

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

**Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral**

**A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE  
ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2006

Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral

**A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA  
REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL**

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 a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Vidal Peroni

Porto Alegre

2006

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir este trabalho quero agradecer:

- À minha querida orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Vidal Peroni, pelo incansável incentivo, pelo profundo respeito e confiança depositados em mim no percurso desta pesquisa, pela amizade, pelo exemplo de pesquisadora.
- Ao grupo de pesquisa: Lúcia Camini, Marilda de Oliveira, Liane Bernardi Hello, Maria Otília Susin, Romir Rodrigues, Diórgenes Lima, Dalva Gutierrez e Juliana Lumertz pelas contribuições e disposição constante em me ajudar.
- À todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial à Prof<sup>a</sup>. Maria Beatriz Luce e a Prof<sup>a</sup>. Nalú Farenzena pelas sugestões para o desenvolvimento desta pesquisa.
- A todas as pessoas que fazem parte do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação.
- Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de realizar este curso.
- Aos meus pais: Roberto Ferreira Ramos e Maria de Lourdes Soares Ramos, guerreiros, exemplos de vida, de caráter, de dedicação, que sempre lutaram por mim, me incentivando e me apoiando nos diferentes momentos da minha vida.
- Ao meu esposo José Antônio, pela tolerância na minha ansiedade, encorajador constante em meio a tantas dificuldades e fonte de inspiração para meus estudos.
- Às minhas tias: Glaci de Jesus Soares e Ondina de Jesus Soares, que sempre me incentivaram nos meus estudos.
- À banca de qualificação que me apontaram caminhos, contribuindo nesta jornada.
- Aos meus colegas de trabalho da Equipe Diretiva do Colégio Estadual Presidente Arthur da Costa e Silva que cotidianamente me fazem acreditar que é possível uma educação pública de qualidade.
- A todas as pessoas que, na sua singularidade, contribuíram para me constituir no que sou e no que sei.

“É preciso que nos lembremos sempre de um fato: a democracia não é um estado, é um processo; não constitui um estágio, mas um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres são prolongados, implicando um avanço muito grande dentro da sociedade. Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública” (VIEIRA, 1998, p.12).

## **A TRAJETÓRIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (1985 – 2001)**

*Josiane Carolina Soares Ramos*

**Resumo:** Este trabalho versa sobre o processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. O Objetivo desta investigação é percorrer a trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual do Rio Grande do Sul de 1985 a 2001. Esta análise levou em consideração as influências das políticas neoliberais no decorrer dos anos 1990 e seus impactos nas políticas de gestão da educação. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, com a análise da legislação educacional sobre o tema, atas de reuniões, programas de governo e entrevistas semi-estruturadas com os diferentes os sujeitos participantes deste processo. Embasando-se nos dados coletados, assim como na análise conjuntural de desenvolvimento deste processo, concluiu-se que os movimentos iniciados pelo CPERS/Sindicato na década de 1980 muito estimularam o debate sobre a proposta de gestão democrática, assim como os embates e as negociações com os diferentes governos estaduais do período pesquisado. Existiram algumas rupturas neste processo, porém a sociedade civil organizada soube reivindicar seus direitos tendo no governo Olívio Dutra uma discussão mais apurada sobre o tema. As resistências do poder legislativo, dos professores e da mídia para com o Governo Olívio Dutra acabaram originando alguns entraves para a ampliação da gestão democrática da educação. No entanto, a legislação construída foi um importante instrumento indutor de mudanças nas práticas escolares, fazendo parte do processo que está em pleno desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** Política educacional, gestão democrática da educação e reforma do Estado.

## **TRAJECTORY OF THE EDUCATION DEMOCRATIC MANAGEMENT IN THE STATE EDUCATIONAL NETWORK IN RIO GRANDE DO SUL (1985 – 2001)**

*Josiane Carolina Soares Ramos*

**Abstract:** This work approaches the process of construction of the education democratic management in the state educational network in Rio Grande do Sul from 1985 to 2001. It analyzes the correlation of forces in the process, as well as its subjects, proposals and confrontations. This analysis has taken into consideration the influences of neo-liberal policies along the 1990s and their impacts on the policies of education management. A qualitative approach has been adopted, involving the analysis of educational legislation on the theme, meetings records, government programs and semi-structured interviews with different subjects participating in this process. Based on data collected, as well as on the conjunctural analysis of development of this process, it was concluded that the movements initiated by CPERS/Union in the 1980s encouraged the debate about the proposal of democratic management, along with the confrontation and negotiations with different state governments during the period investigated. There were some disruptions in this process, yet the organized civil society was able to claim their rights, having a more accurate discussion about the theme during Olívio Dutra government. The resistances by the legislative power, teachers and media to Olívio Dutra government ended up giving rise to some hindrances for spreading the democratic management in education. However, the legislation constructed was an important means to induce changes in school practices, as part of the process that is being developed.

**Key words:** Educational Policy, Democratic Management in Education and State Reform.

## LISTA DE QUADROS

1. Mecanismos de gestão democrática para o PNE – Sociedade Civil .....	94
2. Síntese das Ações/Investimentos da Capacitação dos dirigentes escolares – 1995 .....	120
3. Síntese das Ações/Investimentos da Capacitação dos Dirigentes Escolares – 1997 .....	121
4. Demonstrativo da Aplicação do Programa de Avaliação Externa .....	125
5. Demonstrativo da Aplicação do Programa de Avaliação Externa .....	125
6. Demonstrativo da Aplicação do Programa de Avaliação Externa .....	126
7. Análise Comparativa do PL 171/2001 e o Substitutivo N°2 .....	137

## LISTA DE SIGLAS

- ABESC - Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
- ADERGS - Associação dos Administradores de Educação do Rio Grande do Sul
- AEC - Associação de Educação Católica
- ANELAC - Associação de Educadores da América Latina e do Caribe
- ACPM – Associação dos Círculos de pais e Mestres
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ANC - Assembléia Nacional Constituinte
- ANDE - Associação Nacional de Educação
- ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
- ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos profissionais da Educação
- ANPED - Associação Nacional de Pedagogia
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
- CCQ - Círculos de Controle de Qualidade
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- C.E – Conselho Escolar
- CEED – Conselho Estadual de Educação
- CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- C.F – Constituição Federal
- CIEP - Centros Integrados de Educação Popular
- CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CONED - Congresso Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPM – Círculo de Pais e Mestres

CPERS/Sindicato - Centro dos professores do Estado do Rio Grande do Sul / Sindicato dos Trabalhadores em Educação

CRE – Coordenadoria Regional de Educação

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CUT - Central Única dos Trabalhadores

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

ES – Espírito Santo

FACED – Faculdade de Educação

FASUBRA SINDICAL - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

FAURGS – Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

FDRH – Fundação de Desenvolvimento em Recursos Humanos

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FENEM - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

FGDEP – Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GQT - Gestão ou Gerência para a Qualidade Total

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicações

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MG – Minas Gerais

MP – Medida Provisória

OMC – Organização Mundial do Comércio

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PDS – Partido Democrático Social

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSO – Public Service Orientation

PT – Partido dos Trabalhadores

RS – Rio Grande do Sul

SARH – Secretaria de Administração e Recursos Humanos

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SE – Secretaria de Educação

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SINPRO-RS – Sindicato dos Professores do Ensino Particular do Rio Grande do Sul

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundarista

UDN – União Democrática Nacional

Uex – Unidade Executora

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UGES – União Gaúcha dos Estudantes

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNICAMP – Universidade de Campinas

USAID - United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS, DEMOCRACIA E GESTÃO</b> .....	23
1.1 Discutindo conceitos básicos: Educação, Democracia, Estado, Política Social e Política Educacional .....	23
1.2 Nova República e Democracia .....	30
1.3 Redefinição do papel do Estado e gestão pública .....	34
1.3.1 A década de 1990 e a reforma do Estado no Brasil .....	39
1.3.1.1 Gerencialismo Puro .....	47
1.3.1.2 Consumerism .....	48
1.3.1.3 Public Service Orientation - PSO .....	50
1.4 O novo padrão de gestão pública.....	52
<b>2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO</b> .....	56
2.1 Propostas de gestão da educação nas décadas de 1980 e 1990 .....	59
2.1.1 O princípio de gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989 .....	64
2.1.2 A Política educacional a partir da Nova República .....	69
2.1.3 O princípio de gestão democrática da educação na LDBEN/96 e no Plano Nacional de Educação .....	88
2.1.4 Políticas de gestão da educação e os organismos internacionais.....	96
<b>3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1985 – 2001</b> .....	101
3.1 Caracterização do Estado do Rio Grande do Sul e da Rede Estadual de Ensino.....	102
3.2 O processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul.....	104
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	141

<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>168</b>

## INTRODUÇÃO

A partir do início da década de 1970, a crise no capital é expandida, surgindo uma nova forma de acumulação de capital, denominada por David Harvey (1989) de “acumulação flexível”. Diante deste contexto, a crise financeira e política alastra-se pelos diferentes países, e o conflito entre capital e trabalho intensifica-se. No Brasil, a ditadura militar entra em derrocada, iniciando um processo gradual de abertura política, mais conhecido como a “Nova República” (FERNANDES, 1986).

No entanto, não podemos ignorar os efeitos perversos que a crise no capital (MÉSZÁROS, 2002) tem provocado no mundo. As estratégias para a superação desta crise encontram-se, de acordo com Vera Peroni (2003), no neoliberalismo, na globalização, na reestruturação produtiva e na terceira via. Para o neoliberalismo, não é o capitalismo que está em crise, e sim o Estado. Tendo como diagnóstico da crise no Estado, esta corrente ideológica acredita que o Estado deve diminuir a sua atuação (Estado mínimo) ou ser reformado.

Esta reforma é baseada na lógica mercantil, crendo que ela possa fazer o Estado tornar-se mais ágil e eficiente. Por sua vez, estas estratégias de superação produzem efeitos nas políticas sociais. Sobre isso, Vera Peroni (2006) afirma que as prescrições destas reformas para as políticas sociais seriam a racionalização de recursos e o esvaziamento do poder das instituições públicas, pois são “permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas pela lógica de mercado” (2006, p.14). Por isso, a execução destas políticas devem ser repassadas para a sociedade através da privatização, do quase-mercado ou pelo “público não-estatal”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O conceito de quase-mercado e “público não-estatal” será desenvolvido no Capítulo I e II.

As políticas educacionais também são afetadas pelas conseqüências destas estratégias e reformas. No Brasil, a partir de 1995, temos o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que objetiva a redefinição das ações econômicas e sociais do Estado. Segundo o PDRAE, a educação é um serviço não-exclusivo do Estado, e por isso deve ser publicizada<sup>2</sup>.

A partir deste plano, foram desenvolvidas diversas políticas educacionais voltadas para a gestão educacional<sup>3</sup>, buscando desenvolver uma postura mais ágil e eficiente nos gestores. Com isso, a gestão da educação tornou-se um tema bastante importante na agenda educacional da atualidade.

Em diferentes períodos históricos, tivemos debates sobre a importância da educação e da escola e sua relação com a sociedade. Dependendo do período, estas relações foram atenuadas ou intensificadas, resultantes do processo de correlação de forças de diferentes concepções sobre as responsabilidades do Estado, da função social da educação e da escola.

Neste sentido, entendemos que “a política educacional é um dos instrumentos para se projetar as pessoas de que uma sociedade necessita” (MARTINS, 1993, p.09). Por isso a política educacional é “carregada de intenções” (Idem, p.10). De acordo com estas políticas, podemos perceber que tipo de sociedade se quer formar.

No Brasil, em meados da década de 1970, inicia-se toda uma mobilização por parte da classe trabalhadora que reivindicava o direito de seus filhos à escola pública, assim como a reflexão dos motivos pela falta de vagas, pelas condições precárias nas instalações escolares, entre outros fatores. Junto com essa mobilização, os profissionais da educação começaram a se organizar em sindicatos, a conquistar planos de carreira, valorizando sua formação e questionando a organização burocrática e hierárquica da administração escolar (MEDEIROS & LUCE, 2006).

---

<sup>2</sup> Este conceito será tratado no Capítulo I.

<sup>3</sup> O CONSED desenvolve um projeto desde agosto de 1996, denominado RENAGESTE (Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional); outro projeto criado em 1998 pelo CONSED, a UNDIME, a UNESCO e a Fundação Roberto Marinho foi o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar.

É neste contexto que surge a expressão “gestão democrática da educação”. Esta forma de gestão é sustentada por mecanismos, como o processo de eleição para diretor, a constituição e funcionamento de Conselhos Escolares, mecanismos esses para a autonomia administrativa, ao que se soma a reivindicação de autonomia financeira e pedagógica escolar. A presente pesquisa analisa como se deu a construção destes mecanismos na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, acreditando que a legislação promulgada é o resultado dos embates deste processo.

Num primeiro momento, o mecanismo mais reivindicado pelos professores da rede estadual foi a eleição de diretor. De acordo com Erasto Mendonça (2001), a eleição de diretores foi o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação. Anteriormente os diretores eram escolhidos pelo executivo. No entanto, ainda há estados que não colocaram a obrigatoriedade na eleição para diretor<sup>4</sup>.

Logo em seguida, na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, foi garantida a constituição dos Conselhos Escolares como principal órgão de representação da comunidade. Outra medida, também muito importante e muito reivindicada, foi a autonomia da escola, que passou a fazer parte do processo de democratização da gestão escolar, avançando em termos de abertura das instituições públicas.

Essas medidas foram regulamentadas por leis, o processo de embates para a formulação dessas leis é o foco desta pesquisa. No entanto, antes de traçar as diretrizes do trabalho, convém destacar o interesse pelo objeto pesquisado.

Iniciei minha trajetória profissional em escolas estaduais, como professora dos anos iniciais e da educação infantil. Como professora, percebi que muitos de meus colegas não consideravam importante a luta política; acreditavam que a categoria já tinha reivindicado tudo o que poderia, conseguindo alguns feitos e desistindo de outros. Esse contexto de desmobilização incentivou-me a buscar

---

<sup>4</sup> Como exemplo, temos a rede estadual de ensino de São Paulo que realiza concurso para o cargo de diretor.

informações sobre os acontecimentos que fizeram com que esses professores ficassem desmotivados.

Com isso, iniciei um Curso de Especialização em Gestão da Educação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. No decorrer desse curso, fui convidada a assumir o cargo de coordenadora pedagógica da escola em que eu lecionava. Para mim, foi um grande desafio: participar da gestão da escola, buscando levar estímulos aos professores tanto na parte pedagógica quanto na parte política.

Diante desses fatos, iniciei meus estudos sobre o tema gestão democrática da educação. Percebi que era um tema polêmico dentro da escola pública, pois ainda existem posicionamentos diferentes, e muitos desses professores não obtinham argumentos nem esclarecimentos sobre os reais acontecimentos. Este fato acabou instigando-me, o que me levou ao objeto de pesquisa: a trajetória de construção da gestão democrática na rede estadual do Rio Grande do Sul.

A relevância deste estudo dá-se principalmente por existir uma lacuna sobre o tema na rede estadual<sup>5</sup>, contribuindo para o debate sobre a gestão democrática. Apesar de uma grande parcela da comunidade escolar ter participado de todo este processo, boa parte ficou de fora e desconhece o tema por diferentes fatores<sup>6</sup>. Mesmo uma década após a Lei 10.576 de 1995, ainda existe o desconhecimento dos mecanismos que amparam a gestão democrática da educação dentro da instituição escolar.

Nesse aspecto, as razões que confirmaram a realização desta pesquisa decorreram da observação dos tensionamentos do poder executivo com as entidades ligadas à educação. Constatou-se que a Assembléia Legislativa foi o campo de disputa política, havendo muitos avanços, porém muitos limites também. Com isso, surge a necessidade de uma sistematização dos fatos ocorridos e dos embates que construíram a gestão democrática na rede estadual.

No decorrer da pesquisa, a partir dos dados coletados e do aprofundamento teórico que embasou a investigação, alguns questionamentos foram provocados:

---

<sup>5</sup> Os estudos encontrados sobre o tema seriam o de Maria Elizabete Mousquer (2003) e Maria Fani Scheibel (2002).

<sup>6</sup> No caso desta pesquisa, esses fatores não farão parte do estudo.

- A partir das transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram no Rio Grande do Sul nos últimos dezessete anos (1985 – 2001), quais foram os principais embates sobre o tema gestão democrática da educação?
- Como estes embates se materializaram em políticas de gestão democrática da educação?
- Quais foram os seus avanços e limites?

O período a ser investigado foi determinado pela promulgação da primeira lei que regulamentou a eleição para diretor em escolas públicas estaduais (Lei 8.025/85) e pela última alteração da Lei de gestão democrática da rede estadual (Lei 11.195/01). Por isso, a escolha de iniciar o estudo em 1985, finalizando em 2001.

A partir dos questionamentos levantados, foram estabelecidos os seguintes objetivos para a pesquisa:

- Analisar a correlação de forças existente em todo o processo de construção da gestão democrática no Rio Grande do Sul, seus sujeitos e seus embates.
- Analisar o processo de construção da gestão democrática na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, levando em consideração as reivindicações dos setores educacionais e as políticas instituídas no período a ser pesquisado.
- Analisar a implantação de políticas neoliberais no decorrer dos anos 1990 e seus impactos na gestão da educação na rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Sul.
- Caracterizar as políticas educacionais voltadas para a gestão da educação e contidas nos diferentes programas de governo para o estado do Rio Grande do Sul.

Antes de tudo, é necessário exprimir a concepção de método utilizada nesta dissertação:

Admite-se a existência de um método quando se segue determinado “caminho”, uma trajetória teórica, buscando atingir um fim antecipadamente colocado, em geral o exame de certo objeto. Qualquer método se opõe ao mero acaso, porque o método representa, sobretudo,

uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto coerente de leis, categorias e conceitos. Um método consiste num “caminho” que pode levar a outros “caminhos”, alcançando o fim proposto e também vários fins não indicados, certamente inatingíveis por meio do acaso (VIEIRA, 1992, p.29).

Evaldo Vieira (1992) afirma que método é um caminho, um conjunto de conceitos utilizados para a análise de um objeto. A escolha de um método é um fator relevante, pois “métodos distintos acarretam diferentes entendimentos [...]” (Idem, p.29) sobre o problema investigado. Portanto, pressupõe-se que o caminho percorrido pelas análises provém dos conceitos utilizados na pesquisa, e, portanto, se os conceitos forem modificados, outros caminhos serão indicados.

Considerando que as teorias com as quais trabalhamos revelam a nossa maneira de apreciar o mundo, esta pesquisa embasou-se no método histórico-dialético que, de acordo com Augusto Triviños (2001, p.50), fundamenta-se “[...] nas contradições que apresentam os fenômenos [...] cujos aspectos orientadores se dirigem, especialmente, aos elementos contraditórios que possam apresentar os fenômenos em foco”.

Nesta perspectiva, para a coleta de dados, utilizei entrevistas semi-estruturadas, buscando fazer “[...] um estudo exploratório da problemática da existência do entrevistado” (Idem, p.37). As entrevistas foram realizadas durante a construção do objeto de pesquisa. Foi utilizado um total de onze entrevistas entre representantes de entidades ligadas à educação e secretários de educação do período pesquisado. Para a realização das entrevistas, foi usado um Termo de Consentimento Informado, em que os entrevistados concordaram que seus nomes fossem utilizados em trabalhos científicos.

Como representantes, foram entrevistados José Clóvis de Azevedo (Conselheiro do CPERS/Sindicato na década de 1980), Neiva Lazzarotto (representante do CPERS/Sindicato na Comissão Paritária de discussão do texto legal de gestão democrática da educação), Maria Beatriz Luce (Presidente do Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública), Inajara Ferreira (Representante da Secretaria de Educação na Comissão Paritária de discussão do texto legal de gestão democrática da educação), Marlene Schuck (técnica da Secretaria de

Educação), Raul Gomes de Oliveira Filho (ex-presidente da ACPM/Federação e participante da Comissão Paritária para discussão do texto legal de gestão democrática da educação), Antônio Carlos Fallavena (ex-presidente da ACPM/Federação), Aquilino Girardi (atual presidente da Associação dos Administradores de Educação do Rio Grande do Sul – ADERGS), Neuza Canabarro (Secretária de Educação do Governo Alceu Collares), Iara Wortmann (Secretária de Educação do Governo Sinval Guazzelli e do Governo Antônio Britto) e Lúcia Camini (Secretária de Educação do Governo Olívio Dutra).

Não consegui entrar em contato com o secretário de educação do governo Jair Soares. Nem todas as entrevistas foram realizadas por mim; utilizei-me de algumas entrevistas já realizadas pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para as análises que se procedem.

Acreditando na “realidade como um processo, em movimento, em transformação, contraditório” (TRIVIÑOS, 2001, p.49), além de entrevistas, utilizei também a análise de documentos, como Projetos de Leis (PL Nº 410/95, PL Nº 172/99 e PL Nº 171/01), a legislação que regulamenta a gestão democrática da educação na rede estadual do Rio Grande do Sul, as Atas de Comissões para a discussão do texto legal, Programas de governo, jornais do CPERS/Sindicato, Relatórios de governo, entre outros.

Esta pesquisa, sendo de natureza qualitativa, analisou as informações coletadas no desenvolvimento do processo de investigação, admitindo um certo grau de flexibilidade da mesma. Augusto Triviños (2001, p.93) afirma que, no desenvolvimento da pesquisa, podem-se levantar outras hipóteses “surgidas das respostas, atitudes ou dos comportamentos dos sujeitos que participam na pesquisa”.

Para a pesquisa, foram levadas em consideração a descrição, análise e compreensão “não só imediata, mas também mediata do fenômeno” (Idem, p.94). Portanto, buscou-se analisar a totalidade histórico-concreta da realidade, trazendo as propriedades imediatas e secundárias, tendo como objetivo,

[...] sobretudo, destacar as transformações que tem sofrido o fenômeno em seu desenvolvimento; não exclusivamente essas transformações, mas também as que possam possivelmente produzir-se dadas determinadas condições que os resultados da pesquisa mostram que têm perspectivas de acontecer (TRIVIÑOS, 2001, p.102).

Por isso, se procurou analisar o resultado do desenvolvimento histórico do conhecimento e da prática social relacionada com a gestão democrática da educação, embasando-se em propriedades como a “luta dos contrários” (Ibidem). Esta luta resulta processos de desenvolvimento, regressão e movimento circular, onde “[...] o novo significa um novo objeto [...]; porém o novo tem muitas propriedades do antigo fenômeno [...]” (TRIVIÑOS, 2001, p.120).

O texto é estruturado por três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, apresento os conceitos de Educação, Estado, Democracia, Política Social e Política Educacional que embasaram a pesquisa. Faço referências à crise no capitalismo e às suas relações com a reforma do Estado e da administração pública. Com isso, discuto a interferência destas reformas nas políticas sociais, mais precisamente nas políticas voltadas para a gestão da educação.

No segundo capítulo, descrevo as diferentes concepções de gestão da educação e as suas influências na escola pública, detendo-me mais especificamente nas concepções de gestão democrática e nos mecanismos que a sustentam. Neste capítulo, há referências sobre o desenvolvimento das reivindicações da sociedade em prol de uma educação democrática; com isso, percebemos os movimentos que se formaram e as suas concepções de gestão democrática.

Há uma revisão sobre os processos de construção que tratam da gestão democrática na educação na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Plano Nacional de Educação de 2001.

Além destes processos, são apresentados documentos educacionais do governo federal e do Banco Mundial de modo a explicitar suas tendências, tanto na década de 1980, como na década de 1990. A descrição do cenário educacional do período a ser pesquisado é fundamental para o entendimento deste processo de construção da gestão democrática, mostrando as interferências causadas pela economia. Segundo Evaldo Vieira (1992), a política social está intimamente relacionada com a política econômica.

No terceiro capítulo, faço a descrição dos dados coletados e a sistematização dos mesmos. Nesta sistematização, busco revelar os embates e as contradições contidas neste processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, mostrando as influências das políticas educacionais do governo federal nas políticas educacionais gaúchas.

Nas considerações finais da pesquisa, resgatam-se os elementos desenvolvidos nos capítulos anteriores, relacionando-os, procurando inicialmente confirmar ou refutar a hipótese construída no princípio da pesquisa que foi:

- Na década de 1980 e 1990 ocorreram muitos embates entre as forças políticas e sociais na busca pela gestão democrática da educação. Com isso, surgiram concepções diferentes de gestão educacional, uma de cunho democrático, advinda das reivindicações dos movimentos sociais vinculados à educação, e outra de cunho neoliberal vinculada às propostas dos organismos internacionais. Estas concepções influenciaram os projetos governamentais que, por sua vez, foram implementados na rede estadual de ensino do RS.

Busca-se explicitar as conclusões sobre os dados coletados, assim como os limites encontrados, indicando novas investigações. Estas considerações finais sintetizam o trabalho, sendo um espaço para uma reflexão crítica sobre a gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

## 1 ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS, DEMOCRACIA E GESTÃO

O presente capítulo contextualiza o tema da pesquisa, traz as referências teóricas e uma interpretação de seus conceitos. Esta dissertação enfoca a trajetória da gestão democrática na rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Sul de 1985 – 2001, suas contradições, seus limites e avanços.

As análises iniciam-se no período da “Nova República” (FERNANDES, 1986) ou na fase de transição democrática que, segundo Atilio Boron (1994, p.07), foi acompanhada por um “saúdavel ressurgimento do interesse em discutir a rica multiplicidade de significados contidos na proposta democrática”. Com isso, conheceremos os contextos nos quais a proposta democrática foi gerida, destacando a área da educação.

Segundo Maria da Glória Gohn (1995),

Em síntese, podemos dizer que as ações coletivas nos anos 70 e 80, no Brasil, foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização do país, pela crença no poder [...] da participação popular, pelo desejo de democratização dos órgãos, das coisas e das causas públicas, pela vontade de se construir algo a partir de ações que envolviam os interesses imediatos dos indivíduos e grupos (GOHN, 1995, p.203).

Posteriormente, a década de 1990, período inicial das políticas neoliberais no Brasil, inseriu uma lógica mercantil a tudo, obtendo também reflexos nas diferentes políticas sociais. É nesse período que a concepção de gestão das instituições públicas é repensada e re-contextualizada.

A análise do longo período histórico (dezesesseis anos) que a presente pesquisa aborda, tem por suporte os conceitos enumerados a seguir: Educação, Democracia, Estado, Políticas Sociais, Políticas Educacionais e Gestão Pública, bem como as suas inter-relações.

### **1.1 Discutindo conceitos básicos: Educação, Democracia, Estado, Política Social e Política Educacional.**

Discorrer sobre gestão democrática da educação nos remete a alguns conceitos básicos para obtermos um melhor entendimento da trajetória percorrida pelo tema. Educação, Democracia, Estado, Política Social e Política Educacional se inter-relacionam de tal maneira que é relevante iniciar esta dissertação deixando claro quais as concepções utilizadas.

Entendemos que o Estado “[...] retrata uma relação de dominação dos homens sobre os homens, baseada na força. Esta força se manifesta mais comumente através da imperatividade da lei” (VIEIRA, 1992, p.20). A obrigatoriedade da lei, conforme o autor (1992), origina-se de um Estado de direito, e, portanto, este Estado constitui-se por princípios básicos, como o domínio da lei, a divisão dos poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

Para o autor, um Estado de direito democrático requer o princípio da soberania popular, ou seja, Estado e governo necessitam da legitimidade popular. Por isso, “[...] o Estado de direito impõe a condição de que a lei se origine de um órgão popular representativo, que expresse a vontade geral” (VIEIRA, 1992, p.20). Conseqüentemente esta lei deve relacionar-se e estar subordinada a uma Constituição (Idem, p.09). Para Evaldo Vieira, o que sustenta o Estado de direito é a sociedade democrática.

Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto real participação deles nos rendimentos da produção (VIEIRA, 1992, p.13).

Esta sociedade democrática é possível a partir de uma educação que permita uma experiência cidadã. Como pensar na formação de cidadãos em uma instituição educacional hierarquizada, vertical e autoritária? A gestão democrática da escola e da educação é de grande importância neste contexto de preparação para a cidadania ou para a constituição de uma sociedade com maior justiça social e menos desigualdades.

Atilio Boron (1994) nos mostra que a transição democrática estimulou a sociedade civil a iniciar um processo de discussão dos significados contidos na proposta democrática. Segundo o autor, existem duas concepções de democracia.

A primeira, concebida pelos representantes das posições neoconservadoras, acredita que “a democracia é um projeto que se esgota na ‘normalização’ das instituições políticas” (BORON, 1994, p.07). Com isso, a democracia reduz-se à institucionalização de um sistema de regras do jogo político, abstraindo seus conteúdos éticos e os antagonismos sociais, depositando seus problemas na governabilidade e na eficácia administrativa (Ibidem).

A segunda concebe a democracia como um projeto indivisível, possuindo duas exigências. A primeira exigência seria a criação de um conjunto de regras do jogo político com o objetivo de “[...] institucionalizar – e provisoriamente resolver – os antagonismos sociais e chegar a resultados ‘incertos’, isto é, nem sempre necessariamente favoráveis aos interesses das classes dominantes” (BORON, 1994, p. 08). A segunda exigência seria a articulação entre a igualdade concreta dos produtores de idéias, de leis, de bens materiais, etc. e a liberdade efetiva dos cidadãos, na qual se deriva “[...] uma proposta de reforma social que suprima as flagrantes injustiças do capitalismo [...]” (Idem, p.09).

Diante destas concepções de democracia, Atilio Boron afirma que, na América do Sul, nunca existiu uma democracia genuína. José Nun (1989, apud BORON, 1994, p.09) discute a dimensão prática destas concepções de democracia.

Acontece que uma coisa é conceber a democracia como um método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal, e outra bem distinta imaginá-la como uma forma de vida, como um modo cotidiano de relação entre homens e mulheres que orienta e que regula o conjunto das atividades de uma comunidade. Estou aludindo ao contraste entre uma democracia governada e uma democracia governante, isto é, genuína (NUN, 1989, apud BORON, 1994, p.09).

Segundo o autor, a primeira concepção de democracia seria uma *democracia governada*, ou seja, um método de governo ou uma “engenharia política [...] o desenho e funcionamento das instituições ‘públicas’” (BORON, 1994,

p.09), já a segunda concepção seria uma *democracia governante* genuína, onde as relações humanas se diferem.

Para Vitor Paro, a democracia não deve ser vista apenas pela sua conotação etimológica (“governo do povo”) ou pelo conceito formal de “vontade da maioria”, mas pelo “[...] seu significado mais amplo e atual de mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas [...]” (2001, p.10).

Neste sentido, a gestão democrática da educação configura-se como uma importante política social. Para que esta política se efetive, devemos formular uma legislação que a regule, que determine como esta gestão democrática funcionará na prática. Esta legislação é o resultado da pressão popular, advinda de muitos embates entre as forças sociais, pois se origina de um órgão que representa os diferentes setores da sociedade.

Evaldo Vieira (1992, p.13) afirma, que “no Brasil, ele [o Estado de Direito] é débil ao enfrentar a voragem dos que, por um ou outro motivo, acabam desrespeitando as regras do jogo político”. Ao invés da real participação, o que temos é uma participação formal imaginária ou passiva.

Neste contexto, falar em uma gestão da educação participativa ou democrática remete-nos a uma concepção de Política Social. Logo, concordamos com a concepção de Política Social sistematizada por José Germano, que, baseando-se nas idéias de Evaldo Vieira, afirma:

[...] a política social [...] consiste numa estratégia utilizada pelo Estado, voltada para o chamado desenvolvimento econômico com o objetivo de interferir na correlação de forças sociais que se defrontam em determinado contexto histórico. Ela expressa, de certa maneira, as relações entre Estado e Economia, demonstrando, por conseguinte, a existência de uma unidade entre política econômica e política social (GERMANO, 1992, p.21-22).

Desta forma, a política social é uma estratégia que atende parte da população, originando-se da busca, por parte do governo, pela sua legitimidade social, aceitando aquelas reivindicações populares que são do seu interesse. A

política social está agregada à política econômica, exprimindo, conforme José Germano (1992, p.22), “mudanças nas relações entre as classes sociais ou relações entre os distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe”.

O autor ainda fala que, embora tais políticas sejam estabelecidas em função da acumulação do capital, especialmente a política social, não se derivam exclusivamente da vontade dos capitalistas e da tecnocracia. Apoiando-se nas idéias de Marx, José Germano (1992) defende que a política social é uma “síntese de múltiplas determinações que, no caso da política educacional, se corporifica através de um conjunto de relações sociais pertinentes ao aparelho de ensino”, por vezes atendendo às necessidades e demandas das classes populares, como também aliviando as tensões e conflitos.

Sobre esta problemática, Evaldo Vieira (1997) descreve a trajetória das políticas sociais no Brasil no último século. O primeiro período, conhecido como o “controle da política”, corresponde à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista; o segundo período, conhecido como “política de controle”, é relativo à ditadura militar até o período constituinte em 1988; e o terceiro, denominado de “políticas sociais sem direitos sociais”, acontece a partir da Constituição de 1988.

A idéia de gestão democrática foi construída no segundo período, chamado “política de controle”; porém, ela só se transformou em política no terceiro período, o de “políticas sociais sem direitos sociais”. No caso da política de gestão democrática, o Estado atendeu às demandas da década de 1980, atenuando os conflitos existentes no período.

Para Evaldo Vieira (1992), não tem havido política social desligada dos reclamos populares.

Os direitos sociais significam, antes de mais nada, a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política (VIEIRA, 1992, p.23).

A gestão democrática da educação foi uma bandeira pertencente aos movimentos sociais vinculados à educação a partir de 1980. Somente no final da década de 1980, obtivemos a sua legalização em âmbito nacional por meio da Constituição Federal de 1988. Neste sentido, o estado do Rio Grande do Sul se configura na vanguarda, tendo promulgado a primeira legislação sobre o tema em 1985. A partir da década de 1990, o que ocorre é um movimento de ressignificação da gestão democrática, objetivando enquadrar-se no modelo difundido pelos organismos internacionais e pelas correntes do novo padrão de gestão pública.

A lei, além de provir sempre de um órgão representativo da sociedade, deverá também expressar a vontade geral da sociedade. O desenvolvimento do processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul demonstra o movimento da sociedade civil organizada na busca pelo atendimento aos seus anseios. Houve pressão da comunidade escolar, porém nem sempre as idéias destes setores prevaleceram no texto legal, havendo muitos embates na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Diante destes fatos é necessário colocar que

A democracia não constitui um estágio, ela constitui um processo. 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. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. [...] Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democráticas elas são. O Estado e o governo sofrem processo de democratização ou de antidemocratização. Quanto menos interesses coletivos, quanto menos coletivização existe nas decisões e, portanto, quanto mais particularização nas decisões, menos democrático ou nada democrático é o governo (VIEIRA, 2001, p.14).

Quanto mais coletivas forem as decisões, maior a soberania popular; no entanto, se a decisão for pautada pela individualidade, menos legitimidade social terá. A presente pesquisa irá abordar como aconteceram essas decisões em relação à política de gestão democrática da educação na rede estadual, suas discussões, contrastando com a apresentação de propostas diferenciadas.

Vivemos em um sistema capitalista extremamente desigual, em que há uma classe social mais beneficiada que outras. Diante desta constatação, é necessário a identificação das forças sociais, suas relações e seus embates na construção de uma política pública de gestão democrática. Com isso, desvelaremos as concepções inseridas no posicionamento de cada sujeito social.

Evaldo Vieira (1992, p.21) afirma que “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação [...] de capital”. Por isso, há a necessidade da análise do campo social e econômico em cada período contextualizado, pois assim visualizaremos as dificuldades de cada período, construindo um estudo mais denso, voltando ao “trajeto percorrido, desde a gestação até a eventual execução” (Idem, p.25) e, acima de tudo, levando em consideração todos os fatores na construção das políticas educacionais, visando à gestão democrática da educação.

Para podermos discutir sobre educação, devemos antes de tudo pensar em que tipo de ser humano se acredita e se quer construir com esta educação. Acreditar em uma concepção de ser humano como sujeito histórico que age, que pensa, ou seja, que faz a história, exige, segundo Vitor Paro (2001), que se considere as relações entre cidadania, democracia e educação. Estas relações se dão em tal reciprocidade e imbricação que cada um dos termos contém necessariamente os demais.

Para a formação deste “ser humano histórico”, a educação deve ser compreendida como a apropriação do saber historicamente produzido; ela é o recurso que as sociedades dispõem para a produção cultural da humanidade (PARO, 2001). É por meio dela que obteremos a transformação social, construindo conhecimentos, atitudes e valores que formem sujeitos críticos, solidários, éticos e participativos.

A democracia, para Vitor Paro (2001, p.11), não pode ser imaginada sem a atualização histórico-cultural dos cidadãos proporcionada pela educação, pois ela mesma é construída historicamente. Com isso, o autor acredita que “[...] a

verdadeira educação deve ser necessariamente democrática posto que, por seu caráter histórico, supõe a relação entre sujeitos autônomos [...]” (Ibidem), ou seja, cidadãos.

A partir desta concepção, Clélia Martins fala sobre o significado da Política Educacional:

[...] a política educacional, muito mais que um rol de metas e planos setoriais, é um processo complexo que não se esgota em programas de governo, mas está presente e atua na subjetividade humana. Ao tratar de educação, que deve ser transmitida de geração a geração, a política educacional está interferindo no corpo de regras sociais constituintes da moralidade de um grupo, podendo assim incluir ou excluir valores e acaba delimitando o próprio processo de formação subjetiva do ser humano, que envolve os sentimentos e as disposições emocionais que vão regular a sua conduta (MARTINS, 1993, p.11-12).

Conforme a autora, a política educacional relaciona-se diretamente com o contexto e a organização política de cada sociedade. Se a cultura de um povo é democrática, provavelmente sua política educacional irá acatar as sugestões e anseios da população; no entanto, em um contexto autoritário, provavelmente sua política educacional também o será.

Portanto, se acreditamos em uma educação baseada na democracia, para a constituição de sujeitos atuantes na sociedade, devemos insistir em políticas educacionais que propaguem este valor. A autora mostra que, muito mais que objetivos e planos, a política educacional atua na formação do ser humano, condicionando sua conduta. Daí a necessidade de uma reflexão sobre estes conceitos.

## **1.2 Nova República e Democracia**

Atilio Boron (1994, p. 11) demonstra que, na América Latina, a democracia nos anos 1980 foi “depositária de todo o messianismo e o desespero gerados pelas ditaduras”, sendo interpretada erroneamente como a derrota da economia nas mãos da política. “Deste modo, a democracia recuperava sua ‘dignidade’ às custas de um arriscado e efêmero desprezo dos fatores econômicos [...]” (Ibidem).

Para os nossos governantes, a redemocratização bastava para sanar os problemas estruturais do capitalismo (BORON, 1994, p. 12).

Esta fase de redemocratização do país foi marcada por uma piora das condições de vida da população. Contudo, a conquista mais importante deste período foi que as lutas populares foram fundamentadas em aspirações democráticas, ou seja, pela justiça e igualdade social. Estas lutas populares conseguiram mobilizar diferentes setores da sociedade civil na luta pela abertura política e na recuperação da democracia.

A crise da ditadura, segundo Florestan Fernandes (1986, p.10), “[...] constitui uma chave para a descrição e a interpretação do que está morrendo no Brasil, tanto quanto do que está nascendo”. Com isso, o Brasil inicia um período de transição do regime militar (autoritário) para um regime democrático.

A ditadura foi um meio de impedir que a revolução nacional e democrática interferisse “negativamente” na eclosão do capitalismo monopolista; manter o máximo de ditadura possível, quando esta poderia ser reduzida a pó de traque é, por sua vez, uma forma de “segurar” a revolução nacional e democrática montante, de garantir ritmos lentos, graduais e seguros de *transição política*. [...] Uma ditadura em crise, que logra determinar o que vem depois, assegurando a seus pares e a seus aliados uma *transição* e conferindo-lhe um teor especificamente *político*, é uma ditadura semigloriosa, que amarga uma derrota com sabor de vitória (FERNANDES, 1986, p.10-11).

O autor denomina o *mudancismo* como condutor deste processo, ou seja, apesar da abertura política, o que aconteceu foi o não rompimento das composições que geraram primeiro a ditadura e, em seguida, a transição conservadora. Este movimento de “pacto pelo alto<sup>7</sup>” foi o que sempre determinou a história brasileira, e esta transferência de poder “converteu-se numa troca de nomes” (FERNANDES, 1986).

Este mudancismo foi caracterizado na luta pela redemocratização, na campanha das “Diretas já” em 1984. A partir de 1985, com o primeiro governo civil pós-ditadura, eleito por meio de eleições indiretas, o Brasil iniciava um outro período, denominado de “Nova República” (FERNANDES, 1986). A “Nova

---

<sup>7</sup> Seriam pactos conciliatórios dos grupos do poder (FERNANDES, 1986).

República” não rompeu com o passado remoto ou recente e também não combateu de frente a ditadura; ao contrário, contornou-a e prolongou-a .

O governo sucessor à ditadura “nasce marcado por sua ineficiência e impotência” (*Idem*, p.20). Em 1984 foram realizadas as eleições indiretas para a presidência da república, em que o candidato Tancredo Neves do PMDB foi eleito pelo Colégio Eleitoral. No entanto, em 15 de março de 1985, quem toma posse é o vice-presidente José Sarney<sup>8</sup>, do então PDS.

O novo governo confunde cooptação com democracia, quer agradar o grande capital, mas não pode fazê-lo sem acabar com as empresas estatais e semi-estatais, transferindo-as para o setor privado (*Ibidem*). Florestan Fernandes (1986), referindo-se à busca por um falso consenso, caracterizou o novo governo da seguinte maneira:

No lugar de uma ditadura unificada pelo fuzil contra-revolucionário, temos uma miríade de pequenas ditaduras, zelosas pela consolidação de absolutismos nanicos desarticulados entre si. [...] ao mesmo tempo em que busca alargar a sua base social de sustentação política, o governo compele os estratos mais ou menos conservadores da burguesia a procurar nele o seu eixo privilegiado de equilíbrio político. Nesse sentido, o atual governo não é o oposto da ditadura, mas a sua reprodução fragmentada e compartimentada (FERNANDES, 1986, p.29).

De acordo com Florestan Fernandes (1986, p.22), o movimento das diretas “[...] forneceu uma radiografia política da sociedade brasileira”; com isso, os conservadores descobriram que a “[...] inquietação social campeava mais solta e mais forte que em 1964” (*Ibidem*). O movimento pelas diretas e a Constituinte ressuscita a paranóia da revolução social; isso tudo culmina, segundo Florestan Fernandes (1986), em um “Frankenstein”, que seria uma montagem política e ideológica de uma falsa vitória do povo brasileiro pela democracia.

A “Nova República” surge com melhores expectativas em relação à reestruturação da situação econômica, política e social brasileira. No entanto, a crise perdura, sem ganhos para o social. De acordo com Emir Sader (2003, p.137)

---

<sup>8</sup> “Saído das fileiras do PDS, partido fiel à ditadura, no ano anterior (1984) votara contra a emenda que propunha restabelecer as eleições diretas” (ARANHA, 1996, p.217). José Sarney acabou tomando posse, pois Tancredo Neves, internado em um hospital de Brasília um dia antes da sua posse com fortes dores abdominais, veio a falecer em 21 de abril de 1985.

“[...] representou a hegemonia de um novo consenso [...] o consenso da democratização política e o do combate ao *déficit* social deixado por um crescimento econômico que havia feito expandir a economia, mas não havia distribuído renda”.

Conforme o autor, este novo consenso advinha da nova esquerda, que congregava:

“[...] uma ampla gama de setores com um potencial anticapitalista, mas apostando fortemente na democratização do país, à qual pretendiam aportar uma dimensão fortemente social e popular” (SADER, 2003, p.146).

Esta nova esquerda se organizou basicamente em sindicatos e partidos políticos (como exemplo, podemos citar o Partido dos Trabalhadores), propondo políticas democráticas para o Estado, combatendo a exclusão social, participando da correlação de forças da época. Nesse sentido, as propostas democráticas, em relação à gestão, estariam baseadas no controle social da administração das instituições públicas por meio de Conselhos ou Colegiados formados pelos diferentes setores da comunidade<sup>9</sup>, valorizando a transparência, a descentralização, a autonomia e a participação. Para Evaldo Vieira (2001, p.14), “como forma de ação democrática, o controle social da administração pública representa um dos elementos mais importantes da democracia”.

Conforme Francisco de Oliveira (1995), esta gestão democrática assinala uma reflexão e uma prática que partem da nova capacidade da sociedade entrar em diálogo com o governo, sob suas várias formas. Essas propostas desenvolveriam um controle social do Estado através dos tensionamentos entre sociedade civil e Estado, gerando a democracia, a construção e vivência da cidadania e a participação popular.

---

<sup>9</sup> No Brasil, no final da década de 1980, já existiam experiências de gestão democrática das instituições públicas, principalmente em âmbito municipal. Um exemplo importante seria a Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS.

### 1.3 Redefinição do papel do Estado e gestão pública

Segundo István Mészáros (2004), o capital, mesmo sendo um sistema totalizante, não se isentou das crises; porém, elas sempre foram vistas como sendo conjunturais, regulares, apresentando períodos de crescimento e “decréscimo”<sup>10</sup>. Desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o sistema assumiu uma crise que se mostrou permanente, “cumulativa, endêmica, crônica, com a perspectiva de uma profunda crise estrutural” (ANTUNES, 2003), em que se passaram mais de trinta anos sem indícios de superação.

O início dessa crise acontece após um período de grande acúmulo de capital, o período pós-guerra, mais conhecido como o Estado de bem-estar social<sup>11</sup>, nos países desenvolvidos, e o Estado desenvolvimentista<sup>12</sup>, nos países do terceiro mundo. Segundo David Harvey (1989), as características demonstradas pelo Estado de bem-estar social são o controle dos ciclos econômicos, o direcionamento de políticas para o investimento público, a seguridade social, a assistência médica, a educação e a habitação, portanto um Estado de direitos.

Para David Harvey (1989, p.133), este Estado deveria garantir no mínimo

“[...] alguma espécie de salário social adequado para todos ou engajar-se em políticas redistributivas ou ações legais que remediasses ativamente as desigualdades, combatesses o relativo empobrecimento e a exclusão das minorias”.

É importante frisar que o Estado de bem-estar social não se concretizou da mesma forma em todos os países, a exemplo da América Latina, que não conseguiu implementar a maioria dessas políticas.

Este antigo modelo de intervenção estatal obtinha três dimensões: econômica, social e política, todas interligadas (ABRÚCIO, 1999). A parte

---

<sup>10</sup> István Mészáros em Conferência proferida no lançamento do manifesto ATTAC Porto Alegre em 2004.

<sup>11</sup> É um modelo de Estado desenvolvido na Europa e nos Estados Unidos no pós-guerra, conhecido também como *Welfare State* que tinha como estratégias administrativas planificar e fazer intervenções estatais na economia para estabilizar o capitalismo. Este modelo tinha como expoente o economista John Maynard Keynes.

<sup>12</sup> Ver SADER, Emir. *A vingança da História*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

econômica se caracterizava pela intervenção estatal na economia (Keynesiana); a dimensão social ou *Welfare State* era caracterizado pela implementação de diversas políticas públicas na área da educação, saúde, previdência social, habitação, etc, garantindo assim as necessidades básicas da população; a dimensão política ou administrativa caracterizava-se pelo modelo burocrático weberiano, “[...] ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental” (ABRÚCIO, 1999, p.175).

Com a expansão da crise do capital, começaram a surgir sinais de um quadro crítico para este período. Segundo Ricardo Antunes (2003), estes sinais se materializavam pela queda na taxa de lucro (devido à superprodução), pelo esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista<sup>13</sup>, pela hipertrofia da esfera financeira (com o desprendimento do capital do setor produtivo e o aumento do capital volátil), pela concentração de capital via fusão de empresas (transnacionais), pela crise dos mecanismos do Estado de bem-estar social (resultando em crise fiscal com a necessidade de diminuição dos gastos públicos), e, por fim, pelo aumento de privatizações (desregulamentação e flexibilização do processo produtivo).

Todo este quadro estabeleceu uma mudança radical no processo de acumulação de capital, dando passagem, segundo David Harvey (1989), para a “acumulação flexível”. Na era da acumulação flexível, o que não faltaram foram soluções para sanar a crise, desde a flexibilização dos mercados de trabalho até a desregulamentação do setor financeiro (HARVEY, 1989), passando conseqüentemente pelas diferentes propostas de administração pública.

Segundo Theresa Adrião (2001, p.12), “o novo padrão de acumulação seria antes uma resposta do capital financeiro à crise do que uma resposta do tradicional capital produtivo”. Sendo assim, a resposta estava sendo dada aos financiadores das dívidas e do crédito, ou seja, a quem realmente interessava, devido à relevância do capital fictício na composição das economias públicas e privadas (*Ibidem*).

---

<sup>13</sup> Segundo Ricardo Antunes (2003, p.36), este padrão de acumulação “baseava-se na produção em massa de mercadorias, que se estruturava a partir de uma produção mais *homogeneizada* e enormemente *verticalizada*”.

Neste novo modelo de acumulação, o Estado teria como função regular as atividades do capital corporativo em prol da nação, criando um bom clima de negócios, com o objetivo de contenção da “fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas” (HARVEY, 1989, p.160), ou seja, para países mais abertos ao capital internacional, que apresentassem uma economia mais estável.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem de setor produtivo estatal [...] (ANTUNES, 2003, p.31).

Como estratégias<sup>14</sup> para a superação dessa crise surgiram a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, a globalização e a terceira via (PERONI, 2003). Para esta pesquisa, irei deter-me no neoliberalismo e na terceira via, pois, neste trabalho, os principais conceitos instituídos na gestão pública decorrem destas correntes de pensamento, como veremos a seguir.

Nesse momento histórico, segundo Vera Peroni (2003, p.26), há a necessidade “de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo<sup>15</sup> é a ideologia própria desta fase do capitalismo”.

Para esta ideologia, o principal inimigo era visualizado no Estado de bem-estar social e nas centrais sindicais, pois estes organismos faziam com que o Estado investisse em áreas sem perspectivas de retorno, impondo despesas desnecessárias. Para os países em desenvolvimento, esta corrente de pensamento realizou algumas adaptações; sendo assim, o inimigo se encontraria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas que desperdiçavam recursos públicos.

---

<sup>14</sup> Ver Vera Peroni (2003) e Theresa Adrião & Vera Peroni (2005).

<sup>15</sup> É uma corrente de pensamento liderada por Friedrich Von Hayek e sistematizada em seu livro “O caminho da servidão” (1944). Segundo Vera Peroni (2003, p. 27), no período pós-guerra, “[...] Hayek, um dos principais expoentes do neoliberalismo, polemizava com Keynes, disputando o debate intelectual e política da época. [...] Keynes venceu naquele contexto, e Hayek só voltou à cena mais tarde com a crise do Estado de bem-estar social”. Existem três grandes escolas neoliberais: a escola austríaca de Friedrich Von Hayek, a escola de Chicago de Milton Friedman e a escola de Virgínia ou Public Choice de James M. Buchanan.

Segundo Reginaldo Moraes (2001, p.28-29), a argumentação neoliberal tem uma estratégia similar à do sermão. Primeiro, desenha um diagnóstico apocalíptico. “Em seguida, prega uma receita salvacionista [...], que sempre é a mesma: libertar o capital dos controles civilizadores que lhe foram impostos [...]”.

Para o neoliberalismo, a *crise encontra-se no Estado*, e, portanto, a solução seria “acabar com este mal”, originando o “Estado mínimo”. Com isso, surgem certas exigências, como privatizar empresas estatais, barrar as interferências estatais nos empreendimentos privados, transferindo para o setor privado as atividades produtivas. O mercado, para os neoliberais, é visto como fonte de criação e somente no mercado a justiça prevalecerá, ganhando o melhor, o mais preparado.

A corrente neoliberal chamada *Public Choice* (escola neoliberal liderada por James M. Buchanan, conhecida também como Escola de Virgínia) entende “[...] que os fenômenos macropolíticos teriam microfundamentos no comportamento individual” (MORAES, 2001, p.45). O objetivo desta escola era o de descobrir como pensamentos diferentes e até divergentes seriam agregados por uma escolha coletiva.

Para a escola de Virgínia existem dois universos: o mercado e o público. O objetivo é tornar as decisões do “não-mercado” mais próximas daquelas do “mercado”. No mercado, os consumidores manifestam suas vontades por meio das cédulas de dinheiro. A apuração destas necessidades e demandas sociais se dá pelo voto corporificado pelo dinheiro; cada indivíduo vota com as “cédulas que dispõe”, “[...] quem não paga... não pega” (MORAES, 2001, p.54), aplicando-se aí o princípio de exclusão.

No entanto, com bens públicos, este princípio não pode ser aplicado de forma eficaz, pois o consumo destes bens não depende do pagamento, e, portanto, as preferências não são reveladas. Nesse caso, não há demanda e sim uma pseudodemanda e um “quase-mercado”. No entendimento desta corrente neoliberal, para revelar as preferências desta pseudodemanda no processo político, teríamos os seguintes mecanismos: o voto, as pressões, os motins, etc.

Cada consumidor vota com um número incerto de cédulas e desse modo determina o que a sociedade vai ser, para onde vai se inclinar a configuração produtiva, isto é, quantos e quais efetivamente virão a ser sapateiros, açougueiros, padeiros, cervejeiros, etc. Compra literal, votação metafórica. No caso dos bens públicos, analogamente, mas invertendo os termos, teríamos um *simulacro* do mercado (uma quase demanda) e um *real* processo de votação (MORAES, 2001, p.56).

O mercado é o mundo das escolhas individuais, onde a preferência revela-se por meio da adesão ou abandono do cliente a um fornecedor. Já a esfera estatal ou o quase-mercado, como os estudiosos desta corrente a denominam, é o mundo das escolhas coletivas, consumidas em comum, portanto [...] as preferências apareceriam sob a forma de programas em disputa numa determinada arena política” (Idem, p.55), por meio do apoio ou o veto a programas políticos.

No caso das políticas sociais, que se encontram no “quase-mercado”, a estratégia a ser utilizada é viabilizar para o cidadão, “[...] aqui já convertido em usuário ou consumidor, a escolha entre fornecedores, criando situações que permitam este tipo de comportamento” (MORAES, 2001, p.58), construindo regras, processos, procedimentos que simulem o mercado na esfera pública.

Outra estratégia do capital para a superação da crise é chamada de terceira via<sup>16</sup>. A terceira via seria uma “nova postura, que procura um caminho alternativo dado pela preservação de um traço social-democrático associado a elementos básicos do neoliberalismo” (ANTUNES, 2003, p.95).

Nascida na Inglaterra, a terceira via é a nova social-democracia de John Maynard Keynes, porém com profundas mudanças realizadas por Tony Blair<sup>17</sup>, respaldado intelectualmente por Anthony Giddens e David Miliband (Ibidem). Para esta corrente, a proposta para a suplantação da crise estaria na reconstrução ou reforma do Estado, pois eles acreditam que o Estado deve tornar-se um

---

<sup>16</sup> Conhecida também por New Labour ou “novo trabalhismo”. Ver Ricardo Antunes (2003, p.95-99) e Anthony Giddens (2001).

<sup>17</sup> A partir de 1994, Tony Blair acirrou um debate em torno da eliminação da cláusula 4 da Constituição Partidária do Labour Party, ou Partido Trabalhista Inglês. Esta cláusula defendia a propriedade comum dos meios de produção. Em substituição a esta cláusula, propôs a propriedade coletiva e a defesa do mercado, ou seja, retirou o vínculo socialista mais forte do Labour Party e passou a defender a economia livre de mercado, unindo-se às idéias neoliberais (ANTUNES, 2003).

administrador competente como uma grande empresa. Para essa administração competente, esta corrente aposta nas parcerias com empresas e com o terceiro setor.

Estas parcerias são vistas como fator de ampliação da democracia e, conseqüentemente, da cidadania. Desta forma, “envolvendo o público”, a administração seria reestruturada, controlando suas metas, decidindo de forma mais flexível com maior participação da sociedade<sup>18</sup>, ou seja, inculcando a lógica empresarial (a competição) nas instituições públicas (GIDDENS, 2001).

De acordo com a premissa de que a crise está no Estado (diagnóstico neoliberal e reafirmado pela terceira via), juntamente com a proposta de reforma deste Estado (sugerido pela terceira via), Fernando Abrúcio (1999) afirma que, a partir do final da década de 1970, instituiu-se, em âmbito mundial, um amplo movimento de reforma da administração pública devido à crise do modelo burocrático. Novos conceitos surgem: administração por objetivos, serviços públicos voltados aos “consumidores”, qualidade total, diferentes formas de descentralização. Todas estas propostas surgem para superar o antigo modelo de organização da administração pública: o burocrático.

Para Fernando Abrúcio (1999), estas alternativas constituem-se em um pluralismo organizacional, pois “[...] percebe-se que uma série de medidas vem sendo tomada em prol da constituição de um modelo pós-burocrático que não é completamente coerente e, ademais, não há uma via única adotada por todas as nações” (ABRÚCIO, 1999, p.174). Vejamos a seguir o caso brasileiro.

### **1.3.1 A década de 1990 e a reforma do Estado no Brasil**

Seguindo as aspirações democráticas da sociedade, as eleições de 1989 foram muito importantes, pois, enquanto no plano internacional as mudanças e os ajustes neoliberais estavam em pleno andamento, no Brasil realizava-se a primeira eleição direta para Presidente da República. Com a vitória de Fernando

---

<sup>18</sup> Portanto, a participação da sociedade iria auxiliar o combate ao declínio cívico no enfraquecimento do senso de solidariedade e no controle do governo, com ênfase na periferia, onde se encontra um maior número de violência e criminalidade (GIDDENS, 2001).

Collor de Mello, iniciou-se um ciclo de reformas sob a égide de políticas neoliberais, com promessas da entrada do Brasil para a modernidade.

A campanha de Fernando Collor pautou-se em promessas de modernização do país, no combate à corrupção e na moralização da administração pública (MENEZES, 2001). Esta modernização viria com a adequação às exigências do receituário neoliberal (PERONI, 2003).

No discurso utilizado por Fernando Collor, estavam presentes as idéias de diminuição do Estado por meio da descentralização de atividades, com o repasse de incumbências para outros níveis do governo (estados e municípios) ou para a iniciativa privada (MENEZES, 2001). Na área da educação, segundo Sofia Lerche Vieira (2000, p.90), surgem vários projetos e propostas, como o *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC*, de setembro de 1990, o *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área da Educação 1991 – 1995*, de dezembro de 1990 e *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*, de fevereiro de 1991.

No entanto, pode-se dizer que esse foi um período de “muito discurso e pouca ação” (VIEIRA,2000), pois vários programas foram lançados, mas poucos se efetivaram. Antes de terminar o seu mandato, a partir de denúncias de corrupção, em meio a pressões populares, Fernando Collor de Mello passou por uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, o que resultou no impedimento do seu mandato, em 1992. Com isso, assume a Presidência da República o seu vice, Itamar Franco.

Em seu governo, Itamar Franco nomeou Fernando Henrique Cardoso para assumir o Ministério da Fazenda. Destacou-se no mandato de Itamar Franco o Plano Real que foi proposto para “solucionar as dificuldades econômicas agravadas pela inflação” (VIEIRA, 2000, p.116). Esse Plano propôs medidas de contenção de gastos públicos, estímulo à privatização e ao aumento de juros, com a abertura à exportação.

O Estado, por sua vez, pressionado pelas taxas estratosféricas de juros e pelo ingresso de capitais especulativos, multiplicou seu endividamento por cinco, ao contrário do saneamento fiscal prometido pelos planos de ajuste, apesar da privatização de grande parte de um

patrimônio público que havia sido um dos protagonistas fundamentais do acelerado crescimento das décadas anteriores. A dívida pública que era de 54 bilhões em 1994 – ano de entrada em vigor do Plano de estabilidade monetária de Cardoso –, passou para 550 bilhões seis anos depois [...]. Em outras palavras, substituiu-se a inflação pelo endividamento [...] (SADER, 2003, p.138).

Apesar de demonstrar vontade de mudança, o Brasil continuava a viver a crise da dívida externa<sup>19</sup>. Em 1995, assumiu a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso – FHC, argumentando que a estabilização financeira seria imprescindível para as reformas futuras (MENEZES, 2001). O diagnóstico da crise brasileira é colocado no grande tamanho do Estado e nos gastos desnecessários.

Para instituir a inadiável reforma, Fernando Henrique Cardoso nomeou Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>20</sup> para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Com isso, iniciou-se o período do governo autodenominado de centro-esquerda pragmática<sup>21</sup>, que, a partir do diagnóstico da crise do Estado, promoveu propostas de ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado (SIMIONATO, 2004a). No que diz respeito à educação, os problemas diagnosticados, segundo o governo, não eram resultantes da carência de recursos, e sim da sua má gestão (MENEZES, 2001).

Neste contexto, organizou-se uma reforma política, mais conhecida como o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, visando, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), à recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal, à redefinição das intervenções no econômico e no social, via organizações públicas não-estatais e à reforma da administração para um modelo gerencial mais ágil e eficiente, além da racionalização dos gastos. Segundo Laura Tavares Soares (2002),

---

<sup>19</sup> Ver Vera Peroni, 2003, p.47 - 52.

<sup>20</sup> Tornou-se Ministro da Fazenda do governo Sarney em 1987. Em 1988, desligou-se do PMDB e participou da fundação do PSDB. Em 1995, depois de ocupar a tesouraria da campanha de Fernando Henrique Cardoso para a presidência da república, assumiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE no primeiro mandato de FHC.

<sup>21</sup> Termo utilizado por Luiz Carlos Bresser Pereira (1995) para denominar um dos grupos políticos que participavam da correlação de forças do momento. Segundo o autor, cada grupo dava respostas à crise de acordo com o seu posicionamento. Existiam, então, a esquerda tradicional, a centro-esquerda pragmática ou social-democrática ou social-liberal, a centro-direita pragmática e a direita neoliberal.

Um dos componentes ideológicos por trás desse tipo de proposta é a idéia de que o setor público caracteriza-se, por princípio, em qualquer circunstância, como ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, o único a possuir uma ‘racionalidade’ e uma ‘vocação’ capazes de levar ao crescimento econômico (SOARES, 2002, p.40).

Para alcançar estes objetivos, surgem a Lei Nº 9.637/98 que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS, a Lei Nº 9.790/99 que dispõe sobre a qualificação como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, o Decreto Nº 3.100/99 que regulamenta a Lei nº 9.790/99 e atualmente a Lei 11.079/04 que dispõe sobre a Parceria Público-Privado. Todas estas leis tinham por objetivo a transferência das responsabilidades da execução e do controle de políticas públicas, principalmente as sociais, para a sociedade civil ou para a esfera privada.

Com o argumento de controle dos gastos, da necessidade de diminuição da esfera pública e das reivindicações dos setores da sociedade civil pela democratização do Estado<sup>22</sup>, no final dos anos 1970 e 1980, as novas políticas visavam à desconcentração de responsabilidades na execução e à concentração na regulação de acordo com as diretrizes sugeridas pelos organismos internacionais, diferentemente das reivindicações por políticas descentralizadoras no final da década de 1970 e na década de 1980 que almejavam a democratização dos mecanismos decisórios (MENEZES, 2001) e não a desconcentração da execução e o repasse de responsabilidades.

Desta maneira, redefini-se o papel do Estado “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PDRAE, 1995, p.17). Para Christian Laval (2004), este tipo de Estado é denominado “Estado regulador”. O autor utiliza a expressão proposta por Bernard Charlot, falando que este “Estado regulador” delega “[...] aos escalões

---

<sup>22</sup> Ver Neusa Batista (2003), Afrânio Catani & Luiz Gustavo Gutierrez *in* Naura Syria Carapeto Ferreira (1998) e Theresa Adrião (2001).

inferiores e aos serviços descentralizados, a ação cotidiana, racionalizada segundo as regras de um gerenciamento dito ‘participativo’” (LAVAL, 2004, p.13). Percebe-se a utilização de conceitos, tais como participação e descentralização para difundir uma retórica gerencialista, que acredita que a forma de gestão da esfera privada é mais eficiente que a gestão da esfera pública, entendida como burocrática.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado assumiu estratégias utilizadas pela terceira via e pelo neoliberalismo. Podemos visualizar esta afirmação por um dos componentes básicos da reforma que seria a delimitação das funções do Estado. Segundo este componente, o Estado deveria reduzir seu tamanho por meio da privatização, da terceirização e da publicização<sup>23</sup>.

Segundo o PDRAE (1995), há quatro setores nas ações estatais: o **estratégico** (elaboração das políticas e da legislação e cumprimento das mesmas), as **atividades exclusivas** (garantia do cumprimento das leis e na viabilização das políticas), os **serviços não-exclusivos** (serviços oferecidos pelo Estado, mas como não se relacionam diretamente com o poder estatal, podem ser oferecidos pela iniciativa privada ou pelo setor “público não-estatal”) e o **setor de produção de bens e serviços** (empresas estatais).

No caso das políticas sociais que se inserem no setor dos *serviços não-exclusivos*, a estratégia defendida é a publicização. Na acepção do PDRAE, publicização significaria passar por um processo de transformação de uma “organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.60). Existe a propriedade privada e a propriedade pública (sempre vista como estatal); no entanto, com o PDRAE, surge uma terceira propriedade: a pública não-estatal.

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 sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são

---

<sup>23</sup> Termo utilizado por Luiz Carlos Bresser Pereira e alterado do significado dado pelos setores da sociedade na época de democratização do Brasil, na década de 1980.

chamados a assumir a responsabilidade maior em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (MARE, 1995, p.17).

Entendemos que o “público não-estatal” abrange as organizações privadas, sem fins lucrativos com interesse público, porém não correspondentes ao Estado. Para tornar as organizações públicas democráticas, estabelece-se o “público não-estatal”. Percebe-se aí, a existência de uma estratégia privatista para a superação da crise, em que a sociedade civil é chamada para administrar e executar os serviços públicos, já que este “público” é ineficiente.

Segundo Lúcia Bruno (2002), a dissociação dos termos estatal e público tem uma fundamentação ideológica. Primeiro, tenta justificar o descompromisso do Estado quanto ao financiamento e à implementação de políticas compensatórias cujo alvo é a classe trabalhadora. Depois, expressa a reorganização do poder atual, nesta fase de globalização, que desloca o poder do aparelho do Estado Nacional para vários centros inter-relacionados (empresas transnacionais e organismos financeiros).

Segundo Theresa Adrião (2001), a justificativa para esta parceria com a sociedade civil encontra-se no fato da natureza não-estatal, do não pertencimento de sua propriedade ao aparelho de Estado. Com o repasse da execução para a sociedade civil, os mecanismos de transparência e eficiência na gestão estariam alcançados. Neste repasse para a sociedade, entendido como uma administração via Organização Social, caberiam o financiamento, a criação de novas fontes de arrecadação e o controle dos resultados dos serviços prestados.

Os defensores destas parcerias acreditam que, desta forma, a democratização se efetiva, fazendo com que este movimento não dependa do Estado, mas da comunidade local, reafirmando a idéia de que o público é ineficiente e, portanto, há a necessidade da intervenção da esfera privada para agilizar e desburocratizar os serviços.

Sobre esta necessidade, David Osborne e Ted Gaebler (1995) afirmam:

[...] o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e

regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época, esses governos foram capazes de grandes realizações, mas, ao longo do tempo, se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício (OSBORNE & GAEBLER, 1995, p.12).

A esfera “pública não-estatal” ratifica a idéia de ineficiência do setor público. Para modernizar o setor público, deve-se ter uma nova esfera, caracterizando uma “nova modalidade de instituições públicas” (OSBORNE & GAEBLER, 1995, p.12) e uma nova lógica de gestão para tornarem-se “mais flexíveis, inovativas e empreendedoras” (Idem, p.13). A comunidade local passa a se responsabilizar tanto pelo sucesso, quanto pelo insucesso destas instituições públicas, fazendo com que o Estado se desobrigue da responsabilidade pela execução das políticas sociais.

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), dando uma maior autonomia na gestão dos recursos e na captação dos mesmos, os beneficiários destas políticas ou cidadãos-clientes<sup>24</sup> poderiam controlar a sua aplicação e decidir as suas prioridades, agilizando e otimizando o processo de repasse, retirando os trâmites intermediários que antes existiam e geravam toda uma corrupção no seu gerenciamento pela falta de transparência.

Estas propostas de reforma seriam “um processo de aprofundamento e ampliação da democracia” (GIDDENS, 2001, p.79), no entendimento dos defensores da terceira via, pois o objetivo era de agir em parceria com a sociedade civil para o desenvolvimento da própria sociedade. No entanto, com o argumento de democratização, o Estado repassa suas responsabilidades para a sociedade, preocupando-se apenas com a avaliação dos resultados destas políticas.

Conforme as prescrições da perspectiva neoliberal e da perspectiva da terceira via, a forma encontrada para incutir os mecanismos de mercado e uma administração mais ágil e transparente nas instituições públicas, foi a instituição do

---

<sup>24</sup> Termo utilizado por Luiz Carlos Bresser Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) para definir aqueles que compram os serviços públicos.

“quase-mercado” e da esfera “pública não-estatal”. Estes dois movimentos serão tratados de forma mais detalhada na área educacional, no Capítulo 2.

No que tange à administração pública, este foi um período de redução de gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Fernando Abrúcio (1999) afirma que há uma ênfase nos meios, pensados como instrumentos técnicos neutros, mas não se discutem os significados e a função da administração pública.

Junto com estas idéias de reforma na gestão pública, somou-se o ideário neoliberal de Friedrich Von Hayek e da Public Choice, abrindo um grande espaço para a crítica do antigo modelo de organização do setor público. Portanto, ao sentimento antiburocrático aliava-se a crença neoliberal de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão<sup>25</sup>, assim como a crença de reforma do Estado. A escassez dos recursos públicos, o enfraquecimento do poder estatal, assim como o avanço da ideologia neoliberal fizeram com que o modelo burocrático entrasse em uma profunda crise.

De acordo com Fernando Abrúcio (1999), diante deste quadro, surge um debate nos Estados Unidos<sup>26</sup> e na Grã-Bretanha a partir da década de 1980 sobre diferentes modelos de gestão, principalmente pelas condições políticas existentes<sup>27</sup>. Segundo o autor, a tentativa de superação do modelo burocrático deriva-se de três visões ou correntes: o “Gerencialismo puro”, o “*Consumerism*” e a “*Public Service Orientation – PSO*”.

Vale destacar que não há uma utilização pura de uma destas correntes, mas diferentes arranjos em diferentes estados. Conforme Theresa Adrião (2001, p. 29), o eixo central do Gerencialismo Puro “é o aumento da produtividade do setor público por meio da diminuição de gastos”. Já o *Consumerism* “parte da necessidade de agregar novos significados ao gerencialismo recém-implantado” (Idem, p.30), utilizando mecanismos de avaliação e preocupando-se com

---

<sup>25</sup> “Não por acaso Margaret Thatcher levou ao Estado um administrador do setor privado (Derek Rayner) para comandar seu plano de reforma administrativa” (ABRÚCIO, 1999, p. 177).

<sup>26</sup> Mesmo com a dificuldade da descentralização do poder presente no federalismo norte-americano (ABRÚCIO, 1999).

<sup>27</sup> Na Grã-Bretanha, temos o bipartidarismo, o parlamentarismo, o alto grau de centralização político-administrativo e a liderança de Margaret Thatcher.

indicadores de produtividade. A *Public Service Orientation* tem seu eixo na “defesa da esfera pública como espaço de aprendizagem política, além de instância de participação dos cidadãos” (Ibidem).

Após a caracterização geral destas visões, serão analisadas cada uma com as suas peculiaridades.

### **1.3.1.1 Gerencialismo Puro**

O Gerencialismo puro tem como principal objetivo a redução de custos no setor público e o aumento da sua produtividade (privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade para redução de gastos).

O período em que o gerencialismo puro foi utilizado caracterizava-se pela retração da máquina estatal. Esta técnica de administração pública teve como principal argumento a questão financeira, cortando custos e pessoal, enxugando o Estado.

A burocracia é definida como rígida e centralizada (ABRÚCIO, 1999), e por isso, surgiram os seguintes objetivos para esta nova forma de administração: a definição das responsabilidades de cada funcionário nas instituições públicas, a definição de objetivos organizacionais para cada uma dessas instituições e a maximização da relação financeira entre recursos iniciais e gastos realizados na produção de políticas, observando os resultados destes gastos conforme os seus objetivos.

Para cumprir esses objetivos, surgiram alguns instrumentos gerenciais, tais como formas de racionalização orçamentária, técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário. Conseqüentemente, essas técnicas orçamentárias impulsionaram outras técnicas, como instrumentos de avaliação de desempenho organizacional, com o objetivo de mensuração da performance governamental.

Conforme Fernando Abrúcio (1999), o governo inglês adotou dois mecanismos no âmbito das instituições públicas e dos funcionários públicos. O primeiro seria a assimilação de uma administração pautada por objetivos

(*management by objectives*) a fim de uma futura avaliação de desempenho baseada na comparação dos resultados. O segundo foi a estratégia da descentralização administrativa, dando maior autonomia para as agências e departamentos do setor público. O autor coloca que esta descentralização “[...] foi concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e o controle do poder central” (ABRÚCIO, 1999, p.183). Portanto, esta descentralização era meramente uma desconcentração de poder.

Para se contrapor ao antigo modelo burocrático weberiano, o Gerencialismo puro quis moldar os gerentes com habilidades como a criatividade, a fim de encontrar soluções para o setor público aumentar a sua eficiência, porém, ao focar em demasia a eficiência, surge um problema, o fato de que, ao dar maior importância à eficiência, a efetividade dos serviços públicos estaria relegada a segundo plano.

É importante ressaltar que esta forma de gestão pública tinha como pressuposto a separação entre a política e a administração. Com isso, cabia aos técnicos, aos administradores ou reformadores a implantação desta forma de gestão independentemente da dimensão política.

### **1.3.1.2 Consumerism**

A despolitização da administração pública, juntamente com a ênfase dada à eficiência governamental, fez com que, na segunda metade da década de 1980, se desenvolvesse uma nova forma de constituição dos serviços públicos: o *Consumerism*. O *Consumerism* incorpora novos significados não considerados pelo Gerencialismo puro.

O primeiro significado incorporado por esta forma de gestão seria a qualidade, ou seja, a avaliação da qualidade dos serviços públicos. Houve com isso uma modificação na forma de conceber o sucesso e o desempenho dos empregados e das instituições, surgindo então a “qualidade total” (ABRÚCIO, 1999). Conforme Fernando Abrúcio (1999, p.186), “[...] a busca permanente da qualidade tem relação direta com o direcionamento da produção para o

atendimento dos anseios dos consumidores”. Com isso, evidencia-se uma administração pública voltada para o atendimento dos anseios dos seus clientes/consumidores (Ibidem).

Portanto, para atender à demanda dos clientes/consumidores, esta forma de gestão adota algumas medidas para superar o antigo modelo burocrático e o Gerencialismo puro. Estas medidas seriam a descentralização, ou seja, uma desconcentração de poder e não uma descentralização política, a competição, pois somente a descentralização não basta para aumentar o poder do consumidor e, segundo os idealizadores do Consumerism, “[...] quando não há competição entre os serviços surge uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha” (Idem, p.187) e a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos.

Este novo modelo contratual seria a abertura das relações contratuais para o fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não-lucrativo, criando, assim, um pluralismo institucional, superando o antigo monopólio estatal. Ainda neste novo modelo contratual, haveria a extensão das relações contratuais no próprio setor público, com a descentralização, a delegação de autoridade, o mecanismo de quase-mercado, que seria a inserção da lógica do setor privado no setor público e o estabelecimento de contratos de qualidade entre prestadores de serviço e consumidores.

Os pressupostos destas relações contratuais estariam baseados em uma situação em que, mesmo com a escassez de recursos, poder-se-ia aumentar a qualidade dos serviços prestados com a introdução da competição e do controle, evitando o monopólio e, conseqüentemente, oferecendo ao consumidor o poder de escolha, pois ele pode avaliar e controlar o andamento dos serviços públicos conforme a sua preferência.

O *Consumerism* superou o Gerencialismo puro em diversas dimensões, porém recebeu uma crítica que seria a transformação de conceitos, como a relação entre o governo como prestador de serviços e a população ou clientes/consumidores. Conforme Fernando Abrúcio (1999), há uma diferença entre o consumidor de bens do mercado e o consumidor de serviços públicos. Não

basta somente permitir a escolha de serviços; para o autor, o conceito de consumidor deveria ser substituído pelo de cidadão, pois é mais amplo, “[...] já que cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher serviços públicos” (STEWART & WALSH, 1992, p.507 apud ABRÚCIO, 1999, p.188).

O autor também traz referência à equidade, pois o conceito de consumidor não atende adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública. Este problema pode se agravar se houver competição entre as instituições públicas, pois a unidade melhor classificada receberá provavelmente mais recursos; seus funcionários terão melhores rendimentos, e, portanto, os consumidores tenderão a utilizar esse serviço continuamente, ou seja, há a inserção de um “círculo vicioso”. Há também a possibilidade de este círculo se transformar em um “jogo de soma-zero” (ABRÚCIO, 1999, p.189), onde uma pessoa poderá ser mais cidadã que outra, pois uma poderá estar recebendo os serviços da instituição melhor classificada ou “vencedora” e outra da instituição “perdedora”.

### **1.3.1.3 Public Service Orientation – PSO**

Fernando Abrúcio (1999) baseia-se nos estudos de Christopher Pollit<sup>28</sup>, que coloca que a PSO faz parte de um debate recente na Grã-Bretanha; com isso, seus conceitos estão ainda na fase de aprofundamento. No entanto, a PSO não deixa de ser uma tentativa que traz novas questões ao debate sobre gestão pública, questionando antigos valores.

A PSO tenta preencher as lacunas deixadas pelo Gerencialismo puro e pelo *Consumerism*. Esta forma de administração utiliza-se de conceitos como o *accountability*, a transparência, a participação política, a equidade e a justiça, todas estas questões ausentes em debates anteriores (ABRÚCIO, 1999).

Fernando Abrúcio chama a atenção para o fato de que o “[...] objeto que gerou a corrente da PSO foi ‘criado’ pelo modelo Gerencial” (*Idem*, p.190). Este objeto ou problemática é a descentralização. Para a PSO,

---

<sup>28</sup> Principalmente em seu livro *Managerialism and the public services – the Anglo-American experience*. Oxford, Massachusetts: Brasil Blackwell, 1990.

A justificativa central para defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços [públicos] necessários, o que de fato ele é, mas que ele [o governo local] capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as de suas comunidades. (HAMBLETOM, 1992, p. 11 *apud* ABRÚCIO, 1999, p. 190)

Portanto, a PSO defende a descentralização política; no Gerencialismo puro, a descentralização era vista como uma mera estratégia para tornar as políticas públicas mais eficazes e, no *Consumerism*, a descentralização era vista como um meio de fornecer o direito da escolha para os clientes/consumidores, conforme a crença ter mais ou menos qualidade. No entanto, o que muda na PSO é o significado do termo “cidadão”. Para esta corrente, o termo cidadão tem sentido coletivo e não um sentido individual como o termo consumidor ou cliente demonstra (ABRÚCIO, 1999, p.190).

Os teóricos da PSO acreditam que o *accountability*, ou seja, a transparência e a participação social, traz novas formas de intervenção estatal, superando o clientelismo e o corporativismo, ampliando a esfera pública (ABRÚCIO, 1999). Para estes teóricos, a esfera pública é um lócus de transparência e de aprendizagem social e não apenas de participação, ou seja, os cidadãos aprendem durante o processo participativo, por meio de debates públicos (*Idem*).

Outro conceito ressignificado nesta corrente administrativa é a competição das instituições públicas. Segundo os pensadores desta forma de gestão, a cooperação entre as instituições é mais importante que a competição, porém esta não é negada. Eles acreditam que, por meio da cooperação, se consegue obter um melhor resultado global dos serviços públicos; conseqüentemente, também se consegue adquirir uma eqüidade destes serviços, conceito este fundamental para esta corrente.

A PSO conjuga o conceito de *accountability* com a questão da justiça/eqüidade e, para que isso ocorra, é preciso um “[...] aprendizado social na esfera pública” (*Idem*, p.191), criando uma cultura cívica, agrupando políticos, servidores públicos e cidadãos.

Segundo Fernando Abrúcio (1999), embora a PSO não negue os mecanismos competitivos, existe a tentativa de aperfeiçoá-los em um contexto de esfera pública. Para o autor, o único empecilho deste modelo de gestão estaria no fato de que ela foi pensada em termos do poder local, em que a sociedade ou os cidadãos conseguiriam com maior facilidade exercer o controle sobre a qualidade dos serviços públicos, concepção extremamente otimista. Fica o questionamento de como fazer para coordenar o serviço público no âmbito nacional.

#### **1.4 O novo padrão de gestão pública**

O novo padrão de gestão pública pode ser entendido como uma trama de múltiplas correntes de gestão articuladas em torno de um único objetivo: tornar a gestão pública mais eficiente, diminuindo os gastos do Estado, desobrigando-o de suas responsabilidades, estimulando a competição das instituições para a entrada na economia globalizada. No entendimento dos defensores deste novo padrão, estes valores traduzem uma modernização das instituições públicas, sendo sinônimos de progresso, democracia e contemporaneidade.

Estas correntes estão presentes na gestão pública de diversos países, principalmente nos países da América Latina, onde a inserção destas idéias na administração ficou conhecida como “Nova Gestão Pública<sup>29</sup>”. Neste trabalho de pesquisa serão utilizados diferentes termos para denominar este novo padrão de gestão pública, pois não existe consenso entre os pesquisadores sobre a denominação desta multiplicidade de correntes. Este novo padrão é denominado por Fernando Abrúcio (1999) como modelo “Pós-burocrático”; por Luiz Carlos Bresser Pereira (2006), como “Gerencialismo”; por Carles Ramió Matas (2006), como “Nova Gestão Pública”; por David Osborne e Ted Gaebler (1995), como “Governo empreendedor”.

Carles Ramió Matas (2006) coloca que a Nova Gestão Pública é muito mais que um conjunto de técnicas que nasceu nos países anglo-saxões, pois, antes da

---

<sup>29</sup> Utilizarei a denominação “Nova Gestão Pública” ou “Reforma gerencial” ou “Reforma da gestão pública” ou, ainda, somente “Gerencialismo” para referendar o novo pluralismo organizacional existente na atualidade.

aplicação destas técnicas, estes países definiram previamente o seu modelo de Estado, fato este não ocorrido na América Latina.

En este sentido hay que abandonar la idea que la Nueva Gestión Pública es sólo um conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión sino que hay que tener em cuenta que también llevan incorporados valores ideológicos y administrativos (MATAS, 2006, p. 07).

Carles Ramió Matas (2006) fala que, na América Latina, a “Nova Gestão Pública” foi incorporada sem um planejamento prévio ou uma definição concreta de que tipo de Estado a sociedade civil queria. O autor também chama atenção para os valores ideológicos incorporados nesta reforma. Sobre isto, Celina Souza (2001) revela:

[...] as reformas e tudo que há em relação a elas deixam claro que defendem um objetivo ideologicamente neutro e de difícil contestação, ou seja, elas defendem uma gestão mais eficiente do setor público. Nada mais neutro, portanto; pode-se estar à direita, à esquerda, ao centro, não importa, é algo que passa acima de qualquer ideologia e que ninguém pode contestar. Não se pode defender o modelo velho, reconhecendo sua ineficiência. De toda forma, esse gerencialismo, como o novo modelo é chamado, seja como doutrina, seja como ideologia administrativa, tem enorme sucesso, e é interessante observar que esse sucesso, embora não estando ligado a nenhuma comprovação empírica de seus pressupostos, tem sido muito bem aceito (SOUZA, 2001, p.48).

A autora fala sobre a “pretensa” neutralidade deste modelo ou destas correntes, pois independe da posição política que se tenha, o importante é que, reconhecendo a ineficiência do modelo antigo, é preciso reformar o mesmo. Com isso, este novo padrão de gestão pública surge como uma verdadeira “doutrina a ser seguida”, mesmo que seus pressupostos não tenham nenhuma comprovação empírica.

O papel do Estado foi redefinido a partir da década de 1990 (PERONI, 1999; PERONI, 2003); conseqüentemente, a reforma da administração pública tornou-se um dos temas mais relevantes deste período. Embora a análise de Fernando Abrúcio (1999) seja feita sobre o caso inglês, e a análise de David Osborne e Ted Gaebler (1995) tenham sido sobre o caso americano, estes

modelos podem “[...] constituir em instrumento para a análise das alterações na gestão do aparelho estatal [...]” (ADRIÃO, 2001, p.30) brasileiro e das políticas públicas voltadas à gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, objeto de estudo desta pesquisa.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira (2006), no Brasil aconteceram quatro reformas administrativas. De acordo com o autor, a primeira, em 1936, conhecida como reforma burocrática, estabeleceu os princípios da administração pública burocrática. A segunda, estabelecida pelo regime militar com o Decreto-Lei nº 200 de 1967. A terceira, em 1988, com a Constituição Cidadã, estabeleceu novamente a democracia e restabeleceu regras burocráticas. E a quarta, em 1995, conhecida como “Reforma Gerencial”, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, submeteu ao Congresso uma emenda constitucional ao capítulo sobre a administração pública na Constituição de 1988.

De acordo com Theresa Adrião (2001), o PDRAE apresenta mecanismos do Gerencialismo Puro e do *Consumerism*, reforçando a afirmação de Fernando Abrúcio sobre a “[...] possibilidade de coexistência de diferentes modelos em um mesmo Estado” (ADRIÃO, 2001, p.31). Para a autora, a preocupação com o aumento da produtividade e da diminuição dos gastos no setor público, somando-se à necessidade de definir os objetivos organizacionais a serem alcançados, relaciona-se à corrente denominada Gerencialismo puro.

A avaliação do desempenho das instituições públicas e dos funcionários, a desconcentração administrativa com a diminuição dos níveis hierárquicos, a introdução da concorrência entre unidades administrativas, a pluralidade institucional, o aumento da autonomia, junto com a responsabilização das organizações e de seus funcionários sobre os resultados e a criação de organizações públicas “não-estatais” relacionam-se à corrente denominada *Consumerism*.

Para Theresa Adrião (2001), mecanismos da corrente denominada PSO não aparecem no PDRAE, pois estes mecanismos estariam mais próximos de uma gestão participativa e transparente.

Esta constatação corrobora teses e reflexões que vêm com preocupação os rumos que tem tomado a gestão da “coisa pública” no Brasil, na perspectiva de saber se os novos modelos de gestão pautados no binômio eficiência/eficácia, adotados com o objetivo de reduzir gastos e introduzir critérios concorrenciais como mecanismos de indução à mudança na administração pública, são os mais adequados quando se pensa em garantir direitos e diminuir desigualdades (ADRIÃO, 2001, p.32).

Certamente esta preocupação é real, pois a “Nova Gestão Pública” tem por objetivos valores adequados ao mercado, não garantindo direitos, muito menos diminuindo as igualdades. No momento em que agregamos a competição entre instituições públicas, estamos inserindo a segregação. No momento em que damos maior relevância ao produto e esquecemos de considerar o processo, estamos baseando-nos em critérios de exclusão.

Portanto, é de grande importância a análise destas correntes, assim como os valores que as agregam, pois este novo padrão de gestão pública é propagado em diferentes áreas, sem um olhar crítico. A política educacional, sendo um campo estratégico para o desenvolvimento da sociedade, é uma das áreas que mais demonstrou influências destas correntes de gestão pública, como veremos a seguir.

## 2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo discutir o tema gestão da educação, analisando suas diferentes concepções em diferentes períodos históricos, tais como as décadas de 1980 e de 1990 e a conjuntura atual. De acordo com Genuíno Bordignon & Regina Vinhaes Gracindo (2001, p.147), o ato de “analisar a gestão da educação [...] implica em refletir sobre as políticas de educação”. Nesse sentido, é importante salientar que este capítulo abordará a gestão educacional, tendo como foco privilegiado a gestão democrática da educação e sua relação com as políticas educacionais instituídas no Brasil nos períodos históricos acima referidos, momento em que a análise das políticas educacionais irá mostrar as diferentes influências na gestão pública da educação.

Perceberemos que, no decorrer da história, existiram muitos movimentos em prol de uma democratização da gestão das instituições públicas, conseqüentemente da escola. Portanto, para que se entenda a trajetória de construção da gestão democrática da educação, devemos entender os diversos fatores que compõem a gestão da educação em um contexto de redefinição do papel do Estado<sup>30</sup>.

Entende-se por gestão democrática da educação um

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 1998, p.79).

Acreditamos que a gestão democrática é um processo de aprendizagem constante, em que todos os segmentos vinculados à educação participam de forma efetiva, colocando em prática a sua cidadania. Esta participação gera, por si

---

<sup>30</sup> Ver PERONI, Vera. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo: PUC, 1999. Tese de Doutorado.

só, uma discussão em torno das estruturas existentes na sociedade e, conseqüentemente, faz com que a correlação de forças seja intensificada, produzindo a democracia.

A afirmação da natureza processual da gestão democrática acentua sua historicidade, sugerindo sua inconstância. Sobre isso, Dirce Nei de Freitas (2003) afirma que esta forma de gestão possui movimentos de mudança-permanência, de desenvolvimento-estagnação, de estabilidade-instabilidade. Sendo assim, conforme a autora, a gestão democrática se dá por meio do “aprendizado” e da “luta política”.

O aprendizado deste processo aponta para o desenvolvimento pessoal e social, mediante a aquisição de valores e conhecimentos indispensáveis para isso. Já, a luta política indica intervenção na produção e reprodução do poder, garantindo a concretização de direitos e deveres de cidadania na construção de uma autonomia que gere sujeitos coletivos e instituições comprometidas com a transformação social (FREITAS, 2003).

Portanto, este processo se compromete com a perspectiva futura. Segundo Dirce Nei de Freitas (2003, p.209), “os meios devem refletir e assegurar a natureza do processo a ser dirigido pelo e para o fim maior visado”, pois tão importante quanto as estratégias de gestão democrática (eleição para diretor, conselhos escolares, etc.) são o seu caráter e os seus objetivos.

No decorrer da história da administração educacional, temos diferentes objetivos. Segundo Erasto Mendonça (2000), num primeiro momento, temos a influência tecnicista, destacando a preocupação com a eficiência e a busca de uma racionalidade econômica. Num segundo momento, o compromisso é com a eficácia para o alcance dos objetivos educacionais voltados para o lado psicossociológico da escola. Por último, temos a busca pela efetividade política, manifestada através da redemocratização do país. Com isso, a gestão democrática da educação está vinculada a uma determinada abordagem da administração da educação que, segundo o autor, “[...] resultou do caminho percorrido entre diferentes enfoques e ganhou corpo nas duas últimas décadas (MENDONÇA, 200, p.90).

Desse modo, do ponto de vista da evolução do campo da administração escolar no Brasil, pode-se afirmar que a gestão democrática surge como um contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos. Em particular, a luta pela gestão democrática da educação marcou um combate às teorias e aos procedimentos administrativos que, no campo escolar, propugnam pela aplicação dos princípios da gerência científica – advinda da divisão pormenorizada do trabalho – para os quais a escola e os sistemas educacionais não ficam de fora da lógica gerencial da fábrica capitalista (MENDONÇA, 2000, p.92-93).

Segundo Erasto Mendonça, a evolução no campo da administração educacional passou por diferentes enfoques, em que a gestão democrática surgiu para superar procedimentos antigos e tecnicistas, também conhecida como uma “prática administrativa neutra”. No entanto, esta neutralidade permanece sendo política, pois expressa formas conscientes ou não de engajamento com alguma idéia (DOURADO, 1998).

A gestão democrática da educação foi muito reivindicada na década de 1980. Nessa década, a bandeira defendida de gestão democrática era a luta contra o autoritarismo (MENDONÇA, 2000) e a busca pela implantação de mecanismos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, juntamente com a autonomia escolar, contrariando a lógica mercantil. Contudo, na década de 1990, com os ajustes estruturais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e as suas influências nas políticas econômicas e sociais instituídas no Brasil, houve uma redefinição da gestão democrática da educação, cujo embate atualmente, segundo Erasto Mendonça (2000), encontra-se na relação público – privado.

A análise presente neste capítulo tem o seu início a partir do final do regime militar. Vera Peroni (2003) coloca que, durante a década de 1980, no Brasil, houve a organização dos setores da sociedade no período de transição democrática, culminando em alianças de diferentes forças da sociedade na luta pela democracia. Estes setores organizados iniciaram um processo de reivindicação

em prol de uma educação de qualidade. Vejamos, então, as propostas de gestão da educação contidas por estes setores nas duas últimas décadas do século XX.

## 2.1 Propostas de gestão da educação nas décadas de 1980 e 1990

A grande dívida contraída em termos de democratização da educação, determinada pelas formas possíveis pelas quais se desenvolveu a luta contra os governos militares, parece que será paga pelas gerações vindouras (CUNHA, 1991, p.479).

Por meio das discussões nascidas sob a égide de um período autoritário, a sociedade civil passou a reivindicar do governo a abertura política e o resgate do caráter público da *coisa pública*. Segundo Márcia Ângela Aguiar (1987, p.14), a gestão democrática da educação é uma questão “[...] que emerge no bojo da própria movimentação da sociedade civil e da reorganização do aparelho estatal em face das exigências suscitadas pelas determinações sócio-político-econômicas da conjuntura atual”, ou seja da época em questão. Neste contexto salientado pela autora, o setor educacional passou a requerer a democratização da gestão e o resgate da educação pública, mas, para que isso fosse possível, seria necessária a construção de uma consciência cidadã, ou seja, a construção de uma cultura de participação popular.

No decorrer da história da educação no Brasil e no Rio Grande do Sul, percebemos a luta de vários segmentos da sociedade civil em busca da democratização da gestão educacional. A questão da democratização da gestão da educação inaugurou algumas conquistas somente a partir do final da década de 1970 (OLIVEIRA, 2001). Segundo Dalila A. Oliveira (1994), os movimentos de resistência ao regime militar tiveram uma expressão dicotômica:

[...] por um lado, apareceram como uma luta pela democratização do ensino e autonomia da instituição, na denúncia do sucateamento da escola pública refletido na falta de verbas, no abandono dos prédios, na carência da (re) qualificação dos profissionais; por outro, num movimento por reivindicações salariais e condições de trabalho mais dignas, no reconhecimento destes trabalhadores enquanto categoria profissional, portadora do direito à organização sindical (OLIVEIRA, 1994, p.96).

O período que se iniciou na década de 1970 até os anos 80 foi marcado pela centralização do poder e pela ampliação do papel econômico do Estado, “[...] tanto na regulação quanto na condução da acumulação, o que resultou na ampliação da burocracia e na gestão autoritária da máquina estatal” (PERONI, 2003, p.39). A partir de 1980, houve um processo de descentralização do poder político e das políticas educacionais, pois se entendia que a ditadura militar estava ligada à centralização e, conseqüentemente, a fase de abertura política deveria estar ligada à descentralização. No Brasil, a luta pela educação ligou a concepção de democratização à idéia de universalização, por isso, muitas vezes, os aspectos quantitativos superaram os qualitativos.

Acreditamos que o Estado se materializa por meio das suas políticas sociais que são entendidas como uma estratégia utilizada pelo próprio Estado para o desenvolvimento econômico, atuando diretamente na correlação de forças sociais (VIEIRA, 1995). Com isso, o Estado é o responsável por serviços como saúde, educação, previdência, entre outros. A educação configurou-se como uma política importante no desenvolvimento e na avaliação dos últimos governos<sup>31</sup>, principalmente pós-ditadura militar. A partir da década de 1980, houve muitos movimentos reivindicando a democratização da educação, apesar da “montagem de uma trama privatizante na educação” nos governos militares (GERMANO, 1994) e das

[...] negociações, alianças, pactos, construção de estratégias num longo processo de transição, que esperávamos que fosse na direção das idéias dos anos 60, sufocados e arduamente defendidos nos anos 70 (GOHN, 1992, p.54).

Segundo José W. Germano (1994), esse quadro evidenciou-se por motivos pelos quais o Estado gradativamente desobrigou-se com o investimento na Educação Pública. Maria Lúcia de Arruda Aranha (1996), por sua vez, esclarece que, após a herança deixada pela ditadura na área educacional, há uma necessária recuperação da escola pública que fora empobrecida nesse período.

---

<sup>31</sup>Governo José Sarney, Governo Fernando Collor de Mello e Governo Fernando Henrique Cardoso.

Diante dessa situação, iniciou-se no setor educacional uma organização dos diversos segmentos vinculados à educação contra o regime militar. Na década de 1970, ressurgia a União Nacional dos Estudantes – UNE, a formação de associações de docentes universitários e a realização de greves por parte dos professores, todos em oposição ao regime, reivindicando a democratização do Estado.

A partir de 1974, em Recife, iniciaram-se as reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; em 1975 realizou-se na UNICAMP um seminário para discutir o autoritarismo na América Latina; em 1978, novamente na UNICAMP, realizou-se o “I Seminário Brasileiro de Educação”; dois anos após esse I Seminário, aconteceu o “II Seminário Brasileiro de Educação” que, a partir daí, transformou-se em “Conferência Brasileira de Educação”<sup>32</sup>.

A “III Conferência Brasileira de Educação” desenvolveu-se em Niterói no ano de 1984. Segundo Paulo Ghiraldelli Júnior (1994, p.229), este encontro se transformou no principal evento educacional no país; “as discussões nelas ocorridas e as sugestões delas decorrentes têm ecoado em todas as frentes”. A “III Conferência” ocorreu em um momento propício de grande intensidade política, pois houve uma renovação dos governos eleitos no âmbito estadual e municipal, fazendo com que os educadores brasileiros tomassem consciência da abertura democrática e da importância para a efetivação de uma gestão democrática da educação.

Em setembro de 1986, em Goiânia, aconteceu a “IV Conferência Brasileira de Educação”. Nesse evento, houve a divulgação de resoluções votadas por mais de cinco mil participantes do evento, vindo de todos os estados, que debateram temas da educação brasileira, a fim de construir propostas para a nova Constituição Nacional (GHIRALDELLI JR., 1994).

---

<sup>32</sup> Realizada bianualmente por instituições educacionais da sociedade civil: pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES, pela Associação Nacional de Educação – ANDE e pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação – ANPED (GERMANO, 1994).

Essas propostas ficaram conhecidas como a “Carta de Goiânia” que colocava como princípios a educação escolar como direito de todos, gratuita e laica em estabelecimentos públicos, o ensino fundamental obrigatório, com duração de oito anos, o Estado garantindo à sociedade civil o controle da execução da política educacional (em todos os níveis de governo, por meio de organismos colegiados, constituídos democraticamente), o Estado assegurando formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade, em todos os níveis de ensino.

Outro movimento social na área da educação, também muito importante neste contexto de luta contra a ditadura, foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP. O FNDEP teve o seu início em 1986, em meio às articulações para a elaboração da Constituição Federal. Segundo Maria da Glória Gohn (1992), o FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília no dia 09 de abril de 1987, por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita<sup>33</sup>. Seguindo a tradição dos educadores brasileiros desde a década de 1930<sup>34</sup>, o Fórum teve seu lançamento acompanhado por um “Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita”. O Fórum surgiu como um espaço privilegiado de debate para a construção de um projeto de educação, expressando a vontade por parte dos intelectuais brasileiros e de várias entidades educacionais<sup>35</sup>, pela redemocratização da educação, acompanhando o movimento de abertura política do país.

---

<sup>33</sup> Denominado inicialmente de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (GOHN, 1992).

<sup>34</sup> O autor nos remete ao “Manifesto dos Pioneiros da Educação”.

<sup>35</sup> Constituído na época pela Associação de Educadores da América Latina e do Caribe (Aelac), Associação Nacional de Educação (ANDE), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), Associação Nacional pela Formação dos profissionais da Educação (Anfope), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra Sindical), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União Nacional dos Estudantes (UNE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Centro de Estudos de Educação e Sociedade (Cedes), entre outros.

De acordo com Dalila Oliveira (1994), era a primeira vez que os trabalhadores da educação questionavam a gestão da educação. Esses trabalhadores exigiam uma redefinição do papel da escola, denunciando uma divisão hierárquica, verticalizada e discriminadora do trabalho na escola. Questionavam também a divisão do tempo e dos conteúdos, assim como o autoritarismo e a burocracia na educação. Com isso, a gestão da educação transformou-se na pauta do dia, surgindo experiências com formas participativas e coletivas da administração escolar, o que mais tarde, depois de muitas lutas, resultaria na constituição de Conselhos escolares, na eleição direta para diretor e na autonomia das instituições escolares como resposta às reivindicações de participação popular no interior da escola.

Segundo Theresa Adrião e Rubens de Camargo (2001), no Brasil, a partir das eleições de 1982<sup>36</sup>, já se notavam perspectivas participativas e democráticas tanto da sociedade civil, como dos partidos em oposição ao regime militar. Os autores utilizaram o exemplo da Constituinte de 1987 – 1988, que se apresentou como um espaço de embates entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e o resultado foi a síntese desses conflitos.

A Constituição Federal de 1988 foi inédita em termos de gestão da educação, pois pela primeira vez uma Constituição brasileira utilizava a gestão democrática como princípio para a educação pública. Como veremos a seguir, a Constituição Federal de 1988 legitimou as reivindicações de democratização da gestão da educação realizadas no período ditatorial e, apesar dos entraves no processo Constituinte, foram conseguidas vitórias expressivas, graças aos embates da sociedade civil organizada.

### **2.1.1 O princípio de gestão democrática da educação na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989**

Em 1987, no Governo José Sarney, por vontade popular ocorreu a Assembléia Nacional Constituinte – ANC, “[...] marcada por intensa mobilização da

---

<sup>36</sup> Em 1982 ocorreram as primeiras eleições diretas estaduais, dentro de um contexto de abertura lenta e gradual.

sociedade nos debates em torno da nova Carta Magna, que veio a ser promulgada em outubro de 1988 – a então chamada Constituição Cidadã” (VIEIRA, 2000, p.22). Um dos pontos mais polêmicos da ANC foi o capítulo da Educação, no qual foram travadas lutas entre as mais diversas entidades e organizações ligadas aos setores de educação. Segundo Sofia Lerche Vieira (2000, p.22), “[...] não se percebe, ainda, um novo projeto capaz de responder aos tempos de transição e às demandas por educação que nele se colocam”.

Neste período, o debate educacional ficou em torno de temas como centralização como sinônimo de autoritarismo, descentralização como sinônimo de democratização, correlação de forças entre o público e o privado e a questão qualidade – quantidade.

Conforme Nalú Farenzena (2001), para a elaboração do texto constitucional, a ANC organizou Subcomissões Temáticas, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e a Comissão de Redação. Na Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes – presidida por Hermes Zanetti<sup>37</sup> (PMDB/RS) e relatada por João Calmon (PMDB/ES) – desenvolveram-se momentos de debates diretos com a sociedade civil por meio de audiências públicas. Nesse período, foram ouvidas diversas instituições / órgãos ligados à educação, com diferentes interesses.

Na ANC, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP teve uma participação efetiva, apresentando à Assembléia Constituinte as propostas que estavam reunidas na chamada “Carta de Goiânia” (RODRIGUES, 2004). Em relação à gestão democrática da educação, a Carta de Goiânia “documento-síntese da IV Conferência Brasileira de Educação em 1986” (Idem, p.129), fez as seguintes propostas para o texto constitucional:

19 – O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.

20 – O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo de suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa

---

<sup>37</sup> Deputado Federal vinculado ao PMDB que acumulou força política por meio da presidência de um dos principais sindicatos de professores do Brasil, o CPERS/Sindicato.

qualidade, em todos os níveis de ensino (Carta de Goiânia, *apud* GHIRALDELLI JR, 1994, p.229).

A Carta de Goiânia define a participação da sociedade civil na fiscalização e na execução das políticas educacionais, assegurando a qualidade do ensino público. As propostas eram avançadas, porém a aprovação das mesmas não foi um processo fácil.

O processo de construção da CF/1988 foi bastante conturbado, pois ocorreram vários embates entre importantes movimentos voltados à redemocratização do Estado e ao apoio às políticas descentralizadoras fomentadas pelo Estado. O primeiro segmento englobava o grupo que fazia parte do FNDEP<sup>38</sup>, e seu posicionamento em relação à gestão educacional foi a defesa da participação dos usuários (comunidade escolar) na definição das políticas educacionais a serem instituídas nestes espaços, democratizando-os.

O único momento de ruptura no posicionamento do FNDEP ocorreu pelo fato da polêmica em torno da destinação de verbas públicas, pois parte dos representantes deste movimento era vinculado à Igreja<sup>39</sup> e apoiavam as escolas comunitárias (PERONI, 1999). A partir dessa ruptura passou a Fórum Nacional da Educação para Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (*Idem*). É importante salientar que a idéia da não exclusividade de verbas públicas para entidades públicas foi vitoriosa nesse processo.

O segundo segmento se referia aos interesses privados na educação<sup>40</sup>, composto pelos empresários da educação. No parlamento, este grupo ficou conhecido como “Centrão”. O “Centrão” também defendeu a participação, porém de forma superficial, simplesmente como mera colaboração dos pais na implantação de medidas previamente decididas (*Idem*).

---

<sup>38</sup> Num primeiro momento, contou com quinze entidades e, pela diversidade de interesses, surgiram dois núcleos que se articulavam conforme a reivindicação. Os principais pontos de debate eram em torno da defesa da escola pública e do posicionamento político-partidário de oposição ao regime militar (PERONI, 1999).

<sup>39</sup> A polêmica em torno da Igreja Católica ocorre desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1930.

<sup>40</sup> Representados pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – FENEN, pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas – ABESC, pela Associação de Educação Católica – AEC, pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB.

A pressão exercida pelas entidades integrantes do FNDEP acabou sendo insuficiente para a inclusão das suas propostas de gestão democrática no texto constitucional. O processo de discussão acabou “omitindo qualquer referência ao controle social, à participação da sociedade civil na definição e no acompanhamento da política educacional” (RODRIGUES, 2004, p.130). Ou seja, “o processo constituinte deu-se em meio a essa correlação de forças” (PERONI, 2003, p. 74).

Uma análise mais percuciente indica, entretanto, que assim como estes conflitos não podem ser localizados simplesmente por afiliações partidárias, religiosas ou de investimento no setor e que é importante dar conta dos subgrupos e posições hegemônicas intra-institucionais para que melhor se compreendam as convicções e posturas dos indivíduos e frentes que se manifestam, os temas de consenso e conflito no que se refere aos preceitos constitucionais sobre a educação permanecem ainda inacessíveis e elitizados (LUCE, 1987, p.24).

Segundo Theresa Adrião & Rubens de Camargo (2001, p.73), para o FNDEP, a formação de “cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino”. Essa proposição se referia tanto aos sistemas de ensino público, como para o ensino privado, e esse era justamente o posicionamento que diferiria do segundo segmento.

No anteprojeto da Constituição Federal, o conceito de gestão democrática do primeiro segmento (FNDEP) foi incorporado; porém, no Plenário, o conceito foi alterado por uma emenda dos setores conservadores (ADRIÃO & CAMARGO, 2001). Com isso, a gestão democrática abrangeria apenas os sistemas de educação pública. Entende-se que “esse dispositivo parece legitimar a conversão neoliberal da educação em um serviço, cuja oferta é regida pela lógica mercantil” (RODRIGUES, 2004, p.130).

Theresa Adrião e Rubens de Camargo (2001, p.78) afirmam que é na gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta. Portanto, “cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento

indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares”.

Apesar dessa trajetória, a Constituição Federal de 1988 inovou, trazendo como princípio a gestão democrática do ensino público (Art.206, VI). No entanto, “esse texto significa apenas uma declaração de intenções, precisando de regulamentação” (OLIVEIRA & CATANI, 1993). Esta regulamentação se deu pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Por sua vez, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989<sup>41</sup> também declarou a gestão democrática como princípio (Art.197, VI), baseando-se na CF/88. Segundo a Constituição Estadual de 1989, a gestão democrática da educação é constituída por um tripé: participação da comunidade escolar, autonomia escolar com o repasse de verbas estaduais para a conservação e a manutenção da escola (Art. 202, §2º Constituição Estadual do Rio Grande do Sul) e eleição para diretor.

Em relação aos princípios e instrumentos de gestão democrática contidos na Constituição Estadual de 1989 muito se deve ao Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública – FGDEP<sup>42</sup>. O FGDEP foi um espaço aberto às discussões sobre a educação pública, e diversas entidades participaram dos debates. Neste período,

---

<sup>41</sup> Segundo Oliveira & Catani (1993), o Art.206 Inciso VI da CF/88 serviu de modelo, além do Rio Grande do Sul (Art. 197, VI), para o Mato Grosso do Sul (Art. 189, VI), para Goiás (Art.156, VI), para Rondônia (Art. 187, VI), para o Piauí (Art. 217, VI), para a Paraíba (Art. 207, V), para Pernambuco (Art.178, VII), para Sergipe (Art. 215, VI) e para Minas Gerais (Art.196, VII).

<sup>42</sup> O FGDEP congregava as seguintes entidades: ACPM/RS (Associação do Círculo de Pais e Mestres do RS), ADERGS (Associação dos Administradores de Educação do Estado do RS), AOERGS (Associação dos Orientadores Educacionais do RS), ADUFRGS (Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), AFPERS (Associação dos Funcionários Públicos Estaduais do RS), AIERGS (Associação dos Inspetores de Educação do RS), ANPAE (Associação dos Profissionais de Administração da Educação), ANPED (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação), APEF/RS (Associação dos Professores de Educação Física/ RS), APMPA (Associação dos Professores do Município de Porto Alegre, atualmente ATEMPA), ASSERS (Associação de Supervisores de Educação do RS), CEDES (Centro de Estudos, Educação e Sociedade), CONSEME (Conselhos de Secretários Municipais de Educação), SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), CPERS/ SINDICATO, CUT (Central Única dos Trabalhadores), FETAG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Gaúcha), FETEE/SUL (Federação dos Trabalhadores dos Estabelecimentos de Ensino do Sul ), FRACAB (Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre), MDJH/RS (Movimento Defesa dos Direitos Humanos e Justiça RS), OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), SE (Secretaria de Educação do estado do RS), SECERS (Secretaria da Cultura do Estado do RS), SINPRO (Sindicato dos Profissionais da Educação Privada), UEE/ RS (União Estadual dos Estudantes do RS), UGES (União Gaúcha de Estudantes Secundaristas), UMESPA (União Municipal de Estudantes de Porto Alegre).

“a esquerda era majoritária e bem definida” (LUCE, 2006) [entrevista]. Este grupo mantinha um constante diálogo com o Fórum, defendendo a democratização da sociedade.

O FGDEP reunia-se semanalmente para preparação das emendas que seriam apresentadas junto à subcomissão de educação. A Constituinte estadual funcionou nos mesmos moldes da Constituinte Federal. “As pautas nacionais foram recolocadas na discussão estadual e havia acúmulo e consenso das entidades sobre um grande número de questões” (LUCE, 2006) [entrevista]. Em termos de gestão democrática da educação, as discussões foram tranquilas, pois todas as entidades entendiam que a eleição direta para diretor, a construção dos Conselhos escolares e a autonomia financeira eram fatores imprescindíveis para a democratização da educação.

Ao estabelecer como princípio fundamental a gestão democrática, tanto a União quanto o estado do Rio Grande do Sul apenas institucionalizaram as práticas que já vinham ocorrendo, devido às demandas no período de redemocratização do país e as experiências locais. Muito dessas práticas já vinham ocorrendo em redes municipais.

Em termos de luta pela cidadania, a Constituição Estadual trouxe muitas inovações, principalmente sobre o tema gestão democrática. O Art. 212 possibilitou que pais, alunos, funcionários e professores se organizassem em associações e grêmios, sem o impedimento por parte do diretor na sua organização efetiva. Já, o Art. 213 definiu o Conselho Escolar como órgão representativo de todos os setores da escola, auxiliando na gestão educacional.

A Constituição Estadual de 1989 estabeleceu ainda a eleição direta e uninominal de diretores, como um instrumento democrático na educação. Mesmo com este avanço da Constituição Estadual de 1989, o processo de democratização do sistema estadual de ensino do Rio Grande do Sul teve o seu início um pouco antes, nas discussões sobre a redemocratização do Estado e da educação em meados de 1985 com a Lei 8.025/85, que dispunha sobre a eleição para diretor.

Este processo se evidenciou na primeira metade da década de 1980, com discussões e debates sobre a problemática educacional. Já, na segunda metade da década, fim da ditadura militar, época de abertura política, surgiram movimentos de reivindicação por participação da comunidade escolar na educação, reivindicando uma gestão escolar mais participativa, fazendo com que o diretor juntamente com o Conselho Escolar gerissem a escola a partir da autonomia escolar (administrativa, pedagógica e financeira). Autonomia essa permitiria que a própria escola pudesse tomar decisões de acordo com as suas necessidades. Porém, esta última reivindicação só veio a ser regulamentada em 1995, com a Lei 10.576.

### **2.1.2 A Política educacional a partir da Nova República**

A partir dessas discussões, já se concebia que, para se ter uma educação pública de qualidade, era preciso ter como princípio a gestão democrática da educação. A gestão democrática nesse período foi entendida “[...] não apenas como um princípio do novo paradigma, mas também como um objetivo a ser sempre perseguido e aprimorado, além de configurar-se como uma prática cotidiana nos ambientes educativos” (BORDIGNON & GRACINDO, 2001, p.165).

Heloísa Lück (1997), apud Genuíno Bordignon & Regina Vinhaes Gracindo (2001), apresenta cinco mudanças para que a gestão democrática da educação aconteça: sair da ótica fragmentada para uma ótica globalizadora; sair da limitação de responsabilidade para a sua expansão; sair da ação episódica para o processo contínuo; retirar a hierarquização e a burocratização para a coordenação; sair da ação individual para uma ação coletiva. Ou seja, para que a gestão democrática da educação seja efetivada, é preciso uma mudança estrutural a ser realizada nos sistemas educacionais.

Em plena “Nova República”, no governo de José Sarney, as políticas educacionais pretendidas em relação à gestão educacional se mostraram pelos seguintes documentos: *Educação para todos – caminhos para a mudança* (MEC, ago./85), texto síntese do *Dia Nacional de Debate sobre Educação* (MEC, nov./1985) e pelo *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986 –*

1989 (Brasil, jun./1986) (VIEIRA, 2000). De uma forma geral, estes documentos destacavam as seguintes intenções: ampliação do acesso e assistência ao aluno carente, qualificação das escolas e dos professores e aumento de verbas para a educação, fazendo com que a gestão escolar tivesse uma administração eficiente e democrática.

Esse processo de democratização da gestão foi marcado pela participação da sociedade civil nas discussões realizadas em diferentes momentos da década de 1980. A partir da década de 1990, esse processo de discussão foi substituído por um processo de implementação de políticas neoliberais<sup>43</sup>, culminando com a reforma do aparelho estatal brasileiro em 1995. Com isso, as políticas educacionais instituídas nesse período não se revelaram democráticas, pois escondiam interesses do mercado, com o objetivo de diminuição do Estado, ou, como afirma Vera Peroni (2003, p.51), “[...] Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais”.

Reginaldo Moraes (2001, p.36) critica esta situação, falando que estas políticas buscam “[...] proteger o cidadão das desgraças da sorte; o Estado aparentemente benfeitor acaba na verdade produzindo um inferno de ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que à primeira vista procurava socorrer”. Conforme esta crítica de Reginaldo Moraes sobre a perspectiva neoliberal, a educação pública, fazendo parte deste “Estado benfeitor”, torna-se um obstáculo à seleção natural da sociedade, sendo ineficiente e produtora do clientelismo.

Conforme Dalila Oliveira (2001),

Diante de grandes pressões populares pela democratização, sobretudo da educação básica, implicando a exigência de seu acesso, mas também na qualidade de seus serviços – fator indispensável à permanência dos alunos na escola e à conclusão de sua escolaridade –, o Estado procura atender de forma ambivalente a essa demanda. Por um lado, dispõe de medidas que procuram dar respostas imediatas às manifestações sociais mais patentes e, por outro, tenta compatibilizar o atendimento das demandas com uma política de contenção dos gastos públicos sem, contudo, abrir mão da direção do processo de mudanças (OLIVEIRA, 2001, p.95).

---

<sup>43</sup> Políticas de privatização, desregulamentação e reformas políticas.

Segundo a autora, na década de 1980, o setor educacional não conseguiu responder quantitativa nem qualitativamente às pressões sociais em torno da educação pública. Por isso, detectou-se a crise que inicialmente fora percebida por uma descompensação entre o número de vagas nas instituições públicas de ensino e a população que demandava por escola (*Ibidem*). Portanto, aos olhos dos gestores da educação pública, a crise na educação se apresentou como um problema econômico, de ordem administrativa, ou seja, um “problema de ineficiência das redes públicas” (OLIVEIRA, 2001, p.98). A crise educacional foi diagnosticada inicialmente no final da década de 1980, mas, somente a partir da década de 1990, passou a compor prioritariamente a agenda de reformas do governo (*Ibidem*).

No Brasil, a década de 1990 iniciou com muitas expectativas da sociedade civil organizada, principalmente em relação à consolidação da democracia. No campo da educação, iniciou-se um período de debates para a construção do Plano Decenal de Educação para Todos (1993); realiza-se também a Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), inspirada na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien – Tailândia em 1990 e, principalmente, o Fórum de Educação para Todos em 1993, onde os nove países mais populosos do mundo (Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, Paquistão, México e Nigéria) assinaram a Declaração de Nova Delhi, que, segundo Sofia Lerche Vieira (2000), trouxe novos rumos para a educação brasileira.

A Declaração de Nova Delhi comporta alguns destaques interessantes, que expressam sintonias entre os compromissos internacionais e as orientações da política educacional brasileira, quais sejam: a ênfase na melhoria qualitativa dos sistemas educacionais, filosofia da atenção integral, entendimento da questão educacional como responsabilidade de toda a sociedade, foco na questão do magistério e direcionamento de recursos para a “educação básica e melhoria do gerenciamento dos recursos educacionais” (VIEIRA, 2000, p. 152).

O acordo, firmado nesta última conferência, estabelecia um conjunto de compromissos entre as esferas governamentais, entidades representativas dos educadores e outros segmentos da sociedade, definindo as responsabilidades de cada instância para com a educação básica (*Ibidem*). O encontro de Nova Delhi foi composto pelos nove países integrantes do EFA-9<sup>44</sup>, com objetivo de desenvolver iniciativas conjuntas, debatendo problemas comuns a todos os países participantes.

Na década de 1990, inicia-se no Brasil o período de Fernando Collor de Mello na Presidência da República, sendo caracterizado por “muito discurso e pouca ação”, cujos planos e programas foram efetivados parcialmente ou nunca chegaram a sair do papel (VIEIRA, 2000, p.113). Segundo Sofia Lerche Vieira (2000, p.90), “[...] o governo Collor não chega a traduzir um novo quadro político, mas, antes, aprofunda uma das marcas herdadas do governo anterior – o clientelismo [...]”.

Nesse período, aconteceram dois momentos de debate na área da gestão educacional no Brasil. Nesse período, as concepções da “Nova Gestão Pública” inseriram-se na agenda educacional, porém a sua efetivação só se deu com o PDRAE, em 1995. Os dois momentos de debate foram o Simpósio “O desafio da escola básica – qualidade e equidade”, realizado em setembro de 1990 pelo Senado Federal e o Seminário “Qualidade, eficiência e equidade na Educação Básica”, realizado em novembro de 1991, promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (VIEIRA,2000.)

O Simpósio discutiu algumas experiências inovadoras na gestão escolar em busca da eficácia no ensino fundamental, e o Seminário foi mais abrangente, pois contemplou quatro eixos: “políticas e estratégias governamentais na perspectiva da qualidade, relações entre atores e gestores do sistema educacional gestão educacional e fontes de financiamento” (GOMES, 1992, p.01, *apud* VIEIRA, 2000, p.106).

---

<sup>44</sup> Também conhecido como E-9 *Countries* ou “*Education for All*”, criado a partir da Conferência de Jomtien. Este grupo é integrado por nove países em desenvolvimento de maior população do mundo com problemas de analfabetismo e universalização da Educação Básica. Os países são: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

As discussões resultantes desse Seminário foram colocadas em um livro intitulado “Qualidade, eficiência e equidade na Educação Básica” (1992), tendo como organizadores Cândido Alberto Gomes<sup>45</sup> e José Amaral Sobrinho<sup>46</sup>. Segundo Sofia Lerche Vieira (2000), o debate sobre a relação entre os atores e gestores do sistema educacional desenvolveu-se em duas dimensões: a política e a técnica.

A primeira analisa a possibilidade de um novo sistema de relacionamento entre União, estados e municípios, com a sugestão da incorporação de novos atores na discussão de alternativas, como o empresariado, a sociedade civil, representadas pelas organizações não-governamentais, e a própria escola. A segunda coloca a definição de critérios, a identificação de padrões de qualidade, a padronização e informatização das estatísticas educacionais como instrumentos para um melhor entrosamento e cooperação entre as instâncias gestoras do sistema educacional (GOMES & AMARAL SOBRINHO, 1992, p.02, apud VIEIRA, 2000, p.107).

Com isso, percebemos que, na dimensão política, o debate foi em relação à alternativa de um novo relacionamento entre as três esferas governamentais, juntamente com a abertura de uma discussão com os diferentes segmentos da sociedade para encontrar alternativas para a crise educacional. Já na dimensão técnica, o debate foi em relação aos critérios de um padrão de qualidade na educação, junto com a importância dada às estatísticas educacionais para uma melhor avaliação dos sistemas educacionais. Ou seja, o debate trouxe como “inovações” a participação e a parceria com a sociedade civil (empresários, Organizações Não-Governamentais,...), assim como a discussão e fixação de critérios de qualidade para uma melhor avaliação dos sistemas educacionais.

Em relação à gestão educacional, foi discutida também a questão da autonomia escolar. Sofia Lerche Vieira (2000) fala da ênfase colocada na necessidade de repensar os sistemas de ensino no que diz respeito aos recursos humanos, pois os sistemas de ensino apresentavam-se gigantes e burocráticos. Destacou-se a seguinte proposta sobre a autonomia escolar: a elaboração do seu

---

<sup>45</sup> Professor Titular da Universidade Católica de Brasília (UCB/DF).

<sup>46</sup> Técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

próprio projeto institucional e pedagógico, visando à melhoria da qualidade e equidade.

Com isso, o papel das instâncias centrais seria de estabelecer as diretrizes mínimas para a avaliação dos resultados obtidos. Sobre isso, Eneida Oto Shiroma (2006) afirma que esta autonomia tem sido uma “[...] autonomia regulada, controlada pela avaliação que incide sobre o produto”, fazendo referência ao viés mercadológico fixado nas políticas de gestão educacional desse período.

Sobre a idéia de avaliação, Christian Laval (2004) ainda fala que

Esse vasto movimento de avaliação [...] é inseparável da subordinação crescente da escola aos imperativos econômicos. Ela acompanha a “obrigação de resultados” conhecida por se impor tanto à escola como a toda organização produtora de serviços. Nisso, ela participa das reformas “centradas na competitividade” visando a fixar e elevar os níveis escolares esperados e, para isso, a normalizar os métodos e conteúdos do ensino (LAVAL, 2004, p.209).

O autor nos mostra que uma gestão pautada no resultado supõe a avaliação como uma técnica neutra, sendo guiada pelo princípio da eficiência. Esta perspectiva de avaliação veio a se consolidar no Brasil com os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN’s e com o resgate das avaliações dos diferentes níveis de educação<sup>47</sup>: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

O período de Itamar Franco<sup>48</sup> na Presidência da República ficou marcado por um estilo diferente de gestão, configurando-se como momentos de ouvir a sociedade e de apontar um horizonte futuro para a educação brasileira (VIEIRA, 2000), diferentemente do período anterior. Esses momentos deram-se principalmente por causa da construção do Plano Decenal de Educação para Todos (1993).

---

<sup>47</sup> Ver Vera Peroni (2003), Capítulo II.

<sup>48</sup> Presidente do Brasil de 1992 a 1994, assumindo o mandato após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello.

O Plano Decenal de Educação foi elaborado no período do governo de Itamar Franco, porém deveria ter sido iniciado no governo de Fernando Collor de Mello. Contudo, o Plano Decenal não se configurou como um “plano concebido a toque de caixa, como tantas vezes se faz na burocracia estatal” (VIEIRA, 2000, p.131); para o início da elaboração do plano foram criados dois grupos: o Grupo Executivo e o Grupo Consultivo. O Grupo Executivo compreendia representantes do Ministério da Educação – MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, e o Grupo Consultivo era composto por representantes de entidades governamentais e não-governamentais. As etapas seguintes foram a realização de diversas discussões nas escolas, nos municípios e nos estados, “[...] incorporando ao longo de todo o processo contribuições da sociedade civil” (Idem, p.131).

Os conteúdos do Plano Decenal não se distanciam dos temas do debate sobre educação no âmbito governamental. Faz-se um diagnóstico corajoso dos problemas existentes e são colocadas alternativas para sua superação. O Plano não chega propriamente a inovar, apresentando uma agenda consensual. O discurso reitera o que vem sendo dito em planos anteriores, situando a tarefa inadiável de que a educação se constitua como prioridade política da Nação, aí incluindo sociedade política e sociedade civil. O elemento novo desse processo é a participação e a mobilização social. Atores, até então pouco presentes no cenário da gestação das políticas públicas, começam a ocupar o palco [...] (VIEIRA, 2000, p.136).

O Plano Decenal marcou a chamada efetiva da sociedade civil para a discussão de um projeto para a educação brasileira. Entidades governamentais e não governamentais vinculadas à educação, sindicatos, empresários, todos foram ouvidos e participaram desse processo, inclusive o FNDEP. Esse processo foi conflituoso, porém obteve muitos avanços. No entanto, mesmo com o Plano Decenal de Educação, a descontinuidade das políticas educacionais continuaram.

Em 1995 iniciou-se o mandato para a Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso, surgindo uma mudança na concepção de gestão da

educação no Brasil. Foi a época das reformas educacionais. De acordo com o documento “Planejamento político-estratégico” de 1995,

[...] é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema: a escola fundamental, a escola de ensino médio, a instituição de ensino superior. É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução (VIEIRA, 2001, p.138).

De acordo com este trecho do documento “Planejamento político-estratégico” (1995) do governo de Fernando Henrique Cardoso, a escola se apresenta como foco da crise educacional, e é na escola que se encontra também a solução para sanar a crise. A mudança na concepção de gestão surge principalmente das necessidades de fazer com que a educação fosse subordinada ao desenvolvimento econômico do país, agora com a hegemonia dos organismos internacionais como o FMI e o BM.

Nos anos 1990, na América Latina, começamos a observar sinais daquilo que, em outros lugares do mundo, já vinha ocorrendo: a ofensiva neoliberal e a sua proposta de globalização da economia. Nas propostas 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 nos anos 1980 [...] (PERONI, 2003, p.103).

Diante da crise educacional, diagnosticada por alguns organismos internacionais e por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), a educação mostrou-se ineficiente, não tendo qualidade para atender às expectativas dos “cidadãos-clientes<sup>49</sup>”; portanto, seria urgente a sua substituição por uma administração pública gerencial, visando à produtividade com o racionamento de recursos.

---

<sup>49</sup> Termo utilizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) que indica cidadãos consumidores.

Para atender a estes propósitos, em 1995 organizou-se a reforma administrativa no Brasil, conhecida como o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Este Plano visava à reformulação do Estado para o atendimento das demandas do mercado, conforme as diretrizes suscitadas pelos organismos internacionais. Em relação à educação, esta reforma insere novas formas de gestão e controle dos serviços públicos, surgindo características de focalização e redistribuição no financiamento, descentralização (transferindo responsabilidades a esferas menores para a execução das políticas), inserção de parcerias (com a colaboração da sociedade civil na gestão educacional) e a avaliação do ensino como forma de regulação do sistema educacional.

É importante salientar que, nesse período, de acordo com o PDRAE e o documento do IPEA – Subsídios para a reforma do Estado (BRASIL, 1994), a descentralização é entendida como

- privatização, isto é, transferência para a propriedade privada de patrimônios e serviços públicos,
- transferência de serviços da administração pública para a administração privada do serviço público,
- terceirização dos serviços de apoio à administração pública,
- participação da sociedade civil na gestão pública e no controle social,
- combinação das formas acima descritas.

Em relação à descentralização, Vera Peroni (2003, p.68) afirma que “a proposta do MARE, [...] é mais uma forma de desobrigação do Estado, o qual quer repassar tarefas para a sociedade que, até então, eram suas [...]”. Com isso, percebemos que o processo de descentralização, previsto pela reforma do aparelho do Estado no Brasil, acaba por realçar as desigualdades entre as dependências estaduais, incentivando a sociedade a captar recursos na comunidade, promovendo parcerias e eventos para conseguir suprir a escola.

De acordo com esta reforma, o novo formato para as políticas sociais e educacionais, seria “[...] a transferência de fundos públicos para o setor privado, já

que o terceiro setor em geral não tem condições de auto-financiamento” (ADRIÃO & PERONI, 2005, p.143). Com isso, institui-se uma parceria entre Estado e sociedade civil, em que o Estado financia e a sociedade civil executa. Portanto, insere-se nas políticas educacionais uma nova esfera: a “pública não estatal”.

A esfera pública não-estatal é uma forma institucional proposto pelo PDRAE e implementado na educação pública. Materializando esta proposta do PDRAE, temos, a partir de 1995, o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE<sup>50</sup> (que, a partir de 1997, passou a ser chamado de Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE).

Seguindo a diretriz do PDRAE,

As políticas sociais assumiriam uma nova conotação, pois seriam consideradas pelo plano diretor da reforma, serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada (PERONI & ADRIÃO, 2005, p.144).

Com isso, o Programa Dinheiro Direto na Escola passou a ser um programa que, como o próprio nome já diz, faria a passagem de recursos federais para as instituições públicas de educação. Os recursos que compõem este Programa advêm do Salário-Educação e são distribuídos pela autarquia Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de acordo com as matrículas informadas para o Ensino Fundamental (PERONI & ADRIÃO, 2005).

Este programa visa ao repasse direto de recursos financeiros para as escolas públicas de Ensino Fundamental e para as organizações não-governamentais sem fins lucrativos que atuam com a Educação Especial<sup>51</sup>. O repasse desta verba ocorre de duas formas: para secretaria de educação do estado ou do município, se a instituição escolar não obtiver uma Unidade Executora, ou diretamente para as escolas, através da sua Unidade Executora (Idem).

---

<sup>50</sup> Resolução nº12, de 10 de maio de 1995.

<sup>51</sup> Este último caso regulamentado somente a partir de 1998, com a Medida Provisória nº 1.784.

Sua destinação voltava-se exclusivamente para o custeio das despesas das escolas: manutenção e conservação do prédio escolar, aquisição de material necessário ao funcionamento da escola, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação, avaliação da aprendizagem, implementação do projeto pedagógico, aquisição de material didático/pedagógico e desenvolvimento de atividades educacionais diversas (PERONI & ADRIÃO, 2005, p.147).

A Unidade Executora, Uex, é uma organização social de direito privado, sem fins lucrativos<sup>52</sup>, órgão representativo de pais, professores, funcionários da escola e comunidade em geral (MEC, Secretaria de Educação Fundamental, 1996), tendo algumas peculiaridades de acordo com cada região brasileira<sup>53</sup>. Na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, a UEx é o Círculo de Pais e Mestres – CPM; este órgão representa somente pais e professores, deixando de lado os demais segmentos da comunidade escolar.

Sendo a UEx uma entidade jurídica de direito privado, ela possui a autonomia necessária para exercer direitos e deveres com os recursos recebidos dos órgãos governamentais, de entidades públicas e privadas, doações e outros tipos de arrecadação (PERONI & ADRIÃO, 2005). Esta autonomia surge na mesma direção das políticas de colaboração e de parceria com a sociedade civil, tendo como exemplo, no Rio Grande do Sul, a Lei 11.126/98<sup>54</sup>.

Segundo o manual de procedimentos operacionais para a transferência de recursos para as escolas, distribuído pelo Ministério da Educação e do Desporto – MEC em 1995, houve um compromisso na campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso com a melhoria do ensino público e, portanto, seriam necessárias medidas racionalizadoras que simplificassem a transferência de recursos, tornando este processo mais ágil. Por isso, a necessidade da

---

<sup>52</sup> Regulamentada pela Lei Nº 9.637/98 e Lei Nº 9.790/99.

<sup>53</sup> Mais detalhes, ver Relatório final da Pesquisa “PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?” Coordenada nacionalmente pela Profª. Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS), com a participação da autora no estudo do caso da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

<sup>54</sup> Esta Lei será analisada no Capítulo III.

constituição de uma Unidade Executora nas escolas que, a partir de 1997, passou a ser exigência para o repasse do dinheiro.

Esta obrigatoriedade, segundo Vera Peroni & Theresa Adrião (2005), constituiu uma “[...] estrutura formal de gestão paralela à do estabelecimento público de ensino”. Com isso, percebemos a intenção de adequação da educação pública com o PDRAE, com a inserção de organizações ‘públicas não-estatais’” (Idem, p.150).

De acordo com este novo conceito, as instituições educativas continuariam sendo públicas, porém contendo uma organização de direito privado (não-estatal) com interesse público, auxiliando na gestão e no controle das políticas implantadas. Portanto, o ex-PMDE, atual PDDE, racionaliza e desburocratiza a transferência de recursos, democratizando as relações escolares no entendimento do governo, pois necessita de apoio da sociedade civil (comunidade escolar) para o seu recebimento e para as decisões relativas ao seu gasto, colocando em prática o princípio de transparência na gestão dos recursos financeiros.

Essas transferências são propostas como modelos de participação social ainda que, se considerarmos a filosofia que as inspira, essa participação não suponha uma maior democratização do sistema, já que a idéia básica sobre a qual se assenta ao interesse individual e às possibilidades materiais de cada um, no marco de uma sociedade competitiva (BIANCHETTI, 1996, p. 102).

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), dando uma maior autonomia na gestão dos recursos e na captação dos mesmos, os beneficiários destas políticas, ou cidadãos-clientes, poderiam controlar a sua aplicação e decidir as suas prioridades, agilizando e otimizando o processo de repasse. Com isso, poderiam também retirar os trâmites intermediários que antes existiam e geravam toda uma corrupção no seu gerenciamento, pela falta de transparência. Estas propostas de reforma, segundo Anthony Giddens (2001, p.79), se configurariam num “processo de aprofundamento e ampliação da democracia”, pois o objetivo era de agir em parceria com a sociedade civil para o desenvolvimento da própria sociedade.

Para alcançar os objetivos dessa reforma, instituiu-se no Brasil uma legislação, transferindo as responsabilidades da execução e do controle das políticas sociais para a sociedade civil ou para a esfera privada, tendo como argumentos o controle dos gastos e a diminuição da esfera pública. As novas políticas tinham por objetivo a desconcentração de responsabilidades, descentralizando os recursos financeiros; portanto, aí estava a dita democratização da gestão educacional. O poder de decisão não foi descentralizado, somente a execução.

Por isso, a comunidade escolar teria de contribuir com a escola por meio dos seus serviços, captando recursos ou “contribuindo voluntariamente” com a sua mão-de-obra. Nesse sentido, Marcos Bassi (1996) afirma que não há garantias de que a gestão autônoma possa realmente levar à melhoria da qualidade do ensino e à democratização da gestão.

Clélia Martins (1993) também não acredita nestas garantias e chama a atenção para as intenções ocultas nestas políticas.

[...] em muitos casos, as intenções dessa defesa mais ocultam a pouca vontade do Estado de assegurar recursos públicos para o ensino elementar do que propriamente traduzem interesses verdadeiros relativos à melhoria da qualidade de ensino por meio da participação (MARTINS, 1993, p.30).

Fernando Henrique Cardoso (1998, p.06) denominou de “onda rosa” esse novo movimento, que se traduziria pela “ânsia por novas formas de solidariedade que minimizem os efeitos desagregadores da precarização do trabalho [...] e da pouca atenção às questões sociais [...] contemporâneas”. A cidadania para o PDRAE é entendida apenas como a participação solidária da comunidade nas políticas sociais. A participação da comunidade na escola passou a ser concebida não mais com o objetivo da melhoria do processo educacional, e sim, como um instrumento na captação de recursos ou mera técnica administrativa. Esta concepção alterou o verdadeiro sentido da luta pela democratização da gestão educacional.

Vista desta forma, a descentralização também foi reivindicada por vários setores da educação<sup>55</sup> no final da década de 1970 e na década de 1980, porém estes setores almejavam a democratização dos mecanismos decisórios (MENEZES, 2001) e não a desconcentração da execução e o repasse de responsabilidades, ou seja, a desobrigação do Estado.

Segundo Vera Peroni (2003, p.181), “constatamos que o conteúdo da descentralização é construído no embate entre forças que defendem projetos de sociedade e de educação antagônicos”. Portanto, o sentido do termo “descentralização” é definido pelo tipo de projeto de sociedade em evidência no momento histórico, que, neste caso, eram os organismos internacionais e os setores que acreditavam na reforma do Estado.

O outro conceito inserido nas políticas educacionais por meio do PDRAE e também dos documentos do Banco Mundial foi o de “quase-mercado”, advindo do receituário neoliberal. Segundo a perspectiva da Escola de Chicago, a reforma educacional instituiu ao ensino público uma administração gerencial, pois, de acordo com esta corrente neoliberal, os setores em que a privatização não levaria à livre concorrência, deveriam levar um “choque de mercado” (ADRIÃO & PERONI, 2005, p. 140), definido como a inserção de um “quase-mercado”.

Sendo a educação pública um desses setores, a introdução do “quase-mercado” era imprescindível para o sucesso da reforma. O “quase-mercado” se caracterizaria pela “proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado [...] vantagens adicionais como condição para o aumento de sua eficiência” (ADRIÃO, 2001, apud ADRIÃO & PERONI, 2005, p.140).

Sendo assim, a estratégia é investir na qualidade e na eficiência. Eleitas como valores universais, estes dois conceitos significam “satisfação do cliente”. Conforme Christian Laval (2004), a concepção de eficácia que foi imposta progressivamente na educação, é sempre mensurável, relacionando-se com

---

<sup>55</sup> Especialmente pelo grupo que fazia parte do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

dispositivos, técnicas e métodos padronizados e reprodutíveis em grande escala, supondo uma comparação dos resultados obtidos.

Nesta perspectiva, todos envolvidos na educação são clientes: professores, pais, alunos, etc. Segundo Dalila Oliveira (1994, p.99), esta situação revela que “[...] o conflito Capital e Trabalho é camuflado, uma vez que a relação nega o seu real espaço – a produção – e localiza-se no mercado – onde todos são consumidores”. Portanto, este mecanismo oculta a desigualdade na relação produtiva, onde há a supressão do termo produtor por consumidor/cliente (*Idem*).

Para a superação da gestão estatal – centralizada – burocrática – ineficiente foram introduzidas “concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade das mesmas” (OLIVEIRA & SOUZA 2003, p.876). Deste modo, a responsabilidade da gestão permanece com a esfera estatal, porém sob outra lógica, uma lógica mercadológica, de eficiência e de resultados, fazendo simulações do mercado dentro das instituições públicas, modernizando-as.

Sobre esta lógica privada, Christian Laval<sup>56</sup> (2004) afirma que a administração escolar

[...] buscou assimilar os modos de gerenciamento do setor privado e definiu uma via de “reforma da escola” que tem como referência a empresa e cujo princípio consiste na analogia sistemática com o mundo econômico, sua organização, seus modos de avaliação, sua produtividade (LAVAL, 2004, p.202).

Para Christian Laval, o padrão de referência é a empresa; além de simular o mercado, a escola deverá atuar em conformidade com o mundo globalizado, onde a produtividade e a eficiência são palavras-chave da modernidade. É importante salientar que este padrão de referência surgiu em meados da década

---

<sup>56</sup> Christian Laval é professor de ciências econômicas e sociais num colégio parisiense; também é muito atuante num sindicato de docentes, membro da importante Federação dos Sindicatos Unificados (FSU). Em seu livro “*A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*”, Christian Laval analisa as reformas instituídas a partir de 1990 na França e as suas influências no sistema público de ensino francês.

de 1970, onde o modelo empresarial já era visto como o melhor. No entanto, apesar de manter os mesmos parâmetros, nesta perspectiva atual questões como eficiência, racionalização de recursos financeiros e humanos, assim como a qualidade total agregam este novo padrão. Definindo novas estratégias a serem utilizadas para a efetivação deste modelo. Para David Osborne e Ted Gaebler (1995),

[...] as empresas passaram a última década promovendo mudanças revolucionárias: descentralizando a autoridade, reduzindo a hierarquia, privilegiando a qualidade, aproximando-se dos clientes – tudo isso num esforço para manter sua competitividade no novo mercado global (OSBORNE & GAEBLER, 1995, p.13).

Sendo assim, a gestão pautada na empresa revela uma continuidade, porém agrega novos conceitos e ressignifica outros: como a “democratização”. Diante destas idéias, Licínio Lima (2002) faz a seguinte crítica:

[...] o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizado, dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provêm. Neste sentido, as prioridades políticas tendem a ser estabelecidas em função da segunda, e não do primeiro, ao mesmo tempo que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social, etc.) com novos significados (LIMA, 2002, p.22).

O autor afirma que a perspectiva de modernização faz ressurgir as teorias organizacionais clássicas. A autonomia torna-se um instrumento de construção da cultura da empresa; a descentralização respeita a liberdade individual e garante a eficiência; a participação é reduzida a uma técnica de gestão, fator de coesão e consenso (Idem).

Todas as correntes apresentadas no capítulo anterior deste novo padrão de gestão pública se complementam. Estas correntes influenciaram as políticas de gestão da educação<sup>57</sup>, daí a sua relevância para o entendimento das mesmas.

---

<sup>57</sup> Conforme Eneida Oto Shiroma (2006), a filiação da reforma educacional brasileira à reforma educacional britânica pode ser observada pelas ações desenvolvidas pelo CONSED, coordenador

David Osborne e Ted Gaebler (1995) colocam que essas novas formas de administração surgiram diante da necessidade de qualificar os serviços prestados à sociedade civil, pois “[...] precisamos de melhor governo” (Idem, p.25) e não *mais* ou *menos* governo, por isso a solução encontrada foi a instituição da lógica privada no serviço público, fixando o “quase-mercado”.

Para Jarbas Santos Vieira (2004), nesta perspectiva, a escola

[...] deve incorporar uma lógica, um discurso e uma orientação conectados à modernização e à melhoria dos seus processos de gestão, de acordo com as exigências do mercado. Esta é a questão chave: os novos desafios sociais e econômicos somente podem ser alcançados com uma nova concepção de gestão, não mais reduzida à idéia de administração de recursos e/ou organização da produção, mas estendida à cultura das instituições e à conduta das pessoas (VIEIRA, 2004, p.28).

Na educação, o discurso gerencialista introduziu uma nova linguagem para promover mudanças nas formas de gestão. Segundo Eneida Oto Shiroma (2002), embasada na ideologia técnica-burocrática, esta linguagem incorpora o discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, fala de planejamento estratégico e de alcance de metas, busca transformar o servidor burocrático num líder dinâmico, evocando imagens motivadoras, agindo na subjetividade dos educadores. No entanto, faz com que o fracasso na gestão das escolas seja entendido como fracasso pessoal das pessoas que nelas trabalham.

A partir desta concepção, insere-se a idéia de uma gestão educacional voltada para a qualidade total, em que “o controle do trabalho alheio, expande-se dos órgãos de cúpula para as relações entre os trabalhadores [...]” (PARO, 2001, p.26). As ordens continuam vindo de cima. O objetivo principal da escola é a aquisição do maior número de conhecimento, pois há uma preparação “para viver de acordo com a ordem vigente e para exercer uma função no mercado” (Idem, p.27).

Para Luiz Carlos Bresser Pereira (2006), esta nova forma de gestão seria um estágio superior da administração burocrática, pois dada a complexidade dos

---

do Pro-Gestão no Brasil, que, junto com o British Council e a Fundação Victor Civita, promove intercâmbios de dirigentes de escolas brasileiras e britânicas.

problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças, a eficiência é fator essencial para sua resolução. Este novo padrão de gestão pública coloca o discurso neoliberal como o único capaz de superar os problemas da educação.

Este pluralismo organizacional trata a educação como um negócio e, como tal, sua gestão deve ser embasada nos preceitos empresariais. Os governos, os empresários e os intelectuais que acreditam nesta perspectiva gerencial para educação alinham-se com as idéias neoliberais e demonstram profunda incompreensão do ato de “educar”.

Não podemos gerir uma instituição pública educacional como uma empresa que visa ao lucro. A educação não é uma mercadoria, e a competição não traz benefícios, pelo contrário, só dificulta o processo de cooperação e de participação da comunidade.

Em relação à gestão educacional, a legislação existente demonstra uma preocupação com a participação da comunidade escolar e o controle social para tornar a gestão mais transparente e eficiente. A implantação de mecanismos de “quase-mercado”, com a inserção de uma esfera “pública não-estatal”, não deixa dúvidas das tendências que os últimos governos tiveram para com a educação, ou seja, a adequação da educação pública com as leis de mercado.

Para compreendermos de que forma as medidas do PDRAE e as diretrizes propostas pelo Banco Mundial<sup>58</sup> incidiram na educação, é necessário remetermos à gestão da escola pública. A gestão democrática da escola pública, a partir da Constituição Federal de 1988 foi estimulada pela maioria dos governos<sup>59</sup>, tanto aqueles que obtinham propostas democráticas quanto aqueles que se utilizavam deste discurso para conseguir alguma legitimidade social.

A descentralização da execução, a autonomia da escola para a captação de recursos, a mudança na lógica de gestão, juntamente com a inserção de uma nova esfera nas escolas surgem como medidas do governo de Fernando Henrique

---

<sup>58</sup> As diretrizes do Banco Mundial para a educação serão analisadas no item 2.1.4.

<sup>59</sup> Nem todos os governos federais e estaduais estimularam à gestão democrática da educação, porém o Estado do Rio Grande do Sul foi um importante agente na construção da política de gestão democrática, como veremos no Capítulo III.

Cardoso para a superação da crise educacional. A autonomia financeira (tanto na decisão da aplicação quanto para providenciar outras formas de arrecadação financeira), a participação da comunidade (quando entendida para a arrecadação) e a lógica privada na gestão escolar são funcionais para esta nova perspectiva de reformas que, no entendimento desse governo, visam ao desenvolvimento de uma educação universal e de qualidade.

Estas medidas seguem a lógica de mercado, não superando questões como a competição, a exclusão e a diminuição das responsabilidades do Estado para com a população. Todas estas medidas demonstram influências neoliberais e da terceira via, indo contra uma perspectiva de Estado que financia e executa políticas sociais democráticas, construídas pela comunidade.

A democratização do ambiente escolar surge como condição fundamental e iminente para uma mudança na sociedade, pois se espera que a escola construa “a apropriação de valores de cidadania e o desenvolvimento de comportamentos compatíveis com a colaboração recíproca entre os homens, para além das leis *naturais* do mercado” (PARO, 2001, p.28). Por meio de pesquisas de campo, Vitor Paro (2001) percebeu que foi possível reconhecer efeitos positivos em escolas com uma gestão democrática; foi constatada uma melhoria no relacionamento humano, pois as pessoas foram elevadas “à condição de sujeitos desse processo” (Idem, p.29). Sobre isto, Maurício Tragtenberg *in* Oliveira & Rosar (2002) afirma:

A possibilidade de desvincular saber de poder, no plano escolar, reside na criação de estruturas horizontais em que professores, alunos e funcionários formem uma comunidade real. É um resultado que só pode provir de muitas lutas, de vitórias setoriais, derrotas, também. [...] Sem a escola democrática, não há regime democrático. Portanto, a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão (p.16).

Percebemos, portanto, que, mesmo com toda a luta pela democratização, pela participação da comunidade escolar nas discussões sobre educação, o que marcou a década de 1990 foram os consensos e a influência direta dos organismos internacionais. Há uma interrupção nesse processo de

democratização das relações, que passam a ser regidas pelo FMI e pelo BM. Concomitante à luta dos movimentos sociais dos anos 1980 e às influências do Banco Mundial nos anos 1990, acontece a tramitação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Vejamos os fatos ocorridos durante este processo de construção da principal legislação no campo educacional do Brasil.

### **2.1.3 O princípio de gestão democrática da educação na LDBEN/96 e no Plano Nacional de Educação**

Em meados da década de 1980, foi desencadeado o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, a Lei 9.394 de 1996 - onde também ocorreram muitos embates políticos, a exemplo da Constituição Federal de 1988. O Projeto de LDBEN tramitou no poder legislativo por oito anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A LDBEN teve uma trajetória semelhante ao capítulo da educação na CF/88; de um texto avançado, preparado a partir de idéias da academia e dos movimentos sociais, resultou em um projeto alinhado às posições do Ministério da Educação, apesar das mediações que ocorreram. O processo de tramitação da LDBEN foi longo, descontínuo e tumultuado (FARENZENA, 2001). Este processo teve seu início no Poder Legislativo com o então Deputado Octávio Elísio (PMDB/MG), que fundamentava seu Projeto (PL Nº 1.258/88) nos estudos elaborados na XI Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação – ANPED, realizada em Porto Alegre em 1988.

Para a sociedade brasileira, era de extrema importância o ato de traçar os rumos da educação, encontrando dois desafios: a universalização da educação básica e a constituição de um sistema nacional de educação, garantindo um padrão de qualidade. A partir disto, o Projeto de LDBEN passou para a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, permanecendo até 1990, sendo aprovado na Câmara em 1993, passando para o Senado Federal. O Projeto de LDBEN permaneceu no Senado até o ano da sua promulgação, em 1996.

Segundo o relator, Deputado Jorge Hage, as questões mais polêmicas seriam o Sistema Nacional de Educação, o Fórum Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Educação, o regime de colaboração entre as três esferas governamentais, a restrição do repasse de recursos públicos para as instituições particulares, defendido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e o ensino religioso, o mais longo dos impasses (FARENZENA, 2001).

Um dos pontos polêmicos que ocorreram no processo de construção da LDBEN foi a repetição do inciso VII do Artigo 206 da CF/88 no inciso VIII do Artigo 3º, “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. Segundo Vitor Paro (2001),

Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir a liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos? (PARO, 2001, p.54).

Percebe-se, neste ponto, a grande influência de *lobbies* dos interesses privados, permitindo “que a lógica de mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade” (*Ibidem*).

Outro fator que Vitor Paro (2001) nos chama a atenção são os princípios que nortearão a gestão democrática do ensino público na educação básica.

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;  
II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Lei Nº 9.394/96).

Vitor Paro afirma que o artigo “é de uma pobreza sem par”, pois os princípios são óbvios em se tratando de uma gestão construída por todas as pessoas envolvidas num processo educativo. Ele coloca que este artigo “sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos”

(*Idem*, p.55). A LDBEN não regulamenta os Conselhos Escolares, só os cita como parte do processo de democratização da gestão.

Outro ponto que Vitor Paro (2001) discute é a questão da autonomia escolar, “que deixou de estar presente apenas na fala dos educadores progressistas para fazer parte também do discurso conservador e privatista da educação”.

Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Lei N° 9.394/96).

Segundo o autor, o que ocorre é a confusão entre descentralização de poder com a desconcentração de tarefas no cotidiano escolar; “[...] no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização” (PARO, 2001, p.57). Em relação à descentralização de poder, a participação efetiva dos destinatários dos serviços nas decisões é obrigatória, porém não basta somente a desconcentração da execução; ela deve deter um mínimo de poder de decisão “[...] que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva” (*Ibidem*).

Num estudo comparativo entre o Projeto de Lei 1258/88 da Câmara dos Deputados, o substitutivo de Darcy Ribeiro (Parecer 691/95) e o texto final aprovado no Senado em 1996 em relação às propostas de gestão democrática, percebe-se que o PL 1258/88 propunha que

Art.7º Parágrafo Único. A gestão democrática será definida nesta Lei e na legislação do respectivo sistema de ensino para as instituições públicas e, quanto às instituições privadas, conforme dispuserem os respectivos estatutos e regimentos (PL 1258/88).

No entanto, o substitutivo de Darcy Ribeiro não colocava este tema em seu texto, nem o texto final. Ainda em relação à gestão democrática, o PL propunha mecanismos de gestão e formas de escolha do dirigente escolar:

Art.21. As instituições públicas de educação básica e as que recebem recursos públicos para sua manutenção observarão, em sua organização e administração, as seguintes diretrizes:

I – constituição de conselhos escolares, com representação da comunidade;

II – obrigatoriedade de prestação de contas e divulgação de informações referentes ao uso de recursos e qualidade dos serviços prestados;

III – avaliação do desempenho institucional;

IV – elaboração do planejamento anual da escola, de forma participativa, valorizando a experiência da comunidade.

§ 1º Os sistemas de ensino definirão a forma de escolha dos dirigentes das escolas públicas, admitindo-se, entre outras:

I – escolha pelo dirigente do órgão responsável pela administração da educação;

II – escolha pela comunidade escolar;

III – concurso público;

IV – ascensão na carreira. (PL 1258/88).

Novamente o substitutivo de Darcy Ribeiro e o texto aprovado também não fazem referência aos mecanismos de gestão democrática nem à escolha dos dirigentes escolares. Ao contrário, fala sinteticamente sobre o tema, restringindo a gestão democrática somente para o ensino público, ficando desta forma no texto final.

No que diz respeito à gestão democrática, a LDBEN deixou muito a desejar, pois a Constituição Federal de 1988, apesar de demonstrar uma postura sintética em relação ao assunto, aprovou este princípio depois de muitos embates. A proposta, construída coletivamente por diversas entidades educacionais, detalhava os critérios de gestão democrática, porém muito se perdeu no substitutivo de Darcy Ribeiro.

A LDBEN, como a lei que regulamenta a educação, repassou esta responsabilidade para a legislação dos estados e municípios, deixando a critério de cada estado e município brasileiro a regulamentação da gestão democrática. Segundo Vitor Paro (2001, p.55), além de furtar-se a avançar na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, “deixava também à iniciativa de estados e municípios cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos”.

A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público pela LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural de maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se prevíssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola (PARO, 2001, p.62).

A ausência de regras na LDBEN/1996 causou muita frustração em alguns setores vinculados à educação, pois foram anos de tramitação com muitas discussões, impasses e embates. Mesmo com esta ausência, alguns estados não se furtaram desta prerrogativa e construíram a sua legislação para regulamentar a gestão democrática da educação.

No Rio Grande do Sul, a lei que regulamenta a gestão democrática foi construída apenas em 1995, seis anos após a Constituição Estadual instituir a gestão democrática como princípio educacional (Art. 197, VI). Esta lei foi promulgada no governo de Antônio Britto.

Quase uma década após a CF/1988 e um ano após a LDBEN/1996, a correlação de forças entre os movimentos em prol da escola pública e os setores privatistas e governamentais continuava. Segundo João Baptista Bastos (2001), esta correlação de forças seria representada por dois Planos Nacionais de Educação: um da sociedade civil – proposta democrática de massas – e outro do governo – proposta liberal corporativa, sendo que o plano aprovado pelo congresso foi o governamental.

O Art. 87, §1º da LDBEN, estabeleceu a construção de um Plano Nacional de Educação – PNE que deveria ser definido no prazo máximo de um ano, a partir da sua publicação, o encaminhamento ao Congresso Nacional de um Plano Nacional de Educação com diretrizes e metas a serem cumpridas nos dez anos seguintes, de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira – foi organizado por meio de diversos debates, sendo finalizado no “II Congresso

Nacional de Educação – II CONED<sup>60</sup>” realizado em Belo Horizonte em novembro de 1997. Este Plano teve “[...] como horizonte a democracia e a inclusão social [...]”, para “[...] fazer cumprir a Constituição Federal e, assim, dar curso às transformações necessárias para melhorar a qualidade de vida da maioria da população [...]” (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – proposta da sociedade brasileira 1997, p.03). No que diz respeito à gestão democrática, o Plano defende que:

A gestão deve estar inserida no processo de relação da instituição educacional com a sociedade, de tal forma a possibilitar aos seus agentes a utilização de mecanismos de construção e de conquista da qualidade social na educação (*Idem*, p.49).

O Plano Nacional de Educação – Proposta da sociedade brasileira<sup>61</sup> – resgata a luta pela democratização da educação e a construção de um Estado democrático. Para isto, o Plano recuperou o Fórum Nacional de Educação como instância deliberativa do Sistema Nacional de Educação e os Conselhos (escolares e universitários) como instrumentos de gestão democrática, a fim de uma “instituição educacional pública como um espaço de direito” (PNE – Sociedade Civil, 1997, p.50), conquistado através de diversas lutas dos educadores e da sociedade civil.

O Plano defende que a gestão da educação tenha uma relação aberta com a sociedade e que as práticas sejam participativas e o poder seja descentralizado, pois “a socialização das decisões desencadeia um permanente exercício de conquista da cidadania” (*Idem*, p.49).

Como principais mecanismos para a efetivação de uma gestão democrática da educação estariam a composição de conselhos (Conselho Escolar dentro da escola e os Conselhos Municipais e Estaduais de Educação para os respectivos

---

<sup>60</sup> Os Congressos Nacionais de Educação – CONED são organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública com o objetivo de mobilizar a sociedade civil para propor e exigir ações governamentais em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social.

<sup>61</sup> Apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente (PT/ São Paulo) e outros.

sistemas) – que devem ser participativos e representativos dos segmentos sociais; a eleição direta para diretor; a construção de um Projeto Político-Pedagógico participativo – garantindo o trabalho coletivo de todos os segmentos da comunidade e a realização de uma avaliação interna e externa, baseadas nos recursos, na organização e nas condições de trabalho<sup>62</sup>.

Segundo Melânia Rodrigues (2004), o PNE da sociedade civil prevê a instauração dos seguintes mecanismos na democratização da gestão para as instituições:

**Quadro I – Mecanismos de gestão democrática para o PNE –  
Sociedade Civil**

<b>Instituições</b>	<b>Mecanismos para a gestão democrática</b>
De Formação profissional	Conselhos Paritários
De Educação básica	Eleições diretas e paritárias de dirigentes e Conselhos Escolares deliberativos e paritários.
De ensino superior	Eleições diretas e paritárias de dirigentes, Conselhos Sociais e órgãos decisórios paritários.

Quadro elaborado por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

Através destes mecanismos, o PNE – proposta da sociedade civil acreditava na inserção e na manutenção da gestão democrática como fator de qualificação do processo educativo, assumindo “[...] a garantia e o incentivo às organizações tanto dos estudantes da educação básica quanto dos trabalhadores em educação” (RODRIGUES, 2004, p.135).

Já, o Plano Nacional de Educação, proposto pelo poder executivo, percorreu um caminho diferente do PNE – Proposta da sociedade civil. Mesmo

<sup>62</sup> Na reivindicação destes princípios, as entidades nacionais de trabalhadores da educação, estudantes, pais, pesquisadores e entidades educacionais foram articulados por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na busca de uma participação da comunidade escolar e da sociedade civil na construção das políticas educacionais em nível municipal, estadual e federal.

com a proposta da sociedade já sistematizada, prevaleceu a mesma postura autocrática revelada na tramitação do projeto de LDBEN, desprezando os debates públicos. Apesar de esta proposta fazer referência a consultas realizadas para a construção do plano a entidades como o CONSED e a UNDIME, o processo decisório ficou ao encargo do MEC.

O Plano aprovado<sup>63</sup> estabeleceu que o espaço de definição dos rumos da educação brasileira fosse o MEC, impedindo qualquer tipo de participação da sociedade. As propostas de composição do Sistema Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação foram retiradas, desarticulando e fragilizando os sistemas de ensino e, conseqüentemente, a democratização da gestão.

Em termos de gestão da educação, o Plano proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, coordenado pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, teve como objetivo a racionalização de recursos e o estímulo à produtividade. De acordo com a proposta do Executivo, a prioridade encontra-se “[...] na promoção de uma gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis” (PNE – Proposta do Executivo, 1998).

Conforme o Plano, o gerenciamento educacional seria baseado na transparência da gestão dos recursos financeiros e no controle social como fatores de otimização do processo democrático. Para a efetivação deste controle social, o Plano determinava que a descentralização fosse instituída, “[...] através de uma maior autonomia das escolas, às quais devem ser repassados, automaticamente, os recursos necessários à manutenção do cotidiano escolar” (Idem). A materialização desta autonomia, controle social e eficiência seria proveniente pelo PDRAE das organizações “públicas não-estatais” ou Unidades Executoras.

Todos estes embates políticos, advindos do próprio processo de tramitação da LDBEN, assim como as políticas educacionais implantadas neste período, mostram que, apesar de algumas vitórias com o atendimento de algumas reivindicações dos setores mais progressistas na área da educação, também sofremos muitas perdas significativas. A busca por uma gestão democrática da

---

<sup>63</sup> Lei Nº 10.172/01.

educação foi uma vitória importante, porém deu margem a diversas interpretações, conforme os interesses dos grupos que estão no poder.

#### **2.1.4 Políticas de gestão da educação e os organismos internacionais**

Sobre as propostas para a educação dos organismos internacionais, Fúlvia Rosemberg (2000) afirma que estas proposições direcionadas para o Brasil e para a América Latina são inadequadas, pois não contextualizam as demandas aqui encontradas. E, ainda, estas propostas do Banco Mundial somente serão materializadas com uma “contrapartida”, mais conhecida como “toma lá, dá cá” (*Idem*), ou seja, para que o financiamento seja colocado em prática são impostas algumas condições prévias na área econômica, com o objetivo de um desenvolvimento econômico eficaz. Este desenvolvimento econômico está vinculado aos fatores sociais, como a educação.

Segundo Jon Lauglo (1997), por meio do FMI, o Banco Mundial exerce grande influência na política macroeconômica e conseqüentemente acaba influenciando a política educacional dos países que reivindicaram os seus empréstimos. Sérgio Haddad (1998, p.43) coloca que os documentos do BIRD e do BID “revelam uma clara aprovação das políticas de ajuste e desenvolvimento realizadas pelo atual governo brasileiro”. Estas manifestações de apoio ao que está sendo proposto e desenvolvido no Brasil em relação ao plano político, econômico e social fazem com que o país se integre cada vez mais à economia global, segundo os organismos e o grupo de poder.

Referindo-se ao ministro da Educação na época, Sérgio Haddad (1998) afirma:

O atual ministro da Educação Paulo Renato, economista, com trajetória anterior nos organismos multilaterais e experiência no Executivo do setor público da educação [...]. Está absolutamente alinhado com as diretrizes mais gerais de reforma do Estado e apoio à iniciativa privada (HADDAD, 1998, p.46).

Com isso, em meio ao governo de Fernando Henrique Cardoso na presidência da república e de Paulo Renato no Ministério da Educação, foi construído, em 1996, um relatório sobre as diretrizes para a educação pelo Banco Mundial intitulado “*Prioridades e Estrategias para la Educación*”. Este documento construído pelo Banco é um documento político, cujos principais atores estão no próprio Banco (*Idem*).

Os documentos do Banco Mundial se baseiam em estudos e pesquisas internos, em que a seleção de temas e as avaliações estão sempre de acordo com as idéias do Banco. Jon Lauglo (1997, p.29) diz que o Banco “estará predisposto a assimilar aqueles resultados que não contradigam sua orientação geral favorável aos mercados, ao desenvolvimento dos setores modernos e ao Estado centrado na aprendizagem”.

Segundo o relatório “*Prioridades e Estrategias para la Educación*”, os países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, encontram-se num período de sérios problemas educacionais, com uma grande escassez de recursos, com baixa qualidade do ensino, com o acesso discriminatório, com a distribuição inadequada e com o aumento do número de analfabetos (LAUGLO, 1997).

Portanto, para solucionar estes problemas, o Banco Mundial estabeleceu um planejamento com o objetivo de aumentar a qualidade do ensino e da aprendizagem, assim como o aumento do financiamento para a educação e o acesso mais eqüitativo.

As propostas para a educação contidas nas políticas educacionais desenvolvidas na década de 1990, no Brasil, vêm ao encontro do modelo econômico derivado do Banco Mundial. Por isso, no “plano das políticas públicas, a atuação no campo da educação vem ocorrendo através de uma profunda reforma educacional conduzida prioritariamente pelo governo federal, produzindo impactos no plano estadual e municipal” (HADDAD, 1998, p.47).

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 traduzido na agenda de políticas de uma administração cujos resultados econômicos são os melhores de uma geração (BIRD, 1995, apud HADDAD, 1998, P.47).

Segundo Sérgio Haddad (1998), as principais características da reforma educativa implantada no Brasil, apoiada pelos bancos multilaterais, seriam a focalização do gasto social com ênfase no ensino fundamental, a descentralização por meio da municipalização, caracterizada como “[...] um jogo de empurra do que propriamente através de uma política articulada de colaboração entre as diversas instâncias de governo” (*Idem*, p.48), a privatização que, no Brasil, não seria caracterizada pela passagem dos serviços públicos ao setor privado, mas pela construção de um “[...] mercado de consumo de serviços educacionais, o que ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos educativos e pela deterioração dos serviços públicos” (*Idem*, p.48) e, por fim, pela desregulamentação através de ajustes na legislação e nos métodos de gestão, com o objetivo de assegurar “[...] ao governo central o controle do sistema educacional, particularmente mediante a fixação de parâmetros curriculares nacionais e o desenvolvimento de sistemas de avaliação” (*Idem*, p.49). Ou seja, o governo flexibiliza a gestão, repassa a execução para as comunidades locais e tenta controlar o produto final.

No documento “*Prioridades y estrategias para la educación*” (BIRD, 1996), a reforma da educação possui seis aspectos essenciais, cuja ordem de prioridade dependerá das circunstâncias de cada país. As propostas seriam a descentralização, visando às instituições escolares autônomas, a prioridade nos resultados estatísticos fundados na produtividade e na competitividade, a convocação da comunidade escolar para a participação em assuntos escolares, a ênfase no autofinanciamento e nas formas alternativas para a captação de recursos e ao estímulo ao setor privado (empresários e organismos não-governamentais) como agente no âmbito educacional capaz de tomar decisões, implementar reformas e redefinir as atribuições do Estado, visando à retirada gradual da oferta dos serviços públicos como a educação.

Este documento propõe que o Estado deva implantar políticas educacionais seguindo as leis do mercado, racionalizando os recursos e estimulando a competitividade. O documento afirma que os aspectos acima citados dependem da situação de cada país, porém o objetivo final seria sempre atingir todas as metas traçadas pelo BM. De certa forma, a partir de 1995, todos estes aspectos foram implementados no Brasil através das políticas educacionais.

Segundo as prescrições do Banco Mundial, em todos os países com estes problemas, deve acontecer uma especificação clara dos objetivos a serem alcançados com um maior controle de insumos e resultados (LAUGLO, 1997). Com isso, deve ocorrer uma descentralização, ou seja, um menor gerenciamento de estruturas burocráticas e centralizadoras para um gerenciamento por objetivos e indicadores de resultados, por meio de um controle social.

As instituições educacionais devem ser mais autônomas, tendo “[...] menos burocracia estatal [...] e mais flexibilidade local”, realizando um acompanhamento direto dos seus usuários, ou de seus “clientes<sup>64</sup>” (LAUGLO, 1997, p.23). Com este acompanhamento, haverá menos desvios de recursos, otimizando o processo de gerenciamento, atendendo a demanda pelos serviços educacionais com maior qualidade.

É importante salientar que o controle local democratiza as relações escolares, assim como desenvolve o pensamento crítico e a cultura da participação, porém, neste caso, as diretrizes já estão traçadas, e o controle local vem para ajudar somente na execução das políticas e não nas decisões das mesmas. Jon Lauglo (1997, p.24) nos mostra que o controle local nem sempre se mostrará “[...] mais eficiente e democrático”. “Em alguns países, ‘flexibilidade’ local pode significar mais poder patronal para aqueles que dominam a política clientelista local” (*Ibidem*). O Brasil, sendo um desses países, faz com que o controle local conceda poder maior a um determinado grupo, onde este grupo é

---

<sup>64</sup> Estas idéias são encontradas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, construído por Luíz Carlos Bresser Pereira no Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência do Brasil.

quem determina o quê e como deve ser feito, somente repassando para a comunidade a execução dos serviços.

Diante de todas essas práticas, em que observamos avanços e retrocessos, conforme as diretrizes seguidas pelos governos em determinados períodos, concluímos primeiramente que gestão, acima de tudo, é tomada de decisão (FERREIRA, 2001). São princípios e práticas que afirmam ou não as idéias que as geram, porém estes princípios não são aqueles como concebia a administração clássica<sup>65</sup>, mas princípios sociais, “[...] visto que a gestão da educação se destina à promoção humana” (FERREIRA, 2001, p.306).

Com isso, no momento em que alguma política educacional se propõe a ser democrática, ela deve promover a formação humana de cidadãos e não as idéias inerentes ao mercado. Educar não é transmitir conhecimentos, mas conscientizar, “[...] construir, libertar o ser humano das cadeias do determinismo neoliberal, reconhecendo que a história é um campo aberto de possibilidades” (MÉSZÁROS, 2005, p.13). A gestão democrática deve ter como objetivo a qualidade social, desenvolvendo o aprendizado da cidadania e da democracia.

---

<sup>65</sup> Onde haveria princípios intrínsecos ao ato de gerir (FERREIRA, 2001).

### 3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1985 – 2001)

Este capítulo tem por objetivo a contextualização do processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, fazendo relações entre as propostas governamentais e as reivindicações da sociedade organizada. Iremos analisar os diferentes conflitos que ocorreram neste processo, desvelando o posicionamento de cada sujeito social que atuou no processo de co-relação de forças.

Jarbas Santos Vieira (2004) identifica dois conjuntos de reformas educacionais propostos ou executados pelos governos locais: mudança na forma de gestão das escolas e redes de ensino e mudança nos currículos. Para o autor, o primeiro conjunto refere-se às políticas de descentralização, aqui entendidas como responsabilização pela execução das instituições locais, promovendo significativamente a introdução de modelos de gestão empresarial. O segundo conjunto reporta-se às políticas de controle da qualidade do ensino, revelado pelas taxas de aprovação e reprovação dos alunos.

Estes conjuntos de reformas instituíram uma cultura avaliativa, em que o produto é controlado conforme as demandas do mercado. O alcance destes objetivos virá, segundo os defensores destas reformas, da competitividade (VIEIRA, 2004), mostrando-nos alguns fatores vinculados a este tipo de discurso:

Enfim, os discursos procuram mostrar, com pretensa objetividade e clareza, a *neutralidade* do gesto em favor da educação. Uma *neutralidade* que tem se tornado marca da empresa educadora neoliberal, produzindo legitimidade à *missão* da educação para o mercado. A *neutralidade* pretendida também assegura a *inocência* do governante. A estratégia de *inocência* desses discursos é a estratégia de inocência do mercado, servindo para justificar a retórica de dominação neoliberal (VIEIRA, 2004, p.72).

Estes artifícios mostrados pelo autor [neutralidade e inocência] permeiam discursos e políticas, escondendo seu cunho controlador e o privatista. No

decorrer deste capítulo, visualizaremos políticas que implementam uma cultura gerencial na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

### **3.1 Caracterização do Estado do Rio Grande do Sul e da Rede Estadual de Ensino**

O estado do Rio Grande do Sul tem o seu Índice de Desenvolvimento Humano entre os melhores do país, abrigando 6% da população brasileira em seu território (FEE, 2004). O estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios e o número de habitantes atinge o índice de 10,6 milhões; segundo o IDESE<sup>66</sup>, apenas um município gaúcho é considerado de baixo desenvolvimento, sendo o restante situado na faixa de médio desenvolvimento e alguns despontando com alto desenvolvimento.

O estado do Rio Grande do Sul combina distribuição relativamente equilibrada da sua renda ao alto índice de escolaridade. Junto a isso, encontram-se outros fatores como um baixo índice de analfabetismo e a elevada expectativa de vida, que pode chegar a 73 anos em algumas regiões do estado (LUCÉ, 2000).

O estado tem altos índices de industrialização, o que resulta em uma população eminentemente urbana; possui uma considerável malha rodoviária, um grande número de portos e aeroportos, bem como uma ótima rede de saneamento. Seu PIB de quase 90 bilhões de reais faz com que a renda *per capita* seja de cerca de 8.600 reais, considerada alta em relação aos padrões nacionais. Sua matriz industrial é estabelecida sobre quatro grandes eixos principais: agroindústria, em que predomina a exportação de grãos, a indústria metal-mecânica, a indústria coureiro-calçadista e a indústria petroquímica. Tanto a indústria metal-mecânica quanto a automobilística foram reforçadas nos últimos anos pela vinda de montadoras de automóveis.

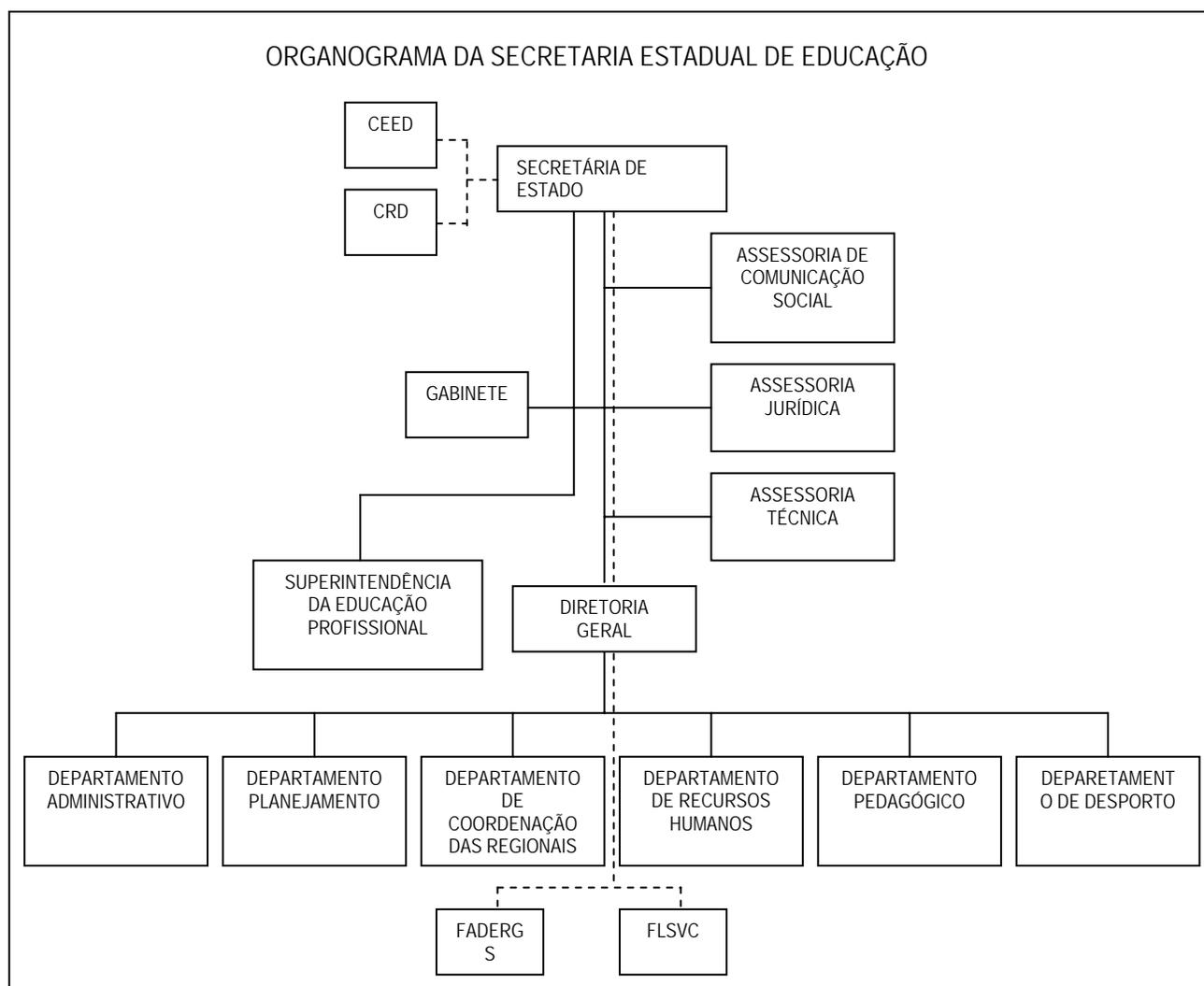
O Rio Grande do Sul exporta seus produtos principalmente para os Estados Unidos, a União Européia, o Mercosul e, recentemente, o sudeste asiático.

---

<sup>66</sup> O Índice de Desenvolvimento Sócio-econômico é calculado pela Fundação de Economia e Estatística através de variáveis diversas, como educação, renda, saneamento, habitação, saúde, etc.

Representa a terceira maior taxa de exportação entre os estados do país, ficando atrás somente de São Paulo e Minas Gerais. Os produtos exportados são calçados, soja (óleo e grãos), fumo, entre outros.

Em relação à educação pública estadual, o estado possui a Secretaria de Educação que é organizada por departamentos. O gabinete do Secretário, juntamente com as suas assessorias administram todos os outros departamentos. A Secretaria é dividida em dois grandes setores: o da Superintendência da Educação Profissional e o da Diretoria Geral. A Superintendência cuida de todos os assuntos relativos à Educação Profissional nas escolas estaduais e a Diretoria Geral cuida dos demais assuntos (planejamento, programas federais, ...).



Para organizar as escolas estaduais, a Secretaria possui órgãos denominados Coordenadorias Regionais de Educação (CRE), que dividem o estado em 29 seções, cada uma sob responsabilidade de uma CRE. No ano de 2004, a Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul possuía 3.002 instituições educacionais, atendendo 1.445.801 educandos (SIE/RS – SIED/MEC 2005) em todas as etapas da Educação Básica.

### **3.2 O processo de construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul**

A análise das possibilidades da administração da educação como prática educacional destinada não à manutenção, mas à construção coletiva e organizacional da instituição educativa vinculada ao projeto político pedagógico da escola, tendo como referencial o contexto global e as teorias contemporâneas que valorizam a potencialidade e a capacidade participativa do ser humano, ressignificam o valor dessa prática, conferindo à gestão da educação uma práxis que tenderá a superar nas organizações educacionais, as fraquezas institucionais e humanas que resultam em exclusão, desigualdades e injustiça (FERREIRA, 2001, p.297).

A década de 1980 foi um período de grande inquietação popular advinda do processo de abertura política e redemocratização do país. Nesse período, no campo educacional, houve a realização de muitas discussões sobre um projeto de educação democrático, cuja culminância foram as diversas greves de professores. Naquele momento, os profissionais da educação queriam discutir qual o tipo de educação que se desejava: uma educação democrática com o objetivo de universalização.

Como exemplo de movimento social que se mobilizou para a democratização da educação no Rio Grande Sul, temos o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul / Sindicato dos Trabalhadores em Educação, ou seja, o CPERS/Sindicato. Fundado em 1946, é a “mais forte de todas as entidades

de professores públicos de 1º e 2º graus” (CUNHA, 1991, p.77), tendo mais de 70 mil sócios<sup>67</sup>.

O magistério tornou-se a categoria mais organizada do estado, construindo a base sindical no Rio Grande do Sul, participando também da luta de democratização da educação. A partir de 1976, o CPERS/Sindicato iniciou uma discussão pública sobre as reivindicações da categoria de professores, havendo inúmeras manifestações da comunidade a favor destas questões.

Em 1979 aconteceu a primeira greve, “[...] houve uma grande mobilização para a época, pois estávamos em plena ditadura militar” (AZEVEDO, 2005) [entrevista]<sup>68</sup>. Cerca de duas mil pessoas se reuniram para a reivindicação de seus direitos em relação à questão salarial. Esta greve durou cerca de quinze dias e teve 40% de paralisação da rede; tinha um amplo apoio da imprensa, pois coincidia com a época do movimento pela anistia.

A década de 1980 mostrou-se decisiva para a construção e a efetivação da democracia, diante de um quadro em que o governo estadual não cumprira suas promessas de campanha; o CPERS/Sindicato pressionou com a declaração de greve. A greve de 1980 durou 21 dias, a adesão foi quase total (MAGISTER, ago/set 1993), conseguindo o chamado “Acordo/80”, “[...] que pretendeu garantir as reivindicações voltadas para uma educação democrática e com estabilidade salarial” (*Idem*). Esta greve foi muito importante, pois constituiu lideranças novas dentro do CPERS/Sindicato. “Os grupos de esquerda<sup>69</sup> foram fortalecidos, juntamente com a efervescência em torno da questão da educação” (AZEVEDO, 2005) [entrevista].

Em 1980 os professores conquistaram um vencimento básico equivalente a 2,5 salários mínimos que passava a vigorar em 1982; esta conquista estava contida no “Acordo de 1980”. A partir deste acordo, foi constituída uma Comissão Mista entre a Secretaria Estadual de Educação – SEC e o CPERS. Nesta

---

<sup>67</sup> Atualmente o CPERS/Sindicato possui mais de 86 mil afiliados.

<sup>68</sup> Quando os dados coletados por meio de entrevistas estiverem fora do corpo do texto foi adotada a inserção de caixas de texto para diferenciá-las, quando estiverem no corpo do texto será utilizado [entrevista].

<sup>69</sup> Lideranças importantes foram fortalecidas, como Ênio Mânica, Clóvis de Oliveira e José Clóvis de Azevedo (AZEVEDO, 2005) [ENTREVISTA].

Comissão, foram discutidas diversas reivindicações do magistério, entre elas a participação de um representante do CPERS no Conselho Estadual de Educação – CEED, através de indicação por lista tríplice, a participação de um conselheiro do SINPRO-RS, 25% do orçamento do Estado para a Educação e a eleição para diretor de escola. Esta última questão gerou um processo de negociação de mais de dois anos.

O ano de 1980 mostra-se decisivo nesta série de lutas do magistério. O governo não cumpre suas promessas, e a classe pressiona com a declaração de greve em novembro. A adesão é quase total, e o movimento consegue o Acordo/80 que pretende garantir as reivindicações voltadas para uma educação democrática e estabilidade salarial<sup>70</sup> (MAGISTER, Fev/Mar, 1985).

Mesmo antes da constituição da Comissão Mista, o CPERS fazia um amplo debate com a categoria sobre as questões democráticas. Em abril de 1979, foi colocado que: “[...] todo professor continua convidado a prestar depoimento sobre a situação real da educação e, dessa forma, participar de um debate de idéias que nortearão os resultados desta comissão e do próprio pensamento do CPERS” (MAGISTER). Nesse período, quem integrava a Comissão Mista de Educação era: Zilah Totta, Arete Saldanha Vargas, Edy Przybylsky, Glacy Holanda Rolim Corrêa, Maria Fani Scheibel e Mariana Mazzaferro. Segundo José Clóvis de Azevedo (2005) [entrevista], Conselheiro do CPERS/Sindicato na época, com esta comissão surgiram propostas mais consistentes, aumentando a politização da educação, visando à sua qualificação.

Em 1981, durante o processo de negociação da Comissão Mista, o magistério defendeu a eleição uninominal dos diretores somente com a participação dos professores (BULHÕES & ABREU, 1992). Em 1982, o magistério modificou o seu posicionamento, aceitando a lista tríplice, com a participação dos segmentos da comunidade escolar na eleição, “ainda que com 1/3 dos votos” (*Idem*, p.46).

---

<sup>70</sup> Conforme o Magister (Fev/Mar, 1985), em 1980 acontece o primeiro Encontro Estadual da Educação promovido pelo CPERS/Sindicato com o tema “Ensino e Democracia”. O CPERS intermediou o diálogo entre professores e Governo Estadual.

Quem assumiu o governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1983 foi Jair Soares<sup>71</sup>. O seu Plano de Governo demonstrava que já se tinha uma proposta de governo mais aberta à participação da comunidade escolar. Em termos de administração da educação, já se pretendia realizar uma discussão com os diferentes setores da comunidade escolar sobre as suas verdadeiras necessidades (PLANO DE GOVERNO JAIR SOARES, 1983-1987, p.145).

Em julho de 1983, a professora Zilah Totta<sup>72</sup>, juntamente com a Comissão Mista, entregou ao Secretário de Educação Francisco Salzano Vieira da Cunha o anteprojeto para a eleição de diretor, assim como as justificativas para a aceitação do mesmo. As principais justificativas seriam a constante busca do aperfeiçoamento educacional e a decisão unânime do magistério gaúcho e ressaltava-se a “[...] contribuição que essa eleição, realizada pela comunidade, professores – alunos – funcionários – pais, trará para o aperfeiçoamento do processo educacional e para o aprendizado da prática democrática” (MAGISTER, Ago, 1983).

A partir 1984, o CPERS/Sindicato intensificou a sua luta, onde as questões prioritárias seriam: o cumprimento dos 2,5 salários mínimos de vencimento básico, o reajuste semestral, o 13º salário, os 25% do orçamento do estado para a Educação e a eleição dos diretores de escolas “[...] nos termos do projeto da Comissão Mista SEC – CPERS” (BULHÕES & ABREU, 1992, p.48). A eleição para diretor foi fortalecida e prioritária devido à “Campanha das Diretas”. Estas questões tornaram-se centrais na greve de 1985.

Em 1985, o magistério gaúcho realizou uma greve que durou sessenta dias e obteve amplo apoio da comunidade escolar (Grêmios Estudantis, Associação de CPMs de Porto Alegre). Segundo Jocelim Azambuja, presidente da Associação de CPMs – ACPM/Federação de Porto Alegre:

Se os professores não tiveram vitórias no plano econômico à altura do que mereciam, conseguiram vitórias que serão insuperáveis até o resto de nossos dias. Vai ficar na História que, a partir de 1985, houve

---

<sup>71</sup> Eleito para Governador do Estado do Rio Grande do Sul em 1982, por meio de eleições diretas, pelo PDS com 34, 09% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

<sup>72</sup> Então Presidente da CPERS/Sindicato de 1981 – 1984.

uma grande transformação no Estado do Rio Grande do Sul, não provocada por autoridades ou por algum governador, mas pela comunidade de professores e pais (MAGISTER, jul/ago 1985).

Esta greve assegurou as reivindicações a favor da democratização da educação, resultando na aprovação da Lei 8.025, que dispunha sobre a eleição para diretor e da Lei 8.026, que tratava sobre vantagens do Magistério Público Estadual, instituiu o 13º vencimento e considerava como efetivo exercício os dias em que os professores participaram do movimento reivindicatório, ambas do dia 14 de agosto de 1985, sob o governo de Jair Soares. De acordo com José Clóvis de Azevedo (2005) [entrevista], esta greve foi a mais consistente, pois tinha propostas e as discutia com a comunidade escolar, dialogando com a qualidade de ensino.

Iniciou-se aí o processo de normatização da gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul, ainda que timidamente. Segundo Lúcia Camini (2004) [entrevista], “estas leis foram promulgadas por meio das pressões do CPERS/Sindicato”.

Em 1985, ampliaram-se as liberdades de manifestação política com a instalação da Nova República e, em 1986, iniciava-se o processo de reorganização institucional, com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte (BULHÕES & ABREU, 1992, p. 48).

O governo Jair Soares fez a primeira tentativa de um atendimento às demandas, necessidades e peculiaridades de cada região, município e escola para a elevação da sua qualidade, é o que mostra seu Plano de Governo (1983 – 1987). O seu Plano de governo demonstra a tentativa de criar condições para a participação da comunidade, porém de uma forma tímida e não detalhada dos mecanismos a serem utilizados. Um dos objetivos principais para a educação era “[...] exercer a administração co-participada, com a audiência de entidades públicas e privadas, representativas de diferentes segmentos da comunidade nos assuntos da educação, [...] nos níveis de decisão e execução” (PLANO DE GOVERNO JAIR SOARES, 1983 – 1987, p.145).

Desse modo, pretende-se criar condições à população escolar e à comunidade em geral, para que possam exercer o direito de participação efetiva no processo de desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, assegurando-lhes a ampliação das oportunidades, através do entrosamento da educação, da cultura e do desporto, em termos de: acesso, percurso, qualidade do processo educacional (PLANO DE GOVERNO, 1983, p.137).

Como exemplo desta tímida iniciativa, juntamente com a pressão do Sindicato dos Professores, temos a lei 8.025/85 que estabelecia as normas para a escolha de diretores nas escolas estaduais por meio de uma lista tríplice: a escola elegia três nomes, e a Secretaria de Educação nomeava um deles. Segundo Lara Wortmann (2005) [entrevista], “quase sempre o escolhido pela Secretaria de Educação era o mais votado na comunidade”. O mandato do diretor correspondia ao período de três anos. A votação da lista tríplice era feita pela comunidade escolar (50% pais e alunos, 50% magistério e servidores) e, para o direito ao voto, os alunos deveriam ter, como idade mínima, 14 anos.

Portanto, apesar da pressão dos movimentos vinculados à educação e das reivindicações para a abertura política do país, o estado do Rio Grande do Sul obteve uma pequena, lenta e conturbada abertura política e democrática na educação, mesmo sendo um dos primeiros estados a regulamentar a escolha para o dirigente escolar.

Para Maria da Graça Bulhões e Mariza Abreu (1992, p.55) no período 1981-1986 o governo do Estado “[...] não reconhecia a legitimidade do conflito social e do movimento, nem a negociação como caminho de solução para os conflitos existentes na sociedade”. Tanto a questão salarial quanto a questão educacional foram discutidas por meio de muitas pressões, e, em relação à democratização da educação, “[...] o Governo mostrou-se muito mais resistente” (*Idem*, p.56). Apesar do acordo realizado em 1980, das discussões da Comissão Mista, da entrega do anteprojeto em 1983 para o Secretário da Educação, somente em 1985 seria conquistada a Lei 8.025.

Em 1987 foi deflagrada mais uma greve. Esta greve durou noventa e seis dias, foi a maior greve já feita. Nessa greve o CPERS/Sindicato construiu

estratégias ousadas, montando até mesmo um acampamento em frente ao Palácio Pitratini<sup>73</sup>.

Em 1988 – 1989, houve a Constituinte estadual, em que o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública – FGDEP atuou na articulação da discussão para a construção da Lei. A Constituinte Estadual funcionou com a mesma dinâmica da Constituinte Federal, ou seja, escutando e realizando debates com os diferentes setores vinculados à educação.

Para a construção do texto legal, cada emenda popular necessitava de três assinaturas de entidades que compunham o Fórum. A Universidade Federal do Rio Grande do Sul era uma grande articuladora. Na verdade, as pautas nacionais foram recolocadas na discussão estadual e havia consenso das entidades sobre a maioria das questões. Segundo Maria Beatriz Moreira Luce (2006) [entrevista], professora da UFRGS, membro do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública representando a ADURGS, participante da Constituinte Federal e primeira Presidente do Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública, “[...] em alguns momentos apareciam questões mais corporativas de uma ou outra entidade, que mobilizavam mais uma ou outra instituição [...]”, no entanto todas as instituições participaram, e o CPERS/Sindicato foi muito atuante neste processo [entrevista].

Em 1987 assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Pedro Simon (PMDB). Como estratégia administrativa, o seu Plano de governo deixa claro que:

Nada é mais urgente do que a modernização do setor público; entende-se como tal o seu integral reordenamento através de métodos e processo de trabalho que lhe dêem transparência e eficiência. Transparência, para que sejam permitidos controles sociais efetivos, e eficiência, para que, reduzindo seus custos, se liberem recursos para financiar os serviços que estão faltando (DIRETRIZES DE AÇÃO PEDRO SIMON 1987 – 1991, p.30).

---

<sup>73</sup> Sede do governo do estado do Rio Grande do Sul.

Portanto, esta diretriz demonstra a crença por parte do governo de modernização do aparato administrativo público por meio da diminuição de custos, obtendo diferentes entendimentos de descentralização e participação. Conforme as Diretrizes da Ação de Pedro Simon (1987 – 1991), a descentralização é entendida como a transferência de tarefas e recursos para as prefeituras, iniciando um processo de municipalização. E a participação, um simples mecanismo que envolve os setores da sociedade interessados na solução de problemas, criando conselhos regionais e locais para a discussão destes (*Idem*).

A partir da década de 1990, com a pressão do CPERS/Sindicato, juntamente com a ACPM/Federação e UGES em prol de uma gestão mais democrática da educação no estado do Rio Grande do Sul, em 13 de fevereiro de 1991 foi implantada a Lei 9.233/91, sob o governo de Sinval Guazelli<sup>74</sup>. Esta lei regulamentava a eleição de diretores nas escolas públicas estaduais.

Segundo esta lei, o diretor e o vice-diretor deveriam ser eleitos pela comunidade escolar via eleição direta e uninominal por chapas. Estas chapas corresponderiam à composição da direção prevista no regimento de cada escola. O mandato do diretor continuava sendo de três anos, a idade mínima para um aluno votar era 14 anos, continuava o respeito à proporcionalidade de 50% para pais e alunos e 50% para o magistério e funcionários. Essa modificação em relação à lei anterior – da eleição por meio de chapas – conferiu maior grau de abertura democrática na escola.

Esta abertura também foi caracterizada pela Lei 9.232/91, também de 13 de fevereiro de 1991, que regulamentava e instituía os Conselhos Escolares. Segundo esta lei “os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadoras constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola” (Art.2º).

O Conselho Escolar era composto pelo Diretor, professores, alunos, pais e funcionários de escola. As atribuições dos Conselhos Escolares eram a elaboração do seu regimento, a modificação e aprovação do Plano Anual

---

<sup>74</sup> Eleito pelo PMDB como Vice-Governador do estado do Rio Grande do Sul em 1986, ficou no lugar de Pedro Simon (PMDB) que saiu de seu cargo para candidatar-se ao Senado.

formulado pela direção, a criação e garantia de mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do projeto político-administrativo pedagógico da unidade escolar, a escolha, num prazo de dez dias, de uma das três pessoas indicadas pelo diretor da escola para ser o vice-diretor, a divulgação periódica e sistemática de informações referentes aos recursos financeiros, a coordenação do processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar, a convocação de assembléias dos segmentos da comunidade escolar, o encaminhamento à autoridade competente de proposta para instrução de sindicância para os fins de destituição de diretor ou vice-diretor da escola e a recorrência a instâncias superiores sobre decisões a que não se julgar apto a decidir.

Segundo Flávia Obino Werle (2003):

[...] o Conselho Escolar é um local de desprendimento, gratuidade e desenvolvimento do espírito público [...]; compreende em si uma dimensão de dinamização da gestão escolar, por considerar os componentes da comunidade escolar agentes de gestão e planejamento da educação (p.12).

Com a regulamentação do Conselho Escolar, o estado do Rio Grande do Sul obteve grandes avanços democráticos, pois, sendo um espaço de relações de poder, “ocorrem aprendizagens vivenciais de democracia e participação” (Ibidem), importantes para a constituição de uma sociedade mais justa.

A Lei 9.233/91 foi aprovada no final do mandato de Sinval Guazelli, este encerrado em 15 de março de 1991; logo após assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Alceu Collares<sup>75</sup>, e Neuza Canabarro assume a Secretaria de Educação.

De acordo com o Plano de governo de Alceu Collares, a administração pública seria desenvolvida com a participação da população por meio de Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. Esses COREDES fundamentavam-se nas idéias de descentralização política, desconcentração

---

<sup>75</sup> Eleito em 1990 pelo PDT, foi para o segundo turno com Nelson Marchezan (PDS) e eleito com 45, 66% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

econômica e integração regional. Esses Conselhos teriam a representação de diversos segmentos sociais presentes em cada região, tais como representação política, empresarial, universitária, cooperativista, sindicatos, igrejas, etc (PROJETO “POVO GRANDE DO SUL” – ALCEU COLLARES 1991-1994).

Para a educação, as propostas estariam no reaproveitamento integral dos espaços escolares (Calendário Rotativo), na constituição dos Centros Integrados de Educação Popular – CIEPs e em Projetos Especiais. Estes projetos envolveriam meninos de rua, educação indígena, educação nos assentamentos agrícolas, atendimento ao idoso, inclusão de língua estrangeira nas séries iniciais, educação ecológica, Conselhos Escolares e C.P.M e ensino noturno (*Idem*).

Conforme a legislação vigente, a eleição para diretor deveria ocorrer no final de 1991. Em 5 de junho de 1991, instituiu-se a Lei 9.263. Esta Lei alterava a anterior em alguns aspectos: a eleição continuava a ser direta, porém sem chapas; diminuía a idade mínima para votar (12 anos). No entanto, segundo a Secretária Neuza Canabarro (2005):

[...] essa era uma tese [eleição de diretor] que eu defendia e eu fui surpreendida [...] com um grupo de diretores e representantes do CPERS que foram no meu gabinete, onde me entregaram um ofício, com o qual eles me comunicavam que, em reunião no auditório do Colégio Júlio de Castilhos, haviam decidido a Associação dos diretores de escolas estaduais que não mais acatariam nenhuma determinação da Secretária ou do Governador (CANABARRO, 2005).

Diante desse acontecimento<sup>76</sup>, houve uma reunião entre a secretária de educação e os representantes deste movimento, em que os mesmos reivindicavam uma administração independente; o Estado somente repassaria os recursos financeiros (CANABARRO, 2005) [entrevista]. Com isso, o governador do estado argüiu a inconstitucionalidade das Leis 9.233/91 e 9.263/91, embasando-se no §1º do Art. 213 da Constituição Estadual, que falava que os diretores das

<sup>76</sup> A ata desta reunião foi procurada, no entanto, conforme Aquilino Girardi (2006) [entrevista], atual presidente da ADERGS, essa reunião no Colégio Júlio de Castilhos teria ocorrido, porém os materiais desse período não se encontravam na sede da Associação dos Administradores de Educação do Rio Grande do Sul. De acordo com o presidente da entidade, esses materiais ficaram sob os cuidados da ex-presidente da ADERGS Marlú Carvalho Simões (presidente do período em questão). Tentei entrar em contato com a mesma, porém não consegui encontrá-la.

escolas públicas estaduais deveriam ser escolhidos mediante eleição direta e uninominal pela comunidade escolar. Segundo Alceu Collares, essas leis seriam inconstitucionais porque subtraíam ao chefe do Poder Executivo a competência que lhe é própria, por meio da CF, Art.84, II e XXV, de escolher as pessoas de confiança para os cargos mencionados.

O Supremo Tribunal Federal, em Plenária no dia 3 de março de 1999, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº 578-2). O Tribunal, por meio dos Senhores Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade (ADI 578-2), sendo publicado oficialmente somente em 18 de maio de 2001. Portanto, no governo Alceu Collares, estando a ação para ser julgada, os cargos para a direção nas escolas foram efetivados por meio de indicações, e as pessoas indicadas ficaram conhecidas como “interventores”.

Segundo a secretária de educação Neuza Canabarro (2005) [entrevista], “só o que eu fiz foi o suficiente, porque as pessoas estavam se rebelando contra o poder constituído do executivo”. O critério para a escolha dos dirigentes escolares foi basicamente técnico e partidário (*Idem*) [entrevista]; o processo de seleção aconteceu em dezembro de 1991.

Conforme Neuza Canabarro (2005) [entrevista], no mês de novembro, a Secretaria estava aberta para os diretores que estavam no cargo e gostariam de permanecer, pois acreditavam no projeto do governo. Esta seleção foi rápida e 34% dos diretores permaneceram em seus cargos (CANABARRO, 2005) [entrevista]. Por isso, segundo a secretária de educação, este processo seletivo, para tornar-se um interventor,

[...] tinha o critério especificamente técnico, aonde nós tínhamos um diretor do partido do PDT e que apresentava todos os critérios estabelecidos no perfil de diretor era o escolhido, sem dúvida nenhuma, mas, aonde não tínhamos, nós escolhíamos outro que havia se candidatado e o bom exemplo disso, da seriedade do nosso trabalho, que nós perdemos uma deputada (CANABARRO, 2005).

Neuza Canabarro referiu-se à Deputada Estadual Virgínia Rossinolo (PDT-RS) que indicou uma pessoa para o CIEP de Rosário do Sul que possuía o perfil

para a direção escolar; porém, no meio do processo de treinamento, a deputada indicou uma outra pessoa que não obtinha o perfil designado e, então, decidiu retirar-se do partido.

Com esse acontecimento de introdução de interventores nas escolas estaduais, o RS retrocedeu no seu processo de desenvolvimento da gestão democrática da educação, voltando a um período autoritário. Segundo Valdemarina Souza & Elaine Turk Faria (1994, p.16) “[...] tal medida repressora trouxe implicações como atitudes de resistência e descomprometimento em relação aos profissionais que assumiram a tarefa de administrar as escolas [...]” por parte dos professores.

Em 1995, o governo Antônio Britto<sup>77</sup> implantou a Lei 10.576/95 que dispunha sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e que, segundo Scheibel (2002, p.14), tinha o objetivo de subsidiar as escolas na busca da vivência democrática e cidadã.

Esta Lei (10.576/95) teve como princípios a autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica, a livre organização dos segmentos da comunidade escolar, a participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados, a transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos, a garantia da descentralização do processo educacional, a valorização dos profissionais da educação e a eleição para diretor.

A eleição para diretor seria direta e uninominal, sendo que, antes da eleição, o candidato deveria ser aprovado em um curso de qualificação. A proporcionalidade continuava, a comunidade escolar votava (alunos maiores de 12 anos) e o mandato passou a ser de dois anos.

No entanto, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade 578-2 sob-júdice no Supremo Tribunal Federal, o Executivo teve de achar um “[...] remédio jurídico para não ferir aquilo que estava sendo contestado pelo estado [...]”, por isso foi utilizado, na Lei 10.576/95, o termo “indicar” ao invés de eleger (WORTMANN,

---

<sup>77</sup>Eleito em 1994 pelo PMDB; foi para segundo turno com Olívio Dutra (PT) e acabou vencendo as eleições com 49, 57% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

2005) [entrevista]. Segundo a Secretária de Educação da época, Iara Wortmann (2005), o termo indicação

[...]“suaviza um pouco”, mas o que aconteceu foi uma indicação por meio de eleição direta (WORTMANN, 2005).

Com isso, o texto legal ficou redigido da seguinte maneira:

Art. 7º - Os Diretores das escolas públicas estaduais poderão ser *indicados* [grifo meu] pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino mediante votação direta (LEI Nº 10.576/95).

Com esta passagem, percebemos que a lei permite ou não a indicação do diretor pela comunidade escolar. No entanto, não efetiva a obrigatoriedade da eleição, deixando à livre interpretação dos governos estaduais a realização ou não das eleições para diretor.

De acordo com o Plano de governo de Antônio Britto, era necessário um choque de eficiência nas instituições estatais, promovendo uma agilidade e melhoria nos serviços com a redução de custos. As estratégias utilizadas seriam

- contratos de gestão, em que o governo definiria metas e objetivos para as empresas estatais, responsabilizando seus funcionários pelo cumprimento das mesmas;
- parceria com o setor privado, “devolvendo à sociedade serviços e encargos em mãos do setor público” (DIRETRIZES DO GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1994-1998, p.07);
- modernização da Companhia Rio-grandense de Telecomunicações – CRT e da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE<sup>78</sup>.

Para as políticas educacionais, as diretrizes a serem seguidas seriam a implantação de uma nova proposta pedagógica, a descentralização, a municipalização, a realização de parcerias com a iniciativa privada, a valorização

---

<sup>78</sup> Ambas estatais foram privatizadas durante o governo de Antônio Brito no Rio Grande do Sul.

do professorado e da comunidade pela participação na gestão do sistema e da escola pública, principalmente por meio dos Conselhos Escolares (*Idem*).

Segundo o Relatório da Secretaria de Educação, as políticas relacionadas com a gestão democrática foram organizadas em três eixos principais: qualificação, autonomia e descentralização. “Pretendeu-se oportunizar avanços físicos, técnicos e metodológicos reclamados pelas comunidades escolares” (RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998, p.07). No que se refere à autonomia, “[...] procurou-se demonstrar a crença nas ações e soluções emergentes de cada região e de cada escola” (*Idem*) e, em relação à descentralização, “[...] buscou-se reforçar e apoiar ações regionais, por entendê-las ser de retorno mais ágil e adequado às demandas locais” (*Idem*).

A lei de gestão democrática da educação do governo Antônio Britto não deixou de ser uma conquista histórica. “A gestão democrática do ensino público foi, assim, uma inspiração e uma afirmação diuturna nas iniciativas e empreendimentos do Governo do Estado” (RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 1998, p. 08). Segundo a Secretária de Educação, Iara Wortmann

Nós entendíamos que eleger um diretor era muito importante, mas junto com isso a escola tinha que ter autonomia financeira, tinha que ter autonomia pedagógica, a escola tinha que construir seu projeto. Pela lei que se encaminhou, os conselhos escolares tinham que ter funções deliberativas, a lei que se encaminhou a Assembléia foi mais ampla, inclusive fazendo com que os diretores eleitos passassem por um curso de qualificação para que pudessem exercer esta função tão nobre na escola [...] (WORTMANN, 2005).

O relatório da Secretaria de Educação e a retórica da secretária de educação atestam idéias que se aliam aos interesses da maioria da população, conquistando a legitimidade da sociedade. No entanto, utiliza um discurso que esconde as estratégias que Jarbas Santos Vieira (2004) demonstrou em seu trabalho: neutralidade e inocência.

A tramitação desta lei foi bastante conflituosa. Nesta época o parlamento estadual era formado por quatorze deputados do PPB (Atual Partido Progressista – PP), seis deputados do PT, dez deputados do PMDB, oito deputados do PDT,

dez deputados do PTB, três deputados do PSB, um deputado do PT do B, um deputado do PC do B, um deputado do PL e um deputado do PSDB. O Projeto de Lei 410/95 que tratava sobre a gestão democrática do ensino público foi enviado à Assembléia Legislativa pelo poder executivo em agosto de 1995, obtendo na Comissão de Constituição e Justiça<sup>79</sup> parecer favorável em outubro de 1995. O parecer chamava atenção para a questão da centralização – descentralização:

[...] o Projeto está a percorrer, no particular, caminho inverso ao que pretende o Governo, como política global, extinguindo empresas e autarquias para incorporá-las à administração direta, como fez com a Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Estado do Rio Grande do Sul – CINTEA e Departamento Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul – DAE. Neste PL 410/95, ao invés de centralizar a administração do ensino, está a descentralizá-la, criando, na prática, milhares de autarquias. Cada escola em razão da autonomia administrativa e financeira, [...] passa a ser uma mini autarquia, faltando-lhe apenas a gestão do pessoal próprio, estando a reclamar uma ampliação de recursos humanos e materiais do Tribunal de Contas para poder exercer tamanha fiscalização (PL 410/95).

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça fala sobre a proposta de autonomia do então governo, transformando as escolas em “mini autarquias”. A questão é que esta proposta demonstra suas influências advindas das políticas desenvolvidas pelo governo federal.

Foi apresentado um total de 69 emendas durante a tramitação do PL 410/95 na Assembléia e um substitutivo. O conteúdo geral das emendas referia-se a critérios para o cargo de diretor, formas de eleição (uninominal ou chapas), tempo de mandato do diretor, troca da expressão “indicação da comunidade escolar”, proposta pelo Executivo, por “escolha da comunidade escolar”, formas de propaganda eleitoral, retirada do curso preparatório proposto pelo Executivo, escolha do ordenador de despesas (diretor, Conselho Escolar ou Coordenadorias Regionais de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda), troca da expressão “Avaliação Externa”, proposto pelo Executivo, para “Avaliação do

---

<sup>79</sup> Seu relator foi o Deputado Valdir Andrés PPB-RS.

Sistema Estadual de Educação”, retirada dos artigos que prevêem a adoção de escolas estaduais por pessoas físicas ou jurídicas, entre outros.

O substitutivo Nº1 foi apresentado pelos deputados Pompeo de Matos (PDT), Flávio Koutzi (PT), Jussara Cony (PC do B) e Maria Augusta Feldman (PSB). O substitutivo apresentado pelos deputados foi o trabalho realizado nas discussões com entidades vinculadas à educação, tais como o CPERS/Sindicato, a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas – UGES, a Federação das Associações de Círculos de Pais e Mestres – ACPM e alguns técnicos da Secretaria de Educação. Este substitutivo visava à preservação do princípio de justiça e democracia, inclusive tendo sido pauta de uma Assembléia Geral dos Professores organizada pelo CPERS. Os professores aprovaram o substitutivo em assembléia.

Segundo a justificativa do substitutivo,

O referido Projeto de Lei teve por base o texto do atual substitutivo alterado, pelo trabalho de uma outra Comissão, que atuava, sem parceria e sem comunicar suas pretensões ou suas conclusões, embora se reunisse concomitantemente com a Comissão Oficial, na Secretaria de Educação, sem que aquela tivesse conhecimento desta (PL 410/95).

De acordo com a justificativa do substitutivo Nº1, o PL 410 proposto pelo Executivo foi embasado nas discussões realizadas pela Comissão das entidades ligadas à educação chamada de “Comissão oficial”. No entanto, conforme a justificativa, havia uma segunda Comissão que se reunia e rediscutia as propostas da “Comissão oficial”, alterando as principais diretrizes acordadas. Este fato era desconhecido pela “Comissão oficial”.

Mesmo com todos os esforços, na plenária do dia 08 de novembro de 1995, este substitutivo não foi levado em consideração, permanecendo a proposta do governo com algumas alterações devido às emendas aprovadas.

Eles participaram juntos, mas como sempre, o sindicato disse que aquela lei que nós construímos e encaminhamos para a Assembléia não era aquela lei que o sindicato assinava. Mas, ela foi *superdemocrática* [grifo meu], na sua concepção e na sua construção (WORTMANN, 2005).

No entendimento da secretária de educação Iara Wortmann, o Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo para a Assembléia Legislativa originou-se do grupo de discussão entre o sindicato de professores, a UGES e a ACPM. No entanto, o CPERS/Sindicato afirmava que o Projeto enviado pelo executivo não era o mesmo discutido pelas entidades. Houve um embate muito forte nesse momento na Assembléia Legislativa.

Conforme o Art.19 da Lei 10.576/95, o processo de indicação de diretores seria desenvolvido, num primeiro momento, por um curso de qualificação sobre o exercício da função de diretor, organizado pela Secretaria de Educação e, num segundo momento, a indicação da comunidade escolar mediante a votação direta.

Este curso de qualificação para diretor foi um ponto polêmico, pelo fato do pouco tempo que a Secretaria tinha para organizar as eleições para diretor<sup>80</sup>; o curso, nas primeiras eleições, ficou para depois; porém, na proposta do governo, o curso ou prova dar-se-ia antes do processo eleitoral. Segundo José Clóvis de Azevedo (1995), esse curso era uma “pseudo-capacitação” que determinava quem poderia participar da eleição.

Nas eleições de 1995, para a capacitação dos professores eleitos para o cargo de diretor, foi realizado, em janeiro de 1996, um “Seminário de Sensibilização e Mobilização” que teve como objetivos sensibilizar os dirigentes escolares e seus substitutos (vice-diretores) em todos os aspectos referentes à Lei de Gestão Democrática do Ensino Público e instrumentalizar os participantes quanto aos aspectos operacionais da Lei no que se referia à autonomia administrativa, financeira e pedagógica. Foi realizado também, durante o ano de 1996, um “Curso de Qualificação para Diretores e Vice-Diretores” (RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 1998).

## **Quadro 2: Síntese das Ações/Investimentos da Capacitação dos dirigentes escolares**

---

<sup>80</sup> Segundo Iara Wortmann (2005), a Lei 10.576/95 foi aprovada em novembro e as eleições seriam realizadas em dezembro.

**1995**

AÇÕES	NÚMERO DE PARTICIPANTES	RECURSO FINANCEIRO
Seminário de Sensibilização e Mobilização de Diretores	3.366	R\$ 92.500,00
Realização de 118 ciclos de Estudos em parcerias com Instituições de Ensino Superior (Curso de Qualificação para Diretores e Vice-Diretores)	3.366 Diretores 1.586 Vice-Diretores 120 Técnicos das Delegacias de Educação e da Secretaria de Educação	R\$1.662.939,08
		TOTAL: R\$1.755.439,08

Fonte: RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998.  
Quadro elaborado por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral

No ano de 1996, foram realizados encontros para tirar as dúvidas dos diretores e vice-diretores em relação à nova legislação. O governo utilizou uma verba considerável do estado para a constituição desta formação por meio de parcerias com instituições de Ensino Superior.

Já para as eleições de 1997, foram preparadas provas, conforme o Artigo 19 da Lei 10.576/95. Segundo o Relatório da Secretaria de Educação, “[...] a qualificação enfatizou ações de autopreparação dos dirigentes através de programa coordenado pela Secretaria de Educação e da distribuição de bibliografia básica” (1998, p.28).

**QUADRO 3: Síntese das Ações/Investimentos da Capacitação dos Dirigentes Escolares**

**1997**

AÇÕES	NÚMERO DE PARTICIPANTES	RECURSOS FINANCEIROS
Publicação de cadernos e Leis N°10.576/95 e 9.394/96	4.735	R\$70.429,68
Realização de Provas	4.444	R\$51.280,72
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>4.735</b>	<b>R\$121.710,40</b>

Fonte: RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 1998.

Esta autopreparação que o Relatório da Secretaria de Educação nos fala é a distribuição dos diversos cadernos publicados pela própria Secretaria para os possíveis candidatos. No caso, essa distribuição se deu no sentido de que cada “possível candidato” deveria estudar este material para realizar a prova preparada pela Secretaria de Educação.

Conforme Jarbas Santos Vieira (2004), uma das estratégias construídas pelo Governo de Antônio Britto foi a formação dos administradores de escolas [diretores]. Segundo o autor, esta formação se dava:

[...] a distância, no treinamento em serviço e em outras formas orientadas pelo modelo empresarial, como a profissionalização dos quadros dirigentes da escola. Uma profissionalização que tem duas dimensões: de um lado, tratava-se de dar um caráter técnico aos postos de comando das escolas, racionalizando a gestão de recursos e padronizando as práticas administrativas; de outro lado, tratava-se de reduzir ou limitar a participação docente às “coisas” do ensino, aos problemas de sala-de-aula, numa clara resignificação de democracia escolar (VIEIRA, 2004, p.77).

Portanto, Jarbas Santos Vieira (2004) acredita que esta concepção de formação dos dirigentes de escolas deixa implícitas idéias gerenciais, sob a lógica do receituário dos organismos internacionais para a educação. Esta profissionalização traz o caráter neutro da técnica, persuadindo as pessoas pela crença da qualidade administrativa.

Nessas eleições, foram proibidos o livre debate e a propaganda das propostas de gestão para a escola; o vice-diretor voltava a ser indicado pelo diretor, assim como a livre nomeação de um técnico de finanças, mais conhecido como Assistente Financeiro<sup>81</sup>, com uma função gratificada<sup>82</sup>. Ou seja, a eleição

---

<sup>81</sup>Cargo previsto nos Artigos 92 e 93 da Lei 10.576/95, tendo como atribuições a coordenação e execução das atividades nas áreas administrativa e financeira da escola que, segundo o Relatório da Secretaria de Educação (1998, p.12), “[...] integram o quadro de Cargos de Confiança e Funções Gratificadas da Secretaria da Educação embora, destinem-se, exclusivamente, para o desempenho da atividade”.

<sup>82</sup>A função gratificada corresponde a uma quantia em dinheiro que os professores da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul que trabalham em cargos de confiança, como assistente financeiro ou vice-diretores, recebem durante o período de gestão.

para diretor é “marcada pela restrição à participação e à decisão dos usuários da escola” (AZEVEDO, 1995, p.33).

José Clóvis de Azevedo (1995) acredita que esta restrição da participação da comunidade escolar se deu pela desconsideração do processo coletivo da escola, pois esta prova instituída pelo Governo Antônio Britto representou “[...] uma cassação prévia do direito das comunidades para estabelecer critérios de legitimação de suas lideranças” (*Idem*). Com isso, o governo pré-determina quem está apto ou não para ser escolhido pela comunidade.

Para Neuza Canabarro (2005) [entrevista], a eleição para diretor se transformou em um campo de disputa político-partidária, trazendo muitos conflitos para dentro da escola. Segundo a secretária de educação do governo Alceu Collares, a eleição

[...] transferiu pra dentro da escola, onde não se deveria ter mais que a bandeira da criança, da educação e a criança como centro do processo, nós passamos a ter uma questão política, ideologias políticas que não têm nada a ver (CANABARRO, 2005)

Para José Clóvis de Azevedo (1995),

[...] a proposta de gestão democrática [do Governo Antônio Britto] não passa de um processo de gerenciamento tutelado das escolas onde a participação da comunidade ficará restrita a deliberações secundárias e à sustentação financeira das escolas (p.33).

Sendo assim, dispõe medidas para uma gestão da educação baseada no

[...] controle na dimensão pedagógica, a autonomia para gerar e gerenciar recursos, passando gradativamente as responsabilidades de sustentação do estado para as comunidades usuárias. Percebe-se nitidamente a lógica do Estado mínimo, esquivando-se da manutenção dos serviços sociais [...] (AZEVEDO, 1995, p.33).

Em 1998, no mesmo governo, instituiu-se a Lei 11.126/98, que implanta o Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispondo

sobre mecanismos de parceria e colaboração e o Programa de Avaliação da Produtividade Docente.

A avaliação impõe-se como necessidade decorrente da conquista e do exercício da autonomia, sobretudo do ponto de vista pedagógico, pois só a partir do conhecimento da realidade educacional e de suas deficiências poderão as escolas assumir as responsabilidades e o compromisso decorrente do ensino que ministraram (RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998, p.29).

Nessa lei há a implantação da parceria com setores privados a fim de melhorar a qualidade da escola pública.

Fica autorizada a adoção de mecanismos de parceria e colaboração, visando à otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros, bem como ao compartilhamento de fontes de financiamento, para o atendimento da rede de ensino público do estado. (Art. 5º)

Art. 26 - Fica instituído o Programa de Avaliação da Produtividade Docente, para todos os titulares de cargos de provimento efetivo de Professor do Magistério Público Estadual, independentemente do Plano de Carreira e do Quadro que integrarem, visando ao desenvolvimento do ensino público estadual e à valorização do Magistério.

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

§ 2º - O Programa será coordenado e supervisionado por Comitê de Avaliação da Produtividade Docente, a ser criado, mediante decreto, pelo Chefe do Poder Executivo, na Secretaria da Educação, e composto por representantes do Governo do Estado, do Magistério Público Estadual, dos alunos e das associações de pais e mestres.

§ 3º - O Comitê de Avaliação da 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 (Lei 11.126/98).

Neste mesmo sentido, o Artigo 78 da lei 10.576/95 informa que todas as escolas serão avaliadas anualmente pela Secretaria de Educação, com o objetivo

de divulgação a toda comunidade (Art. 80), e a Lei 11.126 reforça a avaliação como forma de regulação do sistema de ensino público. A escola que obtiver o melhor desempenho ganha estímulo através do prêmio, e as outras que não ganharam recursos, conseqüentemente não irão conseguir melhorar o seu desempenho.

De acordo com Cláudio Francisco Accurso (RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998), Diretor do DEPLAN, a avaliação externa é um recurso que busca primeiramente a qualidade de ensino, pois há o confronto da liberdade individual de ensinar com o interesse coletivo. Segundo ele,

A avaliação externa, no fundo, confere, no campo da educação, a equidade que por direito deve abranger a todos. É o compromisso com essa equidade que faz da avaliação externa um instrumento indispensável de complementação às condições e circunstâncias imperantes em cada caso. Só o fato de identificar as desigualdades, mesmo quando despidas de suas causas, já é algo positivo na procura de soluções. (*Idem*, ANEXOS, p.7)

O Diretor do DEPLAN utiliza o objetivo da qualificação das instituições e do ensino, pautado por “parâmetros produtivistas e eficientistas que cercam os modelos empresariais” (VIEIRA, 2004, p.60). O Programa de Avaliação Externa do governo do estado demonstra, segundo José Clóvis de Azevedo (1995, p.34), “[...] a sua identidade política neoliberal ao instituir o prêmio de qualidade para as escolas que apresentarem os melhores resultados”, demonstrando, assim, que concebe a educação como uma mercadoria, moldando “[...] indivíduos destinados para o mercado e destituídos de qualquer sensibilidade democrática e humanística”.

A aplicação deste programa, nos anos de 1996, 1997 e 1998 é apresentada pelos Quadros abaixo:

#### **QUADRO 4, 5 e 6: Demonstrativo da Aplicação do Programa de Avaliação Externa**

<b>ANO 1996</b>	<b>Nº de alunos</b>	<b>Participantes</b>	<b>Público</b>	<b>Disciplina</b>	<b>Recursos Financeiros</b>
Ensino Fundamental	374.837	3.355 Escolas de Rede Estadual	Alunos de 2ª, 5ª e 7ª séries	Português e Matemática	R\$428.900,00 (Contrato com a FDRH)
Ensino Médio	79.706		Alunos de 2ª série	Questionário Avaliação da Gestão Escolar	

Fonte: RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998, p.30.

<b>ANO 1997</b>	<b>Nº de alunos</b>	<b>Participantes</b>	<b>Público</b>	<b>Disciplina</b>	<b>Recursos Financeiros</b>
Ensino Fundamental	Estado 157.593 Município 38.115	Rede Estadual 3.297	Alunos de 4ª e 8ª séries	Português + Redação e Matemática	R\$1.002.631,00 (Contrato com a FAURGS)
Ensino Médio	Estado 30.564 Município 150	Rede Municipal 3.476	Alunos de 3ª série	Questionário Sócio Econômico-Cultural	

Fonte: RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998, p.30.

<b>ANO 1998</b>	<b>Nº de alunos</b>	<b>Participantes</b>	<b>Público</b>	<b>Disciplina</b>	<b>Recursos Financeiros</b>
Ensino Fundamental	Estado 211.156 Município 46.650	Rede Estadual 3.297  Rede Municipal 2.719	Alunos de 4ª e 8ª séries	Português, Redação, Matemática, Ciências (Física, Química e Biologia)	R\$1.341.738,33 (Contrato com a FAURGS)
Ensino Médio	Estado 60.000 Município 100		Alunos de 3ª série	Questionário aspectos pedagógicos de Português e Matemática	

Fonte: RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 1998, p.30.

Esta concepção de avaliação reforça a idéia da importância da competição neste mercado globalizado, construindo um padrão para o produto. Segundo Jarbas Santos Vieira (2004), esta precisão do produto “pode ser obtida através de

uma reorientação gerencial das escolas, tendo como fundamento básico o foco no cliente [...]” (p.62).

Por meio dos quadros, percebemos que a Secretaria de Educação contratou uma entidade de direito privado sem fins lucrativos para a formulação e realização da avaliação. Os recursos financeiros destinados ao Programa de Avaliação Externa das escolas estaduais entre 1996-1998 foram quase triplicado. Os quadros demonstram que houve uma pequena diminuição na quantidade de alunos da rede estadual que realizaram a avaliação. Outro dado evidenciado foi o público destinado e as disciplinas avaliadas; houve uma escolha diferenciada do público e das disciplinas em 1996 para 1997; em 1998 aumentou-se o número de disciplinas avaliadas. Os quadros ainda revelam que o processo de gestão democrática é desconsiderado, dando ênfase somente nos resultados obtidos por uma prova.

É importante salientar que o governo do Rio Grande do Sul, nesse período, executa as mesmas ações do MEC em relação à avaliação institucional. O processo de terceirização é implantado para a construção das provas. Sendo assim, o governo não se envolve com o operativo, pois o fundamental é o resultado dessas avaliações. E esse resultado é visto como um todo, não levando em consideração as diferenças de escola para escola; o objetivo principal é estabelecer um padrão único.

As políticas estabelecidas pelo governo de Antônio Britto, “na essência, têm o mesmo sentido político do projeto da União” (AZEVEDO, 1995, p.33). O projeto desse governo estadual percorreu o mesmo trajeto que as políticas nacionais para a educação, imprimindo a lógica neoliberal de desobrigação e de diminuição do Estado.

As reivindicações para o aperfeiçoamento da gestão democrática da educação continuavam, a correlação de forças foi intensificada pela eleição para governador do estado de 1998. Olívio Dutra<sup>83</sup> assume o governo do estado em

---

<sup>83</sup> Eleito pela Frente Popular em 1998, integrando partidos como o PT, PCdoB, PCB, PSB e PDT; foi para o segundo turno com Antônio Britto (PMDB), ganhando as eleições com 49,49% dos votos (NOLL & TRINDADE, 2004).

1999, e nos primeiros dias de seu governo promulga-se a primeira alteração da Lei de gestão democrática (10.576/95): a Lei 11.304.

Esta lei foi aprovada em 14 de janeiro de 1999; ela somente alterava a eleição para diretor. No caso, o candidato deixava de ser aprovado no curso de qualificação antes da eleição para comprometer-se em frequentar esse curso após a sua nomeação. Uma mudança pequena, porém significativa em termos democráticos, pois acaba abolindo a política restritiva para o cargo de diretor.

Em abril de 1999, no governo Olívio Dutra, foi desencadeado o processo denominado “Constituinte Escolar”, instrumento para a construção da democracia participativa do governo do estado do Rio Grande do Sul para a área de educação (CAMINI, 2002). Pela primeira vez, temos um governo que inicia com uma proposta de participação efetiva da comunidade escolar na construção de políticas educacionais.

Os pressupostos desse processo se baseavam na Educação como direito de todos e no desenvolvimento social. A partir disso, cinco eixos foram propostos pelo governo: democratização do acesso, democratização da gestão, democratização do conhecimento, valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação e regime de colaboração com a União, estado e municípios e, por fim, a reconstrução curricular.

A Constituinte Escolar foi um processo de construção coletiva das políticas educacionais para o estado do Rio Grande do Sul. Segundo o Programa de Governo de Olívio Dutra,

Os princípios e diretrizes da Política Educacional passarão por intensa discussão das comunidades escolares, urbanas e rurais. A mantenedora organizará com as escolas e as entidades ligadas à educação, a Constituinte Escolar que culminará com o 1º Congresso Constituinte da Rede Pública Estadual de Ensino. O Congresso definirá as linhas básicas da Política Educacional a ser implementada pelo Governo Popular. (PROGRAMA DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO: AÇÕES 1999 – 2002, p.06).

O movimento Constituinte Escolar<sup>84</sup> chamou a comunidade escolar para repensar a escola. Segundo a secretária de educação Lúcia Camini (2002), este processo foi organizado em cinco momentos:

- 1º) Elaboração da proposta, sensibilização e lançamento da Constituinte.
- 2º) Estudo da realidade regional contextualizada.
- 3º) Aprofundamento dos temas e temáticas levantados num segundo momento.
- 4º) Definição dos princípios e diretrizes da Escola Democrática e Popular.
- 5º) Materialização dos mesmos, na perspectiva de reconstrução dos Projetos Político-Pedagógicos, Regimentos Escolares e Planos de Estudos.

Houve muitos conflitos durante o processo da Constituinte Escolar. Segundo a secretária Lúcia Camini (2005) [entrevista], a Constituinte Escolar teve níveis diferenciados de participação, por diversos motivos<sup>85</sup>. Estes conflitos, segundo ela, foram um

“[...] limitador, pois poderíamos ter avançado mais, e muitas questões do interesse da categoria poderiam ter sido resolvidas no processo de discussão via Constituinte Escolar [...]” (CAMINI, 2005).

Este processo não ocorreu de forma tranqüila e linear, como a própria secretária Lúcia Camini (2005) afirma. Houve a participação do CPERS/Sindicato no início do movimento Constituinte Escolar, principalmente nas reuniões preparatórias. No entanto, posteriormente “surgiu a proposta da não participação no processo, condicionando-o à concessão de reajuste salarial e à definição de uma política salarial para a categoria” (CAMINI, 2005, p.123).

Essa proposta da não participação dos professores na Constituinte Escolar foi aprovada na Assembléia Geral dos professores que ocorreu em Porto Alegre, em maio de 1999. O embate entre a Secretaria de Educação e o CPERS/Sindicato

<sup>84</sup> Ver MENDES, Valdelaine da Rosa. *Participação na definição de uma política educacional: mecanismo de controle público sobre as ações do governo?* Faculdade de Educação: USP, 2005. (Tese de Doutorado)

<sup>85</sup> Ver CAMINI, Lúcia. *A política educacional no Governo Olívio Dutra (1999-2002): movimentos, relações, contradições e avanços.* Porto Alegre: PPGEdu/UFRGS, 2005. (Dissertação de Mestrado)

durou todo o período do governo de Olívio Dutra; greves aconteceram, assim como disputas públicas na imprensa e negociações.

A grande maioria dos princípios e diretrizes construídas no movimento Constituinte Escolar se relaciona com a gestão democrática da escola, incentivando maior participação da comunidade escolar, integrando escola-família-sociedade.

Uma das principais linhas de ação relacionada com a gestão democrática da escola apontada no Congresso Constituinte foi a transformação do Conselho Escolar em uma unidade executora. Conforme analisamos no Capítulo 2, uma Uex consiste numa organização social de direito privado sem fins lucrativos; esta entidade representa a comunidade, auxiliando na gestão escolar. A determinação do governo federal pela instituição de uma UEx surgiu a partir de 1995, materializando as diretrizes do PDRAE.

Conforme a proposta do Congresso Constituinte, o Conselho Escolar passaria a ser uma entidade privada sem fins lucrativos, que receberia os recursos do governo federal de programas específicos. A escolha do Conselho Escolar se deu porque este órgão representa todos os segmentos da comunidade escolar: pais, professores, alunos e funcionários. Esta escolha origina-se da compreensão de que a gestão democrática seria fortalecida, pois todos os envolvidos com o cotidiano escolar participariam do processo de discussão e decisão da aplicação desses recursos. No governo de Olívio Dutra,

A gestão democrática, tradução do princípio da radicalização da democracia na Escola Pública, se concretiza num exercício contínuo de Planejamento Participativo com todos os segmentos da comunidade escolar (conselhos escolares, grêmios estudantis, equipes diretivas, funcionários (as), estudantes, educadores (as), entre outros). (CAMINI, 2002, p.36)

Acreditando na democratização do acesso, do conhecimento e, principalmente, da gestão no início do seu mandato para o governo do estado do RS, Olívio Dutra, juntamente com a secretária de Educação, Lúcia Camini, instituiu um grupo de estudos ou comissão paritária, para a reformulação do texto legal para a Lei de Gestão Democrática, composta pela UGES, pela ACPM –

Federação, pelo CPERS – Sindicato e por representantes da Secretaria de Educação. Esta comissão paritária reuniu-se paralelamente com o processo da Constituinte Escolar.

Estas discussões tiveram o seu início no dia 31 de março de 1999. A pauta da primeira reunião foi a apresentação dos componentes titulares e os objetivos da comissão. Os componentes titulares da comissão paritária foram Mariza Terezinha Rigo (SARH), Zélia Moraes Goulart (SE), Ana Maria Py Lucca (SE), Claudiomiro Ambrósio (SE), Raul Gomes de Oliveira Filho (ACPM), Ênio Mânica (CPERS), Rosa Bott (CPERS), Márcio Carvalho (UGES) e Fábio Lorenzi (UGES).

A dinâmica dos trabalhos desta comissão se desenvolveu por meio de reuniões quinzenais; nestas reuniões seriam analisados cada componente da Lei 10.576/95, e os subsídios teóricos poderiam ser trazidos por qualquer membro da comissão. Os subsídios em relação à legislação foi incumbência do representante da Assessoria Jurídica da Secretaria de Educação.

O resultado destas discussões foi enviado à Assembléia Legislativa em 16 de agosto de 1999. O Projeto de Lei 172/99 proposto pelo Executivo, fundamentado nas discussões da comissão paritária propunha a eleição direta, uninominal por chapas, formas de propaganda eleitoral, curso de qualificação para os eleitos e o aumento do mandato do diretor para três anos novamente com apenas uma recondução. Esta proposta mantinha a proporcionalidade na votação, mantinha a idade mínima para votar e colocava o Conselho Escolar como co-responsável pela gestão dos recursos financeiros.

Nesta época o parlamento estadual era formado por onze deputados do PT, onze deputados do PPB (atual PP), dez deputados do PMDB, dez deputados do PTB, sete deputados do PDT, dois deputados do PFL, dois deputados do PSDB, um deputado do PSB e um deputado do PC do B. Em Plenário no dia 18 de agosto de 1999 houve uma discussão em relação ao conteúdo do PL 172/99. O deputado estadual José Ivo Sartori (PMDB) falou que entendia o interesse dos professores na aprovação do projeto, pelo seu sentido político, mas fez ressalvas quanto à questão administrativa. Segundo o deputado, a pretensão de eleger o diretor de escola e também o vice, numa única chapa, faria com que

predominasse o interesse político e ideológico nas composições feitas para a eleição, ficando “a realidade pública e administrativa” em segundo plano. Segundo sua opinião, o diretor é um ordenador de despesas e se seu vice-diretor não é pessoa de confiança por ele escolhido, poderá passar por inúmeras situações de constrangimento e de dificuldades de operacionalização.

O deputado Edson Portilho (PT) defendeu a proposta do Executivo quanto à eleição do vice-diretor. Segundo ele, é “necessário que ele [vice-diretor] esteja sintonizado com a direção, porque precisa ser responsável e estar integrado ao projeto da direção escolhida pelos professores” (DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA, 19/08/99).

A deputada estadual Maria do Rosário (PT) assegurou que “as modificações propostas foram feitas a partir do diálogo aberto e franco com o sindicato que tem uma contribuição histórica de 54 anos de trabalho no Rio Grande do Sul em defesa da qualidade da educação pública” (DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA, 19/08/99). Segundo a deputada, a Assembléia “tem uma dívida com os trabalhadores em educação, por não ter sabido ouvir, na legislatura passada, as suas reivindicações” (Idem). Na sua opinião, “o fundamento do Poder é justamente reconhecer aquilo que é trazido pela comunidade” (Idem).

Diante da apresentação de inúmeras propostas de emendas, as quais descaracterizavam o projeto proposto pela comissão paritária, o Executivo acabou retirando o Projeto 172/99 da pauta da Assembléia Legislativa. O conflito de idéias foi muito intenso na discussão deste Projeto de Lei.

A crença da necessidade de uma qualificação técnica para os diretores demonstrou as influências das novas correntes de gestão pública, visando à eficiência e à produtividade no discurso de parte dos deputados estaduais. Segundo os defensores destas idéias, a escolha do vice-diretor por chapa daria a preponderância ao aspecto político-ideológico, desconsiderando a concordância do candidato a vice-diretor ao projeto proposto pelo candidato a diretor.

Em 2000 – 2001, o grupo de trabalho composto pelas entidades relacionadas à educação (CPERS/Sindicato, UGES, ACPM e Secretaria de Educação) retornou às discussões sobre a Lei 10.576/95. Nesse período, houve

uma polêmica em relação à proposta da Secretaria de Educação advinda do Congresso Constituinte em tornar o Conselho Escolar uma Unidade Executora. Uma organização de direito privado sem fins lucrativos e o ordenador de despesas, dividindo a responsabilidade da gestão dos recursos financeiros com o diretor, fazendo a comunidade escolar participar da gestão da escola pública.

A ACPM e o CPERS, num primeiro momento [em 1999], apoiaram a Secretaria. No entanto, depois de consultar os outros membros das suas entidades, discordaram desta proposta, criando-se a polêmica.

A ACPM acreditava que as finalidades do Conselho Escolar – C.E e do Círculo de Pais e Mestres – CPM eram diferentes. Segundo a entidade, o C.E cuidava das questões pedagógicas e da fiscalização de recursos, todos envolvendo a escola. O CPM, por sua vez, integrava a família à escola e a escola à comunidade, fazendo o papel de controlador social. Segundo Raul Gomes de Oliveira Filho (2003) [entrevista], representante da ACPM na comissão paritária, “[...] os Conselhos Escolares têm representação até o portão da escola; saindo fora do portão da escola, o Conselho Escolar não representa qualquer segmento [...]”. Com isso, a organização que melhor representaria a escola “fora dos seus portões” seria o CPM. Este posicionamento demonstrou um certo receio da ACPM em relação à perda de poder no interior da escola.

O CPERS/Sindicato acreditava que o C.E deveria ter seu papel reforçado no âmbito político e fiscalizador, contribuindo com a gestão democrática na escola. Entretanto, a denominação “organização de direito privado sem fins lucrativos” causou preocupação, pois poderia estar sendo criado um mecanismo de fortalecimento de uma política de privatização da escola (LAZZAROTTO, 2003) [entrevista]. Por isso, o CPERS/Sindicato acabou concordando com a proposta da ACPM, do Círculo de Pais e Mestres continuar sendo uma Unidade Executora.

De qualquer modo, mesmo a Secretaria de Educação propondo a garantia de uma qualidade maior através da autonomia financeira com a personalidade jurídica para o CE (FERREIRA, 2003 [entrevista]) – proposta esta justificada por uma das diretrizes acordadas no Congresso Constituinte – os outros segmentos da comissão paritária repudiaram essa proposição. Esse repúdio acabou por

fortalecer os Círculos de Pais e Mestres dentro das escolas estaduais e intensificar as discussões em torno do tema na Assembléia Legislativa.

Em 28 de junho de 2001, o Projeto de Lei (PL 171/01) novamente foi enviado pelo poder executivo à Assembléia Legislativa; nele permanecia a proposta do Congresso Constituinte. No entanto, no dia 14 de agosto, a presidente da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, Iara Wortmann (PMDB), apresentou um substitutivo que alterava significativamente o projeto inicial.

Em 15 de agosto o PL 171/01 foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ para exame e parecer. Em 21 de agosto de 2001 saiu parecer contrário do relator Paulo Odone (PMDB), o parecer 256/01. Conforme o parecer, ao dar poderes de gestão para o Conselho Escolar, o PL 171 fere o Decreto Lei Federal 200/67, que dá somente ao servidor público o exercício de ordenador de despesas. O parecer ainda coloca que o Artigo 42, § único, Artigo 67, § 1º e o Artigo 72 do PL 171, não têm amparo legal, ferindo a Constituição Federal de 1988. Os artigos citados pelo parecer do deputado Paulo Odone são os seguintes:

Art.42 – Os Conselhos Escolares são entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos, com estatuto que rege suas relações internas e externas, com poderes para representar a comunidade escolar, deliberar sobre os recursos financeiros da escola e movimentar conta bancária em conjunto com o Diretor da escola.

Parágrafo único – O Diretor e o Presidente do Conselho Escolar serão considerados ordenadores de despesa nos termos da Lei.

[...]

Art 67- Fica instituído, na forma desta lei, o suprimento mensal de recursos financeiros às escolas da rede pública estadual de ensino e às Coordenadorias Regionais de Educação para custear as suas despesas de manutenção.

§ 1º - Os recursos serão disponibilizados ao presidente do Conselho Escolar, ao Diretor de cada estabelecimento de ensino, e ao Coordenador Regional de cada Coordenadoria Regional de Educação, que os administrarão com prerrogativas e responsabilidade de ordenadores de despesa.

[...]

Art.72 – O suprimento mensal de recursos que trata esta lei será precedido de empenho em dotações orçamentárias próprias, tendo como beneficiário o Conselho Escolar de cada estabelecimento de ensino e o Coordenador Regional de cada Coordenadoria Regional de Educação (PL 171/01).

Qualquer pessoa da comunidade pode ser presidente do Conselho Escolar; com isso, o parecer da CCJ coloca que o ordenador de despesa deve ser necessariamente um servidor público, conforme o Decreto Lei Federal 200/67. Portanto, uma pessoa que não esteja vinculada ao serviço público não pode ser um ordenador de despesa.

O Parecer 256/01, da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa, ainda coloca que

O Art.80 do PL por sua vez, ao submeter a autonomia da gestão pedagógica dos estabelecimentos de ensino à implementação dos princípios e diretrizes constantes no plano político pedagógico, definidos em conferência estadual de educação, que é a Constituinte Escolar do atual Governo, viola o Art.206, inciso VI da Constituição Federal, que trata a gestão democrática do ensino público e o Art.12 da LDB, pelo que não pode prosperar porque transforma a Escola Pública em instrumento ideológico-partidário (PARECER N°256/01).

O Artigo 206, inciso VI da Constituição Federal coloca que o ensino será ministrado com o princípio da gestão democrática no ensino público. O Artigo 12 da LDBEN/96 coloca que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de elaborar e executar a sua proposta pedagógica, administrar seus recursos materiais, financeiros e humanos, assegurar o cumprimento dos dias letivos estabelecidos, velar pelo cumprimento do plano de trabalho do docente, ofertar a recuperação dos alunos, articular-se com a comunidade e informar pais e responsáveis sobre a freqüência, o rendimento e a proposta pedagógica da escola.

Conforme o parecer, a definição de diretrizes na Conferência Estadual de Educação para a rede estadual de ensino restringiu o princípio de gestão democrática e autonomia pedagógica de cada estabelecimento de ensino. Segundo o parecerista, o governo Olívio Dutra estaria difundindo suas idéias político-partidárias nas escolas estaduais.

Diante destas colocações, constatamos a desconsideração, por parte do relator Paulo Odone, do processo da Constituinte Escolar. Durante o processo, houve a discussão de diferentes temas educacionais com a comunidade escolar,

assim como a reconstrução dos Projetos Políticos Pedagógicos, Planos de Estudos e Regimentos Escolares em cada escola.

Sobre o parecer N°256/01, a secretária Lúcia Camini (2005) afirma que

[...] a resistência do Sindicato, em relação ao processo Constituinte, oficialmente se manteve obtendo apoio da oposição na Assembléia Legislativa, a qual materializou sua posição contrária com a retirada dos recursos orçamentários para subsidiar essa atividade governamental (p.125).

Com isso, percebemos que os conflitos extrapolavam as discussões e negociações internas. A Secretária de Educação afirma que a definição da não participação do CPERS/Sindicato no processo da Constituinte Escolar obteve o apoio do grupo de oposição ao governo Olívio Dutra na Assembléia, gerando muitas polêmicas.

A imprensa e a Assembléia Legislativa tiveram tensionamentos muito fortes com o governo de Olívio Dutra. Em 31 de agosto de 2001, alguns deputados estaduais<sup>88</sup> que faziam parte da situação entraram com recurso contra o parecer da Comissão de Constituição e Justiça que decidiu pela inconstitucionalidade do PL 171/01. Segundo o recurso,

O simples fato de os Conselhos Escolares terem a formatação jurídica em direito privado, não o descaracteriza como órgão público regido pelos demais dispositivos do direito público. Tal procedimento é uma opção jurídica que não o descaracteriza como órgão público. (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01)

Este recurso utiliza como exemplo a legislação estadual que criou fundações estaduais como a FADERS, o FGTAS, o Teatro São Pedro, etc. Sobre o argumento do parecer da CCJ a respeito do Art.80, contido no PL 171, o recurso coloca que a gestão pedagógica possui o mesmo sentido contido na Lei 10.576, elaborada no governo de Antônio Britto, em seus artigos 75 e 76.

---

<sup>88</sup> Luciana Genro – PT, Edson Portilho – PT, Jussara Cony – PC do B, Cecília Hypólito – PT, Maria do Rosário – PT, José Gomes – PT, Luis Fernando Schmidt – PT, Roque Grazziotin – PT, Elvino Bohnbass – PT, Ivar Pavan – PT, Dionilson Marcon – PT, Ronaldo Zulke – PT.

Inclusive esta lei em vigor [10.576/95], diz que a autonomia pedagógica se submete às políticas públicas vigentes. Portanto, se submete às políticas públicas definidas pela Secretaria da Educação. Enquanto que na proposta em análise vigora a participação da comunidade e não apenas a vontade da Secretaria da Educação (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01).

Portanto, de acordo com o recurso, os argumentos levantados pelo parecer da CCJ não se sustentam, pois partiram de “premissas ou entendimentos errôneos” (RECURSO CONTRA O PARECER 256/01). Os deputados que entraram com o recurso demonstravam a contradição existente no discurso do parecer, pois a Lei 10.576/95 submete a autonomia pedagógica das escolas estaduais às políticas educacionais vigentes. E, pela proposta da Constituinte, houve a participação da comunidade escolar e não apenas a definição de políticas por parte de um órgão, a Secretaria de Educação<sup>89</sup>.

No dia 12 de setembro de 2001, em plenário, houve a apresentação de diversas emendas; a Deputada Estadual Iara Wortmann acabou retirando o substitutivo N°1, e o Deputado Estadual Wilson Covatti (PPB) apresentou o substitutivo N°2 que modificava substancialmente as principais propostas do PL 171.

Sobre a apresentação e retirada do substitutivo N°1, a então deputada Iara Wortmann (PMDB) afirma que

[...] como deputada, eu tinha este direito [de apresentar um substitutivo]. Ele mantinha algumas coisas, uma delas era inclusive a votação proporcional. (...) Mas esta é uma casa legislativa, uma casa em que todos os deputados têm direito à voz e voto (...). Então numa composição, a oposição apresentou um novo substitutivo, e eu retirei o meu. (WORTMANN, 2005)

Na sua fala, Iara Wortmann demonstra os embates da oposição com o governo de Olívio Dutra, revelando o agrupamento daqueles deputados da oposição na apresentação do substitutivo N°2. Em uma comparação entre o PL 171/01 e o substitutivo apresentado pela oposição (N°2) temos

---

<sup>89</sup> O recurso relacionou este fato à restrição da autonomia pedagógica por meio da política educacional do governo de Antônio Britto, o Padrão Referencial de Currículo, em que houve a padronização dos currículos escolares.

### Quadro 7: Análise Comparativa

PL 171/2001	SUBSTITUTIVO Nº2
Substitui a caráter “relativamente autônomo na gestão administrativa, financeira e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” por “dotados de autonomia na gestão administrativa, financeira e pedagógica”.	Mantém o texto da Lei 10.576/95, com o caráter “relativamente autônomo dos estabelecimentos de ensino”.
Define que os vices diretores terão mandato, sendo eleitos em chapa juntamente com o diretor da escola.	Mantém o texto da Lei 10.576/95, com o vice-diretor como cargo de confiança do diretor eleito.
Substitui o Plano Integrado da Escola pelo Plano Político-Administrativo-Pedagógico da Escola.	Mantém o texto da Lei 10.576/95, com o Plano Integrado de Escola, entendido como um plano na área administrativa, financeira e pedagógica, em consonância com as políticas públicas vigentes, com o plano de metas da escola e com o plano do Diretor.
Retira a avaliação externa da escola.	Mantém o texto da Lei 10.576/95, com a avaliação externa coordenada pela Secretaria de Educação, tendo como base o Padrão Referencial de Currículo.
Muda a duração do mandato da direção da escola de dois para três anos, mantendo uma reeleição.	Aceita a mudança de mandato para três anos e permite reeleição com sucessivas reconduções.
Transforma os Conselhos Escolares em entidades civis de direito privado. Modifica sua composição e funções, passando a ser co-gestores na administração da escola, atribuindo aos seus presidentes a condição de ordenadores de despesa.	Mantém o texto da Lei 10.576/95, com o Conselho Escolar atuando na fiscalização (pedagógica-administrativo-financeira), nas consultas e deliberações.
Adota o curso de qualificação para os diretores eleitos.	Igual ao PL 171/2001.
Retira a possibilidade de prêmios para projetos inovadores ou qualidade de ensino.	Igual ao PL 171/2001.

Quadro formulado por Josiane Carolina Ramos do Amaral, baseado no Parecer da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia – CECDCCT.

O Substitutivo Nº 2 desconsiderava todo o processo de discussão sobre a gestão democrática entre os setores vinculados ao cotidiano escolar. Logo após a sua aprovação, o governador vetou<sup>90</sup> o Projeto aprovado. Em 15 de outubro de 2001, o PL 171 com o Substitutivo Nº 2 foi encaminhado à CCJ e à Comissão de

<sup>90</sup> A pedido do CPERS – Sindicato por decisão tomada em Assembléia Geral do Magistério, entendendo que houve um retrocesso na democratização da gestão.

Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia – CECDCT, juntamente com o veto do governador, para análise.

No parecer da CECDCT, segundo o relator Jorge Gobbi (PSDB), o substitutivo Nº2 aperfeiçoa a Lei de Gestão Democrática, assim como contempla, em grande parte, a proposta do Poder Executivo Estadual, opinando pelo parecer contrário ao veto do poder executivo. Em 27 de novembro de 2001, em sessão Plenária, a Assembléia Legislativa<sup>91</sup> rejeitou o veto total do PL 171/2001. Em 10 de dezembro de 2001 foi promulgada a Lei 11.695 que alterou a Lei 10.576/95, dispondo sobre a Gestão Democrática do Ensino Público.

Com estas mudanças, constatou-se que a última alteração na Lei de Gestão democrática da educação deixou algumas lacunas, dando continuidade aos debates e reivindicações dos setores vinculados à educação. Estas lacunas são polêmicas, porém estamos no processo de construção desta gestão democrática na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

Estas lacunas podem ser visualizadas, segundo Lúcia Camini (2005) [entrevista], no voto universal, defendido pela ACPM na Comissão Paritária e atendido pelo Substitutivo Nº 2. Esta proposta instituiu que a decisão das eleições fosse tomada por pais e alunos, fazendo com que os educadores e funcionários passassem a secundários no processo eleitoral, apesar de suas influências na comunidade escolar, podendo também ser apresentada na avaliação externa, que traduz a influência das políticas centralizadoras, objetivando o estabelecimento de *rankings* e, conseqüentemente, a competição entre escolas, introduzindo a lógica empresarial ou o “quase-mercado”. Esta avaliação gera uma regulação por parte do estado, mas também, conforme Jarbas Santos Vieira, uma auto-regulação dos docentes:

Este mecanismo gera uma espécie de auto-regulação, que ajuda a produzir uma visão binária da educação que opõe condutas e conhecimentos legítimos a condutas e conhecimentos ilegítimos. Na lógica da GQT [Gestão da Qualidade Total] são legítimas todas as condutas e todos os conhecimentos úteis e práticos formadores do futuro

---

<sup>91</sup> Os seguintes deputados estaduais assinaram a rejeição do veto total do governador Olívio Dutra: Ônix Lorenzoni (PFL), Ciro Simoni (PDT), Eliseu Santos (PTB), Iara Wortmann (PMDB), Iradir Pietroski (PTB), João Osório (PMDB), Otomar Vivian (PPB) e Jorge Gobbi (PSDB).

empreendedor (gerente de conhecimentos). Ilegítimos são todas as condutas e todos os conhecimentos que contestem as demandas da sociedade de mercado globalizada (VIEIRA, 2004, p.144).

Segundo o autor, esta auto-regulação desenvolve nos docentes e demais profissionais da educação um sentimento de naturalidade, sendo propagada a ilusão de ser um mecanismo imprescindível para a qualidade do sistema escolar e manipulando todas as pessoas envolvidas com o processo educativo.

As sucessivas reconduções do mandato do diretor também se apresentaram como uma lacuna, pois admitiram a permanência de uma direção por tempo indeterminado, facilitando as relações patrimonialistas e clientelistas no interior de cada estabelecimento público de ensino.

Diante de toda esta contextualização, entendemos que o processo de construção da gestão democrática na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul foi muito conflituoso. No entanto, estes conflitos fazem parte da luta política. Esta construção se dá de forma contínua e descontínua, ora avançando, ora retrocedendo.

De acordo com István Mészáros (2005), estas práticas geram

Estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução [do capital], como para a *automudança* consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente (p.65).

Mesmo observando o desrespeito por parte de alguns membros do executivo estadual e os arranjos no interior da Assembléia Legislativa neste processo, constatamos também o avanço da consciência cidadã da sociedade civil organizada que soube reivindicar as suas propostas, mesmo não tendo sido atendidas plenamente. É importante que os movimentos sociais, juntamente com a comunidade escolar, discutam temas relacionados à educação, pois, assim, poderemos aprimorar o processo democrático, fazendo com que a comunidade escolar seja cada vez mais incitada a participar, exercendo a sua cidadania e sendo beneficiada por ela.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi o de percorrer a trajetória da regulamentação da gestão democrática nas escolas da rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Sul de 1985 a 2001, tendo como foco os embates ocorridos nas décadas de 1980 e 1990.

Ao iniciar a construção do meu objeto de pesquisa, foi estabelecida a seguinte hipótese:

- Na década de 1980 e 1990 ocorreram muitos embates entre as forças políticas e sociais na busca pela gestão democrática da educação. Com isso, surgiram concepções diferentes de gestão educacional, uma de cunho democrático, advinda das reivindicações dos movimentos sociais vinculados à educação, e outra de cunho neoliberal vinculada às propostas dos organismos internacionais. Estas concepções influenciaram os projetos governamentais que, por sua vez, foram implementados na rede estadual de ensino do RS.

Ao analisarmos a política educacional brasileira a partir da ditadura militar e o desenvolvimento do processo de gestão democrática da educação no estado do Rio Grande do Sul, constatamos que, neste processo, ocorreram muitos embates entre diferentes projetos de gestão assumidos pelas entidades vinculadas à educação (CPERS/Sindicato, ACPM, UGES, Secretaria de Educação) e pelo parlamento estadual que fizeram parte do jogo político e que só acrescentam ao debate educacional.

No entanto, apesar de o Rio Grande do Sul ter sido um dos estados pioneiros a iniciar o debate sobre a gestão democrática da educação em sua política educacional, ele não se isentou das influências neoliberais. As políticas educacionais do governo federal tiveram influências significativas nas políticas públicas de educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990.

Portanto, a hipótese inicial foi confirmada. Ambas propostas influenciaram as políticas relacionadas à gestão da educação. No entanto, percebeu-se uma

apropriação dos termos democráticos (participação, democratização, descentralização, etc) por parte das políticas neoliberais. Estas políticas ressignificaram o sentido destes conceitos, imprimindo uma neutralidade e valorizando a técnica em seu discurso.

Constatou-se que o PDRAE e a legislação educacional no Rio Grande do Sul instituíram dois movimentos na gestão da educação pública:

- a perspectiva do “quase- mercado”, que é a implantação da lógica empresarial na educação pública com o objetivo de representar a dinâmica do mercado;
- a esfera “pública não-estatal”, que é a introdução de uma esfera privada que tem como objetivo desburocratizar a gestão escolar (Círculo de Pais e Mestres).

Estes dois movimentos demonstram a influência direta das duas correntes ideológicas expostas no Capítulo 1: o neoliberalismo e a terceira via. Estas correntes acreditam que a crise materializada pela queda dos lucros, pela degeneração da esfera financeira com o aumento do capital volátil, pela concentração de capital pelas empresas e pelo colapso de políticas de redistribuição de renda é causada pelo Estado. Portanto, este Estado deve ser reduzido ou reformado.

Com isso, segundo a lógica destas escolas de pensamento, o mercado é visto como a solução dos problemas. De acordo com esta idéia, diversas reformas foram introduzidas no aparelho estatal dos diferentes países. No Brasil, tivemos o PDRAE em 1995. Conforme este Plano, as políticas sociais que estariam na parte de “serviços não-exclusivos do Estado”, que poderiam ser oferecidas pelas diferentes esferas (privada, pública ou “pública não-estatal”), deveriam simular o mercado, se permanecessem no âmbito estatal ou “público não-estatal”.

Nesta simulação, uma diversidade de conceitos está presente na implementação destas políticas. Estes conceitos seriam a competição, a racionalização, a produtividade, a qualidade total, a supressão do termo cidadão por cidadão-cliente, a avaliação como forma de regulação das instituições públicas e a execução repassada para as comunidades locais (desconcentração de poder).

Este último fator, além de demonstrar a desobrigação do Estado, demonstra também a responsabilização da sociedade pela realização dos serviços, sendo

culpada pelo seu sucesso tanto quanto pelo seu insucesso. A fórmula para este novo Estado é a redução dos investimentos e o fortalecimento do seu papel fiscalizador, deixando para a escola pública a responsabilidade da eficiência.

Em termos de políticas educacionais voltadas para a gestão da educação, mesmo com a luta dos movimentos populares em prol da efetivação do princípio de gestão democrática da educação na legislação (CF/1988, CE/1989, Lei 10.576/1995, LDBEN/1996, PNE/2001), como vimos no Capítulo 2, estas políticas não se isentaram dos conceitos mercadológicos. A partir de 1990, o termo “democrático” passou a ser entendido como desobrigação do Estado e responsabilização da sociedade civil.

A lógica empresarial vem colaborar com esta perspectiva de solucionar a crise através da reformulação do Estado. Diante desta perspectiva, este Estado torna-se ineficiente, pesado, inchado. Portanto, os princípios ditos eficientes, modernizadores e flexíveis são o da esfera privada, devendo ser implementados no Estado.

A década de 1980, conforme Maria da Glória Gohn (1995), foi impulsionada pelos anseios de redemocratização do país e pela crença da relevância da participação popular. Estes anseios, de acordo com a autora, estariam no desejo de democratização dos órgãos. Neste contexto, o estado do Rio Grande do Sul foi uma arena de grandes embates por estas aspirações, havendo muitos avanços, mas também estagnação e retrocessos.

Diante desta conjuntura e acreditando que não há política social desligada dos reclamos populares (VIEIRA, 1992), em 1985, época de abertura política, temos a promulgação da primeira lei que regulamentou a eleição para diretor. A Lei 8.025/85 instituiu a eleição para diretor por lista tríplice. Segundo Vitor Paro (2003), esta medida ocorre em duas situações: com a intenção de viabilizar a democracia ou então para coibi-la. No caso da rede estadual de ensino, esta medida se deu pela abertura gradual das instituições públicas, em que a eleição por lista tríplice significou um grande avanço em relação à nomeação dos diretores, possibilitando a participação, ainda que timidamente, da comunidade escolar.

No início da década de 1990, promulgou-se a Lei 9.032/91 que instituiu o Conselho Escolar em cumprimento ao artigo 213 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, colocando-o como principal órgão de representação da comunidade escolar. Conforme o referido artigo da Constituição Estadual, as escolas públicas estaduais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar. A Lei 9.033/91 atendeu a reivindicação dos movimentos sociais da década de 1980, instituindo a eleição uninominal por chapas para diretor na rede estadual. No entanto, os avanços não tiveram continuidade. Em 1991, no início do governo Alceu Collares, o poder legislativo promulgou a Lei 9.263, que alterava a eleição uninominal, impedindo a disputa por chapas e passando a idade que dava direito ao exercício do voto de 14 anos para 12 anos.

Esta lei foi o início de uma ruptura com a continuidade democrática, pois, conforme a secretária de educação da época, Neuza Canabarro, diante de um desentendimento com os diretores das escolas estaduais na época, todo o processo de democratização da gestão escolar foi estagnado. Com isso, o governador Alceu Collares argüiu a inconstitucionalidade da Lei 9.033/91 e 9.263/91, entrando com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Superior Tribunal Federal, baseado no artigo 84, II e XXV da Constituição Federal. Esta passagem marca a volta de diretores nomeados ou “interventores”.

Neste mesmo período, efetivava-se no Brasil as influências neoliberais dos organismos internacionais, principalmente pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. As políticas que se instalaram no Rio Grande do Sul nesse período tiveram o mesmo sentido político que os projetos do governo federal (AZEVEDO, 1995). A partir da Lei 10.576/95, surgem políticas educacionais influenciadas por estas idéias na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul.

O Plano de governo de Antônio Britto explicitou uma posição clara diante das políticas que seriam adotadas em seu governo. Em relação às políticas educacionais, além de inserir conceitos empresariais na gestão das escolas públicas, evidenciou um posicionamento bastante conservador frente às

reivindicações das entidades como CPERS/Sindicato, UGES e ACPM pela gestão democrática da educação.

No processo de tramitação do PL 410/95, constatou-se a desconsideração por parte do Executivo da discussão realizada com as entidades educacionais. Foram apresentadas na Assembléia Legislativa dispositivos que não foram aqueles acordados entre o grupo de discussão para a gestão democrática do ensino público.

Estando para ser julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 578-2) argüida pelo governador Alceu Collares, no dia 08 de novembro de 1995 foi promulgada a Lei 10.576/95. Esta Lei regulamentava a gestão democrática do ensino público dispondo sobre os três pilares que sustentam esta forma de gestão: a eleição para diretor, o Conselho Escolar e a autonomia financeira, pedagógica e administrativa. Para não ferir a ADI 578-2, esta lei utilizou o termo *indicação* ao invés de *eleição*.

Diante da utilização do termo “indicar”, constatamos que não há a possibilidade de uma lei conseguir estagnar o processo de gestão democrática quando existe uma efetiva legitimidade social. Nesse período, a democratização da gestão já era um fator legitimado pela comunidade escolar na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, principalmente pelos debates promovidos pelo CPERS/Sindicato. Os movimentos sociais ligados à educação mostraram sua força, conseguindo regulamentar em lei o princípio da gestão democrática e a regulamentar o processo de escolha do diretor.

O discurso utilizado pelo governo de Antônio Britto foi o da neutralidade, não deixando transparecer seus reais interesses de diminuição do Estado e de inserção da lógica empresarial produtivista, técnica e excludente. O curso de qualificação apresentado aos professores que quisessem se candidatar para o cargo de Diretor determinava quem poderia participar do pleito. Este fato demonstrou a relevância da técnica para a gestão da escola pública. Conforme este curso ou prova, os professores que tivessem o conhecimento técnico estariam aptos a desenvolver uma gestão qualificada.

Para superar a forma burocrática de organização do setor público, além de conhecimento técnico, dever-se-iam implementar outros conceitos apresentados pelas diferentes correntes de administração pública. Conforme o estudo realizado por Fernando Abrúcio (1999), explicitado no Capítulo 1, estas correntes são denominadas de Gerencialismo puro, *Consumerism* e PSO. O autor afirma que não existe a utilização de uma única corrente nas reformas instituídas nos diferentes países, mas uma compilação destes conceitos.

Durante o período pesquisado, mais especificamente no governo de Antônio Britto, constatamos na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul alguns programas que incentivaram estas iniciativas na gestão da educação:

- O Programa de Incentivo à Produtividade Docente (Lei 11.126/98) demonstrou influências do Gerencialismo Puro e do *Consumerism*. As parcerias (Art.1º, V) para a obtenção de uma gestão mais ágil e qualificada e a indução à competição confirmam as idéias difundidas pelo *Consumerism*. A arrecadação de novas formas de financiamento (Art. 1º, IX), a otimização de recursos humanos, financeiros e físicos, assim como a sua racionalização (Art.5º), a gestão pautada por objetivos visando a uma avaliação individual de cada funcionário (Art. 26, §1º) denotam as influências do Gerencialismo puro.

- A avaliação externa dos alunos para a auferição do Prêmio Produtividade Docente aos professores (Lei 11.126/98) e a avaliação externa das escolas (Lei 10.576/95) evidenciam a intervenção do *Consumerism*. Conforme esta corrente, a avaliação qualifica os serviços públicos e aumenta o poder do consumidor perante os mesmos. A competição e o controle evitam o monopólio, criando a liberdade de escolha para os cidadãos-clientes.

Estes programas foram veiculados para a comunidade escolar como sendo modernizadores. No entanto, eles indicam uma lógica excludente, não considerando a cooperação e o atendimento às demandas de cada escola. Todas estas políticas demonstraram que o estado do Rio Grande do Sul, apesar de ter sido um estado referência em relação à construção de uma legislação voltada para a gestão democrática, não se eximiu das influências do capital na educação pública.

Ainda que o Prêmio Produtividade Docente não tenha sido colocado em prática, ele demonstrou os interesses do Governo Antônio Britto para com a educação pública estadual, assim como a instituição da avaliação externa. A avaliação externa além de ter sido uma diretriz suscitada pelo MEC e pelo Banco Mundial objetivou a qualificação das escolas por meio de um processo competitivo. Este modelo de competição serviu como estratégia para a superação do modelo ineficiente de organização das instituições públicas, segundo seus idealizadores.

Dentro desse processo de avaliação das escolas, percebeu-se ainda um movimento de terceirização das provas. A Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul contratou a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH e a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS para construir e organizar as provas realizadas na avaliação externa em 1996, 1997 e 1998, demonstrando o seu real objetivo: a avaliação dos resultados e não do processo, constituindo uma regulação do sistema de ensino. Esta forma de avaliação explicita a lógica empresarial, considerando a educação como um produto a ser vendido.

Além disso, revela uma concepção: a visualização da gestão democrática da educação a partir de um padrão de escola. E pergunto: como atender às demandas específicas de cada escola a partir de um padrão já pré-estabelecido? Cada escola tendo sua autonomia poderá escolher o seu projeto de educação a partir das necessidades levantadas da realidade com a flexibilidade requerida a todo ato educativo.

Acreditando que a gestão democrática visa ao atendimento das demandas de cada região, não podemos pensar em um padrão de escola ou em um parâmetro de resultados. Esta forma de avaliação não é feita para a comunidade repensar sobre as suas necessidades reais, mas para que a Secretaria de Educação identifique as “melhores” escolas, para assim poder recompensá-las. A

avaliação externa das escolas não teve continuidade<sup>92</sup> no Governo Olívio Dutra, havendo uma ruptura nesse processo de regulação da rede estadual de ensino.

No entanto, na continuidade da correlação de forças, com a instituição de uma comissão paritária em 1999 para a discussão da reformulação do texto legal da Lei de gestão democrática da educação para a rede estadual, outras polêmicas surgiram. Nesse período, com uma proposta diferenciada, o processo de construção das políticas educacionais se deu por meio do movimento denominado Constituinte Escolar.

Este processo culminou com uma Conferência Estadual de Educação que definiu linhas de ação para estas políticas. Nessa conferência, ficou acordado com todos os segmentos da comunidade escolar a definição do Conselho Escolar para ser a Unidade Executora; por sua vez, os Círculos de Pais e Mestres continuavam atuando nas escolas. Esta diretriz da conferência baseava-se na crença de que, dando mais responsabilidades ao Conselho Escolar, a gestão democrática na escola seria reforçada.

A política do governo federal da época exigia a constituição de uma Unidade Executora no interior das escolas públicas para o recebimento de recursos públicos advindos de programas próprios de financiamento, como o PDDE. Esta definição que, num primeiro momento foi aceita pela Comissão Paritária, viria a ser o principal ponto de discórdia em 2001.

Conforme o PDRAE, foi necessário inserir uma forma intermediária entre a propriedade estatal e a propriedade privada, a “propriedade pública não-estatal”. Esta mudança de propriedade reafirmou a crença de que a esfera pública é ineficiente, sendo necessária a interferência de uma outra esfera para desburocratizar, tornando o serviço público eficiente. Na prática cotidiana, ocorre a coexistência de dois órgãos dentro da escola pública estadual do Rio Grande do Sul: um público, o Conselho Escolar, e outro privado, o CPM. Conforme o

---

<sup>92</sup> Mesmo estando fora do período pesquisado, cabe referendar que este mecanismo teve a sua continuidade a partir de 2005 na rede estadual de ensino no governo de Germano Rigotto (PMDB). Esta concepção de avaliação foi materializada na rede estadual de ensino do estado do Rio Grande do Sul por meio dos contratos de gestão. O contrato de gestão é uma parceria firmada entre o governo do estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria de Educação, com a assessoria da Secretaria do Planejamento, tratando conforme a Lei 12.237 de 13 de janeiro de 2006, da política de produtividade, qualidade e racionalização dos recursos humanos e materiais do estado.

relacionamento entre estes órgãos, alguns enfrentamentos poderiam surgir, advindos da relação público-privado.

No início do segundo semestre de 1999, foi enviado pelo Executivo o resultado destas discussões (PL 172/99). No entanto, dentro da Assembléia Legislativa, constatou-se um movimento muito forte de oposição às propostas de governo de Olívio Dutra que eram democráticas e advinham de discussões com a comunidade por meio do processo da Constituinte Escolar.

Esse projeto foi retirado pelo Executivo, pois as emendas apresentadas descaracterizavam toda a discussão realizada com o CPERS/Sindicato, a UGES e a ACPM. Em 2000, o grupo de discussão voltou a se reunir. Nesse momento, a ACPM revelou a sua posição em relação à Unidade Executora. Segundo a ACPM, o Círculo de Pais e Mestres deveria ser a entidade de direito privado sem fins lucrativos no interior da escola, pois este órgão melhor configuraria os interesses da comunidade, representando a escola fora de seus limites físicos.

Nesse momento, os conflitos foram intensificados dentro do CPERS/Sindicato. A entidade sempre acreditou que toda política que viesse a dar mais poder ao Conselho Escolar iria reforçar a gestão democrática. No entanto, a transformação do Conselho Escolar, órgão máximo dentro da escola, em uma entidade de direito privado poderia vir a iniciar um processo de privatização da rede pública de ensino. Esta crença acabou por reforçar a proposta da ACPM e a fortalecer o grupo de oposição ao governo.

Novamente a discussão da comissão paritária foi enviada à Assembléia em 2001 e novamente apresentaram-se emendas e substitutivos que descaracterizavam a proposta inicial. A correlação de forças, mais uma vez, foi intensificada, e as contradições foram expostas.

A ala de oposição ao governo de Olívio Dutra argumentou que a Constituinte Escolar restringia a autonomia pedagógica das instituições educacionais, vinculando suas diretrizes às políticas educacionais implementadas. Percebeu-se que a Constituinte foi um processo construído por todos os segmentos que compõem a comunidade escolar, portanto suas diretrizes foram

baseadas nas idéias dos segmentos, havendo legitimidade social e não predominância da vontade de um segmento apenas.

Em relação à argumentação do grupo de oposição ao governo Olívio Dutra, constatou-se que a Lei 10.576/95, formulada pelo governo de Antônio Britto, em seu Artigo 76, estabelecia a inclusão do Padrão Referencial de Currículo na proposta pedagógica de cada escola estadual. Portanto, a restrição afirmada pelos deputados de oposição não era verdadeira. Esse episódio demonstra a dificuldade por parte de alguns deputados no interior da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul de aceitar as diretrizes convencionadas por meio da democracia participativa.

Mais uma vez desconsideraram-se as propostas formuladas pela comunidade escolar, prejudicando a soberania popular, negando o conceito de democracia que advém da coletivização das decisões. Constatou-se um posicionamento antidemocrático na Assembléia Legislativa, pois “quanto menos interesses coletivos, quanto menos coletivização há nas decisões e, portanto, quanto mais particularização, menos ou nada democrático é o governo” (VIEIRA, 1998, p.12). A descaracterização dessas propostas convencionadas através da participação popular mostra-nos uma intensa luta de classes com a hegemonia da classe dominante.

Em relação à trajetória da construção da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino, percebemos avanços, rupturas e retrocessos. Houve diferentes propostas de gestão democrática que produziram continuidades e descontinuidades nas políticas educacionais voltadas para a gestão.

O voto proporcional, o voto universal e as formas de propaganda eleitoral foram outros pontos polêmicos nas discussões do poder legislativo. A apresentação de diferentes substitutivos na tramitação do Projeto de Lei em questão acarretou a descaracterização dos pontos discutidos pelos setores da educação, dificultando a intervenção do estado na área social, fazendo prevalecer à vontade de poucos na Lei 11.695 de 2001, alterando significativamente a Lei 10.576/95.

De acordo com estes enfrentamentos, as questões levantadas nesta pesquisa possibilitaram a visualização das ambigüidades presentes nos discursos e nas práticas concebidas enquanto gestão democrática. Principalmente pelos limites demonstrados pelo ato de governar um estado sem a maioria no parlamento. As disputas e os tensionamentos que ocorreram no processo de construção das políticas voltadas para a gestão na rede estadual de ensino entre 1985 e 2001 metamorfosearam o termo gestão democrática.

De propostas construídas através da participação popular, acabamos em consensos entre as lideranças do poder legislativo, desconsiderando todo o processo de mobilização pública e de participação popular nas discussões sobre o tema pesquisado.

Em tempos de crise no capital, a democracia é confundida com as leis do mercado; o cidadão é entendido como cliente ou consumidor e o Estado como regulador e não como provedor. Sob este prisma, a democracia embasada a partir do mercado assume-se como uma “farsa bem-sucedida” (MOUSQUER, 2003, p.213), diante dos mecanismos de gestão que iludem a comunidade escolar e conservam as vontades da classe dominante.

Por tudo que foi exposto e analisado ao longo desta dissertação, conclui-se que a gestão democrática da educação, além de ser um tema muito discutido recentemente, é uma política estratégica para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária calcada nos direitos humanos, que visa, sobretudo, à transformação social.

Mais do que apresentar soluções para tal problemática na construção das políticas de gestão democrática na rede estadual de ensino, pretendi trazer elementos que colaborassem para a superação de uma gestão empresarial voltada para o produto ou para o mercado que, ao invés de objetivar a colaboração e a melhoria da qualidade social da escola pública, consolidam-se estratégias que incentivam a competição entre estas escolas, fazendo com que cada vez mais as diferenças sejam ampliadas.

Acreditando que a gestão democrática da educação está sempre em um processo de construção que se articula dialeticamente com a comunidade escolar,

pretendi contribuir com a discussão do tema e com processos futuros que venham a ocorrer.

Por fim, a hipótese elaborada no início do processo de pesquisa foi confirmada pelos diferentes dados coletados. Conclui-se que os movimentos iniciados pelo CPERS/Sindicato muito estimularam o debate sobre a proposta de gestão democrática, assim como os embates e as negociações com os diferentes governos estaduais do período pesquisado. Houve algumas rupturas nesse processo, porém a sociedade civil organizada soube reivindicar seus direitos, tendo, no governo Olívio Dutra, uma discussão mais apurada sobre o tema. As resistências do poder legislativo, dos professores e da mídia para com o governo Olívio Dutra acabaram originando alguns entraves para a ampliação da gestão democrática da educação.

Os mecanismos que sustentam a gestão democrática do ensino público no estado do Rio Grande do Sul desvelam aspectos que precisam avançar, pois a eleição para diretor não significa o rompimento com o autoritarismo, o patrimonialismo e o clientelismo. O funcionamento do Conselho Escolar não garante a participação real da comunidade escolar e a retirada da política de manipulação e favorecimento. A autonomia, administrativa, pedagógica e financeira, não garante o atendimento às demandas da população. No entanto, a legislação construída foi vista como um importante instrumento indutor de mudanças nas práticas escolares, concebidas como um processo em pleno desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5ª Ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ADRIÃO, Theresa & CAMARGO, Rubens B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. SP: Xamã, 2001.

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995 – 1998)*. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Educação / USP, 2001. Tese de Doutorado.

ADRIÃO, Theresa & PERONI, Vera. (Orgs.). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

AGUIAR, Márcia Ângela. Gestão Democrática da Educação: alguns desafios In: *Em Aberto*. Brasília, nº 36, Out/Dez, 1987.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 6ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 1996.

AZEVEDO, José Clóvis de. Educação e Neoliberalismo. In: *Paixão de Aprender*, Porto Alegre, n.9, 26 – 39, Dez. 1995.

BASSI, Marcos Edgar. *Política Educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. São Paulo: PUCSP, 1996. (Dissertação de Mestrado)

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, João Baptista (org). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2001.

BATISTA, Neusa Chaves. *Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Dissertação de Mestrado.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. Coleção Questões da Nossa Época.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BORON, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRUNO, Lúcia. Gestão da educação: onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.) *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

BULHÕES, Maria da Graça & ABREU, Mariza Vasquez. *A luta dos professores gaúchos de 1979 a 1991: o difícil aprendizado da democracia*. Porto Alegre: L&PM, 1992.

CAMINI, Lúcia. A experiência de política de educação pública. In: SOARES, Laura Tavares. (Org.) *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *A política educacional no Governo Olívio Dutra (1999-2002): movimentos, relações, contradições e avanços*. Porto Alegre: PPGEdU/UFRGS, 2005a. Dissertação de Mestrado.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a Reforma do Estado. In: *Novos Estudos* nº50, mar/1998.

CATANI, Afrânio Mendes & GUTTIERREZ, Luiz Gustavo. Participação e gestão escolar; conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. SP: Cortez, 1998.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, Sergius (Orgs.). *RS: Economia & Política*. 2ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.

DOURADO, Luís Fernando. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

FARENZENA, Nalú. *Diretrizes da política e financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987 – 1996)*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação / UFRGS, 2001. Tese de Doutorado.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* SP: Cortez: Autores Associados, 1984. Coleção Educação Contemporânea.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERNANDES, Florestan. *Nova república?* 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: *Educação & Sociedade*. V. 24, nº 82. Campinas, abr. 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Sistemas e escolas de Educação Básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester (Org.) Trabalho, educação e política pública. MS: Ed.UFMS, 2003.

GADOTTI, Moacir & ROMÃO, José. E. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964 – 1985)*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. RJ: Record, 2001.

GIL, João Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1988.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e educação*. São Paulo: Cortez, 1992. Coleção Questões da nossa época, v.5

\_\_\_\_\_. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 2ª ed. SP: Edições Loyola, 1995.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *História da Educação*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994. Coleção Magistério. 2º grau. Série Formação do Professor.

HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANA Jr. (Org.) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. SP: Loyola, 1989.

KURYLENKO, Sônia & TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Os Círculos de Pais e Mestres, como estão? Ideologia e luta*. Porto Alegre: Sagra, 1988.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. In: *Cadernos de Pesquisa* N° 100. São Paulo: Cortez, 1997.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIMA, Licínio. Modernização, Racionalização e Otimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In: LIMA, Licínio & AFONSO, Almerindo Janela. *Reformas da Educação Pública: democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

LOURO, Guacira Lopes. *História, educação e sociedade no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 1986.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Administração da educação: polêmicas e ensaios da democratização. In: *Em Aberto*. Brasília, ano 6, n.36, Out/Dez, 1987.

\_\_\_\_\_. *Educação no Rio Grande do Sul*. Brasília: UNICEF, 2000.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Clélia. *O que é política educacional*. São Paulo: Brasiliense, 1993. Coleção Primeiros Passos.

MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de. *Gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança*. Porto Alegre: UFRGS, 2003. (Dissertação de Mestrado)

\_\_\_\_\_. & LUCE, Maria Beatriz. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In: MEDEIROS, Isabel Leticia Pedroso de. & LUCE, Maria Beatriz (Orgs.). *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000. Tese de Doutorado.

\_\_\_\_\_. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. In: *Educação & Sociedade*. Campinas: Ago./2001.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na Política Educacional Brasileira. In: *Em Aberto*. Brasília, v.18, n.74, p.58-71, dez. 2001.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2005.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001. Série Ponto Futuro, 6.

\_\_\_\_\_. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. São Paulo: Autores Associados, 2000. Coleção Educação Contemporânea.

MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. *Paradoxos da democracia: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público*. POA: FACED/UFRGS, 2003. Tese de Doutorado.

NOLL, Maria Izabel & TRINDADE, Hélijo. *Estatísticas eleitorais do Rio Grande do Sul 1923 / 2002*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Qualidade total na educação: questões relativas ao processo de trabalho e à gestão da escola. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza (Orgs.). *Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2ª ed. SP: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.) *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.24, n.84, p.873 – 895, setembro 2003.

\_\_\_\_\_ ; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. SP: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. In: FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS. *Poder local, participação popular, construção da cidadania*. Nº1: Instituto POLIS e FASE, 1995.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reiventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 8ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PARO, Vitor Henrique. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado nos anos 90*. In: *Lua Nova* nº 45, 1998.

PERONI, Vera. *A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo: PUC, 1999. Tese de Doutorado.

\_\_\_\_\_. *Política educacional e papel do Estado*. São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. *Seminário Avançado – Estado contemporâneo e Políticas públicas de educação no Brasil*. PPGEDU/Ufrgs. Porto Alegre: FAGED, março – julho de 2004.

\_\_\_\_\_. *Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional*. In: PERONI, Vera; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Orgs.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Editora Plano, 2000.

RODRIGUES, Melânia. *Democratização da gestão educacional e participação: embate de projetos*. In: NETO, Antônio Cabral (Org.). *Política educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. São Paulo: Autores Associados, 2000.

SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SANDER, Beno. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Brasília: ANPAE, 1981.

SENNA, Ester. (Org.) *Trabalho, educação e política pública*. MS: Ed. UFMS, 2003.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na reforma do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003. Coleção Questões da Nossa Época, 103.

SCHEIBEL, Maria Fani. *O processo de (des)centralização do ensino e gestão democrática no estado do Rio Grande do Sul - período 1980-1996*. Canoas: Ulbra, 2002.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002a. Coleção Questões da Nossa Época, v.78.

\_\_\_\_\_ (Org.). *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002b.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. *A escola, por dentro e por fora: a Cultura da Escola e o programa de Descentralização Financeira em Curitiba – PR*. São Paulo: PUCSP, 2001. Dissertação de Mestrado.

SOUZA, Valdemarina Bidone de Azevedo e; FARIA, Elaine Turk. *Administração Escolar*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994. Cadernos EDIPUCRS, 7, Série Educação, 2.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Bases Teórico-Metodológicas da Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais: idéias gerais para a elaboração de um Projeto de Pesquisa*. 2ª ed. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge & HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de Transição (1985 – 1995)*. Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez, 1992. Coleção Polêmicas do nosso tempo, v.49.

\_\_\_\_\_. *Estado e Miséria Social no Brasil: de Getúlio a Geisel 1951 – 1978*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 54, p.67-73, 1997.

\_\_\_\_\_. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, nº 56, p.09-22, 1998.

\_\_\_\_\_. A política e as bases do direito educacional. *Caderno CEDES*, ano XXI, Nº55, Novembro/2001.

VIEIRA, Jarbas Santos. *Um negócio chamado educação: qualidade total, trabalho docente e identidade*. Pelotas: Seiva, 2004.

WITTMANN, Lauro Carlos. Fundamentos e perspectivas para gestão democrática da educação. In: *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre: v.4 n.2 jul/dez 1986.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. *Conselhos Escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

## **Documentos eletrônicos e sites**

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da Nova Gestão Pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. Disponível em: <http://www.top.org.ar/publicac.htm>. Acesso: 10 /03/2006.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/>. Acesso: 10/03/2006.

FÓRUM GAÚCHO EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Cenário da educação no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [http://www.cpers.com.br/biblioteca/upload/cenario\\_educacao.PDF](http://www.cpers.com.br/biblioteca/upload/cenario_educacao.PDF). Acesso em: 10 abr. 2005.

FURTADO, Celso. Entrevista Explosiva. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br/>. Acesso em 20/12/2005.

MATAS, Carles Ramió. Los Problemas de la implantación de la nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. Disponível em: <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf?>. Acesso em 10/03/2006.

SIMIONATO, Ivete. *Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão*. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004a.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado ou modernização conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul*. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv150.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2004b.

SHIROMA, Eneida Oto. *Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional*. In: VI ANPED SUL: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. 07 a 09 de junho de 2006: Santa Maria. 1 CD-ROM

OLIVEIRA, Ramon de. *O legado da CEPAL: a Educação nos anos 90*. (04/11/2001) Disponível em: <http://www.eclac.cl/> Acesso: 30 jul. 2004.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm> Acesso: 10 de dezembro de 2005. Brasília: INEP, 1998.

<http://www.al.rs.gov.br/>

<http://www.cpers.com.br/>

<http://www.fee.rs.gov.br/>

<http://www.ibge.gov.br/>

<http://www.inep.gov.br/>

### **Conferência**

MÉSZÁROS, István. *Alternativas ao capitalismo e os desafios para os movimentos sociais*. 2004. Conferência proferida ao lançamento do manifesto ATTAC Porto Alegre, Porto Alegre, 2004.

### **Entrevistas**

AZEVEDO, José Clóvis de. Porto Alegre, 10 junho de 2005. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

CAMINI, Lúcia. Porto Alegre, 08 de abril de 2004. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

CAMINI, Lúcia. Porto Alegre, 07 de julho de 2005b. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

CANABARRO, Neuza. Porto Alegre, 17 de maio de 2005. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

FALLAVENA, Antônio Carlos. Porto Alegre, 27 de junho de 2005. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

FERREIRA, Inajara. Porto Alegre, 11 de dezembro de 2003. Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Fabiana Mathias.

GIRARDI, Aquilino. Porto Alegre, 04 de maio de 2006. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

LAZZAROTTO, Neiva. Porto Alegre, 05 de setembro de 2003. Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Fabiana Mathias.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Porto Alegre, 17 de janeiro de 2006. Entrevista concedida a Liane Bernardi Hello.

OLIVEIRA FILHO, Raul Gomes de. Porto Alegre, 11 de julho de 2003. Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Fabiana Mathias.

SCHUCK, Marlene. Porto Alegre, 11 de dezembro de 2003. Entrevista concedida a Vera Maria Vidal Peroni e Fabiana Mathias .

WORTMANN, Iara. Porto Alegre, 01 de junho de 2005. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

### **Legislação e Documentos governamentais**

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos às escolas das redes estadual e municipal de Ensino Fundamental. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Fundamental. Manual de orientação para constituição de Unidades Executoras. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicação, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 3.100/99, de 30 de junho de 1999, regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 2546, de 30 de junho de 1999 que dispõe sobre a Parceria Público-Privado.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 1258, de 28 de novembro de 1988 que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI Nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, estabelece normas para escolha de diretores e vice-diretores de escolas estaduais.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.026, de 14 de agosto de 1985, dispõe sobre vantagens do Magistério Público Estadual, institui o décimo terceiro (13º) vencimento, considera de efetivo exercício os dias em que os professores participaram do movimento reivindicatório e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.233, de 13 de fevereiro de 1991, dispõe sobre a eleição de diretores e vice-diretores de escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 213 da Constituição Estadual e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre os Conselhos Escolares nas Escolas públicas estaduais, em cumprimento ao disposto no "caput" do art. 213 da Constituição Estadual, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9.262, de 5 de junho de 1991, que altera a Lei nº 9.232, de 13 de fevereiro de 1991.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Nº 410/95*. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Nº 171/01*. Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998, implanta Plano de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Público Estadual, dispõe sobre mecanismos de parceria e colaboração, institui Programa de Avaliação da Produtividade Docente, dispõe sobre vencimento e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 11.304, de 14 de janeiro de 1999, altera disposições da LEI Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 11.695, de 10 de dezembro de 2001, altera a LEI Nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a gestão democrática do Ensino Público e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. Princípios e diretrizes para a educação estadual. Porto Alegre: Corag, 2000.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO LEI Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

### **Outros documentos**

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: exames del Banco Mundial*. Washington, D. C. 1996.

COMISSÃO PARITÁRIA. Atas 1999, 200 e 2001.

DIRETRIZES DO GOVERNO ANTÔNIO BRITTO 1994-1998.

DIRETRIZES DE AÇÃO PEDRO SIMON 1987 – 1991.

MAGISTER. Jornal de circulação Dirigida do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul. (1978 – 2001)

MARRE, Jacques A. L. *A construção do objeto científico na investigação empírica*. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO OESTE DO PARANÁ, 1991, Cascavel.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – *Proposta da sociedade brasileira*. II Congresso Nacional de Educação – II CONED. Belo Horizonte, 09 de novembro de 1997.

PLANO DE GOVERNO JAIR SOARES 1983 – 1987.

PROGRAMA DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO RS: AÇÕES 1999-2002.

PROJETO “POVO GRANDE DO SUL” /ALCEU COLLARES 1991-1994.

RELATÓRIO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. Governador do Estado: Antônio Britto / Secretária de Educação: Iara Wortmann.

**APÊNCICE A – Governos brasileiros (1985 – 2002)**

<b>PERÍODO</b>	<b>PRESIDENTE</b>	<b>MINISTRO DA EDUCAÇÃO</b>
15.03.1985 / 14.03.1990	José Sarney (PDS)	Marco Maciel, Jorge Bornhausen, Hugo Napoleão e Carlos Sant'Anna
15.03.1990 / 29.12.1992	Fernando Collor de Mello (PRN)	Carlos Chiarelli, José Goldenberg
30.12.1992 / 31.12.1994	Itamar Franco (PMDB)	Murílio Hingel
01.01.1995 / 31.12.1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Paulo Renato de Souza
01.01.1999 / 31.12.2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	Paulo Renato de Souza

**APÊNDICE B – Governos do estado do Rio Grande do Sul (1983 – 2002)\***

<b>PERÍODO</b>	<b>GOVERNADOR</b>	<b>SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO</b>	<b>PRESIDENTE DO CPERS/Sindicato**</b>
15.03.1983 - 14.03.1987	Jair de Oliveira Soares (PDS)	Francisco Salzano Vieira da Cunha e José Rubens Pillar	Paulo Egon Wiederkhern
15.03.1987 - 01.04.1990	Pedro Jorge Simon (PMDB) Observação: <i>Desistiu do cargo para candidatar-se a Senador da República.</i>	Bernardo de Souza, Ruy Carlos Osterman e Iara Wortmann	Dilmar Steffani
02.04.1990 - 15.03.1991	Sinval Sebastião Duarte Guazzelli (PMDB)	Bernardo de Souza, Ruy Carlos Osterman e Iara Wortmann	Maria Augusta Feldmann
15.03.1991 - 31.12.1994	Alceu de Deus Collares (PDT)	Neuza Canabarro	Paulo Egon Wiederkhern
01.01.1995 - 31.12.1998	Antônio Brito Filho (PMDB)	Iara Wortmann	Lúcia Camini
01.01.1999 - 31.12.2002	Olívio Dutra (PT)	Lúcia Camini	Juçara Dutra Vieira

\* Tabela elaborada por Josiane C. S. Ramos do Amaral.

\*\* O período do mandato de presidência do CPERS/Sindicato não é o mesmo período do mandato para Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no entanto, este quadro foi elaborado com o objetivo de apresentar os sujeitos que estavam à frente dos principais cargos públicos voltados para a gestão da educação.

**APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (Secretários de  
Educação)**

- 1) Qual é a sua formação profissional?
- 2) Quais foram os momentos mais marcantes do seu período na Secretaria de Educação?
- 3) Quais foram as políticas voltadas para a gestão educacional implantadas no seu período?
- 4) Como era feita a construção destas políticas?
- 5) Quais as leis que regiam a gestão da educação no seu período?
- 6) Existiram políticas para o Conselho Escolar? Como eram escolhidos os conselheiros?
- 7) Existiram políticas para a CPM? Como era feita a escolha dos participantes do CPM?
- 8) Como era feita a escolha para diretor?
- 9) Com quais recursos a escola se mantinha?
- 10) Como era a relação da Secretaria de Educação com os principais setores ligados à educação (CPERS, a ACPM/Federação e a UGES)?

**APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA (Colaboradores)**

- 1) Qual é a sua formação profissional?
- 2) Qual movimento social você estava envolvido? E qual o período?
- 3) Quais eram as reivindicações dos movimentos educacionais para a gestão da educação?
- 4) Como era feita a construção das políticas de gestão democrática na época?
- 5) Quais as leis que regiam a gestão da educação na época?
- 6) Como era a relação da Secretaria de Educação com o movimento social ao qual você estava envolvido?
- 7) Quais foram os principais embates na construção da política de gestão democrática da educação?
- 8) Onde posso conseguir maiores informações sobre este tema?