577	6,05
2003	416.409	6.787	1,66	41.107	7.531	22,43	21.548	-1.071	-4,73	101	9	9,78	479.165	13.256	2,85

Fonte: SIE – Sistema de Informações educacionais

SIED/MEC – Censo Escolar – 2001 a 2003 (Dados Finais INEP/MEC)

Nota (*) No ano 1998, a Educação Profissional era coletada junto ao Ensino Médio.

Nos anos de 2002/2003, foram somadas as matrículas do Ensino Médio (2º Grau Regular) e Curso Normal

O Ensino Médio, regulamentado na Constituição Federal e pela LDB/96 como prioridade do estado teve um crescimento de matrícula. Pela tabela evidencia-se que o ensino médio público é predominantemente, e crescentemente, estadual (82% em 2000).

Tabela 8
Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Médio – Rede Municipal RS 1993-2003

Ano	Ensino Médio Form. Geral e PPP			EJA Presenc./Semip.			Educação Profissional			Total		
	Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento		Matr.	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
1993	4.638	-	-	784	-	-	-	-	-	5.422	-	-
1994	4.745	107	2,31	296	-488	-62,24	-	-	-	5.041	-381	-7,03
1995	4.916	171	3,60	708	412	139,19	-	-	-	5.624	583	11,57
1996	5.342	426	8,67	481	-227	-32,06	-	-	-	5.823	199	3,54
1997	5.760	418	7,82	396	-85	-17,67	-	-	-	6.156	333	5,72
1998	6.058	298	8,20	682	286	72,22	-	-	-	6.740	584	9,49
1999	6.555	497	-6,19	1.000	318	46,63	55	-	-	7.610	870	12,91
2000	6.149	-406	1,41	1.512	512	51,20	382	327	594,55	8.043	433	5,69
2001	6.236	87	-2,31	1.490	-22	-1,46	652	270	70,68	8.456	413	5,13
2002	6.092	-144	6,89	1.418	-72	-4,83	1.024	372	57,06	8.534	78	0,92
2003	6.512	420	2,31	1.054	-364	-25,67	1.361	337	32,91	8.927	393	4,61

Fone: SIE - Sistema de Informações Educacionais – 1993/2000

Fonte: SIED/MEC – Censo Escolar – 2001 a 2003 (Dados finais do INEP/MEC)

Nota: (*) No ano de 1998, a Educação Profissional era coletada junto ao Ensino Médio.

Nos anos de 2002/2003, foram somadas as matrículas do Ensino Médio (2º grau Regular) e Curso Normal

Como pode se verificar, o atendimento do ensino médio na rede pública municipal é pouco significativo no estado. Existem poucos estabelecimentos que garantem a oferta – 11 prefeituras oferecem Ensino Médio - isso se deve à responsabilidade prioritária com a oferta de educação fundamental e a insuficiência de recursos para a ampliar a atuação dos municípios nesse nível de ensino. Na modalidade EJA houve uma queda de 25,67%, no Ensino Médio municipal, o que representa 364 matrículas a menos.

A expansão do ensino médio de 1999 a 2002 na rede pública estadual foi assegurada com a criação de 200 novas escolas. Para funcionamento a partir de 2003, havia mais 26 propostas que

constituíam o Plano de Expansão, aprovado pelo CEED em 2002 (DEPLAN/SE, 2002). A proposta de ensino médio alternativo (EMA), aprovada pelo CEED – Parecer 640/01, possibilitou a criação de 39 escolas, atendendo 2.2559 educandos em pequenos municípios, com baixa densidade populacional no estado.

3.6.2.3 Movimento de Alfabetização (MOVA/RS), Educação de Jovens e Adultos, Escolas Itinerantes, Educação Indígena e Educação Especial

O Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA/RS), desenvolvido em todo o estado, alfabetizou 150.000 pessoas⁸⁰ em quatro anos de gestão, de um universo de 650 mil analfabetos, o que correspondia a 7,8% da população do estado acima de 15 anos⁸¹. Até 1999, desenvolviam-se projetos pontuais de alfabetização no estado, atingindo um número reduzido de alfabetizandos, como o Projeto Lendo e Escrevendo o Rio Grande (LER), somando em torno de 300 turmas em todo o estado; o Projeto Piá 2000, atingindo apenas 46 municípios.

Esses projetos consistiam apenas na alfabetização, não prevendo oportunidade de continuidade do processo de aprendizagem. O MOVA/RS rompe com a idéia de campanha e, sobretudo, com a idéia de política compensatória ou assistencialista. Conforme definiu Brandão (2001), trata-se de uma prática que compreende o analfabetismo como mais uma expressão do processo de exclusão das classes populares, sendo, então, uma dívida social que deve ser atendida através de políticas públicas.

O MOVA se desenvolveu em todo o estado e teve um caráter de educação popular, articulando parcerias com Universidades, Organizações não Governamentais (ONGS), prefeituras, movimentos sociais e sindicais. Acima de tudo, visava ser um processo contínuo, prevendo a seqüência dos estudos através da educação de jovens e adultos.

⁸⁰ Fonte: DEPLAN/SE, 2002.

⁸¹ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PNAD, 1999.

Tabela 9
Estrutura do MOVA de 1999-2002 no Rio Grande do Sul.

Estrutura do Mova/RS	1999 a 2002
Entidades Conveniadas	330
Animadores(as) populares	517
Educadores(as)	6.147
Apoiadores(as) Pedagógicos(as)	1.013
Alfabetizandos(as) Alfabetizados(as)	150.000

Fonte: Relatório de Gestão: 1999-2002 - DEPLAN/SE - RS

A educação de jovens e adultos, pela reconstrução curricular, nas etapas iniciais e finais do ensino fundamental, foi incluída em 500 escolas da rede estadual e no ensino médio, 154 escolas passaram a oferecer EJA (1999-2002), duplicando, assim, a oferta deste nível/modalidade de ensino⁸².

De acordo com dados do Censo Demográfico/2000, de 8.973.611 pessoas com 7 ou mais anos de idade, no RS, 16,87% possuíam de 1 a 3 anos de escolaridade; 39,10% de 4 a 7 anos; 16,39% de 8 a 10 anos; 15% de 11 a 14 anos e 4,86% de 15 anos de estudo ou mais.

Nos últimos anos, o atendimento aos jovens e adultos, na rede estadual aponta um crescimento significativo, destacando-se 18,75% em 1997; 2002 com 28,89%; 2003 com 10,58%. O movimento inicial da matrícula da EJA (educação de jovens e adultos no ensino fundamental e médio de 1993 a 2003, nas redes públicas estadual e municipal, pode ser constatado na tabela a seguir:

⁸² Fonte: Relatório de Gestão da SE, 2002.

Tabela 10

Evolução da Matrícula Inicial da EJA (Presencial/Semipresencial) na rede pública estadual – 1993-2003

ANO	FUNDAMENTAL			MÉDIO		
	Matrícula	Crescimento		Matrícula	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%
1993	44.127	-	-	14.228	-	-
1994	43.477	-650	-1,47	14.532	304	2,37
1995	44.490	1.013	2,33	20.235	5.703	39,24
1996	43.756	-734	-1,56	17.187	-3.048	-15,06
1997	51.961	8.205	18,75	19.020	1.833	10,67
1998	56.175	4.214	8,11	22.694	3.674	19,32
1999	58.041	1.866	3,32	27.951	5.257	23,16
2000	51.270	-6.771	-11,67	28.633	682	2,44
2001	54.745	3.475	6,78	31.757	3.124	10,91
2002	70.561	15.816	28,89	33.576	1.819	5,73
2003	78.027	7.466	10,58	41.107	7.531	22,43

Fonte: SIE – Sistema de Informações Educacionais – 1993/2000
 SIED/MEC – Censo Escolar – 2001/ 2003
 (Dados Finais INEP/MEC)

Na rede estadual, a EJA no ensino fundamental, entre 1995 e 1998, apresentou um acréscimo de 13.432 novas matrículas ao longo do período; no período de 1999 a 2002, o aumento foi de 21.275 matrículas. É importante ressaltar que a inclusão de jovens e adultos nos sistemas públicos de ensino ainda está muito lento, uma vez que estes não obtêm o devido reconhecimento de seus direitos à educação e pelos entraves legais com respeito ao seu financiamento. As matrículas de EJA estão excluídas da base de cálculo do FUNDEF.

Tabela 11

Evolução da Matrícula Inicial da EJA (Presencial e Semipresencial) na rede Municipal /RS-
1993-2003

ANO	FUNDAMENTAL			MÉDIO		
	Matrícula	Crescimento		Matrícula	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%
1993	5.497	-	-	794	-	-
1994	9.191	3.694	67,20	296	-488	62,24
1995	6.261	-2.930	-31,88	708	412	139,19
1996	9.371	3.110	49,67	481	-227	-32,06
1997	15.566	6.195	66,11	396	-85	-17,67
1998	19.029	3.463	22,25	682	286	72,22
1999	20.245	1.216	6,39	1.000	318	46,63
2000	23.855	3.610	17,83	1.512	512	51,20
2001	24.087	232	0,97	1.490	-22	-1,46
2002	24.686	599	2,49	1.418	-72	-4,83
2003	25.550	864	3,50	1.054	-364	-25,67

Fonte: SIE – Sistema de informações Educacionais – 1993/2000
SIED/MEC – Censo Escolar –2001-2003 (Dados finais INEP/MEC)

Na rede municipal, o movimento das matrículas apresentou um acréscimo pouco significativo em comparação com a rede estadual, embora este atendimento seja uma obrigação constitucional das esferas estadual e municipal. A expansão da EJA no ensino fundamental, nas redes públicas, aconteceu com a mesma intensidade entre 1995/1998, ficando a rede estadual um pouco acima (664 matrículas a mais). De 1999 a 2002, a expansão da EJA foi mais expressiva na rede estadual, apresentando um crescimento, nesse período, de 15.000 matrículas acima da rede municipal.

O crescimento acentuado de matrículas no estado corresponde com a evolução do número de estabelecimentos com oferta de educação de jovens e adultos, conforme está demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 12

Evolução do número de estabelecimentos com oferta de EJA – 1998 a 2002.

Nível de Ensino	1998	2002	% de Crescimento
Ens.Fundamentla- Alfabet. (etapas iniciais)	245	408	66,5%
Ensino Fundamental – Pós-Alf.	294	497	69,05%
Ensino Médio	78	154	97%

Fonte: SE/DEJA/DP, 2002
Tabela elaborada por Lucia Camini

Como pode se verificar na tabela acima, ocorreu uma ampliação significativa da oferta de EJA no estado pela prioridade dessa política no período.

A ressignificação dos Centros Estaduais de ensino Supletivo /CEES e a substituição dos Núcleos de Orientação ao Ensino Supletivo/NOES, pelos Núcleos de Educação de Jovens e Adultos e Cultura Popular desenvolveu-se com outras dimensões na concepção educativa de trabalho, de ação cultural e de preparação aos exames supletivos. Nesta perspectiva, foram criados e autorizados para funcionar 35 núcleos estaduais no período. Essas alterações exigiram longos debates e provocaram muita tensão, uma vez que mexia com estruturas e especialmente com espaços de poder e visões diferenciadas de como assegurar o acesso ao ensino àqueles que não tiveram oportunidade na sua infância.

Os sujeitos envolvidos nesse processo – coordenadores dos Núcleos e Centros de Educação de Jovens e Adultos, professores, funcionários e educandos – apresentaram resistência às inovações, negando-se ao debate, promovendo denúncias públicas. Diversas vezes, a equipe foi chamada à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa para prestar esclarecimentos aos

deputados de oposição. O processo foi truncado e moroso em algumas regiões, exigindo maior esforço das equipes da SE e Coordenadorias de Educação para criar as condições de mudança.

Para o atendimento às crianças e adolescentes em situação emergencial no ano de 2000, existiam 11 escolas Itinerantes⁸³, numa abrangência a vários municípios do Rio Grande do Sul, sendo que, em 2002, estavam em funcionamento 07 escolas, em sete municípios (acampamentos do MST), atendendo 826 crianças e adolescentes estudando nas etapas de 1^a à 5^a série. Com o processo de desenvolvimento da Escola Itinerante, desde o ano de 1997 até o ano de 2001, estudaram nas Escolas Itinerantes um total de 2.138 alunos.

Esse programa “Escola Itinerante para acampados do MST” já vinha sendo desenvolvido como experiência pedagógica desde 1996 pela Secretaria de Educação e pelo Setor de Educação do MST (Parecer Normativo 1.313/96 do CEED), aprovado em sessão Plenária de 19.11.96, tendo reconhecimento legal, com Regimento aprovado pelo CEED em dezembro de 2002. O Tribunal de Contas do Estado questiona essa forma de atendimento da demanda pelo estado na tomada de contas da SE/2000. A forma de suprir recursos humanos nas Escolas Itinerantes, segundo o Tribunal, vai ao encontro dos interesses diretos do comando do setor do MST. A participação direta de membros estranhos ao estado na elaboração da proposta pedagógica também é questionada. Destaca os limites legais a serem observados, estabelecendo distinção entre órgão federativo com poder constitucional e os entes cooperados, sob pena de desvirtuar o objetivo maior que se destina à educação fundamental, isso tudo no que diz respeito especialmente à competência da SE.

A partir desses argumentos conclui: o caso em tela configura

a concessão de poderes exorbitantes à entidade não formal, sem vínculo legal com o Estado, para participar de assessoria técnica e pedagógica de escolas estaduais, de forma oficiosa; participação ilícita, na forma de convênio, de entidade civil, para administrar e desenvolver função institucional do Estado, de competência da SE.; inobservância à titulação mínima exigível (LDB, art. 62); ausência de legitimidade que assegure o repasse do recurso quanto à previsão orçamentária (TCE, 2000, Fl. 327).

⁸³ Escolas legalmente constituídas no Estado do Rio Grande do Sul para assegurar a escolarização das crianças e adolescentes em situação de acampamento do MST – Pareceres n° 1.313/96 e 220/96 do CEED – RS.

O atendimento das comunidades indígenas desenvolveu-se nas 49 escolas estaduais existentes, sendo que 10 atendem o povo Guarani e 39 ao povo Kaingang. Destaca-se a criação da Escola de Formação de professores Kaingang Bilingües, na Terra Indígena de Inhacorá, no município de São Valério. Considera-se um avanço por tratar-se da primeira escola pública da rede estadual criada para atender a demanda de formação de professores para a educação indígena, o que significou aposta na qualificação da oferta e na garantia de qualidade do ensino. A partir da Resolução nº 3/99, do Conselho Nacional de Educação (CNE), é que foi possível encaminhar o pedido de reconhecimento, junto ao CEED do RS da Educação Indígena, para a criação da categoria própria de escolas, Parecer nº 383/02 que cria a rede escolar indígena. Em 2001, a SE realizou concurso específico para provimento no ensino fundamental tendo os educadores indígenas obtido resultados satisfatórios.

No que diz respeito à democratização do acesso às pessoas portadoras de deficiência e de altas habilidades, o Brasil e o RS estão longe de concretizá-la. De acordo com dados da Organização Mundial da Saúde, estima-se que 10% da população mundial possui algum tipo de necessidade educacional especial. A maioria das pessoas com necessidades educacionais especiais é atendida em entidades filantrópicas como APAES, AMAS e outras. O atendimento prestado pelas redes públicas de ensino no RS pode ser visualizado na tabela a seguir.

Tabela 13

Evolução da Matrícula Inicial na Educação Especial nas Redes Públicas 1993-2003

Ano	REDE ESTADUAL						REDE MUNICIPAL					
	Fundamental			Médio			Fundamental			Médio		
	Matrícula	Crescimento		Matrícula	Crescimento		Matrícula	Crescimento		Matrícula	Crescimento	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
1993	3220	-	-	13	-	-	672	-	-	-	-	-
1994	3288	68	2,11	15	2	15,38	781	-91	-10,44	-	-	-
1995	3226	-62	-1,69	7	-8	-53,33	974	193	24,71	-	-	-
1996	4657	1431	44,36	17	10	142,86	817	-157	-16,12	-	-	-
1997	4510	-147	-3,16	20	3	17,65	1223	406	49,69	-	-	-
1998	4153	-357	-7,92	32	12	60,00	1084	-139	-11,37	-	-	-
1999	3641	-512	-12,33	35	3	9,38	1864	780	71,96	-	-	-
2000	3588	-53	-1,46	37	2	5,71	2303	438	23,50	-	-	-
2001	3117	-417	-13,13	54	17	45,95	1859	-443	-19,24	1	-	-
2002	3425	308	9,88	92	38	70,37	1900	41	2,21	-	-	-
2003	3924	499	14,57	101	9	9,78	2151	251	13,21	-	-	-

Fonte: SIE - Sistema de Informações Educacionais – 1993/2000

SIED/MEC – Censo Escolar – 2001 a 2003 (Dados finais INEP/MEC)

Nota: Rede Estadual – Ensino Fundamental: 1993 – Somadas as matrículas dos Calendários A, B e C

A política inclusiva vem sendo gradativamente implementada em todas as redes de ensino do estado. A oferta de vagas públicas nessa modalidade poderia ter sido ampliada, caso o Art. 2º da Lei nº 9.424/96 do FUNDEF estivesse sendo cumprido, o que representaria maior aporte de recursos para estados e municípios.

O descumprimento do art. 6º da Lei nº 9.424/96 do FUNDEF em relação ao valor mínimo por aluno anual, que nunca poderia ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, ocorre desde sua implementação, em 1998. Essa tem sido a principal preocupação em razão dos impactos financeiros negativos aos estados e municípios, comprometendo a oferta e a qualidade do ensino fundamental público. A política inclusiva vem sendo implementada nas redes públicas, mas precisa de recursos, acompanhamento pedagógico, formação docente e participação da comunidade para que possa atender de forma qualificada essa demanda.

3.6.2.4 Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)

A criação da Universidade Pública Estadual (UERGS), concebida e estruturada como uma universidade multi-campi, vinculada à realidade sócio-econômica regional e integrada ao projeto de desenvolvimento de cada uma das regiões do OP, iniciou seu funcionamento oferecendo 1.500 vagas, em 2002 estavam em funcionamento dez cursos de graduação e um de especialização.

A proposta de criação da Universidade do Rio Grande do Sul mobilizou as comunidades no estado, mas também enfrentou resistências de setores do próprio Governo, os quais entendiam que o estado não poderia investir no ensino superior, em vista da falta de recursos. Já para os setores de oposição, o Governo era acusado de estar assumindo um serviço que poderia continuar sendo prestado pela iniciativa privada e/ ou comunitária, podendo o Governo subsidiá-las com recursos para bolsas de estudo aos alunos carentes. Para além dessa justificativa, também havia a disputa do mérito de criar-se uma Universidade, sendo considerada pelos setores de oposição como forma de promoção política dos gestores do estado. Setores da mídia também questionavam o Governo sobre a capacidade de investimento do estado para estender a oferta de ensino em nível superior.

Da análise dos dados apresentados depreende-se que existe no Rio Grande do Sul em todas as esferas do poder público um contínuo esforço no sentido de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, no entanto, ainda permanece o desafio na busca das condições que

envolvem maior aporte de recursos para o seu financiamento e o efetivo comprometimento em encarar e assegurar a educação enquanto um direito público da população.

3.6.3 Democratização do Conhecimento - Aprendizagem para todos

Um dos aspectos mais complexos da democratização da educação é a garantia do acesso ao conhecimento a todos que estão na escola. “A tarefa e o compromisso do Governo Popular é garantir a aprendizagem para todos, eliminando a repetência e reduzindo a evasão para índices residuais” (PROGRAMA DE GOVERNO RS - 1998). Para isso, fazia-se necessário transformar profundamente a instituição escola. Através da constituição de relações democráticas de poder no seu interior e nas suas relações com a comunidade, estabeleceu um amplo processo de participação com vistas à reorganização curricular:

O tratamento do conhecimento a partir do enfoque interdisciplinar, superando a sua fragmentação, o planejamento e ação coletiva do trabalho docente, a superação da avaliação classificatória e seletiva (instrumento de exclusão), o estabelecimento de avaliação participativa e diagnóstica, investigativa e emancipatória, a consideração dos tempos e ritmos de aprendizagem dos educandos, o compromisso de garantir o acesso ao conhecimento para todos, são algumas das principais características da escola voltada para a formação de cidadãos plenos (PDEPE, SE, 2000, p. 57).

O desenvolvimento de programas e atividades visando o fortalecimento da reconstrução curricular foi planejado e visualizado em seis eixos envolvendo o processo de formação⁸⁴:

1) Pesquisa da realidade: orientação à comunidade escolar para reconstrução do currículo, a partir da realidade contextualizada historicamente, valorizando o saber popular e científico; incentiva a pesquisa da realidade como forma de definir as temáticas significativas para cada comunidade; aponta a superação da fragmentação do currículo, através da construção do conhecimento de forma interdisciplinar, e para a utilização de diferentes metodologias que considerem os sujeitos como suas histórias e vivências.

2) Construção social do conhecimento: construção coletiva como processo de desvelamento, apreensão e transformação da realidade, mediada pelo contexto histórico-social. A

⁸⁴ Eixos extraído da Proposta de Formação – SE/2001

reflexão, o registro e a sistematização como opção metodológica que tem a prática como ponto de partida, teoriza sobre ela e a ela retorna em outro patamar. A organização de diversos cadernos pedagógicos e subsídios para serem utilizados nos tempos e espaços de formação demonstram esta compreensão.

3) Alfabetização no sentido ampliado: garantir a alfabetização ampliada de todos os sujeitos no processo educativo. Alfabetização não pode custar a perda da cultura e da identidade da comunidade: “que o preço do acesso à leitura e à escrita não seja perder sua cultura de origem para imposição de um outra cultura que desqualifica a sua”(SE, 2001).

4) Multiculturalismo Crítico: aponta para o diálogo com as diferentes identidades e pertencimentos (gênero, etnia, opção sexual, religião) de nossos educandos e comunidades, sem perder de vista as condições de classe e o necessário reconhecimento e articulação com os movimentos sociais organizados em nosso contexto, que lutam por uma educação anti-racista anti-discriminatória.

5) Avaliação Emancipatória: no processo de construção de novas práticas, muitas escolas conseguiram, além de denunciar a avaliação existente, construir outras formas de lidar com as diferenças e diversidades dos educandos. “Adotaram-se práticas avaliativas contínuas, diagnósticas, investigativas, participativas e democráticas, que levam em consideração o estudante como um todo, as diferenças individuais e os diferentes saberes” (SE, 2000).

6) Gestão Democrática: fortalecimento dos Grêmios Estudantis, Conselhos Escolares, a integração da SE com outras secretarias para o desenvolvimento de temáticas significativas para a comunidade escolar: saúde, drogadição, sexualidade, diálogo com os Conselhos Tutelares.

Considera-se fundamental a formação dos profissionais da educação na democratização do conhecimento, por isso estava prevista nos espaços do calendário escolar através da formação cotidiana em serviço, com assessoria permanente da mantenedora, de cursos, seminários, e intercâmbio com centros de pesquisa educacional. A formação coletiva objetivava “estimular o educador para a auto-formação, possibilitando-lhe o acesso a novos conhecimentos e novos recursos tecnológicos disponíveis para a qualificação do trabalho educativo” (ibidem).

A formação continuada, na rede pública estadual, foi assumida como processo sistemático e permanente e construída com todos os sujeitos da rede estadual, em movimentos diversos e constantes. Os princípios metodológicos estavam assentados na participação, formação em rede e no respeito à caminhada da escola.

A Constituinte Escolar, desencadeada em abril de 1999, constituiu-se no mecanismo mais abrangente de ação para alcançar a democratização do conhecimento na diversidade dos níveis e modalidades do ensino. Conforme ocorreu nos momentos da Constituinte, descritos anteriormente, de modo especial os seminários regionais e estadual de resgate de práticas dos níveis e modalidades e formação de professores, o seminário de preparação à sistematização e o seminário de sistematização dos trabalhos realizados em 1999 (início do ano 2000).

Neste estudo, vamos destacar apenas as ações mais relevantes, dada a amplitude, a diversificação e o grande número de atividades realizadas no período, como encontros mensais das Coordenadorias Regionais de Educação, para planejamento e avaliação das políticas Públicas, organização das Coordenadorias Regionais, através do planejamento participativo estratégico na preparação e eleição de diretores, participação no Orçamento Participativo e na Constituinte Escolar, cursos de formação das equipes diretivas e Conselhos Escolares, encontros regionais de educação de jovens e adultos, envolvendo educadores da EJA e curso supletivo, refletindo sobre o resgate das práticas desta modalidade de ensino, seminários regionais e estaduais com educadores, estudantes e coordenações pedagógicas do Curso Normal, para reflexão e resgate das práticas do curso a partir do estudo da realidade e tendo em vista a reconstrução curricular, encontros regionais sistemáticos, para estudo das práticas pedagógicas de educação infantil, discutindo e analisando a realidade, os conflitos com vistas à reconstrução curricular, seminários com estudantes do ensino fundamental e médio, debatendo temas relacionados à qualificação da educação.

3.6.3.1 A Política de Alfabetização de Jovens e Adultos – MOVA/RS

Destaca-se neste estudo a política de formação permanente realizada no Movimento de Alfabetização (MOVA-RS), envolvendo os educadores populares, apoiadores pedagógicos, coordenações municipais e regionais. Contou também com momentos de formação dos

educandos, como ocorreu no 1º Congresso Estadual realizado em dezembro de 2002, em Porto Alegre, antecedido de encontros regionalizados. As assessorias trabalhavam em conjunto com a equipe de coordenação do MOVA/SE e coordenações regionais no planejamento e execução das atividades de formação e na elaboração dos cadernos pedagógicos.

Esse programa foi questionado por setores sociais: a oposição na Assembléia Legislativa sistematicamente mencionava os investimentos do estado com essa modalidade de ensino. O Tribunal de Contas do Estado também apresentou dificuldades em realizar os convênios para o repasse de recursos às entidades e para promover a formação. Isso se deve em especial à novidade que representava o MOVA, a necessidade de integrá-lo às ações do estado e pela falta de compreensão da sua abrangência e dimensão pedagógica.

Aparecem também nos apontamentos do TCE/SE/2000, questionamentos em relação ao método por considerar que a Carta Magna gaúcha não autoriza o poder Executivo estadual a proceder ações na área do combate ao analfabetismo sem a devida fundamentação na Lei.

Não existe um único método de alfabetização, não se pode esquecer que um programa de alfabetização se ocupa de levar conhecimento a indivíduos que, na maioria das vezes, se encontram à margem do processo de integração social, sendo, não raro, vítimas de manipulação e doutrinação (TCE 2000, Fl. 331).

Sendo assim, conclui que a escolha por um determinado método não poderia ser uma decisão exclusiva do Executivo, até porque não lhe cabe esta tarefa. Daí deriva que, o foro correto para a definição da metodologia a ser aplicada, no presente caso, deveria ser o Poder Legislativo – “instância representativa de todas as tendências do corpo social, inclusive minoritárias”(TCE, 2000).

E por fim adverte sobre o Programa MOVA executado pela SE: “À parte as boas intenções de combater o analfabetismo, inegavelmente não tem as suas ações regulamentadas em lei, conforme comando constitucional expresso no artigo 208, I, da Carta Magna Estadual” (TCE, 2000, Fl.333). Por estas irregularidades o TCE aponta que a titular da pasta deve responder pelas devidas conseqüências legais desses atos. Processo que vem sendo respondido atualmente junto ao TCE com a apresentação de argumentos e comprovantes de realização do processo e dos investimentos aplicados nesse programa.

3.6.3.2 Qualificação da Educação Profissional e Educação do Campo

A Educação Profissional, ao mesmo tempo que era discutida e repensada no processo Constituinte, teve fóruns específicos de formação e qualificação, contando com cursos e seminários regionais e a realização do 1º Encontro Internacional de Educação Profissional (2002) para educadores e gestores da rede estadual de ensino. O acompanhamento dos debates sistemáticos, de acordo com as diversas realidades das escolas técnicas do estado, foi assegurado pela equipe da Superintendência de Educação Profissional (SUEPRO) – vinculada à SE, contando com assessorias qualificadas de Universidades. A Educação profissional nas escolas, especialmente da rede pública estadual, estava defasada em termos de investimentos, formação dos profissionais e estrutura, mas, acima de tudo, os processos de gestão administrativa eram ineficientes, o que demandou sistemáticas sindicâncias em escolas técnicas, com envolvimento da equipe da SUEPRO e desgastes junto ao CEED, uma vez que o mesmo suspendia as atividades enquanto o estado não regularizava as questões apontadas.

Para dar conta da proposta de Educação do Campo, além dos debates sistemáticos organizados e coordenados no Fórum⁸⁵ de discussão integrado pelos movimentos sociais ligados ao campo e à SE, foram garantidos espaços como a Conferência Estadual ‘Por uma Educação Básica do Campo’ realizada em 2002, acompanhada da produção de material e do caderno contendo as falas dos painelistas da conferência. Além da qualificação, visava também, articular os próximos passos para a ampliação e qualificação da educação do campo. Os compromissos e desafios assumidos conjuntamente pelos promotores foram expressos na carta aprovada no final da Conferência, distribuída e divulgada amplamente em todo o estado. Consta da carta treze pontos que indicam o compromisso da educação “com um projeto de desenvolvimento que respeite a identidade e a cultura dos povos do campo” (SE, 2002).

Pelas diversas leituras e compreensões da realidade do campo, esse processo foi extremamente tenso. Nas reuniões do Fórum fazia-se necessária a discussão aprofundada de todas as questões e, no caso específico da organização da Conferência, esse debate incluiu desde a

⁸⁵ Composto por integrantes dos Movimentos Sociais do campo: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAFESUL), Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Gaúcha (FETAG) e o CPERS/Sind..

definição dos painelistas, a coordenação das mesas, o número de participantes por entidade integrante do Fórum, a elaboração do material, tudo gerava polêmica e disputa. Sendo assim, resultou em muito trabalho e necessidade de diálogo entre a SE e as demais organizações.

Destaca-se o alto grau de exigência dos movimentos sociais em relação ao estado, nutrindo a expectativa de que seria possível ao estado garantir todas as despesas, dependendo apenas da decisão Governamental. É preciso destacar também as limitações na aplicação de recursos que contemplem a participação desses setores sociais, sendo apontada pelo TCE por não reconhecer a legalidade desses investimentos, da mesma forma como se posicionou em relação às outras questões como a Constituinte Escolar, o MOVA/RS e a escola Itinerante.

3.6.3.3 Política de Educação Especial

A Educação Especial integrou-se aos demais níveis e modalidades do ensino, promovendo o debate e buscando as suas superações: “do paradigma assistencialista, normatizador e clínico-terapêutico para o paradigma da diferença, da heterogeneidade e da cidadania” (SE, 2002). As atividades desenvolvidas incluíram a formação nas regiões, oferecendo o curso de formação “Capacitação em Educação Especial: área de “Altas Habilidades” realizado em convênio com a UFRGS, o curso de “Capacitação de Recursos Humanos” – Área Síndrome do Autismo e a parceria com o Institut Universitaire de Formation des Maitres (IUFM) de Versailles, França e com o Centro Internazionale de Libro Parlato (CLP) de Feltre, Itália. Com o Instituto de Versailles desenvolveu-se cooperação para a formação de professores e participação de um programa de pesquisa junto à União Européia, o programa Comenius (que analisa a qualidade da formação dos educadores no que diz respeito às diferentes necessidades dos estudantes nos países representados e num estado do Brasil: França, Itália, Irlanda, Inglaterra, Espanha, Portugal e o estado do Rio Grande do Sul (através da SE). O desenvolvimento dessa política encontrou resistência de setores vinculados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES). Entendiam que a política de inclusão proposta instituída nacionalmente com base na Constituição Federal, trazia constrangimentos às famílias; defendiam que o estado deveria subsidiar essas associações, comprar bolsas em escolas privadas ou criar mais classes especiais nas escolas públicas. Esse enfrentamento encontrava apoio em setores de oposição na

Assembléia Legislativa, nas prefeituras e nas comunidades. Sendo assim, a equipe responsável enfrentou dificuldades para consolidar a proposta de inclusão dos portadores de deficiência e de altas habilidades desencadeada pela SE. Os avanços alcançados foram garantidos pela construção conjunta feita junto às comunidades.

3.6.3.4 Educação Indígena

As comunidades indígenas mantiveram uma relação inicialmente tensa com todos os setores da SE, exigindo um tratamento especial para suas demandas. A SE dialogou, promovendo qualificação dos educadores indígenas através de encontros de formação continuada, tanto para kaingang como para guaranis. Desse processo resultou a elaboração da proposta político-pedagógica de referência para as escolas indígenas kaingang (2000) e o Regimento coletivo das escolas kaingang (2001). Finalizou com a elaboração dos planos de estudos dessas escolas em 2002.

Os espaços constituídos de participação, como o Núcleo de Educação Indígena, o Conselho Estadual dos Povos Indígenas e as assembleias do Orçamento Participativo contribuíram para o fortalecimento das proposições dos povos kaingang e guarani do RS. Essa relação demanda muita paciência e respeito à sua cultura por parte do estado, uma realidade que ainda está distante do ideal frente à dívida histórica deixada pelos sucessivos governos.

3.6.3.5 Ensino Médio – Um Projeto Alternativo

Como parte da democratização do conhecimento que está diretamente vinculada à democratização do acesso, desenvolveu-se no Rio Grande do Sul a proposta pedagógica do Ensino Médio Alternativo alicerçada na Educação Popular, caracterizada por três elementos: currículo construído a partir da realidade local comprometida com os aspectos econômicos, sociais, culturais, antropológicos, históricos, geográficos, a valorização de todos os saberes, rompendo a supremacia do conhecimento científico como único válido e a concepção do saber popular como de categoria inferior ou folclórica e o diálogo numa perspectiva freireana, como princípio fundador do humano que implica na aceitação do outro.

O Ensino Médio Alternativo, proposta criada para atender comunidades em pequenos municípios com baixa densidade populacional, teve por base o pressuposto da “educação como um direito de todos, vinculado a um projeto de desenvolvimento libertador, justo igualitário” (PROPOSTA ENSINO MÉDIO ALTERNATIVO, SE, 2001). Esse projeto desenvolveu-se como experiência pedagógica, amparada no art. 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), tendo como objetivo: “a construção de uma proposta político-pedagógica que articule a construção social do conhecimento com a elaboração de um projeto de desenvolvimento local emancipador” (ibidem).

Essa proposta integrava o movimento do estado no sentido de gradativamente oferecer Ensino Médio, tendo como eixo a formação integral, a articulação com os demais níveis e modalidades de ensino e a construção de uma proposta pedagógica, tanto na modalidade regular como de jovens e adultos, capaz de atender especificidades e necessidades do jovem trabalhador que vive nestas comunidades, como descreve o documento:

Concepção de Ensino Médio que garante uma educação unitária, o que implica formação geral sólida e uma educação tecnológica, como base para uma formação profissional dinâmica, a qual possibilite a formação de sujeitos críticos, capazes de uma inserção ativa e transformadora no sistema produtivo e no desenvolvimento nacional (SE, 2001, p.7).

Essa concepção está em acordo com a compreensão de Frigotto (2003) para quem os processos educativos são tidos como práticas sociais, atividades humanas e históricas que ocorrem no enfrentamento dos grupos ou classes, constituindo-se na própria relação social:

(...) O sujeito dos processos educativos aqui é o homem e suas múltiplas e históricas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas, lúdicas). A luta é justamente para que a qualificação humana não seja subordinada às leis do mercado e à sua adaptabilidade e funcionalidade, seja sob a forma de adestramento e treinamento estreito da imagem do mono domesticável dos esquemas tayloristas, seja da forma da polivalência e formação abstrata, formação geral ou policognição reclamadas pelos modernos homens de negócio (Veblen, 1918) e os organismos que os representam” (FRIGOTTO, 2003, p. 31).

O Projeto Alternativo de Ensino Médio no RS tem compromisso com o aprofundamento do caráter humanista da escola em oposição à visão de submissão aos valores do mercado, cuja preocupação única é formar produtores consumidores e clientes, tornando a educação uma

mercadoria submetida à lógica empresarial, naturalizando o individualismo, a competição, o conformismo, a indiferença e, conseqüentemente, a exclusão.

A proposta foi discutida nas instâncias da SE, envolvendo as prefeituras e comunidades escolares e posteriormente com o CEED. Ao longo das discussões, os questionamentos e as resistências apresentadas pelas comunidades e prefeituras foram sendo superadas; entre elas destaca-se a insegurança quanto à nova forma de organização curricular, à estrutura e ao funcionamento das escolas, ao quadro de professores, à sua formação, à garantia de acompanhamento pedagógico e aos recursos financeiros. O convencimento dos Conselheiros do CEED também não ocorreu de forma tranqüila. Apresentaram questionamentos sobre esta nova modalidade de expansão do ensino médio, especialmente por tratar-se de nova estrutura organizativa e curricular. O debate na sessão plenária do Conselho Estadual foi tenso, as principais dúvidas se davam em torno da garantia de qualidade do ensino que seria oferecido, o acompanhamento pedagógico, a estrutura administrativa, os profissionais. As comunidades e prefeitos fizeram pressão para que a mesma fosse aprovada como experiência alternativa.

De acordo com os princípios definidos na CE para a concretização do projeto de Ensino Médio Alternativo (EMA), foi necessário estabelecer novas relações na gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola, nas quais os diferentes sujeitos têm instâncias efetivas de participação. Para atingir essa meta, a SE realizou um processo envolvendo as Coordenadorias, Secretarias Municipais de Educação, comunidades, e educadores. Através de estudos, debates e avaliação continuada foi se constituindo um novo ensino médio, atendendo a demanda, mas essencialmente qualificando o processo educativo.

Como observa Dallabrida (2004):

A criação do Ensino Médio Alternativo no município de Nova Ramada foi antecedido por um amplo e intenso movimento de diálogo com as comunidades e os órgãos competentes. Buscou-se nesses espaços, como da Escola Dr. Low, constituir um processo de construção do conhecimento envolvendo os diferentes sujeitos, suas vidas e representações culturais, para possibilitar superar o isolamento dessa(s) comunidade (s) que sofre(m) as conseqüências de um projeto de desenvolvimento alicerçado na exclusão social (DALLABRIDA, 2004, p. 17).

Em sua dissertação de mestrado, o professor Darcy Dallabrida relata o processo de discussão, conquista e construção da proposta de EMA na sua escola. Enfatiza a importância da elaboração conjunta da mudança de relação estabelecida pelo poder público, ao considerar as diferentes realidades das comunidades, permitindo que suas propostas fossem consideradas nos processos decisórios, como na Constituinte Escolar e no Orçamento Participativo.

Em contraposição a esse movimento para expansão e qualificação do ensino médio, o Ministério de Educação, através da Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC), desenvolvia nesse período reforma do Ensino Médio – projeto “Escola Jovem”, elaborado em negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para expansão de matrículas de ensino médio diurno. O objetivo era atender os jovens de 15 a 17 anos. A partir dos 17 anos, recomendava especial atenção para os cursos supletivos e outras formas de atendimento que julgava serem mais adequadas a essa faixa da população. Os recursos para o financiamento viriam do empréstimo internacional tomado do Banco. O MEC orientava as secretarias de estado para que, no processo de elaboração do Projeto de investimento, buscassem “ harmonizar e articular as ações previstas no estado, com aquelas previstas no Programa Nacional de responsabilidade da SEMTEC”. O Projeto adaptado às Diretrizes Curriculares Nacionais baseava-se em princípios de gestão centralizada. Previa que a aquisição de materiais didáticos, livros para as bibliotecas, formação de professores, deveriam ser executados de forma centralizada. O reordenamento da Rede Pública Estadual contemplaria a construção de escolas exclusivas para o funcionamento do Ensino Médio, desvinculado de outros níveis e modalidades de ensino. No Documento Situação da Reforma do Ensino (MEC-SEMTEC,1999) consta:

Mediante o reordenamento da rede pública estadual, seriam institucionalizadas escolas exclusivas de ensino médio, ou de ensino médio e séries finais do fundamental, quando for pertinente, dotadas com equipamentos e recursos necessários. Além de as escolas serem equipadas para atenderem os alunos, justificando e viabilizando economicamente os investimentos, essa política tem como outras vantagens a maior permanência dos profissionais em uma mesma escola e a disponibilização de recursos dispersos por diferentes escolas (MEC, SEMTEC, 1999, p. 11).

Aqui pode se verificar a tendência à municipalização do ensino fundamental, como parte da política de descentralização de responsabilidades da União, apoiada na recente implantação do FUNDEF. Tendência destacada pelo documento do BID (1997) em relação ao programa de

desenvolvimento do Governo FHC: “a responsabilidade pela prestação dos serviços na maioria dos setores sociais (educação básica, saúde, nutrição, redução da pobreza e atendimento materno-infantil) cabe aos municípios”. Destaca no documento que a participação federal e estadual é suplementar e está sendo gradativamente reduzida por parte do Governo Federal.

Nessa proposta do MEC, os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) eram considerados para verificar a situação de aprendizagem e estabelecer comparações com a média regional e nacional e, a partir da interpretação dos resultados, poder levantar hipóteses e tirar conclusões que permitissem definir estratégias de intervenção. Conforme Paulo Renato de Souza, destacam-se “o desenho, a aplicação, a interpretação e a utilização para a formulação de políticas educacionais dos seguintes instrumentos principais: Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e exame nacional de Cursos Superiores” (SOUZA, 2005, p. 116).

Também pode se constatar que, ao estabelecer como objetivo a implantação das Diretrizes e dos Parâmetros no desenvolvimento do Projeto “Escola Jovem”, fica evidente a determinação do MEC em torná-los obrigatórios em todo o Brasil.

Fúlvia Rosemberg adverte que o tipo de financiamento pode, também, até certo ponto, orientar o rumo das decisões tomadas pelas OIs, sobretudo quando associado estruturalmente ao processo decisório⁸⁶. Ela explica: “as decisões de mais alto nível no BM são tomadas pela junta de governadores, cujo poder de veto é diretamente relacionado ao montante de capital aportado por cada um dos 181 países-membros” (ROSEMBERG, 2000, p.73). Dessa forma, o maior poder de voto está com os cinco países⁸⁷, que são também os únicos que dispõem de um representante exclusivo, os demais contam apenas com um representante por grupo. No ano de 1998, segundo Rosemberg, o grupo de oito países, ao qual o Brasil se associa, tinha um poder de voto de 3,09%, individualmente o poder de voto do Brasil correspondia a 1,58% (Ibid., 1998, p.217). Vê-se que, em menor ou maior grau, há participação e anuência do governo brasileiro, uma vez que demanda a necessidade de financiamento junto ao Banco Mundial. No entanto, deduz-se que,

⁸⁶ Talvez seja possível sugerir que o UNICEF tenha elegido certos temas “meninos de rua”, “prostituição infantil”, não só por razões humanitárias, mas também por seu impacto mediático capaz de mobilizar a generosidade pública. Como se sabe, o UNICEF é um fundo cujo orçamento provém essencialmente de doações (Rosemberg, 2000, p. 73).

⁸⁷ Em 1998, o poder de voto destes cinco países equivalia a 38,01%: 16,68 dos EUA; 8,0% do Japão; 4,57% da Alemanha; 4,38% da França e 4,38% do Reino Unido (The World Bank, 1998b, p. 145 apud Rosemberg, 2000, p. 74).

nesse quadro, com a correlação de forças e interesses dominantes das potências econômicas que detêm poder majoritário de voto, resulta em reduzida intervenção dos países em desenvolvimento ou periféricos.

O Documento do Banco Mundial, ao referir-se a uma estratégia de assistência ao País, também expressa de forma clara a proposta para o desenvolvimento da educação, considerando-a como eixo impulsionador do apoio do Banco, tendo em vista uma perspectiva de longo prazo e com objetivos a serem alcançados pelo período de dez anos. Os critérios para concessão de empréstimos estariam condicionados “à implementação de reformas que fortaleceriam a prestação de serviços na área da educação no nível da escola, um melhor uso dos recursos fiscais através da descentralização, enfoque na interface reconhecida entre a educação e o crescimento, alívio da pobreza e maior igualdade” (BIRD, 1999, p.121, item 47).

Segundo Lauglo, por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial exerce influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. Essa influência “favorece liberdade para as forças de mercado e para um Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser gerenciados mais de acordo com os princípios da iniciativa privada” (LAUGLO, 1997, p. 14).

As determinações constantes do Projeto do MEC para o “Escola Jovem” podem indicar que há influência dos organismos internacionais na definição das políticas educacionais. Como adverte Fonseca, 2001, ao referir-se aos altos custos do financiamento do Banco Mundial para a educação brasileira:

O financiamento à educação brasileira, por exemplo, segue as mesmas regras fixadas para qualquer projeto comercial e integram a dívida externa do País com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados.(...) adota-se o modelo de co-financiamento, no que o Banco Mundial deveria, em tese, participar com 50% dos recursos e o Brasil com outra metade, que constitui a contrapartida nacional. No entanto, por força da complexidade da própria estrutura do financiamento, além das dificuldades inerentes à situação econômica do País, a contrapartida brasileira resulta bem maior que o crédito externo. ([...] Do ponto de vista político, o modelo facilitou a participação do Banco na definição da agenda educacional do País, em vista do estabelecimento de “condicionalidades” ou exigências prévias para a concessão de créditos. Em princípio, essas exigências deveriam limitar-se aos objetivos de um determinado projeto; porém, a experiência mostrou que influenciaram a agenda educacional como um todo, especialmente nos anos 90 (FONSECA, 2001, p.316 e 319).

No caso do Rio Grande do Sul, por tratar-se de projeto alternativo (diferenciado da proposta do MEC), mas financiado com recursos do BID, teve que ser justificada essa diferença e negociada outra concepção de gestão, estruturação e desenvolvimento do projeto político-pedagógico. Isto se deve ao fato de que, mesmo quando o Banco admite em seu relatório (1995) levar em conta as condições diferenciadas dos países, seu planejamento participativo, a “orientação ao cliente” é a expressão chave, de tal modo que o processo tenderá para “o tipo de abordagem e para as prioridades que o Banco quer que prevaleçam”(LAUGLO, 1997, p.12). Quem recebe o financiamento “deve ser o proprietário de seu projeto, todavia a estratégia é induzi-lo a desenvolver os projetos na direção que o Banco, em sua sabedoria, estabeleceu” (ibidem).

Ao final do governo, em 2002, ainda restavam questões pendentes no processo, como a viabilidade de aplicação de recursos na formação de professores de forma descentralizada, envolvendo as Coordenadorias de Educação. A implementação do projeto até aquele momento ocorria apenas com recursos orçamentários do próprio Estado, uma vez que nenhuma das parcelas previstas no convênio assinado com o MEC/BID havia sido liberada.

3.6.3.6 Ensino Médio – Modalidade Normal

Nas 103 escolas Normais que integram a rede pública estadual, desenvolveu-se o movimento de reconstrução curricular, para ressignificar a identidade e o fazer das escolas responsáveis pela formação de educadores.

Esse movimento iniciou na Constituinte e no I Encontro Estadual das Escolas Normais (2000), tomou consistência nos diversos encontros realizados nas Coordenadorias da Educação e por Núcleos da SE ⁸⁸, aprofundando-se no II e III Encontros Estaduais realizados em 2001 e 2002, com os diferentes sujeitos das escolas Normais, resgatando o diálogo como condição para a construção social do conhecimento:

A construção do currículo pressupõe a organização interdisciplinar, metodologia dialógica e dialética, uma nova ordenação dos tempos e espaços e equidade de carga horária para as diferentes áreas do conhecimento. Romper a

⁸⁸ Instância de produção e aproximação de experiências, em conjunto com as Coordenadorias Regionais- escola-comunidade, que constrói unidade político-pedagógica-organizativa à luz dos Princípios e Diretrizes.

dicotomia entre a teoria e prática é outro imperativo para esse processo, construindo práticas pedagógicas ao longo do curso, incluindo observações em espaços educativos diferenciados – turmas do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA – RS), movimentos sociais, redes municipal e privada – potencializando as experiências com debates, círculos de estudos, mesas redondas, envolvendo os diferentes sujeitos, propiciando uma reflexão coletiva, identificando limites e avanços (ESPAÇOS DE DIÁLOGO, SE, 2002).

O processo vinha avançando, no sentido da construção de novas práticas, maior participação de todos os sujeitos envolvidos no cotidiano das escolas, especialmente dos estudantes, futuros educadores. Algumas questões centrais foram levantadas: como avançar na construção de um currículo emancipador dos sujeitos nele envolvidos, fundado nos pressupostos da Educação Popular? Como articular esse currículo com as questões culturais, formadoras de subjetividade e símbolos, em especial as discussões de gênero? E a configuração de novas relações entre teoria e prática, com olhar atento para os estágios profissionais? (ESPAÇOS DE DIÁLOGO, SE, 2002).

O movimento articulado com as demais políticas de educação construídas pela SE, objetivava garantir as superações necessárias na conformação de uma Escola Normal democrática, popular e de qualidade social. Um processo dialético, com avanços, conflitos e limites, alicerçado no debate e no aprofundamento teórico para produzir as superações necessárias.

O processo dialético desenvolvido nessa dimensão de democratização do conhecimento enfrentou resistências em todas as instâncias, partindo da escola, espaço cotidiano de ação prática, envolvendo os diferentes sujeitos como já mencionamos em relação à Constituinte Escolar, resultando em dificuldades no momento de (re)construção do projeto pedagógico e da elaboração do Regimento Escolar e dos planos de estudos.

Pela complexidade e diversidade que envolvem a dimensão da democratização do conhecimento, aumentou o trabalho das equipes da SE e das coordenadorias regionais. Implicava em, orientar as escolas que estavam em processo avançado, oferecendo novos subsídios, acompanhando a sistematização das atividades desenvolvidas e garantindo assessorias para o aprofundamento teórico-prático. Para as escolas que só buscaram envolver-se na elaboração de seus Regimentos Escolares e Planos de Estudos, sem fazer o processo coletivo de construção, a assessoria teve que ser intensa e com grandes dificuldades, visando à recuperação do processo.

Pode-se dizer que, a partir das avaliações produzidas e contidas nos relatórios da SE, o método participativo de construção “exige mais tempo e trabalho para que se possa visualizar resultados e explicitar os conflitos; gera muitos debates, desnuda posições, leva a melhor compreensão da realidade, implica em maior envolvimento” (SE, 2002). As limitações estão vinculadas à cultura individualista, ao currículo organizado de forma fragmentada, às condições da escola, à formação do professor e à prática de não participação ainda presentes nas comunidades escolares.

3.6.4 Formação e Valorização profissional dos Trabalhadores em Educação

Esse eixo do programa de governo está articulado com as três dimensões da democratização da educação apresentadas, propondo, além da formação e qualificação,

- ingresso na carreira, exclusivamente por concurso público
- revogação da Lei nº 11.125/98, que instituiu novo Plano de Carreira ao Magistério e da Lei nº 11.126/98, que trata de prêmio produtividade e institui a avaliação externa no sistema estadual
- estabelecimento do Plano de Carreira do magistériolaboração do Plano de Carreira para os funcionários de escolaegociação de uma política de recuperação salarial para os trabalhadores em educação.
- negociação de uma política de recuperação salarial para os trabalhadores em educação (PROGRAMA DE GOVERNO 1998).

A realização de concursos público para o ingresso na rede pública estadual é compreendida como a melhor forma para a constituição do quadro de recursos humanos qualificados e necessários no serviço público. No período anterior, havia se demitido da rede estadual 6.866 professores, através do Programa de Demissão Voluntária promovido pelo Governo (DRH, SE). A Secretaria de Educação realizou concurso público em 2000 e 2001, resultando na nomeação de 24.397 novos professores no estado. Em 2001, o concurso incluiu seleção especial para atender à educação indígena e educação especial. Além das nomeações, ocorreram contratações no primeiro ano de Governo e, após, nas áreas em que não foram supridas

as necessidades, foram nomeados professores aprovados nos concursos. Essas contratações previstas em Lei totalizaram 17.901 professores no período⁸⁹.

Os funcionários de escola passaram por processo semelhante; inicialmente, em 2000, foram contratados 4500 para suprir carências nas escolas. Em 2002, após a criação do seu Plano de Carreira, realizou-se o concurso público com a abertura de 6.350 vagas (DRH/SE, 2002).

O Plano de Carreira dos Professores passou por um processo de alteração. Inicialmente, o Governo revogou a Lei 11.125/98 e, com a promulgação da Lei 11.390/99, ficou restabelecido o antigo Plano de Carreira, com base na Lei 6.672/74. Em agosto de 2001, o Governo regularizou a carreira do Magistério, acabando com a sobreposição dos níveis (Lei nº11.662/01). Essa irregularidade era mantida desde a gestão do Governo Collares (1990-1994), em que os níveis superiores, correspondentes às habilitações em nível de Licenciatura Plena e Pós-graduação, sofreram um achatamento salarial de 15% no vencimento. A reivindicação esteve sempre presente nas pautas de negociações com o governo desde a sua implantação.

Em relação à carreira do magistério e às questões funcionais que estavam em atraso, como as licenças e aposentadorias, essas foram agilizadas de acordo com a Lei. As Coordenadorias Regionais de Educação passaram a controlar e indicar a concessão de licença prêmio conforme critérios que assegurassem o funcionamento normal da escola, com planejamento prévio do quadro de pessoal necessário para substituições. Visando assegurar maior espaço de tempo para preparação e avaliação do trabalho pedagógico, houve a redução da carga horária dos professores, passando de 18 h/aula para 16h/aula, no regime de 20 horas semanais e, de 36h/aula para 32h/aula, no regime de 40 horas semanais.

As promoções dos professores previstas no Plano de Carreira do Magistério estavam atrasadas desde 1993, quando ocorreu o corte de ponto e o desconto de salário, por ocasião da greve realizada pelos professores e funcionários de escolas. De 1999 a 2002, foram recuperadas as promoções atrasadas de 1994 até 1999 (seis promoções), totalizando 91 mil promoções. Muitos profissionais foram promovidos mais de uma vez no período. A promoção representa um acréscimo de 10% no vencimento básico da carreira do professor (DRH, SE, 2002).

⁸⁹ Dados: Relatório Departamento de Recursos Humanos SE, 2002.

Os funcionários de escola tiveram um processo semelhante de debate e construção do Plano de Carreira. Inicialmente foi criado o Quadro dos Funcionários de Escolas (Lei nº 11.407/00), passando a integrar o quadro de funcionários da Secretaria de Educação, sendo até então pertencentes ao quadro geral do funcionalismo estadual. Desde esse processo inicial, ocorreu o debate conjunto governo e sindicato na constituição do quadro, que teve seqüência na elaboração do Plano de Carreira, aprovado em 2001 (Lei nº 11.672/01). O Plano atingiu cerca de 13 mil funcionários.

As promoções dos funcionários também se encontravam em atraso desde 1989; elas foram atualizadas até 2001 pelo antigo quadro, atingindo 21.364 funcionários de escola, assegurando um acréscimo de 6% no seu vencimento básico.

O debate e as negociações em torno da recuperação da carreira dos professores, da criação da carreira dos funcionários, bem como o encaminhamento das demais questões funcionais, demandou muitas reuniões, debates, muitas negociações. Especialmente, em se tratando do Plano de Carreira dos funcionários, ocorreram tensionamentos fortes da parte do sindicato, muitas manifestações, documentos públicos e tensões no parlamento, até a sua aprovação. O ponto central da divergência dizia respeito aos níveis do Plano, em que o Sindicato defendia um percentual maior entre os níveis, a partir do vencimento básico, os níveis de escolarização e o enquadramento de todos os funcionários na carreira.

O resultado das negociações assegurou um Plano que contempla o acesso à carreira de funcionários com o Ensino Fundamental completo, podendo, à medida de sua escolarização, ir progredindo na carreira, atingindo o nível três com a conclusão do curso superior. A diferença salarial entre o básico da carreira e o nível três correspondente à formação de nível superior é de 1,0 para 2, 6 do vencimento inicial.

Tabela 14

Níveis e índices correspondentes ao Plano de Carreira dos Funcionários de Escola

Níveis	Índices
I – Ensino Fundamental	1,0
II – Ensino Médio	1,8

III – Ensino Superior	2,6
-----------------------	-----

As funções foram agrupadas em dois macrocargos com duas especialidades: Agente Educacional I – cargos de servente, zeladora, contínuo e merendeira; Agente Educacional II – cargo de secretário de escola, auxiliar administrativo e de atividades de apoio relacionadas diretamente com o educando.

A recuperação salarial ocupou o centro do debate sobre a questão da valorização profissional, uma vez que havia defasagem decorrente de perdas históricas ocasionadas por políticas salariais não cumpridas e a desvalorização ocasionada pela inflação ocorrida nos períodos anteriores. “Para recompor o poder aquisitivo dos salários a fim de reajustá-los aos níveis praticados quando da criação do Plano de Carreira do Magistério em 1974, seria necessário um reajuste de 427% (2005)⁹⁰” (DIEESE/CPERS/Sindicato,2005). Dada esta realidade, as negociações, durante o ano de 1999, não atenderam à expectativa dos professores e funcionários e determinaram a realização de movimento de greve no início de 2000.

Durante o movimento, as negociações foram intensas, muitas manifestações e debates públicos resultaram no avanço da proposta inicial de 10% apresentada pelo Governo, antes do início da greve, passando para 14,9% ao final das negociações (término da greve).

Em 2001, no processo de negociações, os professores obtiveram mais 25% de reajuste salarial parcelado até o final de 2002. Também fez parte desse acordo a concessão da diferença inflacionária no final de 2002, caso o índice proposto viesse a ser inferior aos índices da inflação no ano. Os professores tiveram ainda, em 2000, um reajuste de 20% sobre o vale-refeição e a incorporação de 20% do abono (instituído na mesma ocasião da sobreposição dos níveis/ 1992) ao vencimento básico, sobre o qual incidem as demais vantagens do seu plano de carreira. Os professores beneficiados com o fim da sobreposição de níveis no plano de carreira tiveram acréscimo de 15% no vencimento básico (75% do quadro). O 13% salário e os salários mensais foram pagos sem atraso nesse período.

⁹⁰ Fonte: Subseção DIEESE – CPERS/SINDICATO

Os funcionários de escola, além do reajuste de 20% no vale-refeição em 2000, tiveram a incorporação de 100% da parcela autônoma ao seu vencimento básico e o mesmo percentual de reajuste salarial dos professores, em 2001 e 2002.

Vale lembrar que as estratégias adotadas pelo sindicato para pressionar o Governo repercutiam fortemente na mídia, refletiam no interior do Governo, estabelecendo em determinados momentos fortes discussões. A SE procurando agilizar o encaminhamento de propostas para o atendimento das reivindicações apresentadas e a SEFAZ e Coordenação de Governo por sua vez, nem sempre conseguiam responder com agilidade às demandas. Isso ocorria pela própria dinâmica da gestão do estado e, às vezes, pela incapacidade de estabelecer como prioridade as demandas do funcionalismo. Dentre os momentos de maior tensionamento, pode-se citar a ocupação da Secretaria Estadual de Educação após uma passeata. Houve exageros por parte de um grupo que portava pedras e pelegos, empurravam a direção do CPERS/Sind. ao ponto de quase derrubá-los no momento em que estavam entregando documento contendo suas reivindicações.

Outro momento de tensão ocorreu em uma oportunidade de negociação em que o Governador apresentou nova proposta salarial considerada insuficiente pelos dirigentes. Como forma de protesto, colocaram-na em sacos pretos de lixo. Essa atitude provocou reações diversas daqueles que a consideraram desrespeitosa (atitude não adequada para a categoria de educadores) até os que a consideraram a forma adequada de expressar a indignação, uma vez que a proposta não correspondia às expectativas.

O fato de muitos ex-dirigentes do CPERS/Sindicato integrarem a equipe da SE e das coordenadorias regionais (especialmente no meu caso, por ter exercido a presidência de 1996-1998) contribuiu para amplificar as contradições. De um lado, pelas expectativas geradas, entendendo que o Governo, ao nomear a presidente do CPERS/Sindicato para a Secretaria de Educação, naturalmente estaria assumindo a pauta dos trabalhadores em educação e que a mesma seria imediatamente atendida. Nesse sentido, contribuiu também a cobrança sistemática dos meios de comunicação, insistindo que era o momento de o sindicato fazer valer seus direitos, e que o Governo deveria agir com mais rapidez, concedendo o percentual solicitado. Insistiam na afirmação de que o Governo conhecia bem a situação das escolas, dos professores e funcionários. Constata-se que esta foi uma questão polêmica enfrentada tanto pelo sindicato, por ter que

responder pelas conquistas menores do que as esperadas pela categoria e o Governo, pelas limitações da estrutura do estado e insuficiência de recursos para atender as demandas, ao mesmo tempo em que enfrentava o debate com as forças de oposição e os meios de comunicação buscando esclarecer a população.

Dado o quadro da realidade educacional que foi sendo constituído ao longo dos anos no estado, acumulando demandas maiores do que os recursos orçamentários investidos, pode se verificar que as tensões e contradições no processo de discussão, visando à qualificação e valorização profissional têm sido permanentes no estado.

3.6.5 Municipalização do Ensino, Regime de Colaboração e Financiamento

No Rio Grande do Sul, o regime de colaboração entre estado e municípios está regulamentado em lei: Lei nº 10.576/95 – Capítulo V. Também a Lei nº 11.126, de fevereiro de 1998 trata do regime de colaboração e da distribuição da quota do salário educação. A lei de 1995 dispõe fundamentalmente sobre a gestão democrática do ensino estadual, regulando a autonomia administrativa, financeira e pedagógica das instituições escolares da rede pública estadual. A inserção de um capítulo referente “ao regime de colaboração foi feita de “última hora”, limitando uma discussão abrangente e aprofundada do tema, especialmente com a representação dos municípios” (LUCE e FARENZENA, 1998, p. 28). A segunda tramitou em regime de convocação extraordinária, portanto também teve debate limitado.

A municipalização do ensino no estado vinha ocorrendo baseada na Emenda Constitucional nº 14/96 e na Lei nº 9.424/96 que regulamenta o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e pelas Leis estaduais nº 11.125/98 e nº 11.126/98, esta última instituindo o novo Plano de Carreira para o Magistério Público Estadual e dispondo sobre “mecanismos de parceria e colaboração” entre estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Arretche analisa os desdobramentos da Emenda Constitucional:

Uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2002, p.40).

O programa de Governo Olívio Dutra explicita a posição “contra o processo de municipalização atualmente em curso, por considerar a forma encontrada para desobrigar o poder público de seu dever de oferecer educação num mesmo padrão de qualidade para todos” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1998). Sustenta também que o processo de municipalização em curso, “apesar de sustentar-se no princípio da descentralização, não assegura a democratização e nem uma escola pública de qualidade” (ibidem).

Orientada pelas diretrizes do programa, a SE encaminhou o debate em conjunto com os representantes das comunidades do Município de Venâncio Aires para buscar o retorno das 39 escolas estaduais municipalizadas para a rede pública estadual. Foi um movimento polêmico e complexo, envolvendo recursos investidos pelo estado, o quadro de recursos humanos (muitos ainda pertencendo à rede estadual, outros já integrando a rede municipal), a estrutura precarizada das escolas, a falta de acompanhamento administrativo-pedagógico. Somente ao final do segundo ano de administração foi possível concluir a legalização e retorno dessas escolas ao estado. No entanto, acertos financeiros, como retorno de recursos do FUNDEF recebidos pelo município e pagamento dos professores efetuado pelo estado, ainda ficaram dependendo de novas negociações entre estado e município.

Durante a vigência da Municipalização – 1997-2000 – a administração municipal não fez investimentos nas escolas, tanto em termos de infra-estrutura e conservação dos prédios, como em relação às questões de caráter administrativo e pedagógico. Da mesma forma, deixou de repassar ao estado os recursos correspondentes às despesas com o pagamento dos recursos humanos, beneficiando-se inclusive dos recursos do FUNDEF, em vista das matrículas do ensino fundamental do estado que passaram a ser contabilizadas como matrículas da rede pública municipal. Somando-se o montante de recursos referentes ao pagamento da folha dos professores, pertencentes ao quadro do estado, lotados nas escolas municipalizadas, a parcela do Instituto de Previdência do Estado (IPE), os recursos do FUNDEF, recursos do Salário Educação, até o final de 2000, o estado estava com um crédito favorável de 8 milhões, 4 mil e 71 reais e 46 centavos.

(Fonte: Relatórios da SEFAZ/RS, 1999-2002). Esse montante de recursos que o Município de Venâncio Aires devia ao estado correspondia à soma total dos recursos investidos pelo estado, neste período, nas escolas municipalizadas, cujas despesas previstas, segundo o convênio, seriam de responsabilidade do município.

Ao analisar esse caso, deduz-se que, se havia na prerrogativa da municipalização a intenção de democratizar e permitir agilidade nas decisões e soluções, em vista da proximidade das escolas com a administração municipal, tal objetivo não foi alcançado, pela forma de implantação, pela escassez de recursos investidos e, essencialmente, por não assegurar a garantia de um processo de diálogo e construção do projeto educacional com as comunidades envolvidas. Sendo assim, a municipalização não estava sendo desenvolvida como mecanismo de melhoria da qualidade, mas “como forma de os estados economizarem recursos e desobrigarem-se do ensino fundamental” (PINTO, 2000, p. 112).

A municipalização do ensino foi suspensa em todo o estado no período de 1999 a 2002. Este assunto já foi tratado no capítulo anterior (2.7).

Para atender à Lei nº 9.424/96, que criou o FUNDEF, o estado, através da Secretaria da Educação, repassou aos municípios gaúchos de 1999 a 2002 volumes significativos de recursos, como se pode verificar:

1999	R\$ 75.189.413,00
2000	R\$ 110.087.141,00
2001	R\$ 144.778.990,00
2002	R\$ 194.273.680,00

Esses recursos, no entanto, não foram suficientes para que os municípios viessem a ampliar o atendimento da Educação Infantil e retiraram do estado parte dos recursos que poderiam ser aplicados na educação de jovens e adultos, no MOVA e na UERGS.

Abrucio e Costa, ao realizarem estudos sobre o financiamento da educação a partir das reformas, alertam:

A simples vinculação de percentuais fixos dos impostos a determinadas áreas sociais, como ocorre no caso da educação, mostra-se bastante inadequada, uma vez que a maioria desses impostos é muito sensível ao nível de atividade econômica. Sem um mínimo de estabilidade no volume e na periodicidade de repasse dos recursos, torna-se

muito mais difícil o planejamento das ações e quase impossível integrar as redes locais e regionais de ensino (ABRUCIO e COSTA, 1999, p.143).

Em relação ao FUNDEF, a defesa de sua “substituição por um Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), assegurando a inclusão da educação infantil e da educação de jovens e adultos, excluídas do financiamento”, constava no programa de governo apresentado em 1998. O Governo Lula encaminhou ao Congresso Nacional neste ano de 2005 um projeto de Lei criando o FUNDEB. Os debates que estão ocorrendo em todo o País demonstram que ainda há insuficiências, especialmente em relação ao financiamento da etapa da educação infantil (0 a 3 anos). Haverá, como tem sido ao longo da história, uma disputa árdua, envolvendo os estados, municípios e especialmente o movimento social ligado à educação que defende a universalização do acesso e a garantia do financiamento público para a educação.

A relação com os municípios foi estabelecida pelo Grupo de Assessoramento, instituído em lei com o objetivo de estabelecer as regras e orientar o regime de mútua colaboração entre o estado e os municípios, visando à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Educação infantil – integrado por representantes das Secretarias da Educação, Fazenda, Interior, Federação das Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e Associação Gaúcha Municipalista (AGM). O grupo reunia-se mensalmente na Secretaria de Educação, especialmente para definição de políticas de repasse financeiro, para a sustentação de programas de apoio à educação.

Incluem-se nesse processo o cumprimento por parte do Governo da Lei nº 11.126/98, art. 8º, referente ao salário-educação, assegurando o rateio da integralidade da Quota Estadual do Salário-Educação de acordo com o número de estudantes matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas redes de ensino fundamental do estado e dos municípios.

O atendimento da etapa de educação infantil foi partilhado pelo estado. No ensino fundamental, 61,71% dos estabelecimentos pertencem à rede estadual. Os 20,97% estabelecimentos pertencem à rede municipal. Conjuntamente, estado e municípios asseguram a oferta do ensino a 97% das crianças de 7 a 14 anos (DEPLAN, SE, 2002).

A política de transporte escolar, instituída a partir de 1999, visava assegurar o acesso à escola dos educandos residentes no meio rural, através de convênio de colaboração entre estado e municípios, que realizavam o transporte de estudantes da rede pública estadual. Os municípios

recebiam repasses mensais de acordo com o número de alunos transportados. Foram beneficiados em torno de 100.000 estudantes/ano. O estado investiu no período o valor de 34 milhões (ibidem).

Considerando a constante pressão dos municípios por mais recursos para financiamento do transporte escolar, movimentos foram feitos junto ao Governo Federal, através de emendas ao Orçamento da União, encaminhadas pelos deputados federais, atendendo demanda da FAMURS, UNDIME e CONSED. O debate feito junto ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) resultou na apresentação do Projeto de Lei na Câmara Federa, assegurando participação da União. Esse projeto só foi aprovado posteriormente, já na gestão do Presidente Lula, em 2003, o qual garante repasse direto dos recursos da União aos municípios para financiamento do transporte escolar.

A colaboração com os municípios ocorreu também, na execução das obras escolares aprovadas no Orçamento Participativo. Os convênios assinados entre a Secretaria de Educação e Secretaria de Obras Públicas do Estado com os municípios possibilitou a execução de obras com o acompanhamento e fiscalização das prefeituras e comunidades, uma vez que os recursos eram repassados, e as mesmas efetuavam a contratação e pagamento das empresas construtoras. A iniciativa conjunta nem sempre se mostrou eficiente; houve casos de atrasos, muita pressão dos gestores municipais e comunidades sobre o estado e também falta de acompanhamento e controle. Esse processo teve questionamento interno e externo ao governo, como parte da agenda política de regulação da relação entre os entes federados.

A merenda escolar também mereceu atenção nos debates do Grupo de Assessoramento, tendo sido qualificada com acompanhamento e controle de profissionais especializados e melhor aplicação dos recursos disponíveis.

A disputa por recursos orçamentários por parte dos municípios foi permanente. Os debates tomavam dimensões públicas, mesmo mantendo uma agenda interna através do Grupo de Assessoramento aos Municípios e da relação direta estabelecida nas regiões pelas coordenadorias. As discussões eram pautadas na imprensa, na Assembléia Legislativa e nos Fóruns das Associações dos Municípios. O objetivo dos prefeitos era tensionar o estado para aumentar o aporte de recursos aos municípios. Esta questão permanece até hoje, uma vez que há

desequilíbrio nas responsabilidades e na distribuição dos recursos disponíveis nas três esferas do poder público.

A esse respeito, Nalú Farenzena lembra que “o principal instrumento de colaboração, no que diz respeito à União, é a assistência técnica e financeira aos estados e municípios” (FARENZENA, 2004, p.9). A legislação atual deixa indefinidas algumas questões essenciais no que diz respeito ao regime de colaboração intergovernamental; uma delas diz respeito aos critérios dessa assistência que deve ser prestada pela União; outra está relacionada com as formas de colaboração dos estados para com a educação infantil municipal e o caráter de participação dos mesmos na priorização do ensino fundamental. Pela análise, Farenzena considera que essas indefinições resultam no decréscimo de “possibilidades de buscar ou acrescentar alternativas mais efetivas às marcantes diversidades regionais e locais e acentua-se a adoção induzida de programas, projetos e ações, quer dizer, uma adesão estritamente vinculada a ganhos de recursos de curto prazo” (idem, p. 10).

O efetivo regime de colaboração entre as esferas do poder público para o desenvolvimento de uma educação de qualidade ainda permanece na dependência de maior aporte de recursos por parte da União, mesmo porque é a esfera de poder público que menos destina recursos (18%) proporcionalmente às suas receitas (mais de 50% dos impostos).

Em relação ao financiamento do ensino nesse período de Governo, houve regularidade no repasse dos recursos da autonomia financeira conforme determina a Lei nº 10.576/95, Art. 67 regulamentada pelo Decreto 37.104/96, alterada pela Lei nº 11.695/2001, possibilitando assim o planejamento financeiro trimestral das escolas.

A partir de agosto de 2001, ocorreu a atualização da matrícula real e dos valores com base no que estava estabelecido em Lei e a realocação de 40% do valor orçado em investimento para as despesas de manutenção. Houve uma melhor distribuição de recursos, em que um significativo número de escolas tiveram aumento de repasse financeiro para garantir o seu funcionamento, atendendo, assim, a uma antiga reivindicação das comunidades escolares.

Tabela 15

Valores repassados às escolas da rede pública estadual de 1999 a 2002

Ano	Nº Escolas	Alunos	Valores repassados
1999	3.015	1.423.70	50.650.689
2000	3.034	1.431.250	51.012.782,16
2001	3.031	1.430.378	53.981.334,31
2002	3.044	1.449.633	57.869.645,19*
2002	3.044	1.449.633	19.306.371,40**

Fonte: DEPLAN/ SE – relatório de gestão (1999-2002)

Obs: * Valores repassados até outubro de 2002;

** Valores pendentes de repasse até o final de dezembro de 2002.

Sabe-se que o repasse de recursos correspondentes à autonomia financeira das escolas públicas estaduais e o pagamento de salários (respeito aos trabalhadores) são obrigações do estado; no entanto, estava em curso no estado (1995-1998) medidas de ajuste fiscal, adotadas em âmbito nacional, com redução de investimentos nos serviços públicos, retirada de direitos e conquistas dos trabalhadores (mais congelamento de salários), descumprimento de Leis, que asseguravam transferência de recursos. Assim, a prioridade do governo, para o repasse de verbas às escolas e pagamento de salários, direitos e vantagens dos educadores, nesse momento é compreendida como opção prioritária de investimento dos recursos públicos, sempre insuficientes para atender à demanda nas áreas sociais.

Do exposto em relação à política educacional desenvolvida, tendo como eixo central a sua democratização e a participação direta dos sujeitos na sua construção, constata-se que o processo foi permeado por conflitos, tensões e contradições. Os resultados em termos quantitativos não são tão visíveis, uma vez que o processo estava em curso e demandava mais tempo para avaliação.

Da leitura do contexto, observa-se, no entanto, que os condicionantes estão ligados a fatores, como o quadro das finanças, a influência da política nacional no quadro das reformas do estado em curso e, de modo especial, resultam da estrutura e funcionamento inadequados do estado para atender às demandas sociais crescentes apresentadas através dos canais diretos de participação das comunidades estabelecidos no Governo Olívio Dutra. O capítulo quatro

apresenta a análise dessa pesquisa sustentada teoricamente pelos autores a partir dos dados do processo desenvolvido.

4 COMPREENDENDO OS MOVIMENTOS, AS RELAÇÕES, AS CONTRADIÇÕES E OS AVANÇOS OBTIDOS NO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO RIO GRANDE DO SUL (1999-2002).

A autonomia como relação e prática social será sempre produto de uma conjuntura histórica e política em processo de construção permanente e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis.

Martins

Este capítulo apresenta a análise da pesquisa realizada, tendo como foco a implementação da política educacional no Rio Grande do Sul de 1999-2002. Inicia trazendo elementos do contexto mais geral, envolvendo aspectos estruturais e conjunturais que conformaram as condições nas quais se desenvolveu a gestão no estado. Discute a relação do estado, no contexto federativo, os principais aspectos de integração entre os poderes, as ações de cooperação entre estado e municípios, dificuldades e limitações enfrentadas.

A relação com os demais poderes constituídos e com as organizações da sociedade civil é analisada à luz do processo transcorrido, descrevendo os principais movimentos, programas e ações desenvolvidas, as contradições e alternativas encontradas para a sua superação no Governo Olívio Dutra. A influência dos Organismos Internacionais é observada como mais um fator de interferência na definição das políticas educacionais, independente em muitos casos da decisão ou aceitação do próprio estado.

A memória e balanço das políticas desenvolvidas estão relacionadas com o contexto de crise do capital nesse momento histórico e com o direcionamento das mesmas no sentido de sua universalização como parte da opção do Governo do estado nesse período analisado.

E, por fim, sem a pretensão de apresentar soluções, destaca algumas lições e aprendizados obtidos no processo na perspectiva de recolocar o debate sobre a importância do papel do estado na constituição de políticas públicas.

4.1 O RIO GRANDE DO SUL NO PROCESSO DAS REFORMAS DO ESTADO

Com base nas reformas do Estado, novas funções passam a ser definidas nos anos 1990 para o estado, orientadas também pelas condicionalidades para empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do BM (Banco Mundial), como analisamos no capítulo 2. Sendo assim, duas estratégias principais de ação e de convencimento seriam necessárias, devendo ser indicadas para todos e implantadas de acordo com a sua aceitação por cada país: “a instituição de novas funções para o Estado e o seu fortalecimento institucional para realizá-las” (MELO, 2004, p. 136).

Como analisa Fiori,

em oposição ao “pacto social” que deu lugar à Constituição de 1988, consolidou-se, nos anos 90 (inicialmente com o Governo Collor), um amplo consenso liberal (Consenso de Washington) favorável à implementação de programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais (FIORI, in TAVARES e FIORI, 1993. p. 153).

No contexto de crise, o capitalismo busca a superação adotando estratégias, como o neoliberalismo (caracterizado pela necessidade de diminuir o tamanho do Estado, considerando-o culpado pela crise), o globalismo e a reestruturação produtiva. Esses processos influenciam na reorganização do Estado, diminuindo a sua capacidade de investimentos. A organização do trabalho se fragilizada no que diz respeito aos direitos dos trabalhadores, tudo isso visando a maior acumulação e lucro. Conforme Mészáros, o sistema do capital não conseguiria sobreviver durante uma semana sem as suas mediações de segunda ordem “principalmente o Estado, a relação de troca orientada para o mercado, e o trabalho em sua subordinação estrutural do capital” (MÉSZÁROS, 2005,p.72).

As duas últimas décadas do século passado, pela análise de Fiori (1995), trouxeram, numa velocidade sem precedentes, “constrangimentos culturais, políticos e econômicos” (FIORI, 1995, p.197), resultando na fragilização dos estados, atingindo sua soberania e seu poder de controle e sua capacidade de intervenção na economia e na organização social de seus territórios.

Nessa direção, István Mészáros (2004) também adverte que nunca houve necessidade tão grande para a expansão global do capital como vemos hoje, e isso é muito perigoso, pois engendrou um sistema que ameaça o presente e o futuro da humanidade. Analisa, portanto, que

não há saída dentro do capital, que o mesmo esgotou todas as suas formas de expansão, vive uma crise estrutural – “o capital é irreformável porque, pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente incorrigível” (MÉSZÁROS, 2005, p. 27). Ao mesmo tempo, István Mészáros (2002) aponta as contradições geradas no interior do próprio sistema do capital e saídas possíveis que podem ser construídas nas relações de forças que vão se estabelecendo na sociedade. É por isso que também no âmbito educacional, as soluções “não podem ser *formais*; elas devem ser *essenciais*”, devendo incluir a totalidade das práticas educacionais da sociedade estabelecida” (MÉSZÁROS, 2005, p.45).

A análise que estamos produzindo do processo de desenvolvimento das políticas públicas no estado do Rio Grande do Sul situa-se nesse contexto de crise, de mudanças no capital, no processo de globalização financeira e do trabalho, via reestruturação produtiva. Mudanças essas necessárias para propiciar a expansão e acumulação do sistema do capital e que impõem uma redefinição do papel, como analisa Vera Peroni:

Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que um modo de vida total, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito da produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo (PERONI, 2003, p.26).

Nesta perspectiva, de acordo com Relatório de Desenvolvimento Mundial (BM, 1997), o Estado só deve assumir tarefas que tenha capacidade de realizar. E para se tornar mais eficiente, deve selecionar e focalizar as suas ações. As ações que devem ser priorizadas e eleitas como mais prementes seriam: garantia da lei e da ordem, a normatização jurídica, a proteção da propriedade privada, a prestação de serviços sociais básicos – como a educação básica e a saúde – e a proteção do meio ambiente. Outra função básica do Estado seria o aumento de sua própria credibilidade interna e internacional. Sugere que as instituições públicas devem sujeitar-se a uma concorrência maior, a fim de aumentar a sua eficiência.

Assim, o período de gestão em estudo (1999-2002) desenvolve-se nesse contexto: no momento histórico de redefinição do papel do Estado, de promoção de reformas educacionais, alteração de métodos de gestão pública, introdução de mecanismos de centralização de recursos e descentralização de responsabilidades, de formas de avaliação e controle centralizados e de

introdução de mecanismos do mercado na implementação de políticas públicas, como já foi discutido nos capítulos anteriores. Para Montaña,

a chamada 'reforma do Estado' está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da 'lógica democrática' e passando para a 'lógica da concorrência' do mercado (MONTAÑO, 2002, p. 29).

A partir da década de 1990 com a tendência à descentralização, “os estados subnacionais” ficaram de certa forma com uma atuação reduzida nesse modelo estrutural de Estado montado no Brasil (CORTÊS 04.10.05)⁹¹. Os municípios foram muito focados e o poder dos estados, para a implementação de políticas, foi reduzido. A descentralização de praticamente todos os programas sociais para os municípios, elevando de forma crescente suas funções e encargos, “não é acompanhada de forma equivalente pela descentralização de recursos em quantidade e qualidade, cujos fluxos são irregulares e discricionários, além de não respeitar as heterogêneas situações dos municípios” (SOARES, 2002, p.17).

Constata-se que existem poucos estudos, dados escassos sobre o papel dos estados na implementação de políticas sociais. No entanto, sabe-se que “os estados, enquanto unidades federadas, têm sido praticamente ignorados nesse processo de descentralização/municipalização enquanto agentes responsáveis pela implementação de políticas regionais, limitando-se a um papel, muitas vezes formal, de coordenadores e de meros repassadores de recursos” (SOARES, 2002, p.19). Essa situação gera profundo desequilíbrio na federação brasileira, retirando dos estados, como entes federativos de maior porte, as possibilidades (financeiras, técnicas e políticas) de planejar e coordenar os programas sociais de forma regional e mais igualitária. Esse foi um dos entraves centrais da gestão Olívio Dutra, uma vez que o Governo defendia o estado como indutor de políticas e com a responsabilidade pelo seu financiamento.

As finanças públicas estaduais, de acordo com estudos de Fernando Abrucio e Valeriano Costa (1999), entraram em colapso no começo dos anos de 1990. Cinco fatores basicamente contribuíram para isso: a recessão iniciada no Governo Collor de Mello, o engessamento do Orçamento Público estadual, resultado, sobretudo, do crescimento da folha de

⁹¹ Cortês, Soraya Maria Vargas – painelistas no Seminário Alternativas de Desenvolvimento RS, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado, em 04 de outubro de 2005, abordando o tema: A gestão do estado e suas instituições como agentes do desenvolvimento social.

pagamento do funcionalismo, a paralisação dos investimentos federais nos estados a partir da segunda metade da década de 1980, as fontes de financiamento sejam internacionais ou nacionais, secaram, caracterizando um quarto fator propulsor da crise das finanças estaduais e, por fim, a saída de empresas dos seus estados de origem, motivadas por incentivos fiscais oferecidos por outros estados.

O estado do Rio Grande do Sul enfrentou restrições em decorrência do comprometimento com gastos na renegociação da dívida, a qual passou a comprometer mais de 15% da receita líquida corrente⁹². Na comparação relativa com as demais unidades da federação, o estado apresentava as maiores despesas de pessoal, a folha de pagamento dos funcionários comprometia em 1998 “82% da receita (272 mil funcionários)” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 169); em 2003 reduziu para 70% da receita Corrente Líquida; “a redução existente hoje se deve às perdas salariais do funcionalismo com a redução dos seus salários” (CORTÊS, 2005).

Os poderes Judiciário, Legislativo e o Ministério Público consumiam juntos no período do Governo Olívio Dutra (1999-2002) mais de 25% da receita tributária líquida. Houve, por parte da administração, iniciativas no sentido de renegociar os percentuais de reajuste concedidos a estes poderes, resultando inclusive em medias judiciais impetradas pelo poder Judiciário. O Governo não obteve êxito, prevalecendo o argumento do “respeito à autonomia entre os poderes”, acarretando assim, ao final do período, na ampliação desse percentual para “26% da Receita Tributária Líquida para o Orçamento de 2003 “(SEFAZ, 2002).

É preciso considerar nesta análise a desestruturação do aparelho do estado, através do Programa de Demissão Voluntária (PDV), ocorrido em 1996, retirando 15 mil funcionários de áreas estratégicas; destes, 77% vêm de setores essenciais do serviço público, saúde, segurança e educação; desta última, saíram 6.866 (SEFAZ, 1998). “O custo total do PDV para o estado foi de R\$ 150 milhões” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p.164), resultando na redução de 5,45 milhões na folha de pagamento. Para Flavio Koutzi (1997), “o empréstimo feito junto à Caixa Econômica Federal continha cláusulas leoninas que ferem autonomia do estado e alienam o patrimônio público” (KOUTZI, 1997, p, 33)⁹³. Para ele, o PDV significava a renúncia à prestação de um

⁹² Lei Federal nº 9.496/97 e protocolo referendado pela Resolução nº 104/96 do Senado Federal.

⁹³ Para Flávio Koutzi (Deputado Estadual), “quando Britto assumiu, o Estado devia R\$ 5,6 bilhões e, através de sucessivos projetos aprovados pela maioria na Assembléia, o Governo conseguiu autorização para aumentar em até

serviço público de qualidade. O PDV constituiu-se como “mais um entre outros fatores que alavancaram a recente tendência ao ‘enxugamento’ dos quadros de pessoal” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 165). Como “iniciativa defendida para o equilíbrio financeiro do estado, o PDV não surtiu efeito, isso porque o estado transferiu desembolsos da folha de ativos e de inativos”, considera Marcos Bózio⁹⁴ (BOZIO, 1999, p.14).

Como descrevemos no capítulo anterior, a receita do estado foi fragilizada ao longo dos últimos anos também em decorrência de medidas federais, como o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e a Lei Kandir e ações estaduais de concessão de anistia e incentivos fiscais, beneficiando empresas. Essas medidas acarretaram redução da participação do estado no Imposto de Circulação de Mercadorias Nacional (ICMS) “de 8,3% em 1994 para 6,9% em 1998” (SEFAZ, 2000). De acordo com Fernando Abrucio e Valeriano Costa, um grande número de estados iniciou “um processo ampliado de concessão de incentivos fiscais” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 50). No estado do Rio Grande do Sul, destacam o programa Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM). No seu entendimento, trata-se de uma “guerra fiscal”, assim chamada por caracterizar-se como

um tipo de competição que expressa um comportamento não cooperativo, no qual os governantes desconsideram os efeitos, positivos ou negativos, sobre o bem-estar dos cidadãos de outras jurisdições, mas consideram os efeitos que medida semelhante tomada por outra jurisdição acarretaria para eles (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 51).

Com essa “guerra fiscal”, o estado deixou de arrecadar em 1999 R\$ 1,57 bilhão com ICMS (SEFAZ, 1999). O Governo Olívio Dutra (1999-2002) encaminhou proposta de alteração da Lei que concede benefícios fiscais, alterando critérios, estabelecendo incentivos vinculados a estimular o desenvolvimento dos sistemas locais de produção, micro, pequenas e médios empreendimentos, privilegiando a produção para o consumo e desenvolvimento regional. Também tentou, sem sucesso, alterar a matriz tributária, cuja justificativa evidencia a mudança de orientação político-administrativa “atribuir justiça aos salários do funcionalismo, realizar os investimentos para atender demandas da sociedade e promover o desenvolvimento” (SEFAZ/RS, 2000).

R\$ 15,3 bilhões a dívida que os gaúchos vão pagar nos próximos 30 anos em condições desfavoráveis” (KOUTZI, 199-1997, p. 33).

⁹⁴ Economista e Presidente do Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do Estrado do Rio Grande do Sul

A iniciativa do Governo, para fazer frente ao quadro das finanças do estado, encontrou resistências junto ao poderes: Assembléia Legislativa, Judiciário, Ministério Público e, no caso da nova Matriz Tributária, encontrou resistências também em entidades de classe, como a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Federação das Indústrias (FIERGS) e até da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Os dirigentes da Central justificavam sua posição contrária pelo temor de virem a ser responsabilizados pelo apoio às alterações proposta pelo governo como se estivessem defendendo uma questão corporativa, uma vez que o governo anunciava, com a recuperação da receita de estado, investir nos salários do funcionalismo.

Outro fator relevante para a fragilização das finanças do estado está diretamente ligado ao processo de privatizações desencadeado no Governo anterior de Antônio Britto (1995-1998), programa que atingiu os setores de telecomunicações (CRT), energia (CEEE), saneamento (CORSAN) e envolvia também setor financeiro (BANRISUL) e previdência e saúde (IPERGS). Essas privatizações estavam embutidas no contrato de renegociação da dívida já referido, caso contrário elevaria a despesa anual, o que em valores de 1997 equivalia a R\$ 640 milhões para R\$ 800 milhões. O governo se comprometeu a congelar os gastos com investimentos, pessoal e custeio, a municipalizar e a conceder serviços à iniciativa privada e a privatizar a CORSAN, a Companhia de Gás do Rio Grande do Sul (SULGAS) e a PROCERGS. Deixando de cumprir qualquer das cláusulas acordadas com o Governo central, o comprometimento subiria para 17% da receita real líquida, colocando entraves à governabilidade⁹⁵. O processo, os recursos investidos, os problemas enfrentados estão descritos no capítulo anterior. Cabe ressaltar, no entanto que o estado enfrentou dificuldades com a redução das receitas a partir de 1999.

A sociedade organizada nos movimentos sociais (urbanos e do campo), embora fizesse mobilização e pressão contrária, não logrou êxito naquele momento, uma vez que o governo detinha maioria na Assembléia Legislativa para assegurar sua aprovação. “Seja como for, o processo de privatizações está transformando radicalmente o perfil do setor público brasileiro” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 91). “As privatizações estaduais têm apontado o impacto praticamente nulo no equilíbrio das contas públicas” (Ibid. 1999, p. 106). Boa parte dos analistas critica o “desvio” dos recursos obtidos com as privatizações estaduais para o pagamento de

⁹⁵ Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda/1999.

despesas correntes, em geral atrasadas, em vez de utilizá-los no abatimento da dívida com a União. Dessa forma, Abrucio e Costa avaliam que as privatizações resultarão em alívio temporário e meramente paliativo, se a situação de desequilíbrio fiscal dos estados não for corrigida simultaneamente com uma acentuada redução nas taxas de juros.

É preciso ainda mencionar o vínculo com a estratégia prevista pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento, incluindo as unidades da federação em relação ao financiamento da reforma do Estado, como se pode evidenciar no item 60 do documento do BM (1997) “o Banco aprovou recentemente um empréstimo para Reforma do Estado para o Rio Grande do Sul”. Os recursos foram destinados à privatização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT), em 1997. Os condicionantes para esses investimentos implicavam em assegurar que o estado implementasse medidas de ajuste fiscal, visando à melhoria do desempenho fiscal geral. Recomenda medidas para a redução sustentada dos custos do estado com o funcionalismo público. O documento enfatiza: “enquanto alguns Estados estão agora dando passos importantes na direção certa, é mais provável que maiores ajustes fiscais posteriores sejam incluídos sob esses mandatos”.

No Governo Olívio Dutra, o processo de privatizações e demissões foi suspenso, reformulando a política de intervenção do estado e “reconstruindo no âmbito de estado, relações federativas mais justas” (SOARES, 2002, p.21). Neste país onde “o ajuste fiscal virou ‘valor universal’, vale registrar que o Governo Olívio Dutra não só não demitiu funcionários como realizou concursos públicos em áreas estratégicas, a exemplo da Educação, Justiça e Segurança” (SOARES, 1999, p 20).

As principais limitações encontradas nesse contexto de crise nacional e das finanças do estado dizem respeito às restrições impostas pelo governo federal no âmbito econômico – gerando recessão e desemprego – bem como pela política fiscal restritiva que afeta diretamente o montante e as possibilidades de utilização dos recursos por parte do governo estadual. O processo de endividamento mencionado anteriormente, herdado de governos anteriores, impõe uma camisa de força nas contas públicas de difícil solução, sem que haja uma mudança na política nacional.

As Reformas Administrativas do Setor Público – “chamadas por seus mentores de “Modernização Administrativa do Setor Público” ou de “Reformas do Estado” (SOARES, 2002, p. 16) – respaldaram o processo de retração estatal e a concomitante privatização das políticas sociais no Brasil e na América Latina. As mesmas se limitaram quase sempre a cortes qualitativos e lineares do funcionalismo público e a alterações nos mecanismos de gestão dos serviços públicos, o que tem provocado “modificações importantes no caráter público dos serviços sociais – com a sua concomitante privatização e/ou mercantilização (introdução da lógica privada nos serviços públicos, com privilégio da racionalidade da eficiência restrita ao custo/benefício das ações)” (SOARES, 2002, p.16).

Pode-se constatar a materialização dessa estratégia nos programas nacionais implantados nos anos 1990 em todo o país, na área da educação, como o Sistema Nacional de Avaliação, a adoção da política de premiação (prêmio produtividade), o incentivo ao voluntariado “Amigos da Escola” e várias formas de parcerias com o setor produtivo e empresarial, visando à racionalização de recursos públicos. Associa-se a esta política os critérios adotados para cortes lineares de recursos e a focalização para a distribuição de recursos, benefícios e serviços sociais, com a pulverização dos mesmos, trazendo uma instabilidade permanente do financiamento destinado ao social.

O ajuste imposto no Brasil, como vimos nos capítulos 2 e 3, tem trazido grandes limitações para as unidades da federação no que diz respeito às respectivas capacidades de intervenção e de resposta frente a essa enorme e complexa problemática social, face à “crescente desresponsabilização por parte do governo federal das suas atribuições e obrigações no campo das políticas sociais” (SOARES, 2002, p.17). Particularmente na área educacional, o estado se ressentiu de uma maior capacidade estrutural e de investimento para ampliação da oferta de ensino e para a promoção de mudanças qualitativas no sistema instalado pelo contexto acima descrito.

4.2 RELAÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO COM OS PODERES CONSTITUÍDOS E A SOCIEDADE – TENSÕES E EMBATES INTERNOS

A estratégia de ação governamental no âmbito do estado, sendo unidade da federação, não ocorre de forma solitária. Tem ao seu lado ou contra si o Legislativo e o Judiciário, a União e os municípios (na relação federativa). Sendo assim, não é possível projetar processos de transformação que desconsiderem esta dimensão de poder. Quaisquer decisões na esfera do poder estatal necessitam levar em conta o desafio de virem a ser legalmente efetivadas; isto significa que sejam aprovadas pela Assembléia Legislativa do estado, evitando medidas judiciais que impeçam sua execução. Ocorreram conflitos no exercício da gestão porque muitas vezes subestimou-se a existência de implicações institucionais que deveriam ser incluídas nos programas, no planejamento e nas ações. Nesse aspecto, pode se incluir as medidas para ampliação da receita – Nova Matriz Tributária, talvez com melhor planejamento e articulação com os demais setores sociais poderia ter sido aprovada. Na relação com os outros poderes instituídos, nem sempre o Governo conseguiu construir os acertos necessários para evitar conflitos.

No caso de gestão em estudo, essa questão é relevante diante da dificuldade do Governo por não ter conseguido maioria parlamentar e uma relação que se mostrou, em alguma medida, conflituosa com o poder Judiciário.

Pode-se dizer que a questão parlamentar interfere tanto na governabilidade como na capacidade de governar⁹⁶, porque pode, em qualquer instância da Federação, impedir um governo de tomar determinadas decisões. Em determinadas circunstâncias, pode impedi-lo até mesmo de governar. Por outro lado, o parlamento também disputa com o Executivo a legitimidade da representação da sociedade. Cada iniciativa tomada se relaciona com esta disputa. Numa situação de minoria parlamentar (caso concreto do Governo Olívio Dutra) significou o embate permanente por esta representação.

⁹⁶ Governabilidade diz respeito à relação entre Estado e sociedade, pois se trata justamente da medida e da forma pela qual os governantes conseguem exercer seu poder sobre os governados; capacidade de governar diz respeito à força de um governo para tomar decisões e implementar suas políticas (BITTAR, 2003, p. 24).

No decorrer da pesquisa evidenciaram-se em diversas situações as limitações e contradições enfrentadas nessa relação com o Legislativo, com o Judiciário e com outros órgãos de representação e controle do Estado (Tribunal de Contas, CEED).

Em relação ao poder Legislativo, no entanto, considera-se que a possibilidade de construir maioria parlamentar é sempre contraditória, no caso em especial, dada a diferença de projetos (caracterizados no decorrer da pesquisa), implicaria em desfigurar aspectos centrais do programa de governo e abrir mão dos principais valores que fundamentaram a concepção de gestão alicerçada na participação popular e no controle público sobre o estado. No parlamento gaúcho, nesse período, a possibilidade se mostrava remota em função das práticas e culturas políticas dos partidos, como exemplo o fisiologismo. Admite-se que essa condição de minoria no parlamento trouxe obstáculos de governabilidade e limitações na implementação de ações transformadoras que dependiam de decisões do parlamento.

Os embates permanentes no parlamento envolveram todas as áreas do Governo. Merecem destaque os enfrentamentos e as tensões provocadas em relação à aprovação do Orçamento do estado (com a pulverização de emendas, alterações de projetos e ações, retirada de recursos de setores estratégicos), a inviabilização de propostas de mudança da Matriz Tributária, a não aprovação de medidas legais referentes a reorganização do estado. A não aceitação do processo de participação popular (OP) na construção da peça orçamentária do estado constituía o pano de fundo dessa disputa entre parlamento e executivo.

Cabe lembrar os projetos educacionais que não só sofreram questionamentos, como foram alterados ou desautorizados pelo Legislativo, como a Constituinte Escolar. Não bastasse a proposta de retirada dos recursos, houve ingerência no mérito do projeto apresentado, tendo sido retirada a denominação “Constituinte Escolar”, argumento este que serviu como justificativa ao Tribunal de Contas para apontar como irregular essa despesa pela SE. Essa decisão tornada pública fortaleceu a decisão do CPERS/Sindicato contrária à realização do processo e influenciou a opinião pública, enfraquecendo o movimento de discussão e construção do projeto político pedagógico. A discussão e aprovação do projeto da Universidade Pública Estadual também enfrentou tensões e gerou polêmicas quanto à concepção, evidenciando-se o jogo de interesses: defesa do Ensino Privado, favorecimento através da concessão de bolsas de estudos

(PROCRED), disputa pela paternidade do projeto e questões relacionadas à capacidade do estado e a sua responsabilidade em investimento na oferta desse nível de ensino.

Outros projetos também enfrentaram resistência, dificuldades e alterações substanciais no parlamento gaúcho, como o Projeto de Gestão Democrática da Escola Pública – envolvendo a eleição de diretores, conselhos escolares, autonomia financeira. Esse projeto, contendo aperfeiçoamentos discutidos com a comunidade escolar (CPERS/Sindicato, ACPM, UGES), foi encaminhado mais de uma vez para a Assembléia Legislativa em quatro anos de gestão, não tendo sido aprovado. Pode se destacar também os entraves em relação ao aperfeiçoamento do Plano de Carreira do Magistério e na aprovação do Plano de Carreira dos Funcionários.

As maiores contradições se evidenciaram nas questões relacionadas ao funcionalismo, seus direitos funcionais/carreira e salariais. A maioria parlamentar (PSDB, PMDB, PFL, PP, PTB, PDT – este, nos dois últimos anos), os mesmos que, em gestões anteriores, foram responsáveis pela alteração do Plano de Carreira do Magistério, pela redução salarial e retirada de outras conquistas como apresentamos na pesquisa, colocaram-se na linha de frente na defesa da imediata recuperação salarial e concessão de vantagens impraticáveis no período pelas condições de déficit financeiro do estado.

O Governo para obter maioria no parlamento poderia ter se utilizado do peso que tem o Poder Executivo, em relação ao Legislativo, na cultura política parlamentar. Normalmente o que se tem visto são governos utilizando-se desse peso relativo como estratégia para construir a maioria, no entanto questiona-se a que preço e em que medida não transgridem em relação à essência do programa e aos princípios e valores constitutivos de uma concepção de gestão pública. Supõe-se, por isso, que essa relação conflituosa deve-se também a opção do Governo Olívio Dutra em não fazer concessões, nem construir pactos ou alianças pragmáticas com os partidos.

Parece-nos, à luz dos elementos trazidos no decorrer do texto, que poderia estar em jogo, no parlamento gaúcho, a possibilidade de não apenas assegurar a legitimidade de representação na sociedade, mas também inviabilizar a materialização dos programas e ações do governo. Essa suposição está baseada nos fatos políticos presenciados ao longo do Governo, tendo como expressão maior a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 2001,

aberta para apurar problemas na segurança pública, mas que não ficou limitada a esta área, uma vez que não partiu de um foco definido. Basta dizer que a primeira investigação, quando ainda não estava claro o objeto dessa CPI, ocorreu na SE. Uma suspeita levantada pela imprensa (RBS), apontando possíveis irregularidades praticadas por escolas na compra de materiais de limpeza com recursos da autonomia financeira. O caso envolvia um município apenas (Canoas); os indícios foram constatados no governo anterior, e a atual gestão havia tomado todas as medidas administrativas cabíveis no momento em que percebeu a existência das mesmas. No entanto, isso só foi reconhecido e retirado da pauta da CPI após ter ocorrido o depoimento dos funcionários responsáveis da SE que comprovaram as providências que haviam sido tomadas no momento adequado. Esse fato gerou tensão, em vista de que a imprensa fez pressão direta, constringendo os funcionários. Os mesmos foram expostos publicamente ao ter que depor na CPI, sem que houvesse nenhuma irregularidade comprovada. O assunto saiu de pauta, mas o desgaste provocado não foi totalmente superado.

Nesta relação ou interferência do Legislativo no poder Executivo, a SE esteve permanentemente envolvida pela disputa de concepção de projeto. Foram inúmeras as audiências públicas para esclarecer ações e encaminhamentos, tais como o método e organização do MOVA/RS, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional, o Concurso Público, os Cadernos Pedagógicos, as Escolas Itinerantes.

Em determinados momentos, a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa se tornava o palco para expressão de divergências e acolhimento de denúncias vindas de setores sociais contrários ou que faziam oposição ao projeto. Pode-se ilustrar com o caso levado pela juventude do Partido Progressista (PP) denunciando o conteúdo de textos trabalhados em encontro promovido pelo Departamento de Desportos relacionados à questão ambiental, à democracia e à participação. A polêmica envolvendo a Escola Estadual Tiradentes também foi objeto de discussão, envolvendo setores da Brigada Militar, a ACPM e a Secretaria de Segurança e da Educação⁹⁷. O que ocorreu na gestão Olivio Dutra foi uma disputa entre setores da Brigada Militar (respaldados por setores do parlamento, da imprensa e da sociedade) tentando manter a escola com os mesmos princípios de disciplina militar, inclusive com critérios de seleção excludentes, métodos e práticas antidemocráticas. Uma escola mantida com recursos

orçamentários da SE, envolvendo também quadro de profissionais, no entanto sendo administrada por um Major (indicado pela corporação) e sem nenhuma ingerência da SE no projeto político-pedagógico. A disputa não se encerrou nesse Governo. Sabe-se que teve continuidade e resultou em uma proposta de regularização da escola, tendo sido aprovada sua transferência para a Secretaria de Justiça e Segurança, portanto sendo excluída dos recursos orçamentários da SE.

Em relação à bibliografia indicada para o Concurso Público, houve tensionamento por parte do Legislativo. Os debates extrapolavam os marcos meramente legais, atingindo na essência o próprio conteúdo, numa tentativa de ingerência sobre a administração. O mesmo ocorreu em relação à Constituinte Escolar e à Lei de Gestão Democrática; ambas sofreram ingerência do legislativo em aspectos específicos, cujas definições cabem à administração pública .

Nesse processo, evidencia-se no fundo a disputa de projeto de sociedade, em que as posições se confrontaram nos espaços de poder, demonstrando a “existência de classes e seu antagonismo” (RIBEIRO, 1999, p. 6).

O Governo Olívio Dutra buscou a superação dessa limitação com o Legislativo, assim como com os demais poderes, valendo-se, como vimos no estudo, da ampliação dos canais de participação popular, no fortalecimento de setores sociais antes marginalizados, na relação e consolidação de organizações populares existentes e estimulando o surgimento de outras. Esta estratégia estava arquitetada no Orçamento Participativo, nos Conselhos representativos de setores essenciais (Conselho do OP, Saúde, Habitação, Criança e Adolescente), nas organizações cooperativas, movimentos sociais, sindical, comunidade escolar e na relação federada com os municípios (COREDES, FAMURS, Grupo de Assessoramento). A relação com os municípios foi consubstanciada através da implementação de políticas, pelo estabelecimento de uma agenda de interesse dos municípios, viabilizando recursos e benefícios às cidades e seus habitantes.

De forma mais ampla, a sociedade se manifestou na defesa do OP durante o tempo em que estava impedido por medida judicial, durante a discussão e aprovação da Universidade Estadual, contra a proposta de impedimento do Governo apresentada na CPI da segurança em 2001. Como descreve Paulo Freire em suas obras, é pela mediação política que o povo se alfabetiza, se educa, adquire condições para esboçar novos projetos de sociedade na prática.

⁹⁷ A Escola Estadual Tiradentes foi criada antes da vigência das novas Constituições Nacional e Estadual, visando à

Essa estratégia permitiu o estabelecimento de comunicação direta, permanente e orgânica com setores significativos da população, relação que se fortaleceu no desenho das políticas públicas, em que o desafio do Governo não se limitou à capacidade de ouvir a população e trazê-la para decidir o que fazer, mas também de estruturar formas capazes de gerir cada vez mais soluções para as demandas apresentadas. De acordo com Gramsci (2002), a intervenção ativa de grupos e de organizações populares, mais do que recriar continuamente o valor do público, pode submeter o Estado e a economia ao controle democrático e revolucionar a capacidade produtiva de um país.

Pode se verificar que o atendimento das demandas do OP relacionadas às obras escolares (ampliações, reformas, novas construções), equipamentos pedagógicos, a ampliação da rede e da oferta de ensino (regular, EJA, MOVA, especial) a criação da Universidade Pública Estadual, a implementação do ensino médio alternativo, o debate sobre a gestão democrática das escolas e, essencialmente, o movimento da Constituinte Escolar contribuíram para o fortalecimento da relação do Governo com a sociedade. Como enfatiza Dermeval Saviani, “às organizações populares cabe o papel de exercer severo controle sobre a educação em geral e, principalmente, sobre a educação ministrada em escolas mantidas pelo Estado” (SAVIANI, 19943, p. 23)

Em relação ao poder Judiciário, considerando a existência de um aparato legal de natureza complexa e em muitos aspectos a formação desse Poder não submetido ao controle externo (ainda esse debate é polêmico), o fato de o Governo ter firmado posição de não conceder os índices de reajuste de salário ao Judiciário, priorizando o atendimento ao quadro geral do funcionalismo e magistério (menores salários) concorreu para aumentar os obstáculos na relação com esse poder. O Judiciário impetrou medida judicial contra o estado e obteve ganho de causa para o aumento de salário. Aliado a isso, inúmeras ações impetradas por parlamentares e cidadãos, vinculados a organizações sociais, algumas delas faziam oposição ao Governo encontravam no Judiciário a forma de enfrentar as questões e obter vantagens.

Pode-se exemplificar com o caso do Orçamento Participativo, cuja ação impetrada pelo Deputado Federal Alceu Collares (PDT) inicialmente levou à suspensão do mesmo, tendo sido posteriormente revogada. Outras ações, como a tentativa de responsabilizar integralmente o estado com o transporte escolar, também geraram processo a ser respondido pela SE/Governo,

preparação de oficiais de polícia, objeto que deixou de existir com as novas Constituições (CF 1988 e CE 1989).

assim como várias questões relacionadas às vantagens funcionais e salários dos funcionários públicos que tiveram acolhimento pelo Poder Judiciário.

Da análise ainda que preliminar dessa relação entre Governo e Poder Judiciário, com base no processo analisado, tem-se como hipótese que a superação dessas limitações passa pela construção da hegemonia das concepções defendidas pelo governo na sociedade, de tal forma que se constituam em elementos de pressão democrática sobre aquele poder.

Dentre as relações internas e externas que se mostraram desafiadoras, contraditórias e, até certo ponto, limitaram a implementação das políticas, destaca-se a ação do Tribunal de Contas do Estado. O reconhecimento do seu papel fundamental na orientação, controle, fiscalização é inegável. Compreende-se que sua atuação, além de fundamental para garantir a gestão pública isenta de qualquer irregularidade, acima de tudo é um órgão capaz de impor a correção de desvios. No entanto, preservando esses pressupostos, na análise dos apontamentos da Tomada de Contas sobre a Secretaria de Educação, percebem-se, em alguma medida, restrições ao desenvolvimento do processo de gestão das políticas públicas, marcadamente identificadas pelo questionamento do mérito e conveniência das mesmas serem executadas pela administração estadual no período.

São ilustrativos nesse processo os apontamentos relacionados aos programas movimento da Constituinte Escolar, ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos e às Escolas Itinerantes que atendem as crianças dos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No que diz respeito à CE, o Tribunal de Contas não considerou Parecer da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado (autorizando as ações da SE). O TCE firmou posição contrária, porque o projeto “não foi referendado pela Assembléia Legislativa”, e a mesma teria retirado do Projeto de Orçamento aprovado as expressões “Constituinte” e “Constituinte Escolar” e os recursos orçamentários previstos: Lei. 11. 399 de 21.12.99” (TCE, 2000, fl.300). Considerou que a realização de despesa pela SE, sem a respectiva previsão da Lei do Orçamento, “fere o princípio constitucional da legalidade (...) estando sujeito aos mandamentos da Lei (...) dela não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade civil e criminal, conforme o caso” (TCE, 2000, fl. 302). Questiona também a aplicação por parte do estado de recursos em transporte, hospedagem e alimentação para estudantes e pais (não servidores do estado), em locação de espaços, considerando que “a

participação da sociedade, não pode estar condicionada ao fornecimento de alimentação e transporte aos partícipes” (TCE,2000, p.308)⁹⁸.

Aos questionamentos do TCE, a Secretaria de Educação apresentou esclarecimentos a serem considerados, como

A decisão da Assembléia Legislativa, no contexto político em que se deu precisa ser avaliada, uma vez que a maioria era composta por parlamentares de oposição ao Governo, os quais manifestaram-se sistematicamente contrários aos projetos e ações do Executivo. Nessa questão não foi diferente, pode-se assim considerá-la como mais uma forma de tumultuar e impedir a realização da Constituinte, como parte da sua estratégia de levar ao insucesso da administração. Parece-nos evidente que todos os governos representam agremiações políticas partidárias que têm em sua linha de condução ideológica, suas propostas, sua forma de gestão pública (TOMADA CONTAS SE, 2000, p. 17).

Acrescenta que a gestão governamental de 1999-2002 assentou suas políticas nas diretrizes de combate às desigualdades sociais e de desenvolvimento socialmente justo e regionalmente integrado. Essas diretrizes deveriam ser implementadas mediante intensa participação popular nas decisões de governo e condução de gestão administrativa com probidade e parcimônia no uso dos recursos públicos. Assim, a Secretaria de Educação apresentou como prioridade nesse processo “Construir coletivamente a Escola Democrática e Popular, implementando o processo Constituinte Escolar” (PROGRAMA DE GOVERNO, 1998). Salienta que a Constituinte Escolar também foi aprovada por unanimidade pelo Plenário do Conselho Estadual de Educação (CEED).

As restrições apontadas apresentaram-se como limites e apontam para a necessidade de definição de critérios, parâmetros que devem ser observados para melhor andamento dos projetos e que permitam determinar correções e impedir que fatores de ordem política se sobreponham à possibilidade de desenvolver projetos com participação mais abrangente dos sujeitos vinculados à política educacional. Disso decorre a necessidade de democratização do estado pela ação orgânica e transparente da sociedade civil, o que pressupõe a existência de “forças democráticas organizadas e com capacidade efetiva de gerir e controlar os recursos e ações do Estado” (FRIGOTTO, 2003, p. 193).

⁹⁸ O pagamento de transporte e alimentação para os pais e estudantes ocorreu para as suas participações nos

Em relação ao movimento constituinte, avalia-se que o mesmo garantiu as condições necessárias para articular “a democracia direta e livre, a partir de cada comunidade (todos foram convidados para serem constituintes) como a democracia representativa na busca de consensos possíveis que estabeleceram os princípios e diretrizes da educação para a educação pública do Rio Grande do Sul” (SE, 2000, p. 21).

A respeito do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, o Tribunal de Contas se manifesta contrário à autonomia do Poder Executivo na implementação de ações que visam ao combate do analfabetismo sem a aprovação de Lei regulamentadora dessas ações pela Assembléia Legislativa. Realmente o MOVA/RS não fazia parte da estrutura regular de ensino porque pertence ao campo de educação não-formal. O programa se destina à inserção educacional e social das pessoas que não sabem ler e escrever. A perspectiva é que essas pessoas possam seguir seus estudos na educação de jovens e adultos, inserindo-se posteriormente em processo de educação formal.

Para o TCE, a SE não poderia ter adotado determinado método, o qual não foi discutido pelos parlamentares, considerados os representantes legítimos, “instância representativa de todas as tendências do corpo social, inclusive minoritárias” (TCE, 2000, fl. 331). “(...) a escolha por um determinado método de alfabetização não deveria ser uma decisão exclusiva do Executivo, até porque não lhe cabe esta tarefa” (Ibid., TCE, 2000, fl. 331). O TCE suspeita também da possibilidade de “manipulação e doutrinação de toda sorte” (Ibid., 2000, p. 332). Conclui seu Parecer nos seguintes termos: “as ações do Programa MOVA, não estavam respaldadas pela necessária autorização legal, devendo a Administração da Secretaria Estadual de Educação, na pessoa da sua titular, Sra. Lucia Camini, responder pelas devidas conseqüências legais desses atos” (TCE, 2000, fl. 333).

O MOVA/RS estava previsto no programa de Governo discutido com a sociedade, e o mesmo já vinha sendo desenvolvido pela Prefeitura de Porto Alegre desde o início dos anos de 1990, em parceria com os diversos segmentos da sociedade civil; dessa forma foi apresentado nos debates eleitorais que levaram à eleição do Governador Olivio Dutra.

A finalidade do MOVA/RS é totalmente diversa das campanhas de alfabetização e, em especial, do programa de Alfabetização Solidária⁹⁹, pois seus princípios são voltados à construção de uma prática popular que rompa com a concepção de campanha, especialmente sobre as suas características assistencialista e compensatória. O MOVA/RS se fez presente em mais de 95% dos municípios do estado. Ao estado cabia o papel de indutor dessa demanda, diferenciando-se da concepção assistencialista por assentar-se na idéia da construção de uma Cultura de Alfabetização, pois defende fundamentalmente a Escola Pública e a garantia do Direito à Educação, tendo uma inserção universal e atingindo comunidades do campo e urbanas em geral. Nas palavras de Frigotto, “um projeto educacional inscreve-se na ‘luta hegemônica’ para produzir as relações sociais dominantes ou da luta para superação e implantação de novas classes sociais” (FRIGOTTO, 1994, p, 186).

As Escolas Itinerantes do MST fazem parte da experiência pedagógica implantada em 1996 pela Secretaria de Estado da Educação e pelo Setor de Educação do MST no Rio Grande do Sul. A mesma tem como objetivo oferecer às crianças e aos adolescentes das comunidades acampadas o acesso à educação, através de uma metodologia diferenciada, correspondente ao ensino fundamental de 1.ª a 5.ª série. Essa proposta foi aprovada pelo CEED, no entanto o Tribunal de Contas também apresenta questionamentos à SE em relação à legalidade: “o fato enseja um comprometimento ilícito, não isento, promovido pela parceria celebrada” (TCE, 2000, fl. 320). Refere-se à “clientela” beneficiária do convênio “trata-se de crianças, adolescentes e jovens de famílias e agricultores acampados, representando, portanto, cidadãos pertencentes à comunidade institucional que passa a conveniar com o estado em relação de parceria” (TCE, 2000, fl. 320).

A proposta, como vimos, estava em andamento desde 1996, tendo seu regimento sido aprovado definitivamente em dezembro de 2002 pelo CEED/RS; no entanto, o TCE questiona a sua legalidade

as ações conjuntas entre a Secretaria de Educação e o Conselho Estadual de Educação refletiram a implementação da proposta pedagógica em comento que, na concepção, resultou em ilegalidades (...) deixaram claro que a indicação dos professores, a supervisão da proposta ficariam a cargo do setor de educação do MST (TCE, 2000, fl. 324).

⁹⁹ Campanha Nacional de Alfabetização coordenada pela primeira Dama da República, Sra. Ruth Cardoso, alicerçada na concepção de solidariedade, assistencialismo, política compensatória.

Nesse sentido, o parecer aponta que os recursos humanos são providos pela SE “de acordo com os interesses diretos do comando do setor de educação do Movimento dos Sem-Terra” (TCE, 2000, fl. 324). Conclui seu parecer, mencionando que o caso “configura concessão de poderes exorbitantes à entidade não formal, sem vínculo legal com o estado, para participar de assessoria técnica e pedagógica de escolas estaduais” (Ibid., 2000, fl. 327). Tem-se o entendimento de que, se a SE considerasse o posicionamento expresso pelo TCE nesse parecer, estaria inviabilizando o acesso dessas crianças em situação de acampamento à escola, negando-lhes o direito à educação e ferindo os princípios constitucionais que impõem responsabilidades ao estado no sentido de criar as condições necessárias para a oferta de ensino.

O Conselho Estadual de Educação, órgão da estrutura do sistema educacional que interfere na execução da política educacional, em determinados momentos também apresentou limitações. Destaca-se aqui o debate visando à aprovação da Proposta de Ensino Médio para as pequenas comunidades, localizadas distantes de centros urbanos (ensino médio alternativo), proposta descrita no capítulo anterior. Enfrentou-se uma contradição, uma vez que havia, por parte do Governo, a abertura para construção de uma alternativa a partir da demanda discutida na Constituinte Escolar, constituindo-se um projeto capaz de garantir a oferta com qualidade. O Conselho resistiu, mostrando-se aberto à discussão das propostas de ampliação de oferta de acordo com os critérios previstos no sistema formal. A proposta apresentada gerou conflitos; após longo debate, o Conselho entendeu que a SE tinha o direito de encaminhá-la de forma experimental, uma vez que resultava de um processo construído junto às comunidades.

A composição do Conselho com representação plural contribuiu para compreensão e acolhimento da demanda social, uma vez que seus interlocutores tiveram contato com o movimento das comunidades e ocorreu também pressão dos prefeitos e lideranças políticas regionais.

Ao situar esses desafios, contradições e limites enfrentados na implementação de políticas que visavam ampliar o acesso, qualificá-lo na relação como os poderes instituídos, constata-se que uma estratégia de ação precisa considerar que o governo está no centro de um complexo sistema de poder. Envolve muitas relações sociais e políticas que não estão sob o controle direto do poder executivo. Há decisões cuja palavra final depende de outras instituições, as quais, em relação ao governo, podem estar em acordo, em neutralidade ou em situação de

oposição. Sendo assim, o desafio para assegurar a governabilidade (capacidade de implementar as ações) envolve o cálculo realista e completo dessas forças, sob pena de travar uma disputa que pode, em determinados momentos, inviabilizar uma ação fundamental planejada. Como enfatiza Evaldo Vieira,

O grau de antagonismo atingido em confronto das relações sociais, em dado momento e em determinado lugar, os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo os setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e política social (...)o movimento da história destas e o de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise (VIEIRA, 1992, p. 260).

Nesse aspecto, é essencial considerar a relação entre estado e sociedade no contexto democrático. A pesquisa retrata grandes contradições, além dos conflitos mencionados em relação aos demais poderes (Assembléia Legislativa, Poder Judiciário, Tribunal de Contas do Estado e Conselho Estadual de Educação); também foi destacada a intervenção dos Organismos Internacionais e Governo Federal (MEC) pelas condicionalidades na definição dos financiamentos e de projetos. No entanto, no desenvolvimento da política educacional de 1999 a 2002, adquiriu grande relevância também a relação com os sujeitos representativos da comunidade escolar: as organizações dos Trabalhadores em Educação, dos Pais e Mestres e dos estudantes.

A gestão democrática e participativa na área da educação passava por dois movimentos centrais, um de caráter mais abrangente, envolvendo a relação com o projeto geral do governo e com a sociedade – o Orçamento Participativo, e outro específico – a Constituinte Escolar a fim de aprimorar as práticas pedagógicas, qualificar o projeto educacional, definir princípios e diretrizes da escola democrática de qualidade social. Como afirmava Marx, (...)“falta um sistema de ensino novo para poder modificar as condições sociais”(MARX e ENGELS, 1992, p.96). A introdução desses elementos de construção da democracia participativa, assim como o fortalecimento dos Conselhos, Fóruns de discussão já existentes tinham como objetivo abrir espaços para a influência da sociedade nas decisões do governo. Poder-se-ia dizer, neste caso, que o governo assumiu uma postura de ruptura com as concepções centralistas e autoritárias de governo e um compromisso de repartir com a sociedade os espaços de poder. “A correção da análise deve ser julgada à luz da capacidade de propor formas de ação que revertam a relação de forças existentes” (SADER, 2005, p 1).

Aqui é preciso apontar as dificuldades para essa relação direta com a sociedade: o Orçamento Participativo enfrentou uma complexidade política no seu desenvolvimento que envolveu a enorme extensão e diversidade territorial, o tamanho da população, os municípios que constituem uma instância de poder institucional que intermedia a relação direta com a população. Mas, há aspectos conflitantes que se interpõem nesta dinâmica, em grande parte já mencionados no estudo, refletindo o grau de disputa que se travou na sociedade, onde outros sujeitos sociais se manifestaram contrários. Como descrevemos no capítulo anterior, os parlamentares de oposição na Assembléia Legislativa, alguns prefeitos e lideranças políticas regionais, algumas entidades patronais, setores da imprensa trabalharam para diminuir a participação, reduzir os avanços e conquistas possibilitadas pelo governo e criando um clima de tensão social, por serem contrários à eficácia da participação na definição, controle e execução de políticas e programas. Sendo assim, pode-se considerar que “todas as lutas históricas se desenvolvem quer no domínio político, religioso, filosófico, quer em outro qualquer campo ideológico, apenas na expressão mais ou menos clara de lutas entre classes sociais” (ENGELS, 1885, Apud. MARX, 2004, p. 13).

Entre os políticos que se opuseram à estratégia do governo, o OP enfrentou resistência:

Os políticos tradicionais perdem com o OP a sua relação privilegiada com os eleitores, onde seu acesso (do político) ao poder permite obter para os eleitores, em maior ou menor grau, satisfação de seus interesses. É um mercado onde as moedas de troca são votos e apoios de um lado e obras públicas e investimentos de outro (SCMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p.45).

A expressão dos setores que não aderiram ou exerceram influência contrária não só ao OP, mas ao governo, tiveram espaço em setores da intelectualidade, fazendo questionamentos com maior ou menor profundidade, através de publicações, algumas mais panfletárias, outras com argumentos mais consistentes. Parece evidenciar-se, pelos fatos trazidos na pesquisa sobre este tema, uma investida em setores da imprensa (notadamente do grupo RBS), como observa Koutzi (2002) “cronistas de jornal, de rádio e de TV de forma absoluta, sem pausas, nos criticaram pela manhã, tarde e noite sobre todas as questões que diziam respeito ao Governo do estado” (KOUTZI, 2002, p 14), assim como da oposição na Assembléia Legislativa, (dando ênfase ao atraso na liberação de recursos e execução de obras, com denúncias de manipulação e uso do OP para fins ideológicos e eleitoreiros).

Também se deve considerar a reação de alguns prefeitos, inconformados com a distribuição de recursos a partir de critérios, não permitindo apadrinhamento nem influência direta dos mesmos sobre setores organizados da população no acesso aos recursos orçamentários do estado, sendo que a intervenção direta do “indivíduo-cidadão, que está contida no OP supõe uma dimensão cognitiva onde, em geral, os indivíduos participam para defender interesses pessoais e descobrem os interesses dos outros e os interesses coletivos do conjunto da sociedade” (SCHMIDT e HERRLEIN JUNIOR, 2002, p.47).

Na educação, o exercício da democracia direta vivenciada no OP exerceu papel importante, vinculando-se aos processos político-pedagógicos, como a Constituinte Escolar e a Gestão Democrática da Escola Pública. Pode-se dizer que se traduziram em exercícios de democracia direta que constroem simultaneamente aprendizagem, na medida em que há o debate, as contribuições teóricas, a busca de aprofundamento e a construção de propostas a serem viabilizadas. Conforme já afirmava Rosa Luxemburgo, “as massas são educadas quando passam à ação” (LUXEMBURGO, 1919, apud LOUREIRO, 1999, p.39).

Relações contraditórias no processo de construção das políticas educacionais ocorreram também com os sujeitos diretamente vinculados à implementação dessas políticas. Esse Governo denominado de Frente Popular apresenta um aspecto diferenciado, por ser integrado por partidos cujas trajetórias estavam vinculadas à luta política na construção da democracia na sociedade, tendo entre os seus gestores vários quadros que exerceram liderança no movimento sindical e nos movimentos populares. É ilustrativa, nesse aspecto, a situação da própria Secretária de Educação e de vários coordenadores regionais que haviam ocupado cargos de direção no sindicato, no período imediatamente anterior ao de assumirem cargos no governo do estado. Esse quadro gerou expectativas e também serviu para alimentar relações conflituosas entre o governo e o sindicato (CPERS/Sind).

Com a incorporação de dirigentes sindicais em funções do estado, ocorreram alterações no comando do Sindicato ao longo do período com a integração de outras forças estabelecendo outras relações internas. Passou a vigorar um processo de disputa promovido por setores que entendiam ser necessário exigir do governo imediato cumprimento da sua pauta de reivindicações

(liderados pelo Pó de Giz e MES)¹⁰⁰. Para isso, apostavam em mobilização e pressão diretas, sem muito espaço para mediações e negociações. Incluiu-se nesta visão a proposta de suspensão da participação no movimento Constituinte Escolar. A estratégia era usar essa medida como condição para obter reajuste e definição de política salarial. Nessa decisão, explicitaram-se as contradições já mencionadas no capítulo anterior. De modo especial, ficou evidenciada a impossibilidade de o estado, desestruturado nas suas finanças, responder satisfatoriamente às necessidades prioritárias do funcionalismo.

Cabe destacar que a decisão pela não participação do CPERS/Sindicato gerou conflitos importantes entre os professores e funcionários que historicamente defenderam a discussão democrática do projeto pedagógico e que se viram pressionados em ter que manter a coerência, acatando a decisão do seu sindicato (não passar por traidores da categoria) e de negar a oportunidade de discussão e obtenção de avanços na qualificação da educação. Os filiados ao partido do Governo (PT) foram os mais tencionados, sentindo-se em contradição diante de qualquer posição. Os que seguiam o processo desencadeado pelo Governo não estavam em acordo com a categoria; aqueles que seguiam a decisão do sindicato em alguma medida negavam o programa por eles defendido na sociedade. Em qualquer situação, viam-se no centro das contradições.

Admite-se que a posição adotada pelo sindicato, de permanente disputa e pressão sobre qualquer ação governamental, exerceu influência sobre o envolvimento das comunidades escolares, especialmente dos professores. Esse processo contribuiu para despotencializar a ação da SE na promoção das mudanças apontadas no processo de discussão e abriu espaço para que as vozes contrárias encontrassem respaldo junto aos setores tidos como defensores/aliados do projeto de governo (CPERS/Sindicato, CUT).

Nesse contexto, precisa-se considerar a distância entre as reivindicações, acumuladas ao longo dos anos, especialmente relacionadas à defasagem salarial, às questões funcionais (carreira,

¹⁰⁰ Pó de Giz – articulação interna que disputou as eleições do CPERS/Sindicato por três vezes consecutivas. Fazia oposição à direção do Sindicato e ao Governo. Sistemáticamente se opõe à filiação do sindicato à CUT e combate os setores vinculados aos partidos do campo democrático popular; o MES – Movimento Esquerda Socialista – atuou internamente para impedir qualquer mediação no processo de negociação com o Governo. Nas manifestações públicas e publicações, caracterizavam o governo como neoliberal e aliado do Governo Fernando Henrique Cardoso. Tentavam impedir qualquer acordo para não serem chamados de pelegos. Estas lideranças hoje estão fora da CUT e integram os partidos PSOL e PSTU.

concursos, nomeações, promoções) e à capacidade de resolução imediata dessas pendências por parte do estado. O processo de negociação não se mostrou eficiente a ponto de contornar conflitos maiores. Mobilizações contando com atos públicos, ocupações, paralisações e greve fizeram parte das estratégias de pressão adotadas pelo CPERS/Sindicato no período. No entanto, é preciso considerar que no Governo Olívio Dutra, esgotadas as possibilidades de financiamento público pelo imposto inflacionário ou pela continuidade da política de privatizações, “o poder aquisitivo dos salários dos professores e funcionários ficou estabilizado segundo os índices de custo de vida e de preços ao consumidor (ICV) – tecnicamente, os mais indicados para cálculos de perdas de poder aquisitivo dos salários” (SUBSEÇÃO DIEESE – CPERS/Sindicato, 2005, p.2)¹⁰¹.

Pela avaliação dos responsáveis pela subseção do DIEESE junto ao CPERS/Sindicato, os resultados estáveis do poder de compra dos salários dos professores (pelo ICV/DIEESE) tornaram-se positivos ao se considerar também os efeitos da incorporação do abono ao vencimento básico: “diga-se de passagem, tecnicamente coerente com os cálculos históricos de perdas, uma vez que no momento da concessão do abono, esse não foi considerado como reajuste nos cálculos” (ibidem).

No período, houve maior liberdade para reivindicar e lutar, também a visibilidade era maior, facilitada pelo interesse de setores da imprensa do estado que, nesse período, adotaram uma postura de denúncia e oposição ao governo. Isso pode ser constatado, por exemplo, quando da realização da Assembléia Geral (2000), em que a Rádio Gaúcha transmitiu ao vivo o debate e deliberação da greve do CPERS/Sindicato. Outro fator decisivo era a ausência de qualquer ameaça de punição aos participantes das mobilizações, nunca ocorreu corte de ponto ou impedimento de participar de atividades do sindicato, como era comum ocorrer em governos anteriores.

Significativas também para compreensão das contradições vivenciadas neste período foram as relações internas ao governo, marcadas pelas disputas de concepção política sobre temas, como o papel do estado, modelo de gestão, prioridade orçamentária para investimentos, grau de autonomia para a constituição de políticas, entre outras questões mais específicas das

¹⁰¹ Documento elaborado pela subseção DIEESE – CPERS/Sindicato recebido via internet (E-mail) em 22 de setembro de 2005.

diferentes áreas no dia-a-dia. As políticas educacionais construídas coletivamente, pela sua complexidade e diversidade de sujeitos envolvidos nas diferentes instâncias de discussão e elaboração foram marcadas por constantes conflitos, limites e contradições.

A estrutura do estado, no caso da Secretaria de Educação, se revelou como um condicionante deste o início do processo. A equipe interna e os Coordenadores Regionais de educação se mostravam impacientes com esse quadro. Por conta disso, ocorreram tensões internas e disputa com o centro de governo na tentativa de assegurar a liberação de mais recursos e de garantir agilização no encaminhamento de projetos e ações, como, por exemplo, a realização de obras escolares, apresentação de proposta salarial ao CPERS/Sindicato. Na execução das demandas do Orçamento Participativo, confrontavam-se as limitações da Secretaria de Obras, responsável pela elaboração dos projetos, o Conselho do OP, a Secretaria da Fazenda, responsável pela liberação dos recursos e a SE com suas demandas urgentes.

É interessante destacar que não se tratava de uma questão técnico-administrativa apenas; muitas vezes outros setores do governo reivindicavam-se o direito de definir prioridades, ritmo e prazos para execução das ações planejadas pela SE. Nesse aspecto, enfrentaram-se debates e fizeram-se negociações políticas internas para encontrar alternativas. Nesse sentido, inscreveram-se as negociações para atendimento de reivindicações salariais, realização de Concursos Públicos, para criação da Universidade Estadual, para implementação do MOVA/RS, do ensino médio alternativo, entre outras questões relevantes.

Na construção da política educacional, as posições divergentes sistematicamente se expressavam em relação às questões pedagógicas e administrativas. O debate se estendia até construir consensos possíveis, uma vez que a equipe da SE, a priori, não apresentava propostas prontas em nenhum momento ou aspecto da construção. A reflexão e o aprofundamento teórico balizavam o debate para a construção das alternativas. O processo da Constituinte Escolar, sendo o movimento mais abrangente no sentido de incluir todos os setores da estrutura da SE e coordenadorias, atingindo as comunidades escolares e outros setores da sociedade, também foi o espaço que mais gerou polêmicas e divergências no seu desenvolvimento.

Conforme apresentado no capítulo da pesquisa, esse não foi um processo tranquilo; todas as atividades planejadas e executadas enfrentaram questionamentos e divergências. Por

ocasião dos encontros e seminários realizados com a participação das coordenações da Constituinte, as posições divergentes se explicitavam com mais força. Em determinados momentos, fez-se necessário mediações e até adiamento de definições para que a sua continuidade fosse possível. O momento que mereceu mais discussão e convencimento foi quando o CPERS/Sindicato tomou a decisão de não participar da Constituinte. Havia níveis de compreensão diferentes entre os integrantes de Governo: aqueles que entendiam que não se poderia dar seqüência ao processo e aqueles que defendiam a continuidade sem mediação. O debate apontou como alternativa propor dilatação de prazos, ampliar os esforços para constituir saídas negociadas com o sindicato e diálogo direto com as comunidades escolares. No entanto, o tema sempre que voltava à pauta, trazia consigo tensões e novos debates.

No interior da própria SE, as equipes pressionadas pela urgência das demandas e com pouca capacidade de resolução, muitas vezes se confrontavam. Os acordos possíveis ocorriam após prolongadas discussões. O Fórum dos Diretores de Departamentos, coletivo que reunia semanalmente, tratava das questões gerais do andamento da Secretaria, planejava e avaliava todas as ações da SE. Nesse espaço apareceram as maiores divergências, pela dificuldade de compreensão do processo; os diretores manifestavam-se impacientes com a demora na liberação de recursos, com a capacidade de execução de tarefas e, por isso, estabeleciam-se as disputas. Às vezes essa disputa entre os setores acabava envolvendo as coordenadorias. Por conta dessas dificuldades de organização, execução e compreensão política do processo de gestão democrática, ao longo do período, ocorreram casos de transferências de pessoas de setores e até de afastamentos da Secretaria e das Coordenadorias.

Observadas essas contradições, limites e movimentos relacionados à construção da política educacional no período, considerando o tempo de quatro anos para organização e execução da mesma, envolvendo um contingente de mais de mil funcionários no interior da SE, 29 Coordenadorias Regionais de Educação, 3.044 comunidades escolares - uma estrutura que compreende 49% dos funcionários públicos e 25% do orçamento do estado -, tem-se como evidência que se tratou de um processo de gestão democratizado internamente (SE e Coordenadorias), revelando, em certa medida, capacidade de integração com outros setores do governo. Os avanços obtidos foram fruto do diálogo, da negociação e das pressões internas e externas permanentes na disputa pelos recursos e pela concepção de gestão.

4.3 CONSIDERANDO OS LIMITES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS ENFRENTADOS

O Rio Grande do Sul, pelo seu processo histórico de ocupação, desenvolveu uma diversidade econômica, cultural e política singular. Nosso estado teve sua história marcada por experiências e momentos importantes de resistência e luta: a experiência comunitária dos Sete Povos das Missões, a Revolução Farroupilha, o movimento da Legalidade e, mais recentemente, as lutas pela Reforma Agrária, pela Educação Pública e de qualidade, são exemplos que ilustram a história política efervescente do estado. Implementar um processo democrático de gestão em uma estrutura burocratizada foi um desafio, dada a diversidade econômica e cultural que caracteriza o estado e, no momento (1999-2002), dividido politicamente na defesa entre dois projetos de sociedade.

O estado também, sendo uma das esferas de poder no âmbito da federação, não está imune às conseqüências da política macroeconômica, aos efeitos da crise estrutural do capitalismo e sofre a influência das medidas adotadas (Legislação, Acordos, Pactos) nas esferas superiores de poder. Sendo assim, a mudança na concepção e implementação de políticas educacionais no estado (membro da federação), apontando para novas formas de relações políticas (estado e sociedade), no sentido de assegurar a atuação compartilhada, entre as esferas do poder público e a participação direta da sociedade, na formulação e execução destas políticas, demanda muito trabalho, gera tensões e conflitos e coloca novos desafios aos gestores públicos.

A capacidade de implementar um princípio mais geral que norteia todas as políticas públicas do Governo “o desenvolvimento econômico subordinado ao desenvolvimento social” (SOARES, 2002, p.20) evidencia uma opção diferenciada do Rio Grande do Sul frente à política nacional, desenvolvendo políticas públicas alternativas populares e democráticas. A expressão dessa afirmação pode ser evidenciada na consolidação dos Sistemas Locais de Produção (SLP), no fortalecimento da Economia Popular e Solidária, na Reforma Agrária, no Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA/RS), ente outros programas.

A abertura do estado para uma gestão democrática e participativa levou à explicitação das suas limitações, como vimos nas demandas por mais recursos para a expansão e qualificação do ensino no processo do OP (insuficiência de recursos, dificuldades burocráticas, tensões geradas entre as necessidades emergenciais (prioritárias) e o tempo necessário para planejamento

e execução das políticas) e na relação com os municípios, visando garantir a oferta. Sinaliza-se aqui, para a falta de definição mais clara, a incumbência da União para com a educação: “Construir um sistema nacional de educação e um regime de colaboração intergovernamental no atendimento à área da educação que possam ser qualificados como democráticos são desafios que permanecem para a sociedade brasileira, como itens de importância significativa na agenda do projeto de mudança” (FAREZZENA, 2003, p.10).

Assim, pode-se dizer que a implementação do programa de Governo na área da educação enfrentou naquele momento grandes contradições, em vista que a correlação de forças e a disputa no estado não se alteraram com a eleição de um governo popular; no entanto, o processo colocou para a sociedade novos desafios, ao abrir espaços para intervenção direta na tomada de decisões, em programas e projetos de interesse da população. A partir dessa concepção, são requeridas “novas relações entre o estado e a sociedade, de modo que se abram os canais por onde fluam as demandas da população e, portanto, para que se efetive a participação da comunidade na gestão” (AZEVEDO, 2002, p.5).

Observa-se que as limitações do estado evidenciaram-se não apenas na insuficiência de recursos, na estrutura inadequada e pelas conseqüências da reforma estrutural do Estado brasileiro em curso no período (1999-2002), mas se manifestaram também através das instituições públicas responsáveis pela aprovação dos projetos e pelos órgãos incumbidos do controle na aplicação dos recursos orçamentários. “Determinada sociedade expressa, em determinado Estado e em determinado governo, suas necessidades individuais e grupais, suas ansiedades, seus preconceitos, suas contradições e sua maldade, os quais estão presentes em várias circunstâncias passíveis de análise” (VIEIRA, 2001). Nesse sentido, não pode ser menosprezada a forte vigilância dos setores da oposição ao projeto do governo, por meio de suas principais estruturas, entre elas a mídia. “Foi essa vigilância no estilo do programa BIG Brother que fez o governo de Olívio Dutra ser permanentemente sitiado por essa crítica do pensamento único” (GUARESCHI, 2002, p. 38).

4.4 AS (INTER) RELAÇÕES DO ESTADO NO CONTEXTO FEDERATIVO

O programa de Governo (1999-2002), ao reafirmar o compromisso em oferecer educação de qualidade, apontava para a necessidade de as três esferas do Poder Público atuarem

em Regime de Colaboração, com o objetivo de superar a crise educacional existente. Para isso, previa-se a necessidade de

suprir a defasagem das verbas destinadas à educação; combater a sonegação, não promover renúncia e isenções fiscais a fim de alcançar a plena capacidade de arrecadação da carga tributária do Estado; combater o FEF e a Lei Kandir (desoneração das exportações prevista na Lei Complementar 87/96) enquanto medidas econômicas que retiram recursos da educação; garantir a distribuição do salário educação, entre estados e municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada uma das redes; cooperar com os municípios de acordo com a necessidades e possibilidades, visando atender de forma qualificada à demanda escolar (PROGRAMA DE GOVERNO, 1998).

Verifica-se que as diretrizes previstas esbarraram no quadro nacional e estadual marcado pela redução dos gastos públicos na educação, conforme observa Marcelino Pinto, “estados e municípios abrem mão de sua principal receita, o ICMS, numa guerra onde só existe um ganhador: o interesse privado, e uma grande perdedora, a sociedade brasileira” (PINTO, 2000, p.147). Considera que a situação fica mais evidente ao analisar-se a distribuição de todos os recursos de impostos e contribuições em que a União fica com 53%, os estados e municípios com apenas 47%, sendo que a responsabilidade pela oferta de toda a Educação Básica recai sobre esses últimos. “Os Estados federados padecem sobretudo da desproporção entre seus encargos e a arrecadação que lhes é destinada” (FRANCO, ZERO HORA, 11.09.05, p. 22), porque são responsáveis por um universo de atribuições inconciliáveis com a sua receita ordinária. Sobretudo porque tais despesas se inclinam para uma elasticidade sem limites (Educação Básica, Segurança Pública, Serviços de Saúde, aparelho judiciário, penitenciário, fomento agrícola, etc.).

Os discursos oficiais sobre autonomia, democratização/descentralização têm outro sentido, se analisadas as práticas dos Governos Federais: “O processo de descentralização não leva em conta a complexidade dos problemas sociais em determinadas regiões, cuja dimensão é supra-municipal e, portanto, exige uma intervenção regional que seja articulada e integradora” (SOARES, 2002, p.18). Analisando-se o período 1995-2001, constata-se uma redução significativa de repasse de recursos do MEC para a Secretaria da Educação, principalmente a partir do ano de 2000. Recursos em especial aos programas de educação de jovens e adultos, alfabetização, informatização das escolas, apoio ao ensino fundamental e à educação indígena, que foram aos poucos diminuindo e se extinguindo. Permaneceu em 2001 somente o apoio

àqueles programas que são políticas do próprio MEC, como Censo Escolar, Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP: recursos na ordem de R\$ 18.385.222,00), Dinheiro Direto na Escola, Merenda Escolar e PEM (Plano de Expansão do Ensino Médio), esse último com início da execução a contar de 2002. Como se pode comprovar pela tabela em anexo – Convênios celebrados com o MEC.

O Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o estabelecido na Constituição Estadual (1989), no seu Art. 202 assegura que “o estado aplicará, no exercício financeiro, no mínimo, 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Na prática, pelos relatórios do balanço geral, o estado aplicou em média de 29% a 35% de sua receita de impostos e de transferências, no período de 1995-2002, conforme tabela 16.

Tabela 16

Evolução da participação das despesas com manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita de impostos e Transferências do Estado do RS – 1995-2002

ANO	%
1995	29,0
1996	33,8
1997	34,7
1998	35,6
1999	35,0
2000	35,1
2001	35,4
2002	35,0

Fonte: Balanço Geral do Estado SEFAZ-RS/CAGE
1995-2002: Relatório resumido da execução orçamentária
RS/CAGE – 2002

Os recursos investidos, mesmo sendo superiores ao percentual previsto na Constituição Federal (25%), têm sido insuficientes para assegurar o direito à educação, considerando as crescentes demandas e insuficiente aporte de recursos da União.

Com a instituição do FUNDEF evidencia-se também maior investimento do RS em relação a Federação. As tabelas 17 e 18 a seguir mostram o valor do custo-aluno/ano Federal e do Estado do RS.

Tabela 17

Valor mínimo aluno/ano nacional (BR) e o valor legal previsto pela Lei 9.424/96:

Séries	1998	1999	2000	2001	2002
(1) * 1 ^a a 4 ^a .	315,00	315,00	333,00	363,00	418,00
5 ^a a 8 ^a série	_____	_____	349,65	381,15	438,00
(2) *1 ^a a4 ^a .série	419,00	450,00	499,97	582,43	655,08
5. ^a a 8 ^a série			525,61	612,30	688,67

Fonte: STN/MF e Censo Educacional - INEP/MEC, extraído do documento: Cenário da Educação do Estado do Rio Grande do Sul – Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública, p. 41.

(1) Corresponde ao valor do custo/aluno-ano em R\$ estipulado através de Decreto Presidencial.

(2) Corresponde ao valor do custo aluno previsto no Art. 6º da Lei 9.424/96 que institui o valor do custo/aluno-ano mas que vem sendo desrespeitada desde a sua aprovação.

•Valores anuais correntes por aluno destinados às matrículas de 1^a a 4^a e 5^a a 8^a séries.

Na tabela a seguir, verifica-se que o estado do RS manteve um custo/aluno acima da média nacional no período analisado.

Tabela 18

Valor por aluno/ano – recursos do FUNDEF - estado/RS – 1998-2002

Séries	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1^a a 4^a	561,21	605,89	630,00	704,00	832,00	954,00
5^a à 8^a	561,21	605,89	670,00	740,00	887,00	1002,00

Fonte: FAMURS/RS – 2005

Pelas tabelas, pode se verificar que o aumento no valor mínimo anual por aluno, garantido com os recursos de FUNDEF estadual no Rio Grande do Sul, foi significativamente maior que o percentual de crescimento do valor mínimo por aluno estipulado pelo Executivo

Federal. Esta disparidade dos índices de crescimento, constatada também em outras unidades da federação pelos estudos da CNTE já mencionados, “compromete o objetivo de equalização das oportunidades educacionais, uma das substâncias da concepção do FUNDEF, anunciada pelo Governo Federal” (FARENZENA, 2002, p.12).

O Rio Grande do Sul, por manter um custo aluno acima da média nacional enfrentava dificuldade para o financiamento de sua rede, sem contar com suporte de recursos nacionais.

Uma observação importante a ser considerada se refere ao ICMS por ser o imposto que aporta maior volume de recursos para o FUNDEF, tendo inclusive aumentado sua participação no período. No caso do Rio Grande do Sul, essa situação leva à maior contribuição relativa ao FUNDEF, uma vez que cabem a este 75% dos recursos deste imposto. Desta forma, “mesmo com um número de matrículas sempre superior às redes municipais, o estado tem um retorno menor do FUNDEF, ao redor de 12% ou 13%” (FARENZENA, 2002, p.10).

O volume de recursos transferidos deixou o estado em dificuldades para investir na qualificação e expansão do ensino, em especial, na educação infantil, educação de jovens e adultos e do ensino médio, uma vez que não estão incluídas nos recursos do FUNDEF. Depreende-se da análise, a necessidade de ampliação de recursos federais, assegurando a cobertura de toda a educação básica (FUNDEB).

Sabe-se que o projeto para instituição do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) de iniciativa do Executivo encontra-se no Congresso Nacional neste momento (novembro/2005). Ainda persistem muitas questões pendentes e interesses em jogo; o principal diz respeito à educação infantil, que mais uma vez vem sendo deixada em segundo plano, sob a justificativa clássica da falta de recursos. No Rio Grande do Sul a expansão da educação infantil, na etapa da pré-escola, para crianças de 4 a 6 anos de idade, “avança lentamente (a taxa de escolarização passou de 27% em 1996 para 30% em 2000), mantendo-se um déficit alarmante na garantia do direito à educação” (FARENZENA, 2002, p. 3).

Outra questão não menos relevante diz respeito aos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF, os quais necessitam de recursos para funcionar com qualidade, especialmente no acompanhamento do Censo Escolar, realização de pesquisas financiadas pelo MEC/INEP, com o objetivo de apurar custo-aluno de diversas modalidades e etapas de ensino,

atentando para o ensino nas áreas rurais. Esta dificuldade também foi observada na gestão em estudo e apontada como mais uma limitação à qualificação do trabalho.

O Grupo de Assessoramento como foi apresentado no capítulo anterior focalizou suas discussões nesse período (1999-2002) basicamente em assuntos relacionados à merenda escolar, transporte escolar, e convênio Programa de Apoio e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PRADEM). Nalú Farenzena, em seu estudo sobre o FUNDEF no contexto do regime de colaboração no Rio Grande do Sul, considera como hipótese que

a atuação da FAMURS e do Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME/UNDIME – RS), por um lado, e do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS-Sindicato), por outro, foi central no sentido de aprofundar e discutir, de forma mais abrangente, a distribuição de encargos entre o estado e as municipalidades, mesmo que as avaliações e estratégias nem sempre tenham sido convergentes (FARENZENA, 2002, p. 7).

Menciona ainda que, a partir de 1999, a posição contrária à municipalização por parte dos gestores da Secretaria Estadual de Educação, interferiu de alguma forma para o desenho institucional que vinha se consolidando nesta relação estado-municípios. Posição esta que se expressou na suspensão do processo de municipalização em curso e na retomada das 37 escolas de Ensino Fundamental que haviam sido municipalizadas no município de Venâncio Aires na administração anterior (1997). A questão da municipalização, suas implicações e controvérsias na relação entre município e estado já foi discutida e analisada nos capítulos anteriores; no entanto, permanece na agenda de discussão, dado que esse processo volta a ser encaminhado aqui no estado.

De modo mais geral, a análise do funcionamento do Grupo de Assessoramento, das tensões, limitações e dos avanços alcançados aponta para a necessidade de aperfeiçoamento dessas relações e da busca de alternativas, especialmente de um maior aporte de recursos. Esta questão está diretamente vinculada aos limites e contradições das relações federadas. “A União, que tenta, cada vez mais, fazer-se onipresente, através, por exemplo, de políticas curriculares, de avaliação e de recursos humanos, mantém-se bastante ausente da tarefa de assistência financeira à educação básica, assim represando a efetivação de suas próprias concepções de Política e de políticas” (FARENZENA, 2002, p.18). Entre outros fatores, também o fato de não termos institucionalizado um sistema nacional de educação pública que articule legalmente a União, os

estados e municípios faz com que “a coordenação da política nacional, função do Ministério da Educação preservando-se a autonomia dos sistemas de ensino, torne-se extremamente complexa” (RAMOS,2005, p. 47).

Disso depreende-se “a relevância do debate a respeito de quais são as formas mais adequadas para solucionar os embates entre os níveis de governo, sobretudo no que se refere à implantação de mecanismos democráticos de resolução de conflitos”(ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 20).

Outra fonte de financiamento importante que envolve a relação federada é o Salário-Educação¹⁰²; esse recurso caracteriza-se como uma fonte adicional de financiamento do Ensino Fundamental. Dos recursos arrecadados do Salário-Educação, 1/3 fica com a União e 2/3 com os estados. A partir de 2003, com a nova Lei n°. 10.832, os recursos da quota estadual passam a ser divididos integral e proporcionalmente entre os estados e municípios, conforme o número de alunos do ensino fundamental. Esse processo significa avanço para os municípios, uma vez que a União repassa o recurso diretamente aos mesmos, agilizando o recebimento.

Aqui no estado o repasse integral já estava sendo praticado conforme estipula a Lei 11126/98. O relatório produzido pela SE, com base em estudos realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/ FNDE/MEC¹⁰³ dá conta de que os recursos do Salário-Educação têm diminuindo, considerando-se os seguintes fatores: tendências da economia nacional e mundial, que direcionam para as relações informais entre capital e trabalho, redução da quantidade de empregos gerados e legislação vigente que flexibiliza as relações de trabalho. A esses fatores somam-se as inadimplências de muitas empresas, que não estão recolhendo a contribuição para o Salário-Educação e/ou movem ações judiciais, argumentando a inconstitucionalidade dessa contribuição.

Sem a pretensão de trazer todos os elementos que envolvem a relação federada, dada a sua complexidade, resulta importante mencionar que há estudos consistentes já produzidos¹⁰⁴, os

¹⁰² Fonte adicional de financiamento do Ensino Fundamental, calculado com base na alíquota de 2.5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos segurados empregados, previsto no inciso 5 do artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 15 da Lei 9.424 de 24/12/96.

¹⁰³ Informações obtidas do relatório de Gestão da SE-RS/2002.

¹⁰⁴ Refiro-me aos estudos produzidos pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFRGS, de textos de pesquisa e análise de Nalú Farenzena e Vera Peroni (UFRGS), Romualdo Portela de Oliveira (USP) e Tereza Adrião (UNESPA).

quais demonstram haver maior comprometimento dos estados e municípios com a oferta, manutenção e desenvolvimento do ensino, no entanto reafirmam ainda a necessidade de expansão e melhoria da qualidade de todas as etapas da educação básica, o que implica na ampliação de espaços (Fóruns) de atuação conjunta entre os entes federados neste momento da história rio-grandense e brasileira. Sob esta perspectiva, o problema básico da questão federativa é encontrar “o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos” (ABRUCIO e COSTA, 1999, p. 19).

4.5 IMPLICAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO RS

A possibilidade dos organismos internacionais influenciarem políticas por meio do processo de cooperação é apresentada em estudos realizados:

O Banco elabora diretrizes e afeta a área econômica e social, cuja tônica é a redução de despesas públicas, as quais vêm sendo divulgadas pelo Banco desde os anos setenta. É esta linha redutora que vai constituir o fundamento da política para o setor social, como a educação, saúde, desenvolvimento rural, as quais tendem a influenciar não somente o desenho dos projetos, mas a própria agenda política dos países (FONSECA, 2000, p. 322).

Percebe-se que no Rio Grande do Sul, de certa forma, as orientações desses organismos internacionais influenciaram as políticas, uma vez que seguia a linha dos projetos desenvolvidos pelo MEC, conforme vimos na proposta de ensino médio alternativo: para garantia da expansão do ensino médio, a Secretaria de Educação apresentou um plano de investimento visando obter recursos através do convênio MEC/BID. A assinatura do termo de adesão ao Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – PROMED/MEC/BID, num valor total de R\$ 56,6 milhões, ocorreu em dezembro de 2000. Desse valor, estava previsto que 60% seria contrapartida do estado e 40% de recursos do BID (DEPLAN/SE/ 2002).

A aplicação dos recursos seria na expansão do ensino médio, compreendendo a infraestrutura da rede física, recursos educativos e bibliotecas, gestão escolar, projetos pedagógicos, redes alternativas de atendimento, formação de gestores (equipes diretivas, Conselhos Escolares)

e capacitação de professores. A elaboração desse projeto foi complexa, exigindo muita negociação e ajustes no decorrer do processo. A diferença de concepção preconizada pelo MEC/BID e a organização prevista no Planejamento da SE dificultaram os encaminhamentos. Até dezembro de 2002, apenas o estado estava financiando esse projeto; o quadro de dificuldades enfrentado apontava para a necessidade de continuidade nas negociações a fim de assegurar a liberação dos recursos previstos.

No Rio Grande do Sul, como vimos, a negociação foi o caminho adotado para promover acordos que permitiram a assinatura do convênio e o estabelecimento de critérios diferenciados para a execução do projeto. A autonomia do estado, neste caso, mostrou-se limitada, por não dispor de recursos suficientes e pelas exigências estabelecidas na proposta do MEC, o que demandava muito trabalho e articulações capazes de assegurar a execução e, principalmente, a prestação de contas. Havia uma proposta padrão do MEC para os estados – denominada de “Escola Jovem” –, portanto a SE estava promovendo alterações, exigindo por isso um esforço maior para sua implementação.

Marcelino Pinto (2002), ao avaliar através dos estudos feitos os empréstimos internacionais na área da educação no Brasil, aponta como principais problemas detectados o custo financeiro elevado, uma vez que são empréstimos bancários, a presença de custos indiretos significativos para a elaboração dos projetos, a pequena participação, tanto técnica quanto social, na sua elaboração e no acompanhamento dos quais, geralmente, são excluídos tanto o parlamento como eventuais “beneficiários,” como os executivos estaduais e municipais, a captação de recursos (caros) para projetos que poderiam ser desenvolvidos com recursos locais, os constrangimentos das políticas educacionais mais amplas, seus objetivos e metas e, por fim, a reduzida eficácia diante dos objetivos pretendidos.

O documento do BIRD (1997) destaca a estratégia de reforma do setor público do Governo Brasileiro, especialmente, com enfoque na descentralização, em que o governo planeja transferir a responsabilidade pela prestação de serviços na maioria dos setores sociais, como educação básica, saúde, nutrição, redução da pobreza e atendimento materno-infantil aos municípios.

Os governos estaduais, que resistiam à priorização dos compromissos com o mercado financeiro (política de ajuste fiscal) em detrimento ao atendimento das demandas sociais, viam-se pressionados pelo governo federal. Exemplo dessa afirmação ocorreu em 28 de fevereiro de 1999, quando o Banco Mundial informou aos governos de Minas Gerais (Itamar Franco) e do Rio Grande do Sul (Olívio Dutra), a suspensão temporária, por 60 dias, dos desembolsos aos projetos financiados diretamente aos estados. Justificou a medida como “decorrência da declaração dos governadores de que não poderiam honrar com o pagamento do serviço de seus respectivos estados para com a união” (CAMPANHA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999, p. 19). A suspensão atingiu empréstimos da educação básica, ambientais, combate à pobreza rural e um empréstimo para estradas de rodagem. Esta ilustração evidencia os mecanismos adotados pelo governo federal para forçar os estados à adesão à sua política de gestão financeira. Quadro que se manteve tenso e em disputa permanente durante toda a gestão (1999- 2002).

Ao instituir-se a política de educação de jovens e adultos, com investimentos na alfabetização de adultos (MOVA) a partir de 1999 no RS, como está descrito no capítulo anterior, foram alterados os postulados do Banco Mundial e os objetivos expressos na legislação que materializou as reformas do Estado na educação no Brasil e no Rio Grande do Sul, como vinham sendo implementadas na gestão anterior. Incluem-se nesta visão de alteração do papel do estado frente às demandas sociais a ampliação das matrículas no ensino médio, a proposta de ensino médio alternativo, o comprometimento com a oferta de ensino superior (UERGS). Iniciativas que se concretizaram num ambiente de tensões entre setores sociais e com debates acirrados no decorrer de todo o processo.

4.6 POLÍTICA EDUCACIONAL: MEMÓRIA E BALANÇO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DESENVOLVIDAS

A ênfase dada à educação vista como um direito de todos passou a ser assumida pelo estado como processo de inclusão social e fundamental para o projeto de desenvolvimento: “O Rio Grande do Sul, na perspectiva de fortalecer o estado no período de 1999-2002, tem defendido o ensino público e destinado um lugar privilegiado para a educação” (ALBUQUERQUE e

ROSSATO, 2002, p.33). Assim, a educação, pela sua importância no projeto de desenvolvimento social, constituiu-se em um dos pilares centrais da gestão analisada.

Foram inúmeros os programas e ações desencadeadas no estado, evidenciando as principais características do projeto político-pedagógico que teve por objetivo e eixo central implementar uma educação de qualidade social para todos¹⁰⁵. O processo envolveu três dimensões específicas e complementares, a saber: acesso à educação, permanência e sucesso na aprendizagem. Os demais eixos estruturantes da política educacional desenvolvida, apresentados no capítulo anterior, contemplaram a gestão democrática com participação popular, a valorização dos trabalhadores em educação, o financiamento e regime de colaboração e a integração entre políticas.

Para essa análise, por serem muitos e diversificados os programas e ações desenvolvidos, serão destacados e agrupados para visualização os seguintes:

Melhoria do acesso e da permanência na educação de qualidade social: as ações implementadas para a expansão e qualificação do sistema de educação básica encontram-se descritas no capítulo 3 e contemplam a ampliação da oferta do ensino médio (regular, jovens e adultos, profissional), incluindo a criação de escola para formação de professores indígenas, para deficientes auditivos e a proposta alternativa de ensino médio em pequenas comunidades. Apesar da queda de demanda inicial nas séries iniciais do ensino fundamental, decorrente da oferta compartilhada com os municípios e da decrescente taxa de natalidade, as matrículas expandiram-se na segunda etapa da educação fundamental. Isso fez parte do trabalho, no sentido de reduzir as taxas de evasão e garantir maior permanência e sucesso na escola.

A implementação da proposta político-pedagógica tida como central para a construção da qualidade social da educação teve como alicerce básico o movimento Constituinte Escolar, sustentada nos pressupostos da educação como direito de todos, da participação popular como método de gestão para a construção coletiva de uma educação libertadora, da dialogicidade como

¹⁰⁵ Entendida como processo capaz de garantir o acesso à escola pública qualificada, a recursos tecnológicos, infraestrutura, organização, funcionamento, gestão dos espaços e instituições públicas, processos de ensinar e de aprender adequados aos interesses da maioria da população. A educação compreendida como atividade de formação ampla, não restrita aos bancos escolares ou à formação para o mercado de trabalho, mas como atividade voltada à emancipação humana e social, para a formação de seres capazes de produzirem outras formas de relação econômica, política, cultural, social, construindo uma sociedade fundada nos princípios de justiça, igualdade e democracia.

princípio ético-existencial de um projeto humanista e solidário, da radicalização da democracia enquanto objetivo estratégico de um governo democrático e popular e da utopia enquanto sonho impulsionador da educação, respeitando a diversidade sociocultural e regional.

As limitações, embates, contradições e avanços alcançados nessa categoria estão diretamente vinculados às condicionalidades do espaço do estado (unidade da federação), limitações de recursos (estrutura financeira fragilizada), às limitações de ordem institucional (outros poderes e órgãos de controle), às relações de forças que se estabeleceram internamente ao governo, identificadas por visões diferenciadas quanto às prioridades de investimentos e à compreensão da estratégia de ação e externas advindas das reações de setores de oposição e dos próprios setores envolvidos com a política educacional (CPERS/Sindicato, ACPM, UGES) dos municípios, na disputa por recursos visando assegurar a oferta de ensino em colaboração com o estado.

Ações alternativas junto a grupos específicos e/ou populações excluídas: o processo de alfabetização de jovens e adultos, caracterizado como movimento não como campanha¹⁰⁶ partiu dos princípios da educação popular, na perspectiva de Paulo Freire, como chave para a emancipação humana, na “formação de homens livres e sujeitos de sua história” (TONET, 2005, p. 242). Foram alfabetizados, no período, 150 mil jovens e adultos no estado. Sua implementação ocorreu com a mobilização de organizações populares, universidades e instituições públicas. Além da alfabetização, foram oferecidas oportunidades para exames supletivos, com proposta diferenciada de acordo com a realidade dos sujeitos, para conclusão do ensino fundamental, médio, e em tempos diferenciados.

O desenvolvimento da proposta de ensino médio alternativo apresentou-se como uma possibilidade concreta de educação em nível médio para 39 pequenas comunidades e municípios. Caracterizado como um projeto pedagógico inovador, estruturando o currículo em quatro áreas de conhecimento e não em disciplinas, desenvolvidas em sazonalidade compatível com as necessidades locais e com o deslocamento dos estudantes.

¹⁰⁶ Uma pedagogia capaz de possibilitar a interlocução entre o estado e distintos setores da sociedade civil, na direção da construção de uma sociedade economicamente justa, socialmente igualitária, politicamente democrática e culturalmente plural, como um dos princípios básicos do trabalho do MOVA/RS (BRANDÃO, 2002, p. 32).

A política de educação especial, tendo como princípio o respeito às diferenças e à heterogeneidade humanas, às múltiplas formas de existência e ao fundamental direito de todos à educação de qualidade social, teve um processo denso de construção e envolvimento das comunidades na construção da política e, acima de tudo, investimento na formação de professores, com respeito às suas especificidades. Para isso, foram criadas salas de recursos para o desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos apropriados à diversidade de necessidades apresentadas, os Centros de apoio pedagógico para portadores de deficiência visual (CAP) e de deficiência auditiva (CAS). Os dados relativos ao conjunto da política foram apresentados no capítulo anterior; no entanto, ressalta-se que ainda é insuficiente o investimento e a oferta do estado para atender à demanda nessa área.

O respeito à diversidade social e cultural e ao direito de todos à educação de qualidade social demandou uma política de educação para grupos populacionais específicos, como os itinerantes dos assentamentos rurais, os afro-descendentes e as comunidades indígenas. Constatase avanço em relação à educação indígena, traduzidos na ampliação do número de escolas específicas e bilíngües, na formação de professores, especialmente oriundos das próprias comunidades, e no desenvolvimento de materiais didáticos apropriados.

O respeito à identidade da zona rural levou a escola a integrar-se ao projeto de desenvolvimento do campo. Tem-se como exemplo a Escola Itinerante do MST (ampliada e fortalecida no período), o debate da educação do campo através de um Fórum para Educação Básica do Campo (Governo e Movimentos do Campo). A proposta para uma Educação Básica do Campo integrou os debates constituintes e resultou na realização de conferência específica, com ampla participação, visando à capacitação e construção de currículos adequados.

A população afro-descendente teve como fundamental a formulação de políticas de inclusão social e de revisão curricular na formação de professores, considerando a história e a cultura deste grupo, os estigmas e estereótipos.

Em relação ao ensino superior, o estado do Rio Grande do Sul cria a Universidade Pública Estadual, com estrutura multicampi e descentralizada, caracterizada como universidade voltada para o desenvolvimento sustentado e para a resolução de problemas regionais. “Há uma consciência que não é possível a autonomia de um país ou região sem geração de pesquisas e,

portanto, de alternativas para a transformação da realidade” (Justificativa do Projeto para Criação da UERGS, 2001). Estabeleceu convênios com entidades da sociedade civil e do setor público, nas áreas de formação de professores, gestão pública e ambiental e saúde pública.

Gestão Democrática: várias manifestações de gestão democrática estão presentes no programa e ações referidas ao longo do estudo, especialmente em sua formulação e implementação, com oportunidade de participação da comunidade escolar e de setores sociais organizados. Destaca-se aqui novamente o papel da Constituinte Escolar para a reconstrução dos projetos político-pedagógicos das escolas, para o debate e para as formulações dos planos de estudos ou de cursos, regimentos escolares, reorganização dos espaços e tempos de escola, formação de professores. Como parte desta categoria, acrescenta-se a discussão do aperfeiçoamento da gestão democrática, envolvendo a eleição de diretores, conselhos escolares com participação de toda a comunidade escolar, a integração de todos os setores da escola na discussão da proposta pedagógica, autonomia financeira da escola, participação no Orçamento Participativo e a suspensão da avaliação externa na rede pública, sendo substituída pela introdução de avaliação participativa, superando os métodos de classificação, competição e premiação que compõem a agenda de gestão centralizada e vinculada às regras do mercado.

Valorização dos trabalhadores em educação: ampla diversidade de atividades, entre as quais algumas das mais significativas podem ser destacadas, como a política de formação para todos os trabalhadores em educação, estruturadas em três eixos: formação com habilitação, formação continuada e formação em Educação Profissional, a realização de dois concursos públicos para a carreira do magistério, as contratações emergenciais (mais de 20 mil), a ampliação da hora-atividade, a regularização dos processos de promoções (7 promoções), a reposição salarial, o reajuste no valor do vale-refeição e instituído o seguro contra a inflação, a ampla revisão/regularização do plano de carreira dos professores e a criação do Quadro e Plano de Carreira dos Funcionários de escola.

Infra-estrutura física: envolvendo a ampliação da rede e o aperfeiçoamento das condições físicas e técnicas para implantação do padrão de educação de qualidade social. Incluíram-se não apenas a melhoria dos prédios, de laboratórios e bibliotecas, mas sua adequação a um padrão de qualidade social da educação, que pressupõe criar condições de arquitetura, de ambiente e funcionalidade da rede. Das 3044 escolas da rede, 2002 tiveram obras realizadas. Isso

representa que 55% do total de escolas da rede pública estadual obtiveram investimentos na qualificação de suas estruturas¹⁰⁷.

Financiamento e regime de colaboração: conforme já descrito anteriormente, houve compromisso do estado em conjunto com os municípios com a democratização da educação. O posicionamento do Governo, contrário à municipalização do ensino, ocorreu por considerar o processo implementado inadequado na forma de sua implantação e pela ausência de efetivo investimento na qualificação. Esse movimento é complexo e contraditório, parte de suas limitações e contradições foram discutidas no estudo realizado; no entanto, admite-se que ainda restam questionamentos para serem aprofundados. O respeito às deliberações do Grupo de Assessoramento contribuiu para qualificar a colaboração mútua. A interação com o governo federal condicionou-se à convergência de objetivos, de modo a preservar os princípios, as metas e o compromisso social com a educação.

Da exposição e análise produzida, pode-se depreender que a existência do antagonismo de classe também possibilita o surgimento de outras propostas, com outros fundamentos, outros valores e objetivos. “De modo que o campo da educação, como toda a realidade social, é um espaço no qual se trava uma incessante luta, ainda que a hegemonia esteja sempre nas mãos das classes dominantes (...) a disputa pode e deve ser efetuada, posto que o processo histórico, sendo construído por atos humanos (...) não tem os seus resultados previamente determinados” (TONET, 2005, p.223). Em certa medida, o que se efetivou no processo foi uma disputa nos mais diversos campos: das idéias, dos conteúdos, dos programas, dos métodos, dos recursos, dos espaços, em síntese, das políticas educacionais. É nesse terreno que se fizeram sentir as contradições e limitações da gestão.

4.7 ALGUMAS OBSERVAÇÕES E APRENDIZAGENS

O que se pode constatar no estado do Rio Grande do Sul na administração de 1999-2002 é que o Governo passou a ser o foco central da oposição conservadora (setores contrários às mudanças). O combate ao governo se tornou uma prioridade a tal ponto de fazer com que essas forças que geralmente não caminhavam juntas se unificassem para combatê-lo. O combate ao

¹⁰⁷ Fonte: DEPLAN/SE: relatório de Gestão 1999-2002.

movimento de integração de setores populares participando de decisões, no controle do estado levaram a um cerco em determinados momentos envolvendo o Legislativo estadual, o Judiciário e a imprensa. Destacam-se dois fatos ilustrativos dessa situação: o questionamento do OP na justiça, com respaldo da imprensa e da maioria legislativa, o episódio da CPI da segurança, com ações pedindo a cassação do mandato do governador, entre tantos outros, envolvendo setores do governo.

Pode-se dizer que a construção das políticas públicas no RS, por meio de um processo de convencimento e de reconhecimento e não da imposição, de certa forma contribuiu para estabelecer uma correlação de forças capaz de assegurar a superação de crises e a execução das políticas programadas.

Nesse contexto, a participação direta adquiriu um conteúdo de classe, tornando as pessoas sujeitos construtores das mudanças à medida que a meta da universalização das políticas públicas e a democratização da gestão eram perseguidas através da definição das prioridades, do controle público e fiscalização na execução das obras e serviços demandados pela população, servindo para fortalecer o poder de pressão dos setores populares na disputa pela hegemonia na sociedade.

Conforme Adriana Melo (2004), nesse jogo das forças em disputa para influenciar decisões políticas, observa-se que o estado não tem um único proprietário, portanto sofre pressões das forças sociais na medida em que age sobre outras instâncias.

A gestão democrática da educação assegurou o respeito aos direitos humanos, reconhecendo as diferenças e contribuindo para o processo de emancipação, comprovando assim que democracia “não é uma questão abstrata ou ideal” (FERNANDES, 1985, p.50).

É preciso destacar que o respeito ao direito de manifestação e a busca constante do diálogo e negociação que nortearam a relação do governo com o movimento sindical (em especial com o CPERS/Sindicato) não afastaram as dificuldades e os prejuízos decorrentes da greve e outras formas de pressão utilizadas pelos trabalhadores em educação.

A relação autônoma e respeitosa com o governo federal e com os governos municipais de outra orientação política, ainda que às vezes tensa, favoreceu o desenvolvimento de projetos consistentes de cooperação para a qualificação e ampliação da oferta de ensino.

A insuficiência de recursos, apesar dos esforços e da prioridade estabelecida à educação, em algumas situações retardou a implementação de projetos inovadores para a efetiva democratização da educação de qualidade social.

Como aprendizado desse processo complexo, tem-se ainda as seguintes observações: os setores populares ao tornarem-se governo (poder) por si só não conseguem responder a todas as demandas sociais (represadas); portanto devem construir programas reais, articulados e pactuados com todos os setores sociais, assegurar, no debate interno do governo, a prioridade para a qualificação dos recursos humanos e tratamento da questão salarial, estimular a participação direta dos setores do funcionalismo na construção dos instrumentos de gestão democrática do estado e manter canais permanentes de diálogo com entidades e setores organizados com respeito à pluralidade.

Nesse contexto, é importante ainda lembrar a tese de Florestan Fernandes sobre a formação do Estado brasileiro, destacando que sempre se caracterizou como um estado privativo das elites que exerceram as funções de forma autoritária. E o que se tem observado nos últimos anos da história brasileira é que nem o nacional-desenvolvimentismo (anos 1950, 1960 e 1970) nem o neoliberalismo (a partir dos anos 1990) conseguiram apresentar soluções aos problemas estruturais e sociais do país, pois tais problemas derivam de uma ordem social que o Estado nunca se propôs a enfrentar.

Também é certo que

a tradição de um Estado clientelista, paternalista e autoritário, no caso brasileiro, obnubila, no presente, amplos setores progressistas e dificulta a superação de uma visão moralista e reducionista do Estado. Isto se manifesta nas perspectivas maniqueísta do contra ou a favor do Estado.(...) A possibilidade de avanço alternativo ao neoliberalismo na educação implica trazer o embate, a disputa e o conflito, no plano da esfera pública. Implica mais sujeitos coletivos com densidade analítica e organizativo-política para dar densidade ao embate (FRIGOTTO, 2003, p. 204).

Sendo assim, admite-se a hipótese de que a tentativa de reverter essa lógica determinada nacionalmente em um espaço de governo regional – estado do Rio Grande do Sul – implementando um projeto de desenvolvimento social, com investimentos em políticas públicas que objetivavam à democratização das relações entre estado e sociedade ampliando direitos sociais, inevitavelmente acaba gerando tensionamentos.

Em razão disso, à luz da discussão teórica e da análise das complexas relações que envolveram o processo de implementação da política pública educacional no período de 1999-2002, considera-se fundamental recolocar o papel dos estados (regionais) na implementação de políticas públicas e sociais para o necessário redesenho dessas políticas hoje no Brasil, uma vez que os estados representam uma outra dimensão na estrutura de federalismo brasileiro em relação aos municípios e trazem peculiaridades de sua condição institucional, das suas políticas, do contexto sobre o qual atuam, das relações sociais e da lógica política com a qual se defrontam, como tem observado Laura Soares (2005). No entanto, nesse debate não se pode esquecer que “sem se enfrentar a questão da eficiência e da qualidade no provimento dos serviços públicos estatais, o terreno das ‘novidades teóricas’ de natureza privatizante continuarão a encontrar terreno fértil e vicejarão” (OLIVEIRA, 2005, p.164).

O conjunto de elementos que consubstanciaram a reflexão teórico-prática sobre o processo de construção da política educacional no Rio Grande do Sul no Governo Olívio Dutra, situado no contexto do movimento atual promovido pelo capital para superação de sua crise, mais do que produzir conclusões, pretende ser mais uma entre tantas contribuições para esse debate. Particularmente serviu para reafirmar a nossa convicção de que a defesa da educação pública de qualidade social para as maiorias permanece na agenda das lutas sociais por direitos e pela democratização dos investimentos públicos na esfera do estado. A partir dessas observações, passo às considerações finais, procurando acrescentar elementos para melhor apreensão das idéias desenvolvidas nesta dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmar a liberdade, a autonomia e a qualidade, sem os princípios de igualdade, democracia e solidariedade, é firmar-se, como o fazem os neoliberais, na restrita liberdade, autonomia e qualidade reguladas pelo mercado ou pela lei do mais forte.

Frigotto

A caracterização do contexto de crise do capital nos anos 1980/1990, que não é nova, porque é de caráter estrutural, ou seja, “inerente, orgânica à forma capitalista de relações sociais” (FRIGOTTO, 2003, p. 200) foi trazida no texto para compreensão da sua materialidade atual e para perceber as classes sociais, o Estado, a educação, enfim, o conjunto de relações e práticas sociais no plano das contradições da luta hegemônica, terreno onde se desenvolve o processo de construção da política educacional analisada.

O estudo de uma política pública precisa levar em conta “o conjunto dos indivíduos, grupos e organizações cuja posição é afetada pelas ações do Estado num espaço dado” (MULLER e SUREL, 2002, p. 20). Os conflitos internos e externos ao Governo inerentes a uma prática democrática na gestão pública, o cenário de polarização e correlação de forças que marcaram esse período de administração, caracterizado por visões diferenciadas sobre o papel do estado e sua relação com a sociedade, constituíram aspectos centrais na compreensão dos movimentos, contradições, limites e avanços obtidos na gestão.

As forças em relação na sociedade, como vimos, conformaram um quadro de disputa permanente nos espaços institucionais, nos meios de comunicação: “campanha sistemática, desde 1999, contra o Governo Olívio. Dia a dia, momento a momento, em doses homeopáticas, construindo uma representação social nítida, eficiente, que se tornou a realidade política do RS” (GUARESCHI, 2002, p.68) e nas próprias organizações sociais, visando influenciar nas decisões, para assegurar recursos públicos na execução de projetos de seus interesses. De certa forma, explicitava-se a luta de classes preconizada por Marx como realidade e, ao mesmo tempo, como horizonte de possibilidades de emancipação. Pode-se inferir da análise do período que a

correlação de forças nem sempre se mostrava favorável ao Governo, estabelecendo confrontos e expondo os limites do estado para investir em políticas públicas. Conforme Marlene Ribeiro (1999), nesse caso é necessário compreender o papel que o Estado desempenha na luta de classe, tendo como referência as perspectivas dos movimentos sociais populares e o processo de formação da consciência de classe.

O sistema educacional brasileiro, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, redefinia-se para formar “um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da crise internacional capitalista”(NEVES, 1999, p.134) e o discurso da globalização, como forma integrada e harmoniosa de desenvolvimento e crescimento capitalista, associado à realização do projeto neoliberal de sociedade e educação, conduziram “o processo excludente da mundialização do capital desde a década de 1980” (MELO, 2004, p.254).

Destacada como área fundamental a ser desenvolvida nas ações para a redução da pobreza nas regiões subdesenvolvidas, a educação também sofreu mudanças nas condicionalidades para empréstimos do FMI e BM, no sentido tanto de sua padronização, quanto na importância dada à eficiência e eficácia de seus projetos e programas. “Conduzida principalmente pelo FMI e pelo BM, associada à UNESCO, é constituída uma agenda de formulação e realização de políticas educacionais para a América Latina e Caribe” (Ibid., 2004, p.254). A execução dessa agenda no Brasil teve materialidade através das reformas do Estado e educacionais descritas no capítulo 2.

Esses direcionamentos, de acordo com Melo (2004) resultaram em danos na direção das políticas educacionais dos nossos países, diminuindo os investimentos na educação pública, bem como contribuindo para a desestruturação dos sistemas educacionais locais. A conformação das políticas educacionais brasileiras a esse processo mundializado provocou conflitos entre o MEC e setores da sociedade organizados em torno do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB e articulados nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) na década de 1990.

Nesse sentido, José Saramago¹⁰⁸, presente ao 5º Fórum Social Mundial em Porto Alegre, denuncia a influência dos Organismos Internacionais na definição de políticas nos países dependentes: a democracia que vivemos é uma democracia seqüestrada, amputada, porque ao

¹⁰⁸ José Saramago, Fórum Social Mundial, painel sobre a Utopia, Porto Alegre, 29.01.2005.

cidadão apenas compete colocar ou tirar um ou outro representante (governante), uma vez que as decisões são retiradas dos Organismos Internacionais (FMI, Bancos Multilaterais), onde não há democracia – quem escolhe seus representantes não é o povo, são os representantes das Nações poderosas, prevalecendo, portanto, os seus interesses (SARAMAGO, 2005). Essa influência no Rio Grande do Sul pode ser constatada de forma mais direta na aplicação do Programa de Demissão Voluntária (1996) e na proposta de expansão do ensino médio (PROMED), questões já abordadas no capítulo da pesquisa.

A aplicação dessa política no Rio Grande do Sul provocou enfrentamento entre governo e entidades representativas dos setores educacionais na década de 1990; estas lutavam na tentativa de barrar as reformas educacionais caracterizadas pela adoção de critérios de mercado na gestão, no controle e avaliação das políticas educacionais, pela política de municipalização do Ensino Fundamental, pela retirada de direitos salariais e funcionais dos educadores e pela redução de investimentos públicos na educação.

Tem-se o entendimento de que o processo de inclusão dos sujeitos sociais coletivos, classes e grupos sociais organizados no estado na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais no RS, no período de 1999 a 2002, inscreve-se entre os que se pretendem comprometidos com uma alternativa ao neoliberalismo e à forma capitalista de produção da vida humana. Neste aspecto é que se explicitam as contradições, sendo que o Estado, independentemente do governo “continua mantendo seu caráter de instituição da ordem do capital” (MONTAÑO, 2003, p. 136) e o “regime político depende e se inscreve dentro da ordem do Estado, e seu poder e limitações operam no marco de classe preestabelecido”(idem, 2002, p.138). Essas contradições, em síntese, demarcam a existência de um embate de alternativas em disputa e, nesse contexto, mais do que nunca “os sujeitos fundamentais tem um papel crucial” (FRIGOTTO, 2003, p. 201). Os limites e contradições enfrentados no espaço do Estado capitalista puderam ser evidenciados no decorrer do processo.

A alternativa apresentada tem na “radicalização da ampliação da esfera pública um elemento crucial” (FRIGOTTO, 2003, p. 201). O fundamental como foi detalhado na dissertação foram as iniciativas no sentido de assegurar a participação efetiva da sociedade na construção, controle e execução da política educacional e as iniciativas do Governo do estado no caminho da sua universalização. Tratava-se de um esforço concreto na dilatação das possibilidades não

suficientes, mas necessárias, de um salto qualitativo, cujas propostas podem ser consideradas “expressões efetivas de uma necessidade histórica da sociedade”(FRIGOTTO, 2003, p. 206).

Em relação às políticas educacionais assumidas e constituídas democraticamente, sabe-se que demandam tempo, espaço de planejamento participativo e execução até sua materialização; sendo assim, as contradições são inevitáveis. No entanto, pode-se destacar a importância que ações de caráter democratizador representam para a melhoria da qualidade do ensino. Como destacou Caldart (2000), “o sentido maior do processo Constituinte é colocar o povo em movimento para ler, interpretar, discutir não apenas as suas práticas de educação, mas também o seu destino como povo, como Nação e como Ser Humano”¹⁰⁹.

No contexto dessa relação com os setores organizados, a estratégia dos professores/funcionários de isentar-se do debate promovido através da Constituinte Escolar não pode ser subestimada na análise, uma vez que as reivindicações não foram satisfatoriamente atendidas no governo democrático popular, mesmo considerando-se os avanços salariais e funcionais já relatados na dissertação. No entanto, considera-se que poder-se-ia ter obtido avanços mais significativos para a educação e para os educadores gaúchos se a opção tivesse sido pela sua participação a exemplo do que ocorreu no município de Nova Ramada, cuja proposta de implantação do ensino médio alternativo, mencionada na pesquisa, resultou dos debates promovidos no processo da Constituinte Escolar.

O aperfeiçoamento da legislação que envolve a eleição de diretores, conselhos escolares, autonomia financeira¹¹⁰, aliados ao debate da forma como ocorrem as disputas eleitorais nas comunidades, caminharam no mesmo sentido, revelando também aspectos que precisam ser ainda superados (vínculo com culturas e práticas autoritárias, de favorecimento e manipulação dos instrumentos de poder), “desenvolvendo um amplo e permanente programa de formação, visando compatibilizar a legitimidade política e a competência técnica” (PDEPE, SE, 2000, p.53).

¹⁰⁹ Roleli Caldart, Integrante da Coordenação Nacional do Setor de Educação do MST, participando como painelistas do Seminário Estadual da Constituinte Escolar (Junho/2000).

¹¹⁰ No Governo Olívio Dutra, a discussão sobre os processos de gestão, envolvendo a legislação regulamentadora passou por debates permanentes através do Grupo de Trabalho integrado pelas entidades representativas da comunidade escolar e o Governo. As mudanças propostas não foram efetivadas, mesmo aquelas consuesadas foram rejeitadas pela Assembléia Legislativa. Como descrevemos no texto, ocorreram poucos avanços neste aspecto da legislação neste período.

Assim, as ações que contemplaram a participação, desde o nível escolar até as instâncias superiores de elaboração dos planos centrais, envolvendo o poder público na discussão e qualificação dos processos educacionais, vêm da compreensão de que o projeto de sociedade “é construído por forças sociais que têm poder de voz e decisão e que, por isso, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação de políticas ou programas de ação” (AZEVEDO, 2001, p.6).

O processo mostrou que a relação direta do Governo com a sociedade, através de canais de participação popular, acarretam um volume maior de demandas sociais a serem atendidas pelo estado. Neste caso estudado, ampliaram-se as dificuldades para construir as políticas de forma participativa pela estrutura compartimentalizada e fragmentada do estado, com as finanças em crise, incapazes, portanto, de atender demandas sociais mais amplas e de agilizar a execução de projetos e ações aprovadas democraticamente.

A política nacional de descentralização de programas sociais, diretamente para os municípios em curso nesse período, aumentou suas funções e encargos¹¹¹. Tem-se como exemplo a instituição do Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído, ao invés de representar uma maior democratização na base do sistema educacional, se converteu em mais um exemplo do caráter seletivo das políticas sociais no país. No caso do Rio Grande do Sul, contribuiu para distanciar ainda mais a possibilidade de garantir oferta de educação infantil, da educação de jovens e adultos, servindo de estímulo ao processo de municipalização do ensino fundamental. A municipalização desencadeada no estado foi contestada pela comunidade e pelos educadores, através do CPERS/Sindicato, tendo sido suspensa no Governo Olívio Dutra.

Nesse momento, 09 de novembro de 2005, na Assembléia Legislativa do estado, foi instalada Comissão Especial de Municipalização do Ensino fundamental, conforme entrevista concedida pelo rádio pelo seu presidente deputado Ruy Pauletti (PSDB) - tem como finalidade aprofundar as discussões sobre o tema e apresentar aos órgãos competentes um Plano Estratégico de Gestão Educacional compartilhada entre o estado e o município para viabilizar

¹¹¹ O volume de transferências de recursos da União para o estado sofreu uma redução de 0,7% em 1997. Os itens que mais contribuíram para este desempenho foram: IPI - exportação, redução real de 6,2%, Salário-Educação, redução de 3,52% (Fonte: SEFAZ/1998, p.46-47).

'gradativamente a municipalização do ensino fundamental'. Considera-se esta iniciativa como retomada do projeto interrompido na gestão do Governo Olívio Dutra.

Essa concepção de municipalização foi interrompida a partir de 1999, e a relação entre estado e municípios no RS ocorreu conforme o regime de colaboração já instituído em lei; através da negociação e mediação eram definidos os critérios e responsabilidades de cada ente federado para a oferta do ensino no estado. No que pese os limites, tensões e contradições já explicitados, ressalta-se o avanço alcançado nesse processo pela discussão permanente e a superação em grande medida dos problemas apresentados, no sentido de ampliar e qualificar a oferta do ensino. A compreensão por parte do Governo do estado e dos municípios da necessidade de construir outra relação mais democrática e de partilha de responsabilidades entre as três instâncias do poder público (União, Estados e Municípios) ficou inscrita na agenda das reivindicações ainda a ser concretizada no embate que se trava no sistema federativo brasileiro.

A desigualdade entre transferência de recursos e responsabilidades revela a questão do federalismo não resolvida: "a distribuição de todos os recursos de impostos e contribuições em que, a União fica com 53%, Estados e Municípios com apenas 47%" (PINTO, 2000, p.147). A tendência à manutenção da crise é apontada por Souza (1998), porque não existem garantias de que "os governos subnacionais poderão manter seus investimentos em programas sociais, devido ao seu alto endividamento e à tendência à recentralização de recursos" (SOUZA, 1998, p 11). Destacam-se, ainda, as limitações impostas pela política econômica subordinada aos interesses externos, ao pagamento da dívida pública (no RS compromete 17% da Receita Líquida de Impostos), os programas nacionais em desenvolvimento, assim como a própria estrutura (ou desestruturação) da máquina administrativa do estado.

Nesse contexto marcado pela crise do capital e pelas suas estratégias de superação, todos os movimentos e iniciativas desencadeadas no período para garantir o direito à educação e uma gestão democrática do ensino público, sofreram tensionamentos advindos dos condicionantes estruturais do estado, da política de ajuste fiscal adotada pelo governo federal, do confronto de forças sociais e políticas presentes no governo e na sociedade. A soma desses fatores conformou um ambiente de instabilidade e disputa permanente, interferindo, como vimos, no processo de gestão das políticas educacionais. Tratava-se de uma disputa entre concepções diferenciadas de projeto de gestão da política pública, envolvendo forma e conteúdo. Como

observa Sader¹¹², “ o Estado hoje é um espaço de disputa entre o público e o mercantil. Temos que repensá-lo como uma esfera pública. Democratizá-lo com o Orçamento Participativo” (SADER, 2005).

Os embates do Governo do Estado com os outros poderes constituídos (Assembléia Legislativa do Estado, Poder Judiciário, órgãos de controle e fiscalização, como Tribunal de Contas¹¹³, Conselho Estadual de Educação e com entidades representativas de setores organizados na sociedade, como CPERS/Sindicato, UGES, ACPM- Federação, CUT em alguma medida e entidades patronais, como FARSUL e FIERGS) acabaram acarretando maiores dificuldades para a ampliação da intervenção do estado nas áreas sociais. Essas relações tornaram o quadro ainda mais complexo, considerando a influência das políticas nacionais em curso caracterizadas pela redução de investimentos nas políticas sociais e, no sentido mais geral, as imposições econômicas do capitalismo aos governos.

Reconhece-se que a inclusão na agenda educacional do estado de políticas demarcatórias de respeito à diversidade cultural das minorias historicamente excluídas, como da educação de jovens e adultos, do ensino médio alternativo, do MOVA/RS, da ampliação e qualificação da oferta de educação especial, de educação indígena, de escolas itinerantes (MST), da discussão de proposta educacional nas comunidades afro-descendentes e da criação da universidade estadual representaram passos importantes no sentido da democratização do acesso, permanência e garantia de aprendizagem para todos como eixos estruturantes do programa educacional desenvolvido pelo Governo do estado.

A qualificação dessas políticas estava articulada com as iniciativas de formação estruturadas ao longo do período, capacitando educadores e atingindo também os educandos e a comunidade em níveis diferenciados, no sentido de oportunizar momentos de capacitação para facilitar a sua participação no debate, formulação, fiscalização e execução das políticas educacionais. Esse movimento explicitou os conflitos às vezes subjacentes nas relações de poder

¹¹² Emir Sader, Seminário do Fórum de Esquerda, Paineis Perspectivas do Governo Lula, São Paulo, 22.02.2005.

¹¹³ Cabe registrar que, no momento final da elaboração desse trabalho de dissertação, fui intimada a responder processo sobre uma sindicância realizada em uma Escola Agrícola - Centro Rural de Ensino Supletivo. O Tribunal de Contas havia aprovado os encaminhamentos tomados pela Secretaria de Educação, especialmente por considerar que as providências tomadas foram adequadas. É importante ressaltar que se tratava de uma irregularidade cometida pela direção da escola no período anterior a essa gestão de governo. No entanto, o Ministério Público entendeu que deveria aplicar uma multa, entendendo que a decisão do Tribunal de Contas não foi rigorosa o suficiente nesse caso.

que se estabelecem entre educador-educando e escola-comunidade; revelou ainda a fragilidade dos processos democráticos existentes e a intolerância ao lento ritmo das mudanças esperadas.

Do ponto de vista da estratégia de governo, fundamentada na participação e controle popular às realizações concretas, de certa forma traduziram a capacidade de trabalho e toda a sinergia gerada pelo aproveitamento dos potenciais que normalmente vinham sendo sufocados pelo modelo de desenvolvimento baseado na acumulação do capital.

Por tudo o que foi exposto e refletido ao longo desta dissertação, conclui-se que o debate sobre o papel do estado (regional), desenho e contorno que deve assumir para desenvolver uma política educacional com caráter de direito social e humano, continua sendo um debate estratégico para o País nessa fase de acumulação do capital financeiro globalizado.

Seja pelo suporte teórico que sustenta toda a elaboração, seja pelo impacto dos dados, elementos e fatos apresentados, tem-se que esta dissertação, mais do que apresentar soluções, pretendeu trazer alguns elementos para a crítica e superação do projeto de redução da intervenção do estado nas políticas sociais, “a ineficiência e a falta de democracia no Estado capitalista”(OLIVEIRA, 2005, p.164), procurando tornar visíveis movimentos e relações de caráter democrático promovidos durante o Governo Olívio Dutra na área da educação, partindo da compreensão de que a tarefa educacional é, simultaneamente, a tarefa de uma transformação social ampla e emancipatória. E esses movimentos, articulados no seu inter-relacionamento dialético com outras iniciativas populares, poderiam vir a contribuir com o processo de democratização da educação e da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, p. 161-168.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e V. Representação no Brasil, 1999.
- ADRIÃO, Thereza Maria Freitas. *Autonomia Monitorada como eixo de mudança. Padrões de gestão do Ensino Público Paulista*. São Paulo, Universidade, 200 pág., Tese de Doutorado, digitado, 2001.
- ALBUQUERQUE, Beto; ROSSATO, Ricardo. *UERGS uma trajetória vitoriosa*. Santa Maria: Biblos Editora, 2002.
- ALVES, Castro. *Elementos da Lógica Dialética*. São Paulo: Loyola, 1988.
- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho, Ensaio sobre a Afirmação e Negação do Trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- _____. Ricardo. *A Desertificação Neoliberal no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.
- ARCARY, Valério. O capitalismo pode conhecer a “morte natural”? In: *Margem Esquerda – Ensaios Marxistas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação e Sociedade*. Campinas, Vol. 23, n° 80, p. 25-48, 2002..
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, Vol.23, n°80, set.2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br> > Acesso em 16/03/05.
- _____. Implicações da nova lógica da Ação do Estado para a Educação Municipal. Disponível em: < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 16.03.05.
- _____. Janete Maria Lins. *A Educação como Política Pública*. São Paulo: Autores Associados, 2001.
- BARREIRO, Julio. *Educação Popular e Conscientização*. Tradução Carlos Rodrigues Brandão. Porto Alegre: Sulina, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington. *Caderno da Dívida Externa n° 6*. São Paulo: Gráfica e Editora Peres Ltda, 1994.

BATTOMORE, Tom (Editor). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BENJAMIN, Cezar. *A Opção Brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BITTAR, Jorge; LASSANCE, Antônio. O modo petista de Governar. In: BITTAR, Jorge (Org.). *Governos Estaduais: Desafios e Avanços*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 15-29.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo – as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BOSIO, Marco. *As finanças do Rio Grande do Sul na década de 1990*. Porto Alegre, doc. Digitado, março de 1998, 19 p.

BOUFLEUR, José Pedro. *Pedagogia Latino-Americana. Freire e Dussel*. Ijuí: Unijuí (Coleção Educação 12), 1991.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (*org.) *De Angicos a Ausentes: 40 anos de Educação Popular*. Porto Alegre: CORAG, 2001.

BRASIL. Lei N° 10.172, de 09 de Janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. Lei N° 9.394/1996. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____. Lei N° 9.424/96- Institui o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____. Lei N° 9.496/97. Estabelece critérios para renegociação da dívida dos estados – critérios de Ajuste de Longo Prazo.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria N° 71 de 27.01.2003. Institui Grupo de Trabalho para estudar e apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional do custo/aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria N° 212, de 14.02.2003 – designa os membros que compõem o Grupo de Trabalho para estudar e apresentar, para 2003, propostas relacionadas à fixação do valor mínimo nacional do custo/aluno do FUNDEF.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Novo Ensino Médio: Educação agora é para a vida*. Brasília, 1999.

BUTTIGIEG, Joseph. Educação e Hegemonia. In: COUTINHO, Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

- CALDART, Roseli. *Experiência de Educação Popular do MST*. In: Seminário Estadual – Resgate das Práticas Pedagógicas no Processo Constituinte Escolar. Porto Alegre, junho de 2003.
- CAMINI, Lucia. *A Educação Pública de Qualidade Social. Conquistas e Desafios*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. O Impacto do FMI na Educação Brasileira. São Paulo: Gráfica Modelo, 1999.
- CARTA MAIOR PUBLICAÇÕES E PROMOÇÕES LTDA. III Fórum Social Mundial – Porto Alegre, 2003. São Paulo: Carta Maior, 2004.
- CASTORIADIS, Cornelius. A polis grega e a criação da democracia. *Revista Filosofia Política*, nº 3. Porto Alegre/Campinas, LPM/UNICAMP/UFRGS, 1986
- CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela.(Orgs.) *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CPERS/ Sindicato. A Constituinte Escolar é uma farsa. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 18.12.1999, p.13.
- CPERS/SINDICATO. *Projeto Político-Pedagógico. Caderno Pedagógico*. Porto Alegre: gráfica do CPERS/Sind., 2001.
- CORTÊS, Soraia. O desenvolvimento do Estado e as políticas públicas. In: *Seminário Alternativas de Desenvolvimento*, Assembléia Legislativa do Estado. Porto Alegre, 04 de outubro/2005
- CORREIO DO POVO. Porto Alegre: Empresa Caldas Junior, 08 de março de 1999
- _____. Porto Alegre: Empresa Caldas Junior, 01.11.99.
- _____. Porto Alegre: Empresa Caldas Junior, 25.07.05.
- COSTA, Sérgio. Ressurreição dos Estados. *Zero Hora*, Porto Alegre, 11 de setembro de 2005, ano 42, nº 14.627, Folha de Opinião, p.22.
- COUTINHO, Carlos Nelson. “*El concepto de sociedad civil em Gramsci y la lucha ideológica em el Brasil de hoy*”. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. Mimeo.
- DALLABRIDA, Darcy. *Educação Popular em processo: um estudo de caso de Ensino Médio Alternativo em Nova Ramada – RS*. Ijuí, 2004, 230 pág., Dissertação de Mestrado em Educação nas Ciências. Universidade de Ijuí, 2004.
- DUTRA, Olivio; BENEVIDES, Maria Victória. *O Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. Lei N° 11.399 de 21/12/99 aprova o Orçamento do Estado para o ano 2000.

_____. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO: PARECER N°1313/96, de 09.11.96 - Aprova Experiência Pedagógica da Escola Itinerante no Rio Grande do Sul.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Assembléia Legislativa do Estado, Porto Alegre, 1988.

_____. DECRETO n° 40.350/2000. Governo do Estado, 17 de outubro de 2000.

_____. DECRETO N° 37.290 de 10 de março de 1997. Estabelece procedimentos para a municipalização de estabelecimentos estaduais de ensino e dá outras providências., 2001.

_____. Espaços de Diálogo: o Movimento das Escolas Estaduais de Ensino Médio – Modalidade Normal, Porto Alegre: Corag, 2002.

_____. GOVERNO DO ESTADO. FÓRUM DE POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO DO ESTADO. Porto Alegre: CORAG, 2001.

_____. Lei n° 8.025, de 14 de agosto de 1985.

_____. Lei n° 9.233, de fevereiro de 1991.

_____. Lei n° 9.623, de junho de 1991.

_____. Lei n° 10.576, de 14 de novembro de 1995.

_____. Lei n° 11.125, de 09 de fevereiro de 1998.

_____. Lei n° 11.126, de 14 de fevereiro de 1998.

_____. Lei n° 11.304, de 14 de Janeiro de 1999.

_____. Lei n° 11.399, de 21 de dezembro de 1999.

_____. Lei n° 11.407, de 06 de janeiro de 2000.

_____. Lei n° 11.662, de 26 de setembro de 2001

_____. Lei n° 11.695, de 10 de dezembro de 2001.

_____. Lei N° 11.662/01. Regulariza o Plano de Carreira do Magistério com o fim da Sobreposição dos Níveis.

_____. Lei N° 11.672/01 – Cria o Plano de Carreira dos Funcionários de Escolas da Rede Pública Estadual.

_____. Lei N° 9.263 de 13/02/1991 propõe alterações no processo de escolha dos Diretores de Escolas da Rede Pública Estadual.

_____. Ordem de Serviço nº 11495/98. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

_____. Ordem de Serviço nº 047/01. Governo do Estado, Porto Alegre, 23/03/2001.

_____. Ordem de serviço Nº 047/2002 – Revoga a Ordem de serviço Nº 114/95-98 que veda a nomeação ou contratação de servidores que tenham sido desligados através do Programa de Incentivo ao afastamento Voluntário –PDV.

_____. PARECER Nº 12772/2000. Procuradoria Geral do Estado, 26 de junho de 2000.

_____. PARECER 383/02. Conselho Estadual de Educação.

_____. PARECER 640/01. Conselho Estadual de Educação.

_____. Princípios e Diretrizes para a Educação Pública Estadual. Porto Alegre: Corag, 2000.

_____. RELATÓRIO DE FINANÇAS DO ESTADO, Divisão de Estudos e Planejamento –

_____. SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA - OFÍCIO Nº 174 - /2000 – posicionamento favorável a legalidade dos gastos com a Constituinte Escolar.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS. Tomada de Contas da Secretaria Estadual de Educação, Porto Alegre, 2000, doc. Digitado.

DEP/DDPE, Secretaria da Fazenda – RS, 2002.

_____, Assembléia Legislativa, Comissão de Serviços Públicos. Porto Alegre, 1999.

FARENZENA, Nalu. O FUNDEF no contexto do Regime de colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul. In: Pesquisa *O FUNDEF no Rio Grande do Sul – acompanhamento e avaliação do impacto..* Porto Alegre. UFRS, 2002, doc. Digitado, 22 p.

_____, Sistema (s) de Educação e competências de esferas de governo: alguns itinerários do ordenamento legal brasileiro. In: *V Congresso Nacional de Educação (CONED)*. Recife, maio de 2003, digitado.

_____. Descentralização e Federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: *XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Administração da Educação*. Recife, novembro de 2003, digitado.

FERNANDES, Florestan. *Nova República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

FIORI, José Luís. *O Vôo da Coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, Cad. 1-12, 03 de agosto de 1997.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a justiça social no Terceiro Mundo. In: *Coletânea de discursos e textos da Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000, p. 314-323.

- FREIRE, Paulo. *Cartas a Cristina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994a.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Fundamentos de um Projeto Político-Pedagógico. In. SILVA JUNIOR, Celestino Alves (Org.). *Dermeval Saviani e a Educação Brasileira*. São Paulo: Cortez, 1994.
- _____. *Educação e crise do trabalho*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- _____. *Educação e crise do Capitalismo Real*. São Paulo: Cortez, 2003.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990, subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol.24, n° 82, p.93-130, 2003.
- GARCIA, Marco Aurélio. *Socialismo no Século XX*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1994
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Volume 1* – Introdução ao Estudo da Filosofia de Benedetto Croce. ‘Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- _____. *Cadernos do Cárcere. Volume 3* – Maquiavel-Notas sobre o Estado e a Política. ‘Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, 3ª Edição. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.
- _____. *Cadernos do Cárcere. Volume 4* – Temas da Cultura, Ação Católica, Americanismo e Fordismo. ‘Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- _____. *Cadernos do Cárcere. Volume 5* - Risorgimento – Notas sobre a História da Itália. ‘Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, 2002.
- GUARESCHI, Pedrinho A. *Uma nova comunicação é possível – Mídia, ética e política*. Porto Alegre: Evangraf, 2002.
- _____. *Sobre Poder, Política e Partido*. ‘Tradução de Eliana Aguiar; Emir Sader (Org.). São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as Políticas de Educação no Brasil. In: *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*. Brasília: Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, 1998.
- HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HURTADO, Carlos Nuñez. *Educar para transformar, transformar para educar: comunicação e educação popular*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Censo Demográfico 2000.
- KONDER, Leandro. *Marx Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 1998.

KOUTZI, Flávio. *Contra Corrente. Desmascarando o governo Britto*. Porto Alegre: CORAG/Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1995-1997), 1997.

_____. *O Big Brother mora aqui*. In: GUARESCHI, Pedrinho ^a(Org.) *Uma nova comunicação é possível – Mídia e Ética*. Porto Alegre, Enangraf, 2002.

LAUGLO, Jon. *Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação*. In: *Cadernos de Pesquisa* n° 100 - Número Temático Especial: *Globalização e Políticas Educacionais na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1997, p.11-36.

LIGOURI, Guido. *Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade*. In: COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 173-188.

LOUREIRO, Isabel Maria. *Rosa Luxemburgo*. São Paulo: Expressão Popular, 1999.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. *Relatório de Pesquisa Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do RS*. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEGU, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Textos sobre Educação e Ensino*. São Paulo: Moraes LTDA, 1992

MARX, Karl. *Crítica del Programa de Gotha*. ‘Tradución al español Editorial Progreso’. Moscú, URSS, 1977.

_____. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. ‘Tradução de Silvio Donizete Chagas’. São Paulo: Centauro, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Porto Alegre: Vila Martha, 1980.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da Escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, Adriana Almeida Sales. *A Mundialização da Educação. Consolidação do Projeto Neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela*. Maceió: EDUFAL, 2004.

MEMORANDO Políticas Públicas do programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de longo prazo do estado do rio Grande do Sul. Brasília, 15 de abril de 1998.

MENDES, Valdelaine da Rosa. *Participação na definição de uma política educacional: mecanismo de controle público sobre as ações do Governo?* São Paulo, 2005, 291 pág., Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2005.

MÉSZÁROS, István. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. *A Educação para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2003.

- MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Traduzido por Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Universidade Católica, 2002.
- NEVES, Lúcia M. W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (org.), *O Desmonte da Nação. Balanço do Governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 133-152.
- NETO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.) *O desmonte da Nação. Balanço do Governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 75-89).
- _____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.). *O Desmonte da Nação: Balanço do Governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional nos anos 1990: Educação Básica e empregabilidade. In. PARO, Vítor Henrique (Org.). *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001 p.105-122.
- OLIVEIRA, Francisco. *Há vias abertas para a América Latina? Margem Esquerda*. São Paulo: Botempo Editorial, n° 3, p.65-76, abril/2004.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela; CATANI, Afrânio Mendes. *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- _____. Público-Estatal: Estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa. PERONI, Vera (Orgs). *O Público e o Privado na Educação: interfaces entre Estado e Sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (Org.) *Gestão Financiamento e Direito à Educação. Análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001.
- OLIVEIRA, Ramon. *O Legado da CEPAL à Educação nos anos 90*. Disponível em: < <http://www.eclac.cl/> > Acesso em 16.07.2004.
- PADILHA, Paulo Roberto. *Planejamento Dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola*. São Paulo: Cortez, 2001.
- PAOLI, João Paulo. A educação, o Estado e seus limites. In: TESKE, Ottmar (Org). *Sociologia: Textos e Contextos*. v.2. Canoas: Gráfica da Ulbra, 2005, p.327-343.
- PARO, Vítor Henrique. *Eleições de Diretores - A Escola Pública experimenta a democracia*. Campinas: Papyrus, 1986.
- _____. *Participação da Comunidade na gestão democrática da escola pública*. Seminário “O Papel do Diretor e a Escola de 1º Grau”, 1991, São Paulo. Caderno Temático: Gestão Democrática. Porto Alegre: Corag., 2000, p.11-14.
- _____(org.) Políticas Educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In. PARO, Vítor Henrique. DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 29-48.

PASSOS, Cristina; LIMA, Rubens Soares de. Tendências da indústria gaúcha nos anos 90: sintonias e assimetrias. IN FLIGESPAN, Flávio (coord.). *Economia Gaúcha e reestruturação nos anos 90*. Porto Alegre: FEE, 2000.

PERONI, Vera. *Política Educacional e o Papel do Estado nos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado nos anos 90. In: *Lua Nova*, n° 45, 1998.

PINASSI, Maria Orlanda. *Para Além do Capital – análise da obra de Mészáros*. LABORATÓRIO ALTERMUNDIALISTA, Porto Alegre, set/2004.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação no Brasil.: Um Balanço do Governo FHC (1995-2002) *Educação e Sociedade* V. 23 N° 80, Campinas, set. 2002. Disponível em [http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 16/03/2005.

_____. *Os recursos para a educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995

PROGRAMA DE GOVERNO DA FRENTE POPULAR- Olívio Dutra Governador, Porto Alegre, 1998, doc. Digitado.

PROPOSTA PEDAGÓGICA: Ensino Médio Alternativo. Secretaria Estadual de Educação. Porto Alegre, 2001, doc. Digitado.

RAMOS, Marise Nogueira. O Público e o Privado na Educação Profissional: As Políticas do MEC. In: ADRIÃO, Thereza. PERONI, Vera (Org.). *O Público e o Privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 31-54.

RAMPINELLI, Waldir José. *Uma Revolução na Educação do Rio Grande do Sul*. Florianópolis: UFSC, 2000.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO 2004. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Lisboa, Portugal: Sociedade Gráfica, Ltda, 2004.

RELATÓRIO DA GESTÃO. Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, 1999-2002.

RELATÓRIO DE GESTÃO. Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul, 1999-2002.

RELATÓRIO FINANÇAS DO ESTADO. Divisão de Estudos e Planejamento/ DEP-DDPE, Secretaria da Fazenda/RS, 1998.

RELATÓRIO SEMINÁRIO DE GOVERNO. Dezembro, Porto Alegre, 1998; 1999, doc. Digitado

RIBEIRO, Marlene. Luta de classes: um conceito prático para a leitura dos movimentos sociais. In: FERRARO, Alceu Ravanello e RIBEIRO, Marlene. *Movimentos Sociais: Revolução e Reação*. Pelotas/RS: EDUCAT, 1999, p. 137- 174, doc. Digitado.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: *O Cenário Educacional Latino-Americano no Limiar do Século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 63-93.

SADER, Emir. *A Vingança da História*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Entradas, Saídas e Bandeiras. São Paulo: *Revista Carta Maior*, 2005, doc. Digitado, 6 p.

_____. *Estado e política em Marx*. São Paulo: Cortez, 1993.

SCHMIDT, Carlos; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. *Os dois projetos contemporâneos de Desenvolvimento para o rio Grande do Sul: relatório de pesquisa*. 112 fl. Pesquisa financiada pela FAPERGS, Porto Alegre, 2002.

SANTOS, Graciele Mafalda. *O Orçamento Participativo Estadual Construindo Cidadania*. Porto Alegre, Setembro/2004, digitado.

SAVIANI, Dermeval. *Ensino Público e algumas falas sobre universidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.

SINGER, Paul. *Globalização e Desemprego: Diagnóstico e Alternativas*. São Paulo: Contexto, 2003.

SOARES, Laura Tavares. *Tempos de Desafios*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

_____. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001

_____. *Reforma do Estado e Políticas Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, 2001, digitado.

SOARES, Laura Tavares; SADER, Emir; GENTIL, Rafael; BENJAMIN, César. *Governo Lula – Decifrando o Enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004

SOUZA, Celina. “*Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização*”. *Revista de Ciências Sociais*, n° 41 (3), 1998, p. 569-591;

SOUZA, Celina. *Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências*. *Revista Lua Nova* n° 52, p.5-28, 2001.

_____. *Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização*. *Revista de Ciências Sociais*, n° 41 (3), 1998, p. 569-591;

SOUZA, Paulo Renato. *A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, Pearson Education do Brasil, 2005.

SOUZA, Sandra Zakia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil*. In: *Educação e Sociedade*, vol. 24, n° 84, p. 873-895, Campinas: CEDES, set. 2003.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia (1994) *Federalismo e Políticas Sociais. Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*. Fundap. Mimeo. São Paulo, 1994.

TAVARES, Maria da Conceição. Queremos ser uma nação democrática e multirracional. In. MINEIRO, Adhemar dos Santos (org.). *Versões da Crise*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998, p. 183-199.

TONET, Ivo. *Educação, Cidadania e Emancipação humana*. Ijuí: Unijuí, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e Política Social*. São Paulo: Autores Associados, 1992 (coleção polêmicas do nosso tempo. v. 40)

_____. A Política e as bases do direito educacional. In: *Cadernos Cedes*, ano XXI, n° 55, novembro/2001

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o Capitalismo*. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZERO HORA. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 03 de agosto de 1997.

_____. Porto Alegre, Rede Brasil Sul de Comunicações, 20 agosto de 2000, p. 10.

ANEXO – CONVÊNIOS FIRMADOS COM O MEC

Objeto	Ano						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental	5.802.700,00	6.162.333,94	7.659.090,00	7.356.700,00	7.083.700,00	7.056.300,00	7.100.000,00
Comunidade solidária	1.147.494,50	2.311.912,90					
Repasse às unidades escolares para aquisição de veículos	700.000,00	3.240.000,00					
Cheque Livro da Escola	83.602,20						
Aquisição Livro Didático	71.352,00						
Aquisição de equipamentos, mobiliários e utensílios para CAICS (oito CAICS)	329.600,00	110.880,00					
Aquisição de equipamentos, mobiliários e utensílios para CAICS	41.200,00	97.580,00					
Equipar o complexo esportivo do Estado	233.511,00						
Capacitação - Projeto Solidário	6.000,00						
Programa de apoio tecnológico	3.082.500,00						
Educação Indígena		178.148,00	65.700,00		88.000,00		
Expansão da Rede Física Escolar		2.261.593,00					
Portadores de Necessidades Especiais (*)		68.000,00				289.800,00	
Censo Educacional - 1996		27.214,00	43.990,00	49.500,00	54.450,00	43.560,00	95.964,00
Alfabetização de Jovens e Adultos		705.049,00	175.500,00		430.680,00		
PMDE - Rede Municipal		1.999.500,00					
Alfabetização Solidária			1.212.192,00	1.890.045,00			
Capacitação Docentes – NTES			97.000,00	627.649,60			
Capacitação TV Escola			30.000,00				
Obras - Ensino Fundamental			998.611,20				
Aceleração da Aprendizagem			349.417,70	178.000,00	92.400,00		
Merenda	8.394.851,00	8.672.492,00	8.961.396,00	11.553.588,00	8.282.723,06	8.973.488,40	10.700.592,00
Expansão do Ensino Médio				101.000,00			

Laboratório de Informática				2.000.000,00			
Kit Tecnológico				301.500,00			
PEM (*)						1.724.325,00	
Construção Ginásio de Esporte - Santa Maria						820.000,00	
Convênios de Esporte - Implantação e Capacitação						115.147,54	
Total	19.892.810,70	25.834.702,84	19.592.896,90	24.057.982,60	16.031.953,06	19.022.620,94	17.896.556,00

Obs: Em 2001, o valor do recurso da manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (PDDE) é preliminar, aguardando retorno da Rex.

Fonte: DEPLAN/SE