

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

**Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral**

**A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE  
ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (2007 – 2010): O FORTALECIMENTO DA  
GESTÃO GERENCIAL**

**Porto Alegre**

**2010**

Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral

**A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE  
ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (2007 – 2010): O FORTALECIMENTO DA  
GESTÃO GERENCIAL**

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

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Vera Maria Vidal Peroni  
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2010

Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral

**A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE  
ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (2007 – 2010): O FORTALECIMENTO DA  
GESTÃO GERENCIAL**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial, para obtenção do título de Doutor em Educação.

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

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Aprovada em      de 2010.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Vidal Peroni - Orientadora

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Roselane Fátima Campos - UFSC

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nalú Farenzena - UFRGS

---

Prof. Dr. José Clóvis de Azevedo - IPA

---

Especialmente para meus pais Roberto e Maria de Lourdes, pelo apoio, encorajamento, amor e pelos ensinamentos que formaram os alicerces de minha história. Para meu esposo, por sua compreensão e pela companhia ao longo da trajetória que me levou à concretização deste sonho. Para minhas tias Maria Glaci e Ondina, que sempre acreditaram em mim, fortalecendo-me.

Ao concluir essa tese, quero agradecer...

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Vidal Peroni que tive a oportunidade de conhecer na academia e descobrir muitas questões em comum, como a importância dada ao estudo e militância política. A sua disponibilidade, sua forma exigente e crítica nortearam este trabalho, facilitando o alcance de seus objetivos. À Prof<sup>a</sup>. Vera meus irrestritos agradecimentos.

Aos meus colegas orientandos pelas sugestões críticas emitidas durante os nossos encontros de Prática de Pesquisa, em especial a minha querida amiga Luciani Paz Comerlatto, colega de diversos interesses comuns, entre os quais a temática de estudo que abrange a gestão educacional, por seus inúmeros incentivos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que sempre estiveram presentes na minha trajetória acadêmica.

Aos meus alunos da Educação Básica e do Ensino Superior que sempre fizeram parte desta caminhada, sendo essenciais na construção das minhas ideias.

Aos meus colegas do Campus Bento Gonçalves do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

### **Elogio da dialética**

Bertold Brecht

A injustiça avança hoje a passo firme  
Os tiranos fazem planos para dez mil anos  
O poder apregoa: as coisas continuarão a ser como são  
Nenhuma voz além da dos que mandam  
E em todos os mercados proclama a exploração;  
isto é apenas o começo  
Mas entre os oprimidos muitos há que agora dizem  
Aquilo que nós queremos nunca mais o alcançaremos  
Quem ainda está vivo não diga: nunca  
O que é seguro não é seguro  
As coisas não continuarão a ser como são  
Depois de falarem os dominantes  
Falarão os dominados  
Quem pois ousa dizer: nunca  
De quem depende que a opressão prossiga? De nós  
De quem depende que ela acabe? Também de nós  
O que é esmagado que se levante!  
O que está perdido, lute!  
O que sabe ao que se chegou, que há aí que o retenha  
E nunca será: ainda hoje  
Porque os vencidos de hoje são os vencedores de amanhã!

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar as implicações trazidas pela política de gestão da educação básica implantada pelo governo de Yeda Crusius para a rede estadual de ensino do RS, compreendendo os processos de negociação e contestação dos diferentes sujeitos envolvidos na constituição de uma agenda para a educação. Levou-se em consideração para o desenvolvimento das análises propostas: 1) a construção das relações políticas, econômicas e sociais a partir da segunda metade do século XX e suas relações com a educação; 2) o desenvolvimento da gestão pública no Brasil e no Rio Grande do Sul e suas relações com as políticas sociais; 3) o desenvolvimento da gestão da educação pública, suas continuidades e rupturas no Brasil e no Rio Grande do Sul; 4) a política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007-2010). A pesquisa possibilitou caracterizar e contextualizar a política de gestão educacional da rede estadual de ensino, bem como identificar os debates teóricos nacionais e internacionais referentes à gestão pública e à gestão da educação pública. Dessa forma, procurou-se assimilar a incorporação dessas concepções pela política de gestão da educação básica do governo estadual de Yeda Crusius (2007-2010). O estudo foi desenvolvido por meio da análise documental de fontes primárias com base em documentos da política educacional do governo. Para tanto, utilizou-se como forma de sistematizar o processo, o ciclo de políticas a fim de acompanhar diferentes movimentos do governo estadual: o contexto da influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Para fins analíticos, a presente pesquisa enfocou os dois primeiros contextos. A investigação da política de gestão educacional do governo de Yeda Crusius e sua relação com correntes teóricas política e econômica juntamente com as correntes da gestão pública possibilitou discutir três pontos de tensão: as concepções de gestão pública; as concepções de gestão educacional; e a constituição de uma agenda para a educação. A identificação e estudo desses eixos possibilitaram a apresentação das diretrizes políticas do governo de Yeda Crusius, dos interlocutores para a construção dessas políticas, da maneira como essa interlocução foi feita e dos instrumentos utilizados, transpostos pelas políticas educacionais de gestão. Essas políticas fortaleceram a visão gerencial na educação, justificando e legitimando a lógica de mercado como indutora de uma qualidade voltada para o sistema do capital.

**Palavras-chaves:** Política educacional. Gestão educacional. Gestão pública. Construção de uma agenda na educação.

## ABSTRACT

The following study aimed to examine the implications brought about by the policy of Yeda Crusius` government management for state schools net of RS, including the processes of negotiation and contestation of different individuals involved in setting up an agenda for education. It was took into consideration to develop the proposed analysis: 1) the construction of political, economic and social relations from the second half of the twentieth century and its relationship with education, 2) the development of public management in Brazil and in Rio Grande do Sul and its relations with social policies, 3) the development of the public education management, its continuities and ruptures in Brazil and in Rio Grande do Sul, 4) the policy of basic education management in state schools in Rio Grande do Sul (2007-2010). The research allowed to characterize and contextualize the educational management politics of state schools, as well as identify the theoretical debates concerning national and international public management and public education management. Thus, the intetion of the study was to assimilate the incorporation of these concepts by policy on basic education management of Yeda Crusius` state government (2007-2010). The study was conducted through documentary analysis of primary sources on documents of government educational policy. For this, the policy cycle as used in order to follow different movements of state government: the context of influence, context of production of text and context of practice. For analytical purposes, this research focused on the first two contexts. The investigation of the management policy of Yeda Crusius` education management government and its relation to theoretical perspectives along with political and economic currents of public management make possible the discution of three critical points: the concepts of public management, the concepts of educational administration, and the formation of an agenda for education. The identification and study of these aspects make possible the presentation of Yeda Crusius` government policy guidelines, of the interlocutors for the construction of these policies, of the way this dialogue has been made and of the instruments used implemented by educational policies management. These policies strengthened the managerial vision in education, justifying and legitimizing the logic of the market as an inducer of a quality-oriented system of capital.

**Keywords:** Educational policy. Educational management. Public management. Education agenda building.

## RESUMÉ

Cette étude a le but d'examiner les implications provoquées par la politique de gestion du gouvernement de Yeda Crusius pour le réseau des écoles publiques du Rio Grande do Sul, y compris les processus de négociation et de contestation des différents individus impliqués dans la mise en place d'un programme pour l'éducation. Pour le développement de l'analyse proposée, on a pris en considération: 1) la construction de relations politiques, économiques et sociaux de la seconde moitié du XXe siècle et sa relation avec l'éducation, 2) le développement de la gestion publique au Brésil et au Rio Grande do Sul et de ses relations avec les politiques sociales, 3) le développement de la gestion de l'éducation publique, ses continuités et ses ruptures au Brésil et au Rio Grande do Sul, 4) la politique de gestion de l'éducation de base dans les écoles publiques du Rio Grande do Sul (2007 - 2010). La recherche a permis de caractériser et de mettre en contexte la politique de gestion de l'éducation des écoles publiques, ainsi que d'identifier les débats théoriques nationaux et internationaux concernant la gestion publique et la gestion de l'éducation publique. Ainsi, l'intention de l'étude était d'assimiler l'intégration de ces concepts par la politique sur la gestion de l'éducation de base du gouvernement de l'État de Yeda Crusius (2007-2010). L'étude a été réalisée grâce à une analyse documentaire des sources primaires sur des documents de politique éducative de l'État. Pour y arriver, on a utilisé comme forme de systématisation du processus le cycle de la politique telle qu'elle est utilisée pour suivre les différents mouvements de gouvernement de l'État: le contexte de l'influence, le contexte de la production du texte et le contexte de la pratique. Pour fins d'analyse, cette recherche a porté sur les deux premiers contextes. L'enquête de la politique de gestion de l'éducation du gouvernement de Yeda Crusius et sa relation avec les perspectives théoriques ainsi que des courants politiques et économiques de gestion publique a rendu possible la discussion de trois points critiques: les concepts de la gestion publique, les concepts de l'administration scolaire et la formation d'un programme pour l'éducation. L'identification et l'étude de ces aspects permettent la présentation des orientations politiques du gouvernement de Yeda Crusius, des interlocuteurs pour la construction de ces politiques, de la manière dont ce dialogue a été fait et des instruments utilisés en œuvre par la direction des politiques éducatives. Ces politiques renforçant la vision de gestion en matière d'éducation, de justifier et de légitimer la logique du marché comme un indice d'un système axé sur la qualité du capital.

**Mots-clés:** Politique de l'éducation. Gestion de l'éducation. Gestion publique. Construction d'un programme dans l'éducation.

## Lista de Quadros

QUADRO 1: Parcerias públicas firmadas pela Secretaria Estadual de Educação (2007-2010)	143
QUADRO 2: Parcerias privadas firmadas pela Secretaria Estadual de Educação (2007-2010)	143
QUADRO 3: Concurso público com provas gerais e provas específicas nas áreas de atuação e áreas do conhecimento da Proposta de Referencial Curricular	162
QUADRO 4 – Escolha de diretores	169
QUADRO 5 – Autonomia da Escola	170
QUADRO 6 – Conselhos Escolares	170

## **Lista de Tabelas**

TABELA 1: Dados para a base de cálculo do IGD para o “Projeto Piloto” do Contrato de Gestão	131
TABELA 2: Valores destinados ao Programa Boa Escola para Todos	146
TABELA 3: Anexo 1 do Decreto Nº45.821/08	164
TABELA 4: Anexo 2 do Decreto Nº45.821/08	165
TABELA 5: Orçamento do Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis Anos	177

## **Lista de Gráficos**

GRÁFICO 1: Avaliação do Projeto Jovem de Futuro – RS /2008

156

## Lista de Figuras

FIGURA 1: Ciclo PDCA de controle de processo	69
FIGURA 2: Estrutura do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP	78
FIGURA 3: Rede Política e Social – PGQP	79
FIGURA 4: Programa Estruturante Boa Escola para Todos	145
FIGURA 5: Professor Nota 10	147
FIGURA 6: Ciclo de Políticas do governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007 – 2011).	182

## LISTA DE SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ACPM/Federação	Associação dos Círculos de Pais e Mestres do Estado do Rio Grande do Sul
Aesufope	Associação das Escolas Superiores de Formação de Profissionais de Ensino
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCQ	Círculos de Controle da Qualidade
CEASA	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
CEED	Conselho Estadual de Educação
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COREDE	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CPERS/Sindicato	Centro dos professores do Estado do Rio Grande do Sul / Sindicato dos Trabalhadores em Educação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Círculo de Pais e Mestres
CQT	Círculo da Qualidade Total
CRT	Companhia Riograndense de Telecomunicações
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DEPLAN	Departamento de Planejamento
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENAP	Escola de Administração Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FACED	Faculdade de Educação
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FCDL	Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul
FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FGDEP	Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul
GEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação

GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GQT	Gestão da Qualidade Total
ICM	Imposto sobre circulação de mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGD	Índice Geral de Desempenho
ILPES	Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
NGP	Nova Gestão Pública
NTEs	Núcleos de Tecnologia Educacional
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
OSCIPS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPEF	Programa de Modernização do Poder Executivo Federal
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PQAP	Programa de Qualidade na Administração Pública
Preal	Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e Caribe
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPE-RS	Fórum de Servidores Públicos Estaduais
PSQE	Prêmio Sesi Qualidade de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil

PV	Partido Verde
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
Sebrae/RS	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Seduc/RS	Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
SESI	Serviço Social da Indústria
SESP-RS	Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Saúde pública
SINEPE/RS	Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado do Rio Grande do Sul
SJDS	Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Serviço Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UGES	União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
<b>1 QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS</b> .....	<b>26</b>
1.1 Natureza e análise da pesquisa .....	26
1.2 Estado, governo e políticas públicas .....	33
1.3 A construção das relações políticas, econômicas e sociais a partir da segunda metade do século xx: um processo de continuidades .....	40
1.3.1 A relação entre a terceira via e o neoliberalismo .....	55
<b>2 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>58</b>
2.1 A gestão no setor privado.....	62
2.2 A gestão da <i>res pública</i> brasileira e rio-grandense .....	68
2.2.1 A Era Vargas (1938-1945).....	69
2.2.2 A democratização do Estado (1945 a 1964) .....	70
2.2.3 O Regime Militar (1964 a 1985).....	71
2.2.4 A redemocratização do estado (1985 a 1994).....	74
<b>3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>103</b>
3.1 A gestão democrática da educação: um campo de disputa.....	108
3.2 O gerencialismo na educação.....	115
<b>4 A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (2007 – 2010)</b> .....	<b>134</b>
4.1 Professor nota 10 .....	147
4.2 Sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento dos alunos do ensino - saers .	171
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>180</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>188</b>
<b>APÊNDICE 1: as principais reformas administrativas do estado*</b> .....	<b>203</b>
<b>APÊNDICE 2 :questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas*</b> .....	<b>204</b>
<b>ANEXO A: Conselho Superior do PGQP 2007/2008</b> .....	<b>207</b>
<b>ANEXO B: IAQ - International Academy For Quality</b> .....	<b>208</b>
<b>ANEXO C: Rede política e social - Pólo RS</b> .....	<b>209</b>

## INTRODUÇÃO

### Contextualizando o estudo

A partir da década de 1930, o debate sobre as políticas educacionais entrou na pauta de discussões dos educadores, no entanto, especificamente a partir da década de 1980 o assunto foi intensamente debatido devido a redemocratização do Estado brasileiro. Nesse período, os estudos sobre políticas educacionais focaram-se nas análises macro: nas estruturas de poder, nas implicações das transformações tecnológicas, nos investimentos públicos na educação e na articulação entre os entes federados no direcionamento das políticas (AZEVEDO; AGUIAR, 2001). Essas análises, muitas vezes, não contemplavam a esfera micro, as influências que essa conjuntura trazia na implantação e implementação das políticas em diferentes contextos.

Diante deste universo para estudos, os trabalhos de pesquisa foram organizados pelas autoras em dois eixos: Crise, Reforma do Estado e Neoliberalismo; Estudos sobre Políticas e Programas Governamentais. Em cada um desses eixos, as autoras optaram por subdividi-los em subtemáticas (AZEVEDO; AGUIAR, 2001); no entanto, os trabalhos focaram sempre uma das dimensões (mais contextual ou mais específica).

Esta pesquisa pretende articular os dois eixos contemplados pelos autores citados acima; com o cuidado de construir a relação entre ambas as esferas a fim de construir uma análise que obtenha um encadeamento lógico e aprofundado. Pretendíamos que o resultado conseguisse incluir o contexto macro – mundo, e suas dimensões da política, da economia e da sociedade – com o contexto micro – regional/local. Esse esforço tem como objetivo aclarar a interrelação que o tema “gestão pública da educação” necessitava.

A pergunta que incitou esta investigação foi: – Quais as implicações da política de gestão da educação básica implementada pelo governo estadual do Rio Grande do Sul no período de 2007-2010 para a rede estadual de ensino?

A partir desse questionamento, coloca-se como objeto de análise a política de gestão da educação implantada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul no período de 2007 a 2010. Sendo a política educacional uma dimensão da política social, aquela possui relação direta com a política econômica, exprimindo “mudanças nas relações entre as classes sociais

ou relações entre os distintos grupos sociais existentes no interior de uma só classe” (GERMANO, 1994, p.22).

Compreendendo que a política educacional é pautada por todas as relações materiais (econômicas, sociais e políticas) estabelecidas numa época determinada, é preciso investigá-las em seus pormenores para que sejam entendidas suas diferentes formas de desenvolvimento, visando à constituição do movimento do real, que é a reprodução do concreto por meio do pensamento. Essas relações materiais somente podem ser consideradas como verdadeiras enquanto subsistirem. Por isso, levamos em consideração os seguintes aspectos: a construção histórica do sistema do capital após a Segunda Guerra Mundial e suas especificações no Brasil; a organização política e da administração pública no Brasil e sua relação com os diferentes projetos sociais reivindicados; as relações estabelecidas pelo sistema do capital com as políticas públicas para a educação partir da década de 1990. Em todos esses tópicos, sempre se destaca a dimensão que influenciou a política educacional.

Estes pontos foram estudados a partir de algumas perguntas, visando sempre a atender as evidências apresentadas pelo movimento do real, como também conhecer a sua essência. Essas perguntas foram: Quais são as concepções de gestão que compõe a política de gestão da educação básica do governo estadual do Rio Grande do Sul no período de 2007 – 2010? Qual a correlação de forças políticas no processo de construção da política de gestão da educação no período de 2007-2010 no sistema estadual de ensino do RS?

A partir dos questionamentos levantados, a presente pesquisa objetivou analisar as implicações trazidas pela política de gestão da educação básica implantada pelo governo de Yeda Crusius para a rede estadual de ensino do RS, compreendendo os processos de negociação e contestação dos diferentes sujeitos<sup>1</sup> envolvidos na constituição de uma agenda para a educação.

Consequentemente, outros objetivos também se colocaram no desenvolvimento do estudo, pois, além da análise das implicações trazidas pelas políticas de gestão da educação do governo de Yeda Crusius, prestamos especial atenção nas concepções contidas nessa política de gestão da educação básica e a correlação de forças no seu processo de construção. Para tanto, foram utilizados diferentes instrumentos para a análise, sendo o principal deles a sistematização dos documentos construídos pelo governo em questão e os movimentos de negociação/contestação para a construção dos mesmos. Esses documentos foram decorrentes das relações sociais desenvolvidas pelos sujeitos que compõem o governo estadual. Entende-

---

<sup>1</sup> Para efeitos desta análise, não faremos distinção teórica entre ator social e sujeito social. Definiu-se a utilização do termo sujeito social para o desenvolvimento deste trabalho.

se ainda que essas relações sociais são geradas a partir do conflito das diferentes forças produtivas, traduzidas pelo “movimento amplo, duradouro e complexo” citado por Marx<sup>2</sup>.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental a partir do ponto de vista do ciclo de políticas, com o objetivo de construir um mapeamento das políticas de gestão da educação do governo do Estado do RS (2007-2010). Esse mapeamento teve a perspectiva do materialismo histórico-dialético.

Acreditando-se na historicidade e na transitoriedade, foram definidos alguns eixos de análise concebidos a partir da multiplicidade de relações materiais que resultaram das políticas educacionais para a gestão da Educação Básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul de 2007 a 2010. Ficaram assim estabelecidos os seguintes eixos de análise: gestão pública, gestão da educação e construção da agenda das políticas educacionais.

A tese que orienta a pesquisa é a articulação das reformas da administração pública; consequentemente, da gestão educacional, com as políticas para a educação básica implantadas na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul no período de 2007-2010. Essas políticas inseriram mecanismos gerencialistas (premiação, avaliações externas, parcerias público-privadas, modificações na regulação da educação), compreendidos como componentes essenciais na efetivação de um projeto de minimização para com as políticas sociais e maximização para com o processo do capital.

Serão apresentados acontecimentos e conceitos dentro da perspectiva histórica, aqui entendida como um processo de relações políticas, econômicas e sociais, com o propósito de elucidar o objeto de estudo. Não temos a pretensão de responder a este universo complexo ou de construir certezas, mas tão somente de construir um olhar atento às políticas voltadas para a gestão da educação básica implantadas no período em questão. Esse olhar visa a contribuir para o debate qualificado no campo das políticas educacionais no Brasil.

### **A pesquisa: procedimentos, instrumentos e organização da tese**

Com o intuito de [...] analisar a política com base nos conceitos, no conteúdo e nos discursos presentes nos documentos de política educacional (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 427), esta pesquisa baseou-se na análise documental. Segundo Shiroma,

---

<sup>2</sup> Karl Marx utiliza o termo “movimento amplo, duradouro e complexo” para criticar a forma concebida por Proudhon em suas análises sobre a história. Tais análises desconsideram o movimento histórico revolucionário a favor de uma ordem histórica resultante de uma essência da razão pura.

Campos e Garcia (2005), por meio do acompanhamento sistemático das publicações nacionais e internacionais sobre política educacional dos últimos quinze anos foi possível

[...] constatar uma transformação no discurso utilizado por tais instituições. No início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia; ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional [...] (2005, p. 428).

Por meio do acompanhamento de documentos, obtivemos indícios reais das concepções dos diferentes sujeitos. Segundo as autoras há, “uma tendência crescente à homogeneização das políticas educacionais em nível mundial” (p.428), entendida como uma “hegemonia discursiva” (p.429). Nessa tendência, todas as instituições multilaterais e governos falam a mesma língua por meio dos discursos e dos documentos. No entanto, essa linguagem é diversa principalmente por conta das estratégias de implantação.

Para abarcar essas especificidades, mostra-se relevante o acompanhamento da implantação das políticas educacionais nos diferentes países, pois assim conseguiremos perceber as particularidades de cada região, com suas características políticas, econômicas e sociais específicas. Segundo as autoras, todas as expressões utilizadas nos discursos reformistas utilizam-se da bricolagem, ou seja, da união de vários elementos para formação de um.

Poder-se-ia argumentar que não há nada de novo em relacionar linguagem e política nem em sugerir que a relação entre elas não é só de reflexão ou de mistificação ideológica, mas de constituição mútua. De fato, conceitos tais como coesão social, inclusão, aprender a aprender, cidadania e profissionalização não são novos; alguns foram buscados em autores de séculos passados. Nova parece ser a *bricolage*, a forma com que são apresentados, como vêm sendo utilizados nos documentos que orientam as políticas públicas contemporâneas, ademais das condições históricas que lhe conferem este ou aquele sentido. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429)

Concorda-se com as autoras sobre a novidade apresentada pelos discursos reformistas. Essa bricolagem de argumentos, muitas vezes contraditórios entre si, tem o objetivo de persuadir a opinião pública na aceitação e na crença dessas estratégias como sendo indispensáveis para esse atual período histórico. Nesta pesquisa, acompanharemos os mecanismos implantados nas reformas desenvolvidas na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América em meados da década de 1980-90. Essas reformas serviram como modelos a serem seguidos por outros tantos países, por isso sua importância na análise realizada nesta pesquisa.

Conforme as autoras, a “vulgarização do ‘vocabulário da reforma’ pode ser considerada uma estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue “colonizar” o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da ‘modernidade’” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429). E são exatamente essas questões que virão à tona por meio da perspectiva da análise documental.

Para iniciar uma investigação científica, é preciso nos remetermos ao método e à mistificação histórica da ciência como algo neutro. Porém, nem a ciência nem o método são neutros! Para Mészáros “falar de uma estrutura metodológica ‘comum’ na qual se possam resolver os problemas de uma sociedade dilacerada por interesses sociais inconciliáveis e as confrontações antagônicas decorrentes é, na melhor das hipóteses, ilusório [...]” (2004, p. 302). Para o autor, conciliar interesses antagônicos num tipo ideal metodológico revela o conteúdo ideológico subjacente, assim como a falácia da pretensa racionalidade.

Mészáros acredita que realmente racional seria “reconhecer a legitimidade de contestar a própria substância da ordem social vigente” (p. 303), não somente no plano da teoria, mas da prática cuja solução apontaria para a necessidade de mudanças radicais na sociedade. Nesta perspectiva, a presente pesquisa almeja atuar: na crítica consciente e nos possíveis caminhos para a mudança.

Seguiremos, neste estudo, a perspectiva materialista histórico dialética de Karl Marx e Friedrich Engels. Para tanto, faz-se necessário destacar a distinção entre o método de pesquisa e o método de exposição.

É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção *a priori*. (MARX, 1996, p. 140)

Marx faz essa distinção exatamente porque o processo de pesquisa é árduo e necessita de uma postura dialética do pesquisador em relação ao seu objeto de estudo; idas e vindas se fazem presentes para a constituição da totalidade. Esse movimento acompanha o início, o meio e o fim do processo de pesquisa e visa a exposição do movimento do real, baseada no material concreto encontrado na empiria a partir do referencial teórico marxiano.

O material que se segue é fruto desses movimentos, de certezas e incertezas, continuidades e descontinuidades, de tentativas, acertos e erros; sobretudo de aprendizagens. Aprendizagens essas, antes de tudo, significativas e contribuintes para a construção de uma

crítica consciente. Cabe ainda acrescentar que, foram construídas – propositalmente – inúmeras notas de rodapé; entendemos tratar-se de um recurso eficiente de mais bem detalhar o texto e deixá-lo, explicativo e acessível à leitura de leigos/profissionais/intelectuais de diferentes áreas.

Diante dessas considerações, partimos do pressuposto de que um dos objetivos da pesquisa, além da contribuição acadêmica para a área em questão, é, sem dúvida, a socialização dos resultados para com a sociedade civil. Portanto, almejamos que esta pesquisa tenha circulação nos ambientes acadêmicos e não-acadêmicos, interagindo com a sociedade civil. Para tanto, fazemos em seguida uma breve discussão a respeito de termos centrais para o desenvolvimento da pesquisa a fim de situar o debate.

### **Discussão terminológica: algumas aproximações**

A necessidade da discussão de alguns termos presentes nesta pesquisa não se dá somente por razões terminológicas, mas, principalmente, por razões semânticas. Muitos são os documentos que se utilizam da mesma terminologia sem que, ela tenha o mesmo significado, principalmente após a constatação da “hegemonia discursiva” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429) citada anteriormente. Diante dessa questão, torna-se essencial a compreensão dos termos, resguardados os seus sentidos em determinados contextos. Por isso, são discutidos brevemente os seguintes os termos de: **administração da educação e gestão da educação**.

Iniciamos por **administração escolar**. Segundo importante obra da área em questão, Paro (2003), administrar algo é utilizar racionalmente recursos para a realização de determinados fins. Entendemos, portanto, que administrar significa mediar. Ainda para o autor, devido aos inúmeros objetivos que uma atividade administrativa pode ter, não necessariamente ela pode estar vinculada à classe dominante, fazendo-se presentes as correlações de forças de distintos sujeitos historicamente.

Percebe-se, portanto, a existência de diferentes concepções e ações no interior dos sistemas educacionais, de forma que interesses divergentes; encontram-se em contínuo conflito, desarticulando o mito da suposta neutralidade. Cabe assim, na área da administração educacional, análises que contribuam para o entendimento do encadeamento lógico a favor dos objetivos principais dessa organização, superando práticas mecanicistas e discursivamente neutras, mantendo a coerência da função social da educação e da escola com as práticas de gestão efetivas.

Sobre o termo **gestão da educação**, é importante atentarmos que muitos pesquisadores<sup>3</sup> dele se utilizam com o mesmo sentido de administração da educação. No entanto, para outros<sup>4</sup>, existe uma distinção entre o termo gestão e administração. Essa distinção, para alguns, estaria na crença de que o termo gestão vincula-se predominantemente à perspectiva técnica, de implementação prática, e o termo administração à perspectiva política, com predominância nos valores. Para outros, o termo gestão implica o diálogo na construção de alternativas para os conflitos, e, portanto, sua dimensão está vinculada diretamente à democracia.

A creditamos que essa distinção é irrelevante para o que aqui nos propomos, pois o que, fundamentalmente, importa é o sentido ético da ação administrativa, independentemente da expressão utilizada. Para tanto, no decorrer do texto não serão feitas distinções semânticas entre administração da educação e gestão da educação.

Em relação ao termo **contradição**, princípio básico da dialética, é importante atentarmos aos movimentos contidos no mesmo. Segundo Konder (1985, p.39), “a modificação do todo só se realiza, de fato, após um acúmulo de mudanças nas partes que o compõem”. Por isso, as mudanças são causadas por alterações setoriais quantitativas, num primeiro momento, para assim conseguir alcançar a transformação qualitativa da totalidade. Esse processo é um constante devir.

Partindo desse pressuposto, entendemos que processos de mudança devem ser gerados no interior das situações, e não em seu exterior. Pensar numa situação num sistema educacional ou numa escola remete-nos a entender que “os atores sociais envolvidos com os problemas [são] os que detêm conhecimentos importantes sobre a natureza desses problemas, seus limites e possibilidades” (FREITAS, 2005 p. 923). Por isso, acreditamos que qualquer processo de mudança deve ser interno, modifica estruturas de base, pensamentos, crenças, valores, processos, etc. Somente o grupo, ou o próprio indivíduo, levando em conta as suas contradições, a sua trajetória, poderá propor novas possibilidades.

### **Origem e Desenvolvimento(s) da Tese de Doutorado**

É impossível descrever o início da trajetória desta tese de doutorado sem nos remeter a 2003. Neste período, havíamos assumido a responsabilidade de coordenar uma escola da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. Foi a partir dessa experiência que muitos

---

<sup>3</sup> Naura Syria Carapeto Ferreira, Maria de Fátima Félix Rosar, Vitor Henrique Paro, João Barroso, Celestino Alves da Silva Júnior.

<sup>4</sup> Carlos Roberto Jamil Cury, Theresa Adrião.

questionamentos eclodiram; em consequência disso, a vontade imensa de buscar respostas. Questionamentos esses que iam desde a forma como a escola e a rede eram geridas, até como os professores encaravam qualquer iniciativa de mudança. Com isso, instalou-se o desafio: compreender a complexidade da gestão educacional, especificamente na rede estadual de ensino do RS e quais as suas responsabilidades para com toda a comunidade escolar.

Neste mesmo período, iniciamos os estudos em relação à gestão educacional, primeiramente com a participação como voluntária na pesquisa “Levantamento do custo-aluno em escolas públicas de Educação Básica que oferecem condições para a qualidade do ensino” sob coordenação no Estado do Rio Grande do Sul da Professora Nalú Farenzena. Ela abarcava oito estados brasileiros: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo.

No RS, a investigação foi realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde a estruturação e a iniciativa de realização dessa pesquisa couberam ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Posteriormente, obtivemos a aprovação no curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS na linha de pesquisa “Políticas e Gestão de processos educacionais” investigando também a temática da gestão educacional na rede estadual do Rio Grande do Sul. Durante o processo do Mestrado, muitas vivências foram importantes na constituição dessa pesquisa, desde a convivência com o grupo de colegas das disciplinas cursadas, as atividades proporcionadas pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, a participação em diversos eventos científicos até as orientações individuais com a Professora Vera Peroni.

Durante esse processo, houve também a participação da pesquisa “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do estado na educação?” sob a coordenação nacional e no Estado do Rio Grande do Sul da Professora Vera Peroni. Abrangeu os seguintes estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Piauí, Pará e Mato Grosso do Sul. No RS, o estudo também foi realizado pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da FACED. Nesta investigação, novamente o centro das atenções voltaram-se para a rede estadual de ensino do RS, tanto com a presença das Unidades Executoras (Entidades de Direito Privado) no interior das escolas públicas quanto com a forma de gestão/organização dessas escolas.

Durante toda essa trajetória, as experiências como Coordenadora Pedagógica de uma escola estadual continuavam; concomitantemente, eram construídas, por meio da *práxis*, as

certezas em relação à responsabilidade e à importância da gestão para com a educação pública pautada pela qualidade social: construída a partir das concepções da comunidade escolar e não das concepções de órgãos externos à escola pública.

Para o desenvolvimento das reflexões apresentadas, cada capítulo foi pensado para articular os conceitos com os diferentes eixos de análise. Para tanto, o **capítulo 1** – pensado para situar o leitor no entendimento das relações ocorridas no interior do estado capitalista, assim como as escolhas realizadas para o processo metodológico da investigação – traz as questões teóricas e metodológicas que direcionaram a pesquisa. Trouxemos, nesse capítulo, os aspectos contextuais da área da sociedade, da política e da economia a fim de construir o espaço e o tempo onde o objeto da pesquisa se insere.

No **capítulo 2** tratamos dos aspectos que construíram a Nova Gestão Pública, apresentando as diretrizes que dimensionaram esta nova forma de administrar a coisa pública em diferentes países. Fazemos aqui uma breve síntese das principais correntes da administração de empresas e posteriormente suas influências na administração pública. Nesta sessão, também se constrói um breve histórico sobre a administração pública brasileira e no Rio Grande do Sul, demonstrando como os aspectos tratados no capítulo 1 se materializaram no Brasil e no Rio Grande do Sul.

O **capítulo 3** trata da gestão da educação pública no Brasil e no Rio Grande do Sul, mapeando o movimento de democratização da gestão e o movimento gerencial da gestão. Pretendemos demonstrar, no campo da gestão da educação pública, os movimentos apresentados nos capítulos anteriores.

No **capítulo 4**, apresentamos a política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul entre 2007 e 2010, explicitando seus sujeitos e suas relações. Nele descrevemos as diretrizes educacionais implantadas pelo governo de Yeda Crusius, enfocando especificamente dois projetos no interior do Programa Estruturante “Boa Escola Para Todos”: “Professor Nota 10” e “Sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento dos alunos do Ensino – SAERS”.

No **capítulo 5** foram tecidas as considerações finais da pesquisa, relacionando todos os capítulos com o objeto em estudo. Nele pretendemos indicar caminhos para a superação das implicações da política de gestão da educação básica implantada na rede estadual de ensino no período da investigação.

## **1 QUESTÕES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS**

Trataremos aqui das questões conceituais que embasarão nosso olhar sob os eixos de análise (gestão pública – gestão da educação - construção da agenda das políticas educacionais). Para isso, iniciaremos pelos conceitos de estado, governo e políticas públicas, para então construirmos a conjuntura desse período particular do capitalismo.

Por meio desses conceitos, conseguiremos entender a relação existente entre essas duas correntes de pensamento político que é o Neoliberalismo e a Terceira Via, pontos essenciais para a construção da análise do presente objeto de estudo. Por fim, faremos algumas reflexões a respeito da especificidade da natureza da pesquisa, com a utilização da pesquisa documental, assim como a explanação dos procedimentos analíticos a partir do ciclo de políticas. Somando-se ao ciclo de políticas, teremos as contribuições conceituais tratadas no desenvolvimento dos capítulos.

### **1.1 Natureza e Análise da Pesquisa**

Desenvolver uma pesquisa acadêmica demanda rigor científico, requer a escolha de um método. Para Vieira (1992), método é um caminho, uma “trajetória teórica” (p.29), 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. Pressupõe-se que o caminho percorrido das análises provém dos conceitos utilizados na pesquisa; portanto, se os conceitos forem modificados, outros caminhos serão indicados.

Entendendo que a teoria e o método mantêm uma relação de reciprocidade, esta pesquisa adotou uma perspectiva marxiana cujo núcleo teórico é constituído pelo materialismo histórico e dialético. Para tanto, serão realizadas aproximações de algumas dimensões conceituais que compõem a teoria elaborada por Karl Marx e Friedrich Engels.

O materialismo histórico e dialético constituiu-se como uma doutrina revolucionária em meados do século XIX, pois abordava as questões sob o ponto de vista da classe operária. Esta corrente teórica buscou um tipo específico de conhecimento capaz de explicar os princípios do movimento histórico, oferecendo “fundamentação teórica para se interpretar o mundo a fim de mudá-lo” (WOOD, 2003, p.27). Seguindo esse autor, o objetivo da teoria marxista “era oferecer um modo de análise especialmente preparado para se explorar o terreno

em que ocorre a ação política” (p.27), analisando, principalmente, a esfera econômica e política da vida social.

Segundo Marx (2003, p.247), uma investigação deve iniciar pelo real e pelo concreto. No entanto, a visão do real é uma abstração se não levarmos em consideração os seus elementos constituintes. O caminho metodológico a ser seguido corresponde a uma busca incessante pela “rica totalidade de determinações e de relações numerosas” (*ibidem*, p.247).

O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade na diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação. O primeiro passo reduziu a plenitude da representação a uma determinação abstrata; pelo segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento. Por isso Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento, que se concentra em si mesmo e se movimenta por si mesmo, enquanto o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto é para o pensamento precisamente a maneira de se apropriar do concreto, de o reproduzir como concreto espiritual. Mas este não é de modo nenhum o processo da gênese do próprio concreto. (MARX, 2003, p.248)

Para se conseguir chegar a essa totalidade, parte-se do concreto, e por meio de análises mais precisas, chega-se a conceitos cada vez mais simples, podendo assim construir a representação desse concreto. Dessa representação, é possível atingir “abstrações cada vez mais delicadas até que se chegue às determinações mais simples” (*ibidem*, p.247). Com esse caminho percorrido, é preciso então fazer o percurso contrário até chegar novamente ao concreto. Esse concreto, no entanto, não é mais uma abstração simples, ou uma “visão caótica de um todo” (*ibidem*), mas a rica totalidade citada por Marx.

A análise da Política Educacional abrange as múltiplas políticas educacionais implementadas por um determinado governo em um determinado período histórico. Essas referem-se às diferentes áreas de intervenção: Educação Básica, Ensino Superior, etc. No caso da presente pesquisa, será analisada a Política Educacional voltada para a gestão da Educação Básica. Segundo a estudiosa de políticas educacionais,

Isso significa dizer que a depender do ponto de vista de onde se examina uma determinada esfera de intervenção estatal, a relação entre o todo e as partes se modifica, na proporção direta do que é maior ou menor nos diferentes campos de atividade. Assim é que falamos da política de um governo, como também de suas políticas, da política relativa a um *nível* de ensino – a educação básica ou a educação superior – e de suas políticas. Tudo depende, portanto, do lugar de onde se observam os diferentes fenômenos em foco, seja a partir de uma aproximação mais voltada para a esfera macro ou micro do objeto a ser estudado (*grifos da autora*). (VIEIRA, 2006, p.03)

A autora destaca a relatividade da observação realizada pelo pesquisador, podendo deter-se na esfera macro da política educacional ou da esfera micro dessa política. Considera, também, a relação intrínseca entre ambas as esferas para a realização desta pesquisa, objetivando construir uma reflexão “sobre a própria vida humana como dimensões históricas indissociáveis” (VENDRAMINI, 2004, p.27).

Essas dimensões históricas indissociáveis se traduzem em diferentes categorias de análise. Para tanto, entende-se que:

O materialismo histórico distingue-se de outros sistemas interpretativos pela sua obstinação teimosa (teimosia que por vezes doutrinária) em elaborar essas categorias, e em articulá-las numa totalidade conceptual. Essa totalidade não é uma “verdade” teórica acabada (ou Teoria); mas também não é um “modelo” fictício, é um *conhecimento* em desenvolvimento, muito embora provisório e aproximado, com muitos silêncios e impurezas. (THOMPSON, 1981, p.61)

As categorias não são imutáveis, pois dependem das forças produtivas efetuadas pelos homens, e que os homens delas não dispõem livremente. Essas forças produtivas são determinadas “pelas condições em que os homens se encontram, pelas forças produtivas já alcançadas, pela força social que lhes é anterior, que eles não criaram e que é produto da anterior geração” (*ibidem*, p.245).

Este movimento complexo é constituído por meio da Lógica Histórica proposta por Thompson<sup>5</sup>. Segundo ele, esta seria a lógica mais adequada ao material histórico, pois a história não pode enquadrar-se em critérios apresentados pela lógica das ciências exatas por não possuir um laboratório experimental. Portanto, não ofereceria evidências das causas devido às suas contínuas contingências; o que invalidaria qualquer tipo de regra formulada a partir das ciências experimentais.

Segundo Thompson (1981), a história necessita de um tipo diferenciado de lógica:

[...] adequado aos fenômenos que estão sempre em movimento, que evidenciam – mesmo num único momento – manifestações contraditórias, cujas evidências particulares só podem encontrar definição dentro de contextos particulares, e, ainda, cujos termos gerais de análise (isto é, as perguntas adequadas à interrogação da evidência) raramente são constantes e, com mais frequência, estão em transição, juntamente com os movimentos do evento histórico: assim como o objeto de investigação se modifica, também se modificam as questões adequadas. (p. 48)

---

<sup>5</sup> Mais detalhes ver MUNHOZ, Sidnei. Fragmentos de um possível diálogo com Edward Palmer Thompson e com alguns de seus críticos. **Revista de História Regional**, v.2, n.2, p.153-185, Departamento de História da UEPG, 1997.

Portanto, a Lógica Histórica seria um método adequado aos materiais históricos, designados para a testagem de questões quanto à estruturação e causação dos mesmos. Onde o interrogador é a lógica histórica, o conteúdo dessa interrogação é uma questão; o interrogado é a evidência com suas propriedades determinadas (THOMPSON, 1981). Segundo o autor, as interrogações e as respostas são determinadas, mutuamente, por meio de um diálogo, não sendo neutras. É necessário o acompanhamento das evidências dentro da Lógica Histórica, pois cada momento contém diversas manifestações contraditórias cujas análises serão desenvolvidas a partir da contextualização de conjunturas particulares, com determinadas características. Vale lembrar, sempre, que – assim como as evidências – os contextos estão em movimento.

As interrogações são determinadas pelas evidências; dependendo do pesquisador, novas perguntas poderiam ser feitas, trazendo à luz novos níveis das evidências. Ou seja, “a ‘história’ se modifica, e deve modificar-se, com as preocupações de cada geração, cada sexo, cada nação, cada classe social” (THOMPSON, 1981). Isso não significa que a história se modifica-se a cada novo pesquisador, mas que, a cada novo pesquisador, temos diferentes pontos de vista sobre ela. Estes estão diretamente relacionados com juízos de valor, traduzindo as preocupações de cada geração, sexo ou classe, mas que acima de tudo objetiva a compreensão da história real (*ibidem*).

Segundo Thompson, isso é inevitável: o pesquisador sempre apresentará “juízos de valor quanto a processos passados, seja de maneira clara e incisiva, seja na forma de ironias e apartes” (THOMPSON, 1981, p.52). Essa formulação de significados é importante, pois o pesquisador investiga mais que processos históricos; investiga escolhas individuais. Reforça, no entanto, que podemos significar o passado porque vivemos o agora e que este passado não deixa de ser o resultado de embates de diferentes de valores.

Ao reconstituir esse processo, ao mostrar como a causação na realidade se efetuou, devemos, à medida que a nossa disciplina o permita, controlar nossos próprios valores. Uma vez, porém, reconstituída essa história, temos liberdade de oferecer nosso julgamento a propósito dela. Esse julgamento deve estar ele mesmo sob controles históricos. Deve ser adequado ao material [...] (THOMPSON, 1981, p.52).

O autor esclarece que a reconstituição dos fatos históricos deve ser um momento de controle dos juízos de valor; no entanto, a partir dessa reconstituição já realizada, temos a possibilidade de fazer uma análise a partir de nossos valores, que deverão estar claramente expressos.

Com isso, a presente pesquisa propõe-se a reconstituir os fatos históricos que contribuíram para a política educacional voltada para a gestão educacional durante o período do governo anteriormente citado. Com isso, objetiva-se captar o real indo além da aparência dos fatos, abstraindo-os para chegar à sua essência. Para a leitura por essa perspectiva, a pesquisa documental teve o objetivo de “recolher informações prévias sobre o campo de interesse” (MARCONI; LAKATOS, 2007, p.62).

Inicialmente realizou-se uma revisão bibliográfica a respeito do tema em estudo, e dos possíveis eixos de análise da pesquisa. Juntamente com a revisão bibliográfica foi realizada uma pesquisa documental por meio de fontes primárias (documentos originais sem nenhum estudo ou pesquisa) e secundárias (documentos que se encontram em jornais, livros, revistas, sítios da internet). Fez-se o levantamento dos documentos voltados para a educação (propostas de Leis, Decretos, e demais documentos oficiais) do governo do Estado do RS no período compreendido entre 2007-2010.

O mapeamento dos documentos e das políticas educacionais construídas pelo governo do Estado do RS no período compreendido entre 2007-2010 somente pode ser realizado por meio do acompanhamento sistemático das reportagens jornalísticas da mídia impressa (*Jornal Zero Hora*, *Jornal Correio do Povo*, *Sineta* – jornal do CPERS/Sindicato) e digital (sítio do governo do estado, sítio da secretaria de educação do Estado do RS, sítio dos interlocutores do governo para a construção dos documentos e das políticas educacionais implementadas). Também valemo-nos de observações realizadas, sempre que possível, dos movimentos abertos ao público (Audiências Públicas, realização da greve), referentes à pesquisa.

Houve diversas tentativas na busca de entrevistas com os diferentes sujeitos do sistema estadual de ensino (diretores de escolas estaduais de grande porte, técnicos da Secretaria Estadual de Educação, representantes do Conselho Estadual de Educação do RS); no entanto, diante das respostas negativas<sup>6</sup> decidimos – com o aval da banca de qualificação do projeto da presente pesquisa – pela continuidade do processo de investigação pautado pela análise documental, “com base nos conceitos, no conteúdo e nos discursos presentes nos documentos de política educacional” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p.427).

---

<sup>6</sup> As respostas dessas tentativas foram desde a simples recusa pela falta de agenda, ou, com a marcação da entrevista, e no momento da apresentação do Termo de consentimento informado o entrevistado preferia não se manifestar sem que antes fosse protocolado um pedido de entrevista na Secretaria Estadual de Educação do RS para o seu deferimento. Diante dessas tentativas, foi então decidido fazer primeiro o mapeamento com o acompanhamento das ações do governo, dos seus interlocutores e de seus contestadores: os movimentos sociais.

Segundo Azevedo e Aguiar (2001)<sup>7</sup>, são poucos os trabalhos que “produziram contribuições significativas para a área, no que se refere à minuciosa análise documental contextualizada, pondo à disposição do campo uma competente sistematização dos processos de decisão” (p.61). Para a realização dessa análise documental minuciosa e contextualizada, é necessário construir uma reflexão complexa de processos e de relações que demonstre o princípio do não acabamento, do movimento entre as diferentes realidades (regional – nacional – mundial), para assim, constituir as continuidades e rupturas existentes nas políticas.

Segundo Mainardes (2009), a análise de políticas educacionais, a partir de uma concepção crítica e dialética<sup>8</sup>, deve envolver o contexto social, econômico e político numa perspectiva histórica, analisando a totalidade (a esfera macro e micro) das relações envolvidas nas políticas e suas contradições para assim compreender o processo de produção das mesmas. Para realizar esse tipo de análise, o pesquisador necessita: articular o tema pesquisado com o contexto mais amplo e o conjunto de políticas implantadas/implementadas; evitar estudos voltados à validação e justificação de políticas; explicitar possíveis processos de reprodução de desigualdades; assumir uma atitude contrária a seletividade no processo de socialização do conhecimento (MAINARDES, 2009).

Eis o grande desafio e a grande responsabilidade colocados ao agente que pesquisa ao analisar as políticas públicas e suas relações. Para se construir uma análise crítica e dialética, optou-se por realizar:

[...] uma investigação abrangente e aprofundada do conjunto de influências que atuam no processo de formulação de políticas, tais como: influências globais/internacionais, agências multilaterais, arquiteturas políticas nacionais e locais, indivíduos, grupos, redes políticas, entre outros. (MAINARDES, 2009, p.04)

Essa investigação visou à identificação dessas influências nas políticas educacionais de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do RS, para tanto, utilizar-se-á as

---

<sup>7</sup> Por meio de uma pesquisa que analisou as características da produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil no período entre 1993 a 2000, tendo como empiria a produção apresentada no Grupo de Trabalho da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED “Estado e Política Educacional”.

<sup>8</sup> Para Mainardes (2009) “ainda são escassas as publicações que apresentam as discussões teóricas e abordagens metodológicas que compõem a vasta literatura internacional sobre a análise de políticas” (p.06). Para o autor, as pesquisas e trabalhos brasileiros incorporaram abordagens mais convencionais e lineares da análise de políticas, encontrando dois grupos distintos de trabalhos: estudos teóricos sobre o processo de formulação de políticas, discutindo as mudanças no papel do Estado, assim como sua rede de influências no processo de formulação de tais políticas; e estudos que analisam e avaliam programas e políticas educacionais específicas, supervalorizando os processos locais.

contribuições da *policy cycle approach*<sup>9</sup> ou “abordagem do ciclo de políticas” para a organização dos dados da pesquisa. Esta abordagem propõe um modelo analítico que abrange três contextos distintos nas políticas educacionais: **o Contexto de Influência, o Contexto da Produção de Texto e o Contexto da Prática**. Anos depois, Ball reorganizou esses contextos, de três foram para cinco, inserindo o **Contexto dos Resultados/Efeitos** e o **Contexto da Estratégia Política**. Cada contexto é interrelacionado aos outros, não existindo temporalidade ou linearidade entre eles. São apresentados diferentes campos de disputa e grupos de interesse, objetivando “identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo” (MAINARDES, 2006, p.50).

Para entender a abordagem da *policy cycle approach*, faremos breves considerações sobre cada momento do Ciclo de Políticas. O **Contexto de Influência** é o momento “onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos” (*Ibid*, p.51). É nesse momento que ocorre a disputa de influências e a definição das concepções (significado e objetivos da educação). Ainda nesse contexto, para Mainardes (2006) “os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”(p.51), principalmente por meio de arenas de discussão formais (comissões, grupos, etc), onde diferentes pontos de vista são confrontados ou apoiados havendo a influência dos meios de comunicação social.

Já, o **Contexto da Produção de Texto** está articulado com a linguagem do interesse público mais geral, ou seja, os textos políticos, representam a política. Essa política pode ser textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Esses textos muitas vezes não são claros e coerentes, devendo ser lidos levando em consideração o tempo e o local de sua produção, pois resultam de disputas e acordos (*Ibidem*).

E o **Contexto da Prática** é o momento onde “a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p.53). A questão colocada neste contexto é que as políticas não são simplesmente implementadas na prática, elas estão sujeitas à interpretação e recriação, ou seja, em diferentes contextos da prática uma mesma política pode ser vivenciada de maneira diversa, a partir do entendimento dos sujeitos sociais.

---

<sup>9</sup> Mais detalhes em BOWE, R.; BALL, S. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

Nesta perspectiva, essa investigação focou o Contexto da Influência e da Produção de texto, utilizando-se da perspectiva do Ciclo de Políticas. Pelo fato de a necessidade da investigação focalizar-se no objetivo proposto, os últimos contextos do ciclo não serão aprofundados nesta pesquisa, principalmente por sua complexidade e demanda de tempo.

É importante ressaltar que a revisão bibliográfica teve o objetivo de trazer conceitos relevantes para o entendimento do objeto de pesquisa. Nesse sentido, serão utilizados autores marxianos e autores que não advém diretamente dessa perspectiva. Todos os autores citados nesta pesquisa nos ajudaram a entender os movimentos presentes nessa atual conjuntura, sempre com a concepção da consistência da crítica materialista histórico e dialética.

No próximo item, apresentaremos os conceitos fundamentais para o desenvolvimento das análises. Cada conceito traz subsídios que sustentarão nosso olhar diante do objeto da pesquisa.

## **1.2 Estado, governo e políticas públicas**

Parece que o melhor método será começar pelo real e pelo concreto, que são a condição prévia e efetiva; assim, em economia política, por exemplo começar-se-ia pela população, que é a base e o sujeito do ato social de produção como um todo. No entanto, numa observação atenta, apercebemo-nos de que há aqui um erro. A população é uma abstração se desprezamos, por exemplo, as classes de que se compõe. Por seu lado, essas classes são uma palavra oca se ignorarmos os elementos em que repousam, por exemplo o trabalho assalariado, o capital, etc. Estes supõe a troca, a divisão do trabalho, os preços etc. O capital, por exemplo, sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem o preço, etc., não é nada. (MARX, 2003, p.247)

Seguimos a recomendação de Marx no que diz respeito à relevância de nos atentarmos aos elementos essenciais da temática de pesquisa. No nosso caso, pensar em política educacional voltada para a gestão da educação básica requer uma reconstituição contextual; no entanto esse contexto pode recair numa abstração simples se não nos aprofundarmos em questões basilares, que aqui, para o objeto dessa pesquisa, seriam os conceitos de Estado, governo, e políticas públicas.

Nas últimas décadas do século XX, “profundas mutações no interior do mundo do trabalho” (ANTUNES, 2003, p. 15) acarretaram diversas transformações no Estado que contribuíram significativamente para que fosse afetada a subjetividade humana. Acreditamos que o Estado é uma contradição entre interesses públicos e privados; essa divergência advém, justamente, da concepção de propriedade privada. Logo, entende-se o Estado como a luta de forças contrárias, onde distintos interesses se conflitam.

Para os pesquisadores franceses Pierre Muller e Yves Surel (2002), “o estado é, hoje, percebido no essencial através de sua *ação*, seja esta considerada como positiva ou negativa” (p.07). Essa traduz-se na interação entre os sujeitos públicos e privados e nas políticas públicas. Mas, afinal, o que entendemos por política e política pública?

Na área da ciência política, o termo “**política**” é repleto de significados. Escolhemos a definição dada por Rua<sup>10</sup> (1998) ao termo, que é um “[...] conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (p. 01). Devido à abrangência de sentidos do termo “política”, utilizaremos o entendimento dado por alguns autores anglo-saxões: “as coisas são mais simples para os autores de língua inglesa, pois eles dispõem de termos diferentes para designar o que o francês<sup>11</sup> reúne sob a noção de política” (MULLER; SUREL, 2002, p.11).

Portanto, vamos entender as dimensões dadas por esses termos diferenciados. A política possui, ao mesmo tempo, a esfera *polity*, distinguindo o mundo da política ao da sociedade civil; a esfera da atividade política (*politics*), designando a atividade política em geral (processo eleitoral, debate partidário, as diversas formas de mobilização); a esfera da ação pública (*policies*), designando o processo de elaboração e implementação de programas de ação pública: “dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (*Ibidem*, p.11). A partir dessas dimensões, a investigação se situará na esfera da ação pública. Nessa dimensão se dá a correlação de forças e conseqüentemente, da decisão política.

Nesse sentido, é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 1998, p.01-02)

Deste modo, a política pública abarca uma decisão política e muitas ações voltadas para um determinado fim, sendo a decisão política uma escolha conforme a visão dos envolvidos adequando-se aos objetivos e meios disponíveis. Nem sempre ela instituirá uma política pública.

<sup>10</sup> Maria das Graças Rua é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB).

<sup>11</sup> A língua materna dos pesquisadores é o francês, mas também o português pode ser colocado no mesmo entendimento.

Ainda na perspectiva de distinção e conceituação de termos importantes, faremos algumas considerações sobre a expressão ‘Estado’ e ‘Governo’. Segundo Höfling (2001), o *Estado* caracteriza-se como um conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército, etc.) que permitem a ação do governo. E *governo* é um conjunto ideias (sistematizadas em programas e projetos) propostas pela sociedade (entendida como os políticos, os técnicos, os organismos da sociedade civil entre outros) para a totalidade da sociedade, explicitando uma orientação política, assumindo e desempenhando as funções de Estado por um período determinado.

No entanto, mesmo o Estado sendo um conjunto de instituições que coloca em prática a ação governamental, Höfling (2001) afirma que o

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (p.31)

Alinhamo-nos a Höfling (2001) na sua concepção de política pública: de responsabilidade do Estado, necessitando para sua implementação e manutenção das decisões advindas de diferentes órgãos públicos, representativos da sociedade civil. No entanto, essa tomada de decisão abrange inúmeros sujeitos para além dos órgãos públicos, logo, insere-se a participação da sociedade civil (com diferentes interesses) na definição das mesmas. Essa complexidade também foi levantada por Rua (1998).

É importante atentarmos para o entendimento que temos de sociedade civil, pois há uma diversidade de significados para tal expressão, que acaba por aprofundar as contradições e reforçar estratégias políticas distintas. Entende-se que a sociedade civil é como uma arena da luta de classes (GRAMSCI, 2000), formada pelo conjunto de organizações (sistema escolar, igrejas, sindicatos, partidos políticos, organizações profissionais e organização material da cultura - jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa) que elaboram e difundem ideologias.

A sociedade civil não é um todo homogêneo; contém em seu interior diferentes interesses que, por meio de confrontos, serão validados nos documentos oficiais sejam eles leis, planos de governo, etc. A quantidade desses sujeitos, assim como a sua diversidade, tornam a análise da política pública um esforço teórico difícil e muito precioso, alguns

pesquisadores se esforçaram nesse sentido, principalmente os norte-americanos e os europeus<sup>12</sup>.

Para analisar o objeto dessa pesquisa serão utilizados alguns conceitos trazidos por Pierre Muller e Yves Surel<sup>13</sup>. Apesar dos autores não compartilharem diretamente da perspectiva materialista histórico e dialética, seus conceitos nos ajudam na compreensão dos movimentos ocorridos na dinâmica governamental do Estado do Rio Grande do Sul (2007-2010).

Muller e Surel (2002) apresentam uma sequência básica, estudada também por outros autores, para compreender a política pública: os fenômenos sociais aparecem (problematização dos fenômenos); tornam-se problemas dignos de atenção (inscrição na agenda<sup>14</sup>); sua resolução é conferida ao estado. A análise dessa sequência é de grande complexidade, pois diversas variáveis possuem influências.

No processo de problematização, os sujeitos buscam possíveis causas da situação problemática vivenciada, que acaba colocando em risco fatores como: a seguridade, os interesses, os valores desses sujeitos. Após essa busca, selecionam-se as causas consideradas pertinentes, formula-se uma explicação em conformidade com a visão de mundo dos mesmos, para então, apresentarem propostas de resolução para o problema (MULLER; SUREL, 2002).

No processo de inscrição na agenda, ocorre a passagem da agenda sistêmica, que reúne a totalidade dos problemas relacionados com os sujeitos sociais à agenda institucional, onde os problemas constituem-se como objetos a serem solucionados. É no momento de entrada na agenda institucional que há a transformação pública do problema, apresentando-o de forma inteligível ao aparelho político-administrativo (*Ibidem*).

Para os autores, nesse momento de inscrição na agenda institucional pode ocorrer um conjunto de elementos como: variações no estado de espírito nacional, alternâncias parlamentares ou de administração e campanhas de pressão de grupos de interesse, que

---

<sup>12</sup> KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston, Little Brown, 1984; COBB, W. R. Elder. V. Ch. **The Politics of agenda building**: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 1971; DUNN, William N. **Public policy analysis**: an introduction. 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994; MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 2 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1989; FULCHER, G. **Disabling policies?** A comparative approach to education policy and disability. London: Falmer Press, 1999; JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: PUF, 1987; KICKERT, W.; KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. (Eds). **Managing complex networks**: strategies for the public sector. London: Sagem 1997; RHODES, R. A. W.; MARSH, D. **Policy networks in British government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

<sup>13</sup> MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: EDUCAT, 2002.

<sup>14</sup> O termo “agenda” pode ser definido como uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos que atuam junto a ele. Mais detalhes ver: KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston, Little Brown, 1984.

transformam a natureza ou os sujeitos do jogo político. Essa transformação é denominada “janelas políticas<sup>15</sup>” (MULLER; SUREL, 2002), representando “uma oportunidade para os atores mobilizados de promover suas soluções preferidas ou de fazer voltar a atenção sobre os problemas particulares” (p.73). Essas janelas políticas podem ser consideradas como oportunidades, modificando a dinâmica das políticas públicas e abreviando o tempo, ou ultrapassando outras demandas.

Portanto, a emergência de um problema e sua colocação na agenda depende da interação entre um ou mais sujeitos a partir de um mesmo fenômeno; principalmente da ação desses sujeitos, da capacidade desses de produzir discursos e formas de mobilização. Por isso, é relevante pensarmos na dinâmica da ação coletiva e nas modalidades de participação dos envolvidos.

Muller e Surel (2002) citam autores<sup>16</sup> que colocaram em evidência dois processos fundamentais: a escolha de um fenômeno por um ou mais indivíduos e/ou grupos (problematização inicial – primeira visibilidade) e o trabalho de mobilização, estruturando os envolvidos, na busca de alianças junto a públicos cada vez mais amplos. Com isso, a finalidade de suscitar uma reação no estado, transformando o problema inicial “em um problema preciso, aceitável e justificável de um tratamento pelos atores político-administrativos” (*Ibidem*, p.78). Nessa direção, podemos, segundo os autores, pensar em quatro conjuntos de fatores que podem determinar um acesso privilegiado dos sujeitos envolvidos na agenda político-administrativa: um sujeito encarregado da decisão pode ser um devedor a um grupo específico ou identificar-se como integrante desse grupo; um sujeito com posse de fontes materiais, simbólicas ou organizacionais superiores aos outros, pode ter a facilidade de mobilização de apoio junto a sujeitos com interesses públicos e privados; um sujeito com uma posição estratégica, pode ter a facilidade da divulgação de seus problemas; grupos valorizados socialmente nas representações e crenças dominantes, suas reivindicações são facilmente legitimadas junto a públicos variados (ex: agricultores, médicos, etc.) (MULLER; SUREL, 2002).

Com isso, percebemos a existência de oportunidades desiguais de acesso de um problema na agenda político-administrativa, em função de suas propriedades intrínsecas (conhecimento de dados, recursos, articulações), natureza dos iniciadores do processo de problematização e dos públicos mobilizados (*Ibidem*).

---

<sup>15</sup> Muller e Surel (2002) desenvolveram algumas análises a respeito das “janelas políticas” utilizando as ideias de Kingdon, do livro “*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, Boston, Little Brown, 1984.

<sup>16</sup> COBB, R. W.; ELDER, C. D. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972.

Ainda no interior dessa dinâmica da ação pública, os autores desenvolvem quatro categorias de grupos conforme o grau de seus interesses e/ou de sua participação. Primeiro, temos os grupos de identificação, que associam seus interesses de forma estável e durável aos sujeitos envolvidos no processo político-administrativo. Segundo, os grupos de atenção, cuja participação está relacionada a um problema específico. Terceiro, o público atento, mobilizando-se em tempos regulares conforme seu interesse advindo por diversos problemas sociais. Por último, o público em geral, segundo Muller e Surel (2002) “mais difícil de mobilizar, porque menos informado e menos interessado nos problemas sociais” (p.82).

Esta tipologia levanta certos esquemas possíveis daquilo que os mesmos autores chamam de expansão do problema, ligada ao aumento do público mobilizado. Reunir o máximo de apoios possíveis, dito de outro modo, “fazer número”, não somente junto dos atores mais diretamente envolvidos, mas também junto a categorias mais amplas da população, permite assim conferir uma visibilidade e uma “força” aumentadas ao problema em questão, se comparada aos outros fenômenos sociais, suscetíveis de chamar a atenção e /ou a intervenção dos atores públicos. (MULLER; SUREL, 2002, p.82)

Nesse contexto, encontramos uma nova articulação entre os diferentes sujeitos sociais: as redes de influência – redes sociais – redes políticas (*policy networks*). Segundo Muller e Surel (2002), para dar conta das mudanças na relação Estado-sociedade civil

[...] a noção de rede constituiu desde então uma resposta (mesmo parcial) a essas questões, porque ela propõe um esquema de interpretação das relações Estado-sociedade que coloca o acento sobre o caráter horizontal e não hierárquico destas relações, o caráter relativamente informal das trocas entre os atores da rede, a ausência do fechamento que autoriza a multiplicação das trocas periféricas e a combinação de recursos técnicos (ligados à competência dos atores) e de recursos políticos (ligados à posição dos atores no sistema político). (p.89)

Segundo os autores, essas mudanças são compostas pelos seguintes elementos: o aumento quantitativo e qualitativo (grau de importância) das coletividades organizadas; a intensificação da setorialização das políticas e das administrações; a intervenção cada vez maior de diferentes atores políticos na construção das políticas públicas<sup>17</sup>; a extensão empresarial e ampliação do campo das políticas públicas; a descentralização do Estado; a diluição das fronteiras entre o público e o privado; a multiplicação de “governo privado” (interesses privados) na participação nas políticas públicas; a transnacionalização de políticas nacionais e a interdependência política e social da questão do acesso à informação e produção de competência.

<sup>17</sup> Denominado de *overcrowded policy making* em RICHARDSON, J.; JORDAN, A. **Governing under pressure** – The policy process in a Post-Parliamentary Democracy. Oxford, Martin Robertson, 1979.

A ideia de rede<sup>18</sup> (*policy networks*) além de relativizar as fronteiras entre a sociedade civil e o estado, nos remete a diferentes configurações que explicam as articulações políticas. Muller e Surel (2002), baseados em Rhodes e Marsh<sup>19</sup> (1992), distinguem cinco tipos de redes, da mais aberta à mais fechada. É importante considerar para fins de análise, que as redes estarão situadas em algum lugar entre a mais aberta e a mais fechada, muitas vezes não constituindo-se de um tipo só. Essa caracterização será percebida mais adiante com a descrição das relações do atual governo do estado do Rio Grande do Sul.

O primeiro tipo é a Rede Temática (*issue network*) onde há o agrupamento de sujeitos em torno de um problema ou uma reivindicação, os sujeitos podem ser numerosos e sua identidade varia bastante; “a interdependência entre os participantes é limitada ao tema em questão” (MULLER; SUREL, 2002, p.90). O segundo tipo é a Rede de Produtores que se organiza a partir de um interesse econômico particular, as relações de interdependência entre os participantes são limitadas. O terceiro tipo é a Rede Intergovernamental, que reagrupa horizontalmente autoridades locais ou territoriais. O quarto tipo é a Rede Profissional/Setorial, que se organiza verticalmente; seus participantes são profissionais de uma mesma área “fortemente unidos ao redor de uma competência específica que valoriza o corte em relação às outras redes” (*Ibidem*, p.90). O quinto tipo é a Comunidade de políticas públicas (*policy community*) que possui uma configuração estável; seus membros são interdependentes no plano vertical e horizontal, compartilham de recursos e visam aos mesmos objetivos.

Devido à presença intensa e constante das redes políticas no governo estadual (2007-2010)<sup>20</sup>, onde os sujeitos sociais articularam-se com diferentes segmentos da sociedade civil para formular e implementar as políticas públicas para a educação, essa investigação levará em consideração todos os movimentos e as tipologias apresentadas nos parágrafos anteriores, situando-se principalmente na esfera da atividade política (*politics*) e na esfera da ação pública (*policies*). A pesquisa objetivou acompanhar a mobilização política do governo de Yeda Crusius no estado do Rio Grande do Sul voltada para o campo da gestão educacional e a dinâmica da formulação e da implantação de dispositivos político-administrativos (leis, programas) – entendidos como o Contexto de Influência e o Contexto da Produção de Texto (MAINARDES, 2006).

---

<sup>18</sup> Os pioneiros na abordagem das redes de políticas foram os Estados Unidos da América. Eles começaram a perceber que as políticas são o resultado das estreitas relações entre os que decidem, as agências executivas, as comissões do Congresso e os grupos de interesse. Já, na Grã-Bretanha o estudo de redes de políticas partiu do estudo das relações intergovernamentais.

<sup>19</sup> RHODES, R. A. W.; MARSH, D. **Policy networks in British government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

<sup>20</sup> As Redes Políticas (*policy networks*) influentes no governo de Yeda Crusius no Estado do Rio Grande do Sul serão descritas e analisadas no Capítulo 4 deste trabalho.

No próximo item, traremos as questões que fazem parte do contexto onde o objeto de pesquisa se apresenta. Essa contextualização nos auxiliará no entendimento dos movimentos políticos, econômicos e sociais construídos e desenvolvidos historicamente, para assim situarmos os sujeitos e as correntes teóricas envolvidas.

### **1.3 A construção das relações políticas, econômicas e sociais a partir da segunda metade do século XX: um processo de continuidades**

O movimento, repleto de contradições, da sociedade capitalista faz-se sentir ao burguês prático de modo mais contundente nos vaivens do ciclo periódico que a indústria moderna percorre e em seu ponto culminante — a crise geral. Esta se aproxima novamente, embora ainda se encontre nos estágios preliminares, e, tanto pela sua presença por toda parte quanto pela intensidade de seus efeitos, há de enfiar a dialética até mesmo na cabeça dos parasitas afortunadas do novo Sacro Império Teuto-Prussiano. (MARX, 1996, p.141)

Para abarcar esse movimento repleto de contradições da sociedade capitalista colocado por Marx, procuramos aqui nesse item trabalhar com o desenvolvimento da noção de crise no sistema do capital. Com isso, compreenderemos o contexto geral<sup>21</sup> na qual se inserem as políticas de gestão da educação na rede estadual de ensino do RS (2007-2010). Faremos aqui algumas considerações teórico-conceituais que acabam por influenciar as concepções de estado, políticas públicas e as maneiras de administrar a “coisa pública”.

Mészáros (2002) afirma que, em fases anteriores, muitos aspectos negativos advindos da acumulação do sistema do capital podiam ser ignorados. No entanto, com a organização da sociedade civil na busca por seus direitos, surgiram partidos políticos, sindicatos, movimentos de protestos com diferentes orientações. Estes movimentos sociais apresentaram algumas alternativas reformistas demonstrando inicialmente alguns ganhos; entretanto, com o passar dos anos, o sistema do capital mostrou-se impermeável a estas reformas.

Sobre essa questão, cabe lembrar as históricas discussões realizadas após 1890 entre partidos políticos e teóricos socialistas sobre a questão do reformismo, onde existiam duas tendências claras: o caminho revolucionário para o socialismo<sup>22</sup> inspirado em Lênin e o reformismo<sup>23</sup> entendido como a

<sup>21</sup> Entendido como a relação do contexto macro (mundial) com o contexto micro (brasileiro e rio-grandense); essa contextualização política, econômica e social não é considerada um simples “pano de fundo” ou uma fotografia; sim uma rica totalidade de relações entre diferentes sujeitos com diferentes interesses e possibilidades.

<sup>22</sup> Entende-se o termo socialismo como o regime onde a autogestão operária acaba extinguindo o Estado como órgão à parte e acima da sociedade, elimina o dirigente da empresa em nome do capital e elimina também o intermediário político (TRAGTENBERG, M. **Reflexões sobre o Socialismo**. 3.Ed. SP: Moderna, 1986).

<sup>23</sup> “O reformismo deve ser compreendido como uma importante posição no debate que há muito se vem desenvolvendo sobre a natureza da transição para o socialismo e sobre a estratégia política mais adequada à sua

[...] utilização, pela classe operária, das instituições políticas existentes (notadamente os parlamentos e os executivos eleitos do Estado burguês democrático) ou apenas pela suplementação, ou mesmo pela substituição, dessas estruturas estatais por novos caminhos da luta socialista e novas formas de gestão popular” (BOTTOMORE, 2001, p. 313).

Sobre essas duas correntes, Bottomore (2001) acredita que a corrente do reformismo tem sido muito difundida e utilizada por países de capitalismo adiantado. Os partidos da social democracia e os partidos comunistas da Europa Ocidental utilizaram esse caminho, principalmente devido à impopularidade e à violência gerada pelas estratégias revolucionárias para o socialismo. Para o autor, a estratégia reformista tem sido vista como sendo legal e constitucional pela maioria da classe trabalhadora; no entanto, esta estratégia faz com que a luta pelo socialismo seja esquecida em detrimento a reformas sociais que trazem consigo vantagens eleitorais no interior do capitalismo, subordinando-se à ordem burguesa (*Ibidem*).

Para o autor, a dimensão da luta política para uma ordem social mais justa tem sido esquecida mediante as reformas que, na maioria das vezes, servem apenas como paliativos para o problema real. No entanto, mesmo sendo paliativos, causam impactos positivos perante a sociedade civil, resultando em grandes vantagens no interior de um Estado de direito democrático, ou seja, de “prevalência da democracia formal” (VIEIRA, 2007, p.103) no campo jurídico-político.

Para Mészáros (2002), esses ganhos por meio de reformas foram concessões obtidas principalmente pela organização da sociedade nas suas reivindicações, onde o capital somente os concedeu devido à assimilação e à integração dos mesmos, sendo revertidos em vantagens para o próprio sistema. O sistema do capital mostrou-se incontrolável e totalizador.

*Expansionista*, desde seu microcosmo até sua conformação mais totalizante, *mundializado*, dada a expansão e abrangência do mercado global, *destrutivo* e, no limite, *incontrolável*, o sistema de metabolismo social do capital vem assumindo cada vez mais uma estruturação crítica profunda. Sua continuidade, vigência e expansão não podem mais ocorrer sem revelar uma crescente tendência de crise estrutural que atinge a totalidade de seu mecanismo (ANTUNES, 2003, p.27).

Diante dessa caracterização, o autor afirma a dimensão incontrolavelmente expansionista do sistema sociometabólico do capital. Segundo Mészáros (2004), o capital, mesmo sendo um sistema totalizante, não se isentou das crises; elas sempre foram vistas como sendo conjunturais, regulares, apresentando períodos de crescimento e de queda. Desde o final

---

consecução” (BOTTOMORE, 2001, p.313). Os debates sobre os escritos de Marx e Engels acontecem desde 1890 entre os setores socialistas.

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), passando mais de trinta anos sem indícios de superação.

Sendo a crise inerente ao sistema, seu início se deu a partir da derrocada do modo de produção conhecido como fordismo<sup>24</sup> e da teoria de economia política social- democrata de John Maynard Keynes<sup>25</sup>, conhecida também como Keynesianismo. Este declínio aconteceu após um período de grande acúmulo de capital, o período posterior à Segunda Guerra Mundial, mais conhecido como Estado de bem-estar social ou *Welfare State* nos países desenvolvidos, e Estado desenvolvimentista nos países do Terceiro Mundo.

Segundo Harvey (1989), as características básicas demonstradas pelo Estado de bem-estar social ou Estado Keynesiano seriam 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, a efetivação de um Estado de direitos<sup>26</sup>.

Este modelo de intervenção estatal obtinha três dimensões: econômica, social e política, todas interligadas (ABRÚCIO, 1999). A parte econômica se caracterizava pela intervenção estatal na economia (Keynesiana); a dimensão social ou *Welfare State* era caracterizado pela implementação de diversas políticas públicas; [...] e 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).

Para Harvey (2008), este tipo de Estado deveria

[...] concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, e de que o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado de processos de mercado - ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos - para alcançar esses fins, as políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como ‘keynesianas’ foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. [...] Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.). (HARVEY, 2008, p.20)

<sup>24</sup> Fordismo é um modelo de produção em massa que acabou revolucionando a indústria automobilística a partir de 1914. Esse modelo foi concebido pelo empresário norte-americano Henry Ford, fundador da *Ford Motor Company*. Henry Ford se utilizou dos princípios da administração científica de Frederick Taylor.

<sup>25</sup> Economista britânico (1883-1946) que se dedicou às questões relativas às finanças de guerra e ao restabelecimento final do comércio internacional e de moedas estáveis. John Maynard Keynes defendia a intervenção do Estado na economia.

<sup>26</sup> O Estado de Direito é aqui compreendido a partir de “princípios válidos em qualquer país onde a liberdade prevalece sobre a autoridade” (VIEIRA, 2007, p.130). Estes princípios seriam: o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade administrativa e a garantia de direitos fundamentais para a dignidade humana.

Para o autor, esse tipo de Estado atualmente é denominado de “liberalismo embutido” (HARVEY, 2008) devido à sua organização político-econômica que, apesar de em alguns casos restringir os processos de mercado, em outros, os liderava/liberava por meio da obtenção de setores (carvão, aço, automóveis) importantes para a economia (*Ibidem*). Para o autor, o Estado de bem-estar social continha a lógica liberal, mesmo propiciando uma gama de políticas sociais. Os paradigmas liberais fundamentais (tratados no item anterior) não eram negados, sim efetivados por meio do auxílio estatal.

O Estado de bem-estar social obteve elevadas taxas de crescimento durante os anos 1950 e 1960, conseguindo controlar a economia principalmente por meio de políticas intervencionistas (políticas fiscais e monetárias).

Harvey (2008, p.21) afirma que para os países do Terceiro Mundo esse tipo de Estado “continuou a ser um sonho distante”. Inserida neste contexto, a América Latina não implementou as políticas universais advindas do modelo norte-americano ou europeu de Estado de bem-estar social. Sobre esse tipo de políticas, existem estudos que polemizam a questão do Estado de bem-estar latino-americano e brasileiro, disso Fiori é um exemplo ao ressaltar que:

[...] o próprio Welfare State que poderia servir de baliza ou referência "teleológica" para uma periodização e padronização das "formas inferiores" ou menos desenvolvidas de proteção social, apresenta uma variedade tão grande de trajetórias e formas no seu processo de construção e expansão, nos seus graus de profundidade e universalidade, e na sua maneira de enfrentar a crise e transição dos anos 80/90 [...]. (Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2010)

Para Fiori, há uma dificuldade de discutir e analisar o *Welfare State* devido à variedade de trajetórias nos diferentes países (Inglaterra, Alemanha, EUA, etc.). O autor inicia sua discussão a partir da resposta dos especialistas à pergunta sobre a existência ou não de uma descontinuidade essencial ou qualitativa que diferencia o que se entende por *Welfare State* das outras formas de política social que lhe precederam. Para o autor, não resta dúvida, de que o modelo norte-americano não tem relação com o modelo nórdico, que este não se relaciona também com o modelo da Europa e nem com o do Japão. Com isso, o autor acredita que não existe a possibilidade de comparar o *welfare* que foi construído em algumas periferias capitalistas, especificamente no caso latino-americano.

Muitos autores<sup>27</sup> detiveram-se a estudar tipologias de *welfare*; no entanto, a trajetória latino-americana não se relaciona com essas tipologias. Para Fiori (*Ibidem*), somente com os

---

<sup>27</sup> TITMUS, ESPING-ANDERSEN, AURELIANO, DRAIBE.

novos estudos comparativos<sup>28</sup> avançou-se na construção do que poderia a ser concebido como “padrão periférico de política social” (*Ibidem*). A única hipótese que possui algum grau de consistência e consenso é a de que boa parte dos autores recorre às seguintes grandes dimensões, presentes em quase todas as explicações sobre a construção e expansão do Estado de Bem-Estar Social:

“[...] a natureza, forma e ritmo do desenvolvimento econômico; o grau, intensidade e organicidade da mobilização da classe operária; o grau de avanço do desenvolvimento político-institucional; a extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos; a forma peculiar e a intensidade em que se desenvolve a luta política envolvendo os partidos que tradicionalmente representaram o mundo do trabalho”. (Disponível em <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2010)

Sobre a questão das políticas sociais relacionadas com o bem-estar social no Brasil, Vieira na sua tese de livre-docência, "Estado e condições de vida no Brasil 1951 - 1967" (1981), afirma que até à ditadura militar, a política social foi uma estratégia de mobilização e controle da população, apesar de representar um conjunto de direitos devido às lutas e pressões sociais junto ao Estado “a política social irrompe como limite de concessão do capitalismo, tomando a forma dos direitos sociais e do bem-estar social” (*Ibidem*, p.267). A partir de 1964, a política social baseou-se especialmente no controle, sendo concebida como investimento ou encargo para aqueles que recolhem tributos.

Neste período, a representatividade social desapareceu dos órgãos vinculados às políticas sociais. Para o autor:

As condições de vida (levando-se em conta os preços, os salários, os serviços da Educação, da Saúde Pública, da Habitação Popular, da Previdência Social e da Assistência Social) geralmente têm piorado depois de 1964. Com isto, não se quer dizer que antes de 1964 tais condições fossem muito satisfatórias. Aliás, está-se longe disso. Mas a falta de sólidas instituições políticas, a ausência de liberdades públicas mais elementares, o enorme exército de reserva de desempregados e de subempregados, a exploração por parte das empresas sobretudo estrangeiras, a insegurança no trabalho, acabaram aviltando as condições de vida. Quando se pediram maior número e melhor qualidade dos serviços sociais, propagaram números e só números perante a população. As condições de vida ofendem os direitos humanos, por que há excesso de mão-de-obra? Portanto, a política social tem transformado os fundos públicos em investimentos nas empresas particulares. (VIEIRA, 1981, p.268-269)

---

<sup>28</sup> AURELIANO e DRAIBE, 1989; KORNIS, 1994; SOARES, 1995 entre outros. Segundo o autor, estes estudos têm acumulado preciosas informações sobre organização burocrático-institucional e sua articulação com os sistemas sindicais e político-partidários, assim como tem aportado novos e decisivos dados sobre volume de gastos, cobertura, formas de financiamento e gestão etc.

Segundo Sader (2003), a América Latina vivenciava, neste período, uma disputa política entre três projetos diferenciados: a alternativa socialista conduzida no continente pela revolução cubana, o projeto de nacionalismo militar introduzido por Velasco Alvarado<sup>29</sup> no Peru, e a ditadura militar no Brasil. Os três projetos disputavam o lugar deixado pelo “esgotamento do modelo de substituição de importações no plano econômico pelas crises dos regimes democrático-liberais com golpes militares em vários países do Cone Sul latino americano” (SADER, 2003, p.104).

No caso brasileiro, já se obtinha uma política de desenvolvimento industrial, “mas já com um caráter fortemente antipopular”(Ibidem, p.104) devido à repressão aos sindicatos e a redução dos salários, com o início da internacionalização da economia. A passagem do ciclo recessivo mais longo do capitalismo pelo Brasil é maximizada pela crise da dívida externa, finalizando o período desenvolvimentista e introduzindo mecanismos com vistas à estabilidade monetária, entendidos como “carros-chefes do neoliberalismo”(SADER, 2003, p.104).

Com a expansão da crise do capital, começaram a surgir sinais de um quadro crítico para este período. Segundo Antunes (2003), estes sinais se materializavam em diferentes dimensões. O sistema obteve uma queda na taxa de lucro devido ao aumento do preço da força de trabalho e à superprodução. O padrão de acumulação taylorista/fordista de produção atingiu seu esgotamento demonstrando sua incapacidade em responder à diminuição de consumo devido à problemática do desemprego estrutural.

Houve o agigantamento da esfera financeira com o desprendimento de capitais do setor produtivo e o aumento do capital volátil; o aumento de concentração de capital via fusão de empresas monopolistas e oligopolistas gerando as transnacionais; também a crise dos mecanismos do Estado de bem-estar social resultando em crise fiscal com a necessidade de diminuição dos gastos públicos. Por fim, o ciclo de privatizações aumentou devido à desregulamentação e flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

Diante desse contexto, houve a polarização do debate entre aqueles que apoiavam a socialdemocracia e os interesses daqueles que pretendiam liberar os poderes do mercado (HARVEY, 2008). Com isso, o sistema do capital desenvolveu, no interior dos países capitalistas, mecanismos de “administração das crises” (ANTUNES, 2003, p.27). Diante deste quadro crítico, foi estabelecida uma mudança radical no processo de acumulação de capital,

---

<sup>29</sup> Presidente do Peru de 1968 a 1975, derrubou o presidente Fernando Belaúnde Terry em 3 de outubro de 1968, sob o pretexto de expropriar as companhias petrolíferas estadunidenses que operavam no país.

dando passagem, segundo 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 desregulação do setor financeiro (HARVEY, 1989), passando conseqüentemente pelas diferentes propostas de administração pública.

Concebendo que em âmbito mundial os países se endividaram devido às políticas de bem-estar social, os defensores do sistema do capital apresentaram propostas de reformas, pois eles entendiam que a crise estava no Estado; portanto, o mesmo deveria ser reformado ou reconstruído por meio de uma nova forma de administração. Mesmo não tendo implantado as políticas de bem-estar social de maneira efetiva, o diagnóstico da crise no Brasil também foi creditado no Estado.

Neste novo modelo de acumulação, o Estado teria como função regular as atividades do capital em prol da nação, criando um bom clima de negócios, objetivando a contenção da “fuga de capital para pastagens mais verdes e mais lucrativas” (HARVEY, 1989, p.160): 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).

Para superar o seu processo de crise, segundo tese de Peroni (2003, 2006), o capital reorganizou-se, sempre visando a continuidade de sua acumulação, por meio de algumas estratégias como o Neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a Terceira Via. Estas estratégias redefiniram o papel do Estado; conseqüentemente, a relação sociedade civil e Estado. Nesse momento histórico, segundo Peroni (2003, p.26), há a necessidade “de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o Neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo”.

Para esse modelo econômico, o principal inimigo era visualizado no Estado de bem-estar social implementado nos países desenvolvidos e nas centrais sindicais, pois esses organismos faziam com que o Estado investisse em áreas sem perspectivas de retorno, impondo despesas desnecessárias. Para essa doutrina, despesas desnecessárias seriam: a criação de emprego, o estímulo ao equilíbrio social e a manutenção de serviços dirigidos à população (habitação, saúde, previdência, transporte urbano, ...).

Harvey (2008) coloca que o neoliberalismo foi implementado em diversos países,

porém de forma desigual, onde

[...] sua aplicação freqüentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu. (HARVEY, 2008, p.23)

Para os países do Hemisfério Sul, esta corrente de pensamento realizou algumas adaptações. O inimigo se encontraria no modelo de governo gerado pelas ideologias nacionalistas que impediam o funcionamento das virtudes criadoras do mercado, desperdiçando recursos públicos com políticas sociais e com regulamentações trabalhistas. Este modelo de governo materializava-se no Estado desenvolvimentista, no Estado baseado no nacionalismo populista ou no socialismo terceiro mundista (MORAES, 2001).

Para o neoliberalismo, a crise encontra-se no Estado; portanto, a solução seria “acabar com este mal”, originando o “Estado mínimo” (*Ibidem*). Para isso, surgem certas exigências, como privatizar empresas estatais, barrar as interferências estatais nos empreendimentos privados, transferindo para o setor privado as atividades produtivas.

Uma sociedade livre, sem planejamento e sem coerção estatal, utiliza mais conhecimento e, portanto, é mais flexível, eficiente, livre, plural e criativa. Essas idéias são elaboradas por Hayek já nos anos 30, como base de sua defesa do liberalismo e como instrumento de ataque à planificação e ao intervencionismo estatal. (MORAES, 2001, p.44)

Este pensamento desenvolveu-se no período após a Segunda Guerra Mundial, estabelecendo algumas linhas ou escolas de pensamento com algumas variações. O mentor intelectual dessa corrente teórica foi o austríaco Friedrich August Von Hayek<sup>30</sup> que, em 1937, elaborou conceitos no campo da ciência econômica e da ciência política<sup>31</sup>. Hayek liderou a escola austríaca de economia, em sua obra “O caminho da servidão” o autor faz uma defesa ao liberalismo clássico, falando do desgaste histórico das políticas liberais em detrimento do socialismo, o deterioração do mesmo e a emergência de modificar alguns aspectos da teoria

<sup>30</sup> Friedrich August Von Hayek foi assistente de Ludwig Von Mises (economista austríaco que repudiava a intervenção estatal na economia, publicou diversas obras entre 1920 e 1930 reafirmando este posicionamento, fundador do *Austrian Institute for Business Cycle Research* na Universidade de Viena). A partir de 1931, Hayek trabalhou como professor no Reino Unido na *London School of Economics*. Entre 1930 e 1945 Hayek polarizou junto com seu mestre a discussão contra a planificação na economia e o coletivismo.

<sup>31</sup> Em 1937, Hayek realiza uma conferência apresentando suas ideias sobre “ordem espontânea” do mercado. Em 1944, Hayek lança *O Caminho da Servidão*, entendida como um “manifesto inaugural e documento de referência do movimento neoliberal” (MORAES, 2001, p. 27). Esta obra seria uma provocação a todos os socialistas. No entanto, num primeiro momento Hayek perde o debate teórico com John Maynard Keynes, adepto da intervenção estatal para corrigir os efeitos desastrosos do mercado.

liberal, principalmente no que diz respeito à liberdade individual do homem, surge aí o neoliberalismo.

Quando o governo tem de resolver quantos porcos é necessário criar, quantos ônibus terão de ser postos em circulação, quais as minas de carvão a explorar ou a que preço serão vendidos os sapatos, essas decisões não podem ser deduzidas de princípios formais nem estabelecidas de antemão para longos períodos. Dependem inevitavelmente das circunstâncias ocasionais, e ao tomar tais decisões será sempre necessário pesar os interesses de várias pessoas e grupos. No final, a opinião de alguém determinará quais os interesses preponderantes; e essa opinião passará a integrar a legislação do país, impondo ao povo uma nova categoria social. (HAYEK, 1990, p.98)

Outra escola teórica do neoliberalismo é a Escola de Chicago com o seu expoente maior Milton Friedman<sup>32</sup> e com os economistas Theodore Schultz e Gari Becker que desenvolveram a teoria do capital humano<sup>33</sup>. Essa corrente criou uma abordagem empírica para o neoliberalismo: o monetarismo.

Opondo-se ao keynesianismo, o monetarismo foi adotado a partir de 1980 por países alinhados com livre-mercado. “Para os monetaristas, a política fiscal, baseada na tributação e nos gastos governamentais, estimula a demanda por produtos; conseqüentemente, segundo a lei da oferta e procura, os preços se elevam e geram inflação” (PAULA, 2003, p.09). Alguns dos fundamentos do monetarismo são: o controle da oferta de dinheiro regula a economia; os mercados alocam e distribuem os recursos econômicos de maneira eficiente, a inflação é meramente um fenômeno monetário; o gasto público produz débitos estatais que estimulam a emissão de moeda para manter crédito, com o aumento de dinheiro há uma perturbação no ritmo natural do mercado (PAULA, 2003, p. 10).

Nessa perspectiva, os governos deveriam obter o controle monetário estocando dinheiro e equilibrando a economia, a fim de evitar a inflação e a recessão da economia (*Ibidem*). As bases do monetarismo são encontradas na obra de Milton Friedman *Capitalismo e Liberdade* de 1962. Para Friedman, o Estado deveria intervir somente para dar as regras do jogo. A última escola teórica do neoliberalismo é a de Virgínia ou *Public Choice* – Escolha Pública. Esta escola é liderada por James M. Buchanan; para ela, 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

<sup>32</sup> Trabalhou em órgãos de planejamento governamental nos Estados Unidos da América entre 1930 e 1940, tornando-se professor da Universidade de Chicago em 1946.

<sup>33</sup> A teoria do capital humano será tratada no Capítulo 3 da presente pesquisa.

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; 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, isto é, artificiais, 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.

O emprego de serviços de recursos sob qualquer forma implica um custo aos possuidores dos recursos; esse custo se consiste na própria avaliação que os possuidores de recursos fazem das próprias opções sacrificadas, uma avaliação feita no momento do compromisso. É esse o "verdadeiro" custo de oportunidade que se incorpora ao processo de mercado e é esse custo, pelo menos nas margens de ajuste, que se alinha aos preços do produto final. O resultado é a eficiência alocativa. Contudo, nesta interação todas as escolhas são feitas pelos que provocam a demanda e a oferta, sendo cada um responsável pelos resultados de seu comportamento. O possuidor de um recurso que decide colocar seus serviços à disposição de uma utilização A em vez de B terá de conviver com sua decisão. (BUCHANAN, 1993, p.130)

Para Buchanan, a decisão só existe na esfera do mercado, pois o indivíduo possui o direito de escolha verdadeira; na coletividade não: as escolhas são autoritárias e até ditatoriais. Para o autor, é imprescindível a avaliação dos indivíduos (consumidores) sobre a tributação dos serviços.

No caso das políticas sociais, que para os defensores do neoliberalismo 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. Portanto, a diretriz a ser seguida seria a inserção da lógica da esfera privada na esfera estatal (PERONI, 2006).

Ou seja, “(..) se trocou a soberania do cidadão pela soberania do consumidor, a participação na política pela participação no mercado” (VIEIRA, 2007, p.20). Esse tipo de política pode ser entendida como uma forma de privatização, não uma privatização *strictu sensu*<sup>34</sup>, mas no sentido ideológico que mercantiliza as políticas sociais<sup>35</sup>. A propriedade jurídica não é modificada, no entanto, o sentido das ações volta-se diretamente para o mercado e para necessidades e concepções privadas, de alguns.

A segunda estratégia utilizada para superar a crise no sistema do capital relaciona-se com a superação do binômio taylorista/fordista, procurando segundo Antunes (2003), “repor os patamares de acumulação existentes no período anterior” (p.36). Esta estratégia é conhecida como reestruturação produtiva.

Segundo Antunes (2003), o quadro crítico instalado em meados da década de 1970 em âmbito mundial gerou uma imensa precarização do trabalho junto com o aumento maciço do exército de reserva de desempregados. Para o autor, estas consequências críticas causaram mutações no mundo do trabalho, devido à “subordinação estrutural do trabalho ao capital” (*Ibidem*, p.19). Harvey (1989) faz a seguinte afirmação sobre esta subordinação:

O capital é um processo, e não uma coisa. É um processo de reprodução da vida social por meio da produção de mercadorias em que todas as pessoas do mundo capitalista avançado estão profundamente implicadas. Suas regras internalizadas de operação são concebidas de maneira a garantir que ele seja um modo dinâmico e revolucionário de organização social que transforma incansável e incessantemente a sociedade em que está inserido. O processo mascara e fetichiza, alcança crescimento mediante a destruição criativa, cria novos desejos e necessidade, explora a capacidade do trabalho e do desejo humanos, transforma espaços e acelera o ritmo de vida. Ele gera problemas de superacumulação para os quais há apenas um número limitado de soluções possíveis. (HARVEY, 1989, p.307)

Segundo o autor, o capital não é previsível, pois sempre se baseou na especulação e nas infinitas formas de obter lucro. Para Harvey, o capital consegue se adequar em diferentes situações, criando variados processos/regulamentações que afetam diretamente a vida social dos sujeitos/trabalhadores. Harvey (1989) acredita que a produção de mercadorias em

---

<sup>34</sup> Muitos pesquisadores em educação têm essa perspectiva (OLIVEIRA; SOUZA, 2003; ARELARO, 2007; FREITAS, 2005).

<sup>35</sup> Este assunto será tratado teoricamente no Capítulo 3 e no Capítulo 4 de maneira empírica relacionado com o objeto de pesquisa.

condições de trabalho assalariado origina um descontrole por parte do trabalhador das suas capacidades (intelectual, moral).

Este processo de descontrole, ou como o autor denomina de “controle do trabalho” (*Ibidem*, p.119) foi um longo processo histórico que sempre se renova, o qual envolve: “repressão, familiarização, cooptação e cooperação, elementos que têm de ser organizados não somente no local de trabalho como na sociedade como um todo” (*Ibidem*, p.119). Tais elementos são legitimados pela sociedade por meio da formação de ideologias dominantes, fazendo com que o trabalhador se aliene.

Diante dessas mutações no mundo do trabalho, modifica-se o regime de acumulação, assim como a forma de produção, de um sistema vinculado à padronização e à produção de massa e passa-se a uma nova forma de organizar o trabalho, individualizando-o e flexibilizando-o no interior da fábrica ou da empresa. Este modelo é conhecido por Toyotismo, o qual se originou na fábrica Toyota, no Japão pós-1945, como uma nova forma de organização do trabalho para responder a crise financeira japonesa no pós-guerra. Este modelo propagou-se rapidamente no Japão nas grandes companhias da época.

Neste período de acumulação flexível, os processos produtivos, os mercados de trabalho, os produtos e os padrões de consumo são flexíveis. Surgem novos setores de produção, novas formas de provisão de serviços financeiros, novos mercados (HARVEY, 1989). E aqui surge a terceira alternativa para a superação da crise do capital: a globalização.

O “mundo globalizado” resume-se na metamorfose do mundo em mercado interno, controlado pelas empresas transnacionais. Faz-se do mundo mero exportador de bens e capitais, sob o signo de suposta procura de “qualidade total”, a qual redundava, por exemplo, em serviços prestados a alto custo [...]. [...] O “mundo globalizado” instituiu o “grande mundo como nunca existiu”, o “grande mundo sem fronteiras e limites”, o “grande mundo das maravilhas do dinheiro e do êxito”, o “grande mundo das megafusões de empresas, bancos etc.”, disfarçando a real imoralidade, a corrupção, o enriquecimento ilícito, as fraudes nacionais e internacionais, a malevolência, a promiscuidade gloriosa, a resignação social, evidenciando, finalmente, uma época do capital bandido e da concupiscência como valores universais. (VIEIRA, 2007, p.109)

A globalização possui duas dimensões: a produtiva, vinculada diretamente à reestruturação produtiva com a flexibilização e junção dos processos produtivos por meio do surgimento das empresas transnacionais<sup>36</sup>; e a financeira, com a reorganização do sistema financeiro global.

---

<sup>36</sup> Empresas que não possuem vínculo com nenhum país, seu capital é gerado em qualquer país buscando a redução de custos com o objetivo de tornarem-se mais competitivas no mercado global. Nesse tipo de empresa, um produto pode ter seus componentes produzidos em diversas regiões do mundo e montados em alguma localidade específica.

Para Vieira (2007), a globalização sugere a universalização das atividades econômicas, políticos, sociais e culturais; no entanto, esse processo não ocorre igualmente para todos os países. Diante da falácia da modernização e da entrada dos países do Terceiro Mundo no modelo político-econômico hegemônico, a globalização insere a competição desigual, não oferecendo as mesmas condições para todos os países.

O processo de globalização estimulou a passagem do poder do Estado-Nação para diferentes órgãos multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano para o Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional). Segundo Harvey (1989), “os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando muito mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal” (p.155).

Segundo o autor, o surgimento do poder de coordenação presente no sistema financeiro mundial surgiu com a ruptura do acordo de Bretton Woods<sup>37</sup> em 1971. Esta ruptura foi a mudança do regime de taxas de câmbio, que passou a ser flutuante, desvinculado do ouro, abandonado após 1929<sup>38</sup>. Esse colapso traduziu-se pelo reconhecimento mundial do não-controle dos Estados Unidos da política fiscal e monetária do mundo. Surge assim, o capital fictício, que “tem valor monetário nominal e existência como papel, mas que, num dado momento do tempo, não tem lastro em termos de atividade produtiva real ou de ativos físicos” (HARVEY, 1989, p.171).

Esta forma e extensão da globalização é diferente de qualquer outra que tenha acontecido anteriormente; ela torna possível, pela primeira vez, falar de uma economia global que inclui todas as nações do mundo. Tal resultado do colapso formal da única alternativa ao capitalismo e da aceleração dos processos no sentido da mercadorização de todas as coisas que se fizeram acompanhar desse colapso. Um segundo factor central é que foi o sistema que triunfou e não uma nova nação hegemônica. Como resultado das ETN (Empresas Transnacionais) e das mudanças técnicas na velocidade de transferências financeiras, a economia global escapa à

---

<sup>37</sup> O Acordo de *Bretton Woods* foi realizado em 1944, quando representantes de 44 países do mundo então em guerra, reuniram-se em Bretton Woods, New Hampshire, nos Estados Unidos, para definirem uma Nova Ordem Econômica Mundial. Decidiu-se pela criação de um Fundo Monetário Internacional (FMI) e de um Banco Mundial, bem como pelo estabelecimento de um sistema de paridade ajustável ouro-câmbio com o dólar como sua principal moeda reserva. (MENDES, Livia Medeiros. Do padrão ouro a Bretton Woods: algumas considerações. UNB: Departamento de economia, Graduação. Brasília: 2005 *in mimeo*).

<sup>38</sup> Em 1929/30, ocorreu uma crise devido aos países terem aumentado a relação entre a quantidade de moeda em circulação e o estoque de ouro monetário com o objetivo de combater a inflação e fortalecer as moedas nacionais. Como consequência dessa política, a demanda mundial por ouro monetário cresceu mais do que a oferta de ouro. Isso resultou em uma redução do nível de preços mundial que gerou a depressão. O início da Grande Depressão em 1929/30 foi acompanhado por falências de bancos em todo o mundo; nesse período ocorreu uma explosão do mercado de ações em Nova York, houve um escoamento de fundos de mercado de bônus, reduzindo a saída de capital dos Estados Unidos, que terminou completamente dando início à crise. (MENDES, Livia Medeiros. Do padrão ouro a Bretton Woods: algumas considerações. UNB: Departamento de economia, Graduação. Brasília: 2005 *in mimeo*).

capacidade de até a mais poderosa das nações a poder controlar (embora tal não signifique, é claro, que os EUA não sejam ainda o mais importante actor da economia mundial, apesar de eventualmente não ser a economia mais bem sucedida; quer dizer, a globalização é um fenómeno político-económico, e não puramente económico). Isto conduziu também à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes. De novo, contudo, tem de ser dito que estas mudanças resultam da transformação das condições da procura do lucro, que permanece o motor de todo o sistema. (DALE, 2004, p.437)

Os fins serão sempre os mesmos: a busca incessante do lucro. Não interessa que tipo de colapso essa busca causa, inclusive o social, o lucro sempre estará acima de qualquer vontade do bem geral da população mundial. Podemos citar, como um dos colapsos importantes e notadamente atual - o ambiental – mesmo com todos os problemas trazidos em consequência da má utilização dos recursos naturais pelo homem, muitos países ricos não conseguem colocar em prática medidas que possam amenizar esses problemas.

A quarta e última estratégia do capital sistematizada por Peroni (2003; 2006) e por Adrião e Peroni (2005) para a superação da crise é chamada de 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).

Esta corrente teórica nasceu na Inglaterra, a partir de 1994 quando Tony Blair respaldado intelectualmente por Anthony Giddens e David Miliband (ANTUNES, 2003) acirrou o debate em torno da eliminação da cláusula nº4 da Constituição Partidária do *Labour Party*, ou Partido Trabalhista Inglês. Esta cláusula defendia a propriedade comum dos meios de produção. Em substituição a ela, propôs-se a propriedade coletiva e a defesa do mercado, ou seja, retirou-se o vínculo socialista mais forte do *Labour Party* e se passou a defender a economia livre de mercado, unindo-se às ideias neoliberais (ANTUNES, 2003).

A Terceira Via é uma alternativa à Social-Democracia de Keynes e ao Neoliberalismo de Hayek; no entanto esta nova corrente manteve as principais mudanças ocorridas no governo neoliberal de Margaret Thatcher<sup>37</sup> entre elas, as privatizações, a flexibilização do trabalho e a restrição da atuação dos sindicatos.

Segundo Antunes ([http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3\\_04.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_04.pdf)). Acesso em: 20 dez. 2008), “era preciso acenar com mudanças superficiais para que o *essencial* da pragmática do neoliberalismo fosse preservado. Em caso de alteração, essa se desse somente em sua *epiderme*”(grifos do autor).

---

<sup>37</sup> Representante do Partido Conservador britânico, governou o Reino Unido de 1979 até 1990. Seu partido permaneceu no poder até 1997, com John Major. Foi no governo de Margaret Thatcher o início da implementação de políticas advindas do ideário neoliberal de Friedrich Von Hayek com a redução da atuação estatal via privatizações.

Para esta corrente teórica, a proposta para a suplantação da crise estaria na reconstrução ou reforma do Estado, promovendo a estabilidade macroeconômica visando à empregabilidade e à competitividade. Segundo o ideário da nova direita, o sistema do capital gera desigualdades e, para superá-las, acredita-se que o Estado deva tornar-se um administrador competente como uma grande empresa, introduzindo uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

Esta nova relação entre Estado e sociedade civil será efetivada pelas parcerias com empresas e com o “terceiro setor”. Esse é a parte instrumental para a realização do projeto político da Terceira Via (ADRIÃO; PERONI, 2005). Para entendermos as múltiplas facetas do “terceiro setor”, precisamos entender de onde surge este termo e quais as suas características.

Segundo Montaña (2003) o termo não é neutro, possui uma nacionalidade e uma funcionalidade. O “terceiro setor” advém de um contexto norte-americano de Guerra Fria no final do governo do presidente Jimmy Carter, mais especificamente em 1978 com o empresário John D. Rockefeller III<sup>38</sup>. Neste período, o associativismo e o voluntariado começaram a fazer parte da cultura política e cívica norte-americana (*Ibidem*).

O conceito associado a tal termo foi construído por intelectuais orgânicos do sistema do capital, estando vinculado aos interesses de uma classe, ou seja, da alta burguesia. A denominação “terceiro setor” foi construída a partir de um recorte da área social em três esferas<sup>39</sup>: o Estado como “primeiro setor”, o mercado como “segundo setor” e a sociedade civil como “terceiro setor”. Montaña (2003) entende que esta divisão é claramente neopositivista, estruturalista e liberal, isolando os setores, separando o “político”, do “econômico”, do “social”.

Com essa separação, construiu-se uma estratégia bastante eficaz, no sentido da persuasão social, tornando-se para muitos intelectuais historicamente de esquerda funcional para a superação da dicotomia de inspiração liberal entre Estado e mercado, ou então entre o público e o privado. Portanto no ideário da Terceira Via, a alternativa seria a interação entre Estado e mercado, “atividade pública desenvolvida pelo setor privado” (MONTAÑO, 2003, p.

---

<sup>38</sup> Nasceu em 1839 nos EUA, foi fundador da primeira companhia petrolífera norte-americana. Durante muito tempo obteve o monopólio da produção de petróleo e, nesse período, segundo o *New York Times*, foi o homem mais rico do mundo, faleceu em 1937.

<sup>39</sup> Segundo Montaña (2003), a divisão feita pelos teóricos do capital entre primeiro setor (Estado), segundo setor (mercado) e terceiro setor (sociedade civil) possui uma debilidade teórica, pois não leva em consideração o processo histórico. A sociedade civil que produz as instituições Estado, mercado, etc., com isso o que foi cunhado de terceiro setor seria na realidade primeiro setor.

54). Essa interação cria uma nova esfera: o “público não-estatal”, de caráter comunitarista (OLIVEIRA, 2008).

Ainda não existe um consenso sobre a composição do “terceiro setor”, pois abrange desde as organizações não-governamentais (ONGS) até fundações, creches comunitárias e atividades sociais em qualquer âmbito, reunindo organizações formais até atividades informais. Montaño (2003, p.58), coloca que o “termo ‘terceiro setor’ não reúne um mínimo consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características”. No entanto, mesmo não havendo o consenso de sua composição e características, existe o consenso de que vários sujeitos participam deste debate: empresários, acadêmicos, políticos, líderes comunitários, membros de diferentes organizações, representantes do capital, etc.

No próximo item, apresentaremos as relações entre as duas correntes teóricas: a Terceira Via e o Neoliberalismo. É imprescindível construirmos essas relações, pois assim perceberemos que, por meio das mesmas estratégias, ambas correntes atingem seus objetivos, mesmo que seus defensores acreditem na mudança de significados dessas ações.

### 1.3.1 A relação entre a Terceira Via e o Neoliberalismo

O sistema do capital na sua fase monopolista instrumentalizou “todas as esferas da vida social para o seu primordial fim: a acumulação ampliada de capital” (MONTAÑO, 2003, p.231). Os sujeitos e as instituições não são naturalmente instrumentos para atingir tais fins, mas serão adaptados: instrumentalizados.

Apesar dos sujeitos e instituições serem reconvertidos aos fins da acumulação capitalista, esses sujeitos também incorporam demandas sociais, sem fazer com que os mesmos percam sua centralidade. E isso representa um campo de luta, de disputa de diferentes projetos sociais, mas sempre sob clara condução do capital.

O capital, sob a forma do projeto neoliberal, deve re-instrumentalizar o Estado e as relações de trabalho apenas para os seus fins. O capital, para isso, deve re-instrumentalizar a sociedade civil, de espaço privilegiado de lutas sociais como nos contextos anteriores, para ‘setor’ de atividades entre as classes ‘harmonicamente mancomunadas para o bem comum’ – deve converter a sociedade civil em instância dócil, para tornar-se meio adequado aos fins da alta burguesia. (MONTAÑO, 2003, p.231)

Segundo Montaño (2003), a parceria entre Estado e sociedade civil possui uma função claramente ideológica vinculada aos postulados neoliberais: acobertar seus objetivos reais e

buscar a aceitação da população. Estes movimentos desenvolveriam-se a partir da re-instrumentalização do Estado, via reformas na sua administração; das relações de produção, com o esvaziamento da legislação trabalhista e da sociedade civil, com a desarticulação das lutas sociais e na docificação dos sujeitos.

As parcerias firmadas entre Estado e sociedade civil tem como um de seus objetivos a supressão dos direitos sociais trazidos pela luta dos trabalhadores historicamente. O caminho a ser seguido para alcançar este objetivo sem gerar um processo de convulsão social seria: primeiro, a terceirização e desregulamentação dos direitos trabalhistas com a flexibilização dos contratos de trabalho. Concomitantemente a este processo de perdas, desenvolve-se a ideia de uma suposta nova cidadania acrescida pelos direitos do consumidor, escamoteando o surgimento da exploração, da miséria e do desemprego.

Segundo, a expansão de organizações transnacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, G8<sup>40</sup>, Organização Mundial do Comércio, etc.), ou seja, o desenvolvimento da globalização política objetivando o esvaziamento do poder dos Estados nacionais, subtraindo a autonomia dos países.

E terceiro, para legitimar a perda dos direitos sociais e ao mesmo tempo acobertar esta meta, realiza-se parcerias com o “terceiro setor”. Neste processo, segundo Montaño (2003), cria-se a imagem da “passagem compensatória” para a população, onde se legitima a ideia/explicação da passagem natural das ações estatais para a esfera privada. Esta é sustentada pelos argumentos do estímulo à responsabilidade social das empresas com o aumento da filantropia, das instituições de caridade, das organizações não-governamentais, da solidariedade individual. O capital utiliza-se de valores altruístas para tornar a sociedade civil dócil, desmobilizada e desestruturada.

Percorrendo este caminho, os defensores da Terceira Via garantem a legitimidade da perda dos direitos sociais. Estas parcerias são entendidas por seus defensores como fator de ampliação da democracia; conseqüentemente, da cidadania. Desta forma, “envolvendo o público”, a administração estatal seria reestruturada, decidindo de forma mais flexível e com maior participação da sociedade. Tal participação auxiliaria 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).

---

<sup>40</sup> Grupo internacional composto pelos sete países mais industrializados do mundo (Estados Unidos da América, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) mais a Rússia. Os dirigentes destes países discutem, em reuniões periódicas, questões de alcance mundial.

É inegável a funcionalidade das estratégias utilizadas pela Terceira Via com o “terceiro setor” para a efetivação do projeto neoliberal. Não há o rompimento com o diagnóstico da crise do Estado (PERONI, 2006).

A tese de escassez, da crise fiscal do Estado cai por terra quando nos perguntamos: como o Estado não possui recursos para financiar as políticas sociais e possui recursos para financiar o “terceiro setor”? No entanto, outra questão ideológica e fetichista está inerente nesta tese. Cria-se o suposto fetiche de maior eficiência do setor privado na gestão dos recursos públicos afirmando a tendência real do processo de “passagem compensatória” exposto por Montaño (*Ibidem*).

A manutenção do projeto hegemônico neoliberal segundo Montaño (2003) se dá por meio do financiamento do “terceiro setor” pelo Estado. Uma vez consolidada a ideia da retirada do Estado com seus recortes orçamentários, focalizações e descentralizações para com as políticas sociais, esvazia-se a noção de direito universal. Com a consolidação dessa premissa de minimização do Estado para com as políticas sociais e o seu cumprimento via parcerias com a sociedade civil, acredita-se na criação de uma cultura cotidiana que fomente as mesmas, gerando paulatinamente a ideia de não ser mais preciso a manutenção pelo Estado.

A proposta da Terceira Via juntamente com as ações do “terceiro setor” apresentam uma contradição no seu projeto político. Se por um lado estimula-se a solidariedade humana e a construção de uma cultura cívica; por outro, ao retirar a autonomia dos países com a diminuição dos poderes do Estado Nação, cria uma situação de subserviência a outros países membros dos organismos internacionais que pensam as políticas para o nosso planeta. Portanto, ao mesmo tempo temos movimentos de criação de demandas excluídas, carentes de políticas sociais e a promoção da desresponsabilização do Estado, que além de responsabilizar esta mesma sociedade civil carente, precariza os serviços oferecidos a ela.

No próximo item, trataremos as propostas de gestão pública construídas historicamente e suas relações com as políticas educacionais voltadas para a gestão da educação básica. Para tanto, faremos uma divisão por períodos históricos: a Era Vargas (1938-1945), a democratização do Estado (1945 a 1964), o regime militar (1964 a 1985); por fim, a redemocratização do Estado (1985 a 1994). Acreditamos que, dessa maneira, a exposição construirá a síntese almejada.

## 2 A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar. É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário. E agora não contente querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence...

Bertolt Brecht

Essa citação de Brecht traz à tona decorrências geradas pela privatização. Neste caso, o autor chama a atenção para a infinidade de situações cotidianas influenciadas pela lógica privada. Neste capítulo, trataremos exatamente do desenvolvimento dessa lógica privada, dessa maneira de pensar e agir da esfera privada.

Neste movimento de redefinição do papel do Estado, uma das principais mudanças ocorridas diz respeito à forma como a “coisa pública” é gerida, pois, dependendo das funções estipuladas para o Estado, teremos um tipo ou outro de organização, de procedimentos de gestão. A gestão pública desenvolve-se de acordo com os pressupostos teóricos do entendimento que temos de Estado e das políticas públicas.

Diante do contexto descrito no capítulo anterior, Abrúcio (1999) afirma que as organizações burocráticas estatais foram diretamente afetadas; por um lado, “os governos tinham menos recursos e mais déficits” (p.176); por outro devido à sua ingovernabilidade e as mudanças advindas da globalização surge um Estado com menos recursos e com menos poder (*Ibidem*).

Produziram-se, a partir daí, dois efeitos no que tange às administrações públicas: a redução de gastos com pessoal<sup>47</sup> e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Propunha-se, portanto, para restabelecimento do Estado, a construção de uma nova burocracia, uma nova forma de organizar o aparato estatal.

Além das condições materiais, “havia também um contexto intelectual extremamente favorável às mudanças na administração pública” (ABRÚCIO, 1999, p.177). A ascensão de correntes teóricas críticas à burocracia estatal como a *Public Choice* nos Estados Unidos da América e o ideário hayekiano na Grã-Bretanha, abriu espaço para crítica do antigo modelo de organização estatal (*Ibidem*). Somando-se a estas críticas, conforme Abrúcio (1999) havia ainda o entendimento, pela maioria da população, da ineficiência da burocracia<sup>48</sup>, ampliando

<sup>47</sup> Segundo Abrúcio (1999), os discursos de Thatcher na Inglaterra e de Reagan nos EUA representaram o ponto máximo dessa tendência.

<sup>48</sup> A burocracia descrita por Weber sustentava um tipo ideal de organização baseada na dominação racional-legal possuindo características como: o formalismo, a impessoalidade e a administração profissional, ou seja, uma

junto à opinião pública, a ideia de que o setor privado possuía um “modelo ideal de gestão”. Com isso, legitimou-se, junto à sociedade, a proposta de reforma do Estado e de seu aparato administrativo.

Com a premissa de que a causa da crise é o Estado, Abrúcio (1999) afirma que, no 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, segundo o autor, surgem para superar o antigo modelo de organização da administração pública: o burocrático.

De acordo com Abrúcio (1999), diante deste quadro, surge um debate nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha, a partir da década de 1980, sobre diferentes modelos de gestão. Esta tentativa de enfrentamento ficou conhecida como reforma gerencial ou Nova Gestão Pública (NGP). Esta reforma foi implementada de diferentes maneiras nos países, não existindo uma única estratégia e sim um conjunto de ideias.

Segundo o autor, a proposta que tomou força na Grã-Bretanha, na tentativa de superação do modelo burocrático nas organizações estatais, derivaram-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 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 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).

Para 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).

A NGP nos Estados Unidos da América foi consolidada pelo movimento

---

organização que obtinha a obediência de seus funcionários a partir das regras e da centralização da autoridade do núcleo gerencial (PAULA, 2003). No entanto, nesse período, a burocracia era vista como um grupo de interesse, e não como um corpo técnico a serviço dos cidadãos. Margareth Thatcher aproveitou-se dessa situação. “Rayner, um de seus principais ideólogos, dizia que ‘a burocracia tem muitos amigos’ (RAYNER, 1984,p.8-9), numa alusão às relações clientelistas e corporativas mantidas pelo corpo burocrático” (ABRÚCIO, 1999, p.177).

“reinventando o governo”. Paula (2003), estudando a administração pública e a gestão democrática, acredita na articulação entre este movimento e o modelo britânico de gestão (anteriormente citado), principalmente no reforço ao movimento gerencial com a crítica as organizações burocráticas, na difusão da cultura do *management* e nos modismos gerencialistas.

O movimento “reinventando o governo” surgiu a partir da solidificação do gerencialismo nos anos de 1980 e 1990 com as escolas de administração, as empresas de consultorias, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios. Os gurus empresariais são administradores de empresas que lançaram livros sobre suas empreitadas em grandes organizações que, posteriormente, tornaram-se *best sellers*. Como exemplo de guru da administração, temos Peter Drucker, que escreveu diversos livros a respeito do que se considerava inovações administrativas. Tais ensinamentos foram copiados por empresas importantes como a *General Motors*, a *Ford* e a *General Electric*. Essas inovações fundamentavam-se no planejamento, na descentralização e no *empowerment* (empoderamento).

Segundo Drucker e outros “gurus” da administração<sup>49</sup>, a antiga “burocracia estaria dando lugar a uma organização ‘pós-burocrática’, baseada na flexibilidade e na participação” (PAULA, 2003, p.40). Essa organização pós-burocrática seria o sistema gerencial. A noção de flexibilidade e participação atua como invólucro democrático, no entanto oculta a rigidez da lógica do capital. Essa rigidez advém da disciplina necessária para atingir os fins da acumulação capitalista.

Segundo Paula (2003), o movimento gerencial nos Estados Unidos da América “contribuiu para alimentar o ufanismo da Era Reagan, pois abasteceu o imaginário social com fantasias de oportunidade de progresso baseados na iniciativa individual” (p.41). No entanto, foi com o trabalho dos consultores David Osborne e Ted Gaebler que o movimento gerencialista e a cultura do *management* foi absorvida do setor privado para a gestão pública.

Por meio da obra *Reinventing the government – how the entrepreneurial spirit in transforming the public sector* (Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público) de 1992, os autores tentam comprovar, através de casos, essa absorção. Com a reinvenção do governo nos EUA, “os autores atribuem seus acertos ao pioneirismo das críticas de Peter Drucker às organizações burocráticas e às ideias de

---

<sup>49</sup> Philip Crosby, Joseph Juran, Edwards Deming, Tom Peters, entre outros.

excelência de Peters<sup>50</sup> e Waterman<sup>51</sup>” (PAULA, 2003, p.50).

Para Osborne e Gaebler (1995), essas experiências inovadoras identificam as seguintes características para a absorção desse modelo além das ferramentas da “qualidade total” e da reestruturação organizacional: a promoção da competição entre instituições públicas, a passagem do controle dos serviços públicos para a comunidade, a orientação das ações para objetivos e resultados claros.

Paula (2003) por sua vez, coloca que o gerencialismo contribuiu para o esvaziamento das práticas neoconservadoras de sua dimensão política original, principalmente por atribuir às suas estratégias de reforma um “verniz de eficiência e significados aparentemente progressistas por excelência, renovação, modernização e empreendedorismo” (*Ibidem*, p.37). Nesse sentido, persiste a dicotomia entre política e administração, convertendo o Estado em simples aparato que garanta a eficiência governamental.

Os estudos feitos por essa autora evidenciam que o movimento “reinventando o governo” auxiliou a cristalização de valores, ideias fundamentais da NGP como a superioridade do setor privado nas suas propostas administrativas eficientes e a possibilidade da aplicação de técnicas da administração de empresas no setor público. Essa cristalização difundiu-se por meio de livros, revistas, diferentes materiais do mundo dos negócios, bem como símbolos presentes na área empresarial como os “gurus”, os “gerentes-heróis”, os consultores e outros “portadores de fórmulas infalíveis de gestão” (*Ibidem*).

Para Vieira (2007), a partir de 1990, implementaram-se, nos países latino-americanos, diretrizes socioeconômicas geradas nas agências internacionais de financiamento estimulando no âmbito da política social a privatização, a parceria do público com o privado, a descentralização, a renda mínima entre outras medidas representando o que há de mais atualizado no combate à desigualdade. Para o autor, diferentes medidas foram tomadas:

Tomando como ponto de partida velhas teorias da administração de empresa (como a “administração por objetivos”), que se servem deturpadamente do tipo ideal de burocracia elaborado por Max Weber (a ponto de indicar o tipo ideal de “burocracia legal” como “burocracia weberiana”) e aviltam o contrato de trabalho ao dar preferência ao contrato de prestação de serviço (de modo particular nas organizações não-governamentais – ONGs), tudo tem sido feito para converter o custo-benefício e o mercado em principais pilares da política social. (VIEIRA, 2007, p.111)

---

<sup>50</sup> Tom Peters escreveu o livro a “Senda da Excelência” com Robert Waterman, trabalhou na McKinsey (empresa de consultoria empresarial americana), hoje lidera o *The Tom Peters Group*, sediado em Palo Alto, na Califórnia. Trata-se de um popular animador de seminários, na sua maioria sobre a gestão da mudança.

<sup>51</sup> Trabalhou 21 anos na McKinsey e hoje gere a sua própria consultora. Escreve sobre o tema da excelência.

Vieira (2007) acredita que todas essas alternativas implementadas nos países da América Latina podem ser incorporadas no “terceiro setor”; portanto, retoma-se a filantropia e o voluntariado, agora com trajes empresariais, “decretando um novo mundo, livre de antagonismos e de conflitos entre classes sociais, mesmo com a injustiça, a desigualdade e a miséria [...]”. Para o autor, as novidades não passam de reformulações de antigos processos, passando para a sociedade civil a falsa ideia de consenso entre as classes.

Vejamos a seguir os processos construídos historicamente na área da administração de empresas e as suas influências na administração pública; conseqüentemente, na administração da educação pública.

## **2.1 A gestão no setor privado**

Para melhor entendermos de onde surgem as propostas dos modelos de gestão para o aparelho estatal, devemos retomar a origem do campo da administração, a sua relação com o capitalismo (tratados no primeiro capítulo) e as construções teóricas da administração desenvolvidas para o atendimento das demandas do capital.

Segundo Félix (1989), o fato de a administração ser compreendida, de modo geral, “como uma decorrência da evolução da organização social, reforça a necessidade de se explicitar a sua função enquanto meio de organização do trabalho na sociedade capitalista” (p.34).

Entendendo que o modo de produção capitalista objetiva a acumulação incontrolável de capital, surge a necessidade de refletir como são organizados os meios de produção e a força de trabalho, pois ambos deverão reproduzi-lo. A evolução da administração ocorre, simultaneamente, à expansão do capitalismo. A substituição dos artesãos pela manufatura cria uma nova forma produtiva, reunindo trabalhadores por meio da cooperação e estabelecendo uma força coletiva. Ao mesmo tempo, divide-os, organizando a atividade produtiva em parcelas, “cujo resultado não é um produto, mas parte dele” (FÉLIX, 1989, p.35).

Esta organização constitui a principal função da administração, pois será por meio dela que se estabelece e se mantém a relação capital-trabalho, baseada na exploração da força de trabalho pela produção de mais-valia (*Ibidem*). Segundo a autora, “a função da administração é, portanto, de exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador” (FÉLIX, 1989, p.35). Daí, então, decorre a relação intrínseca do campo da

administração com o capitalismo.

A elaboração teórica do campo da administração, principalmente pela escola da Administração Científica, traduz-se pela caracterização da relação administração-capitalismo como algo natural, desenvolvendo métodos e técnicas com o objetivo único de expansão do sistema do capital. Segundo Félix (1989), princípios como racionalização, produtividade, especialização e controle fundamentam a prática administrativa orientada para a garantia da divisão do trabalho e o seu controle em todos os níveis.

A autora afirma que “as teorias clássicas da Administração são um exemplo da tentativa de descobrir ‘cientificamente’ formas de garantir a apreensão de todos os resultados possíveis de serem produzidos pela força de trabalho, transformando-os em lucro” (FÉLIX, 1989, p.36). Essas teorias foram elaboradas ainda no início do século XX por diferentes autores, quase todos estudiosos da área da engenharia (TAYLOR; FAYOL; GULICK; URWICK).

Em 1911, nos Estados Unidos, Frederick Winslow Taylor desenvolveu a Escola da Administração Científica propondo métodos baseados na eficiência da produção industrial visando ao aumento da produção e a qualidade dos produtos inicialmente através da racionalização. Suas ideias ficaram conhecidas por meio de Henry Ford que as colocou em prática em sua fábrica de automóveis (CHIAVENATO, 1987).

A teoria Clássica da Administração foi desenvolvida em 1916 na França por Jules Henri Fayol que propunha quatorze princípios para uma administração eficaz. Estes seriam materializados para a composição de uma Teoria da Administração por meio do processo de divisão do trabalho, da autoridade, da disciplina, da unidade de comando, da unidade de direção, da subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, da remuneração, da centralização, da hierarquia, da ordem, da equidade, da estabilidade do quadro de pessoal, da iniciativa, do espírito de solidariedade e de lealdade (CHIAVENATO, 1983).

Na continuidade dos trabalhos de Fayol, foram desenvolvidos em 1937 na Inglaterra por Luther Gulick e Lyndal F. Urwick teorias que propunham o aumento da eficiência das empresas via reformulação na disposição (em departamentos) dos órgãos que compunham a organização (*Ibidem*).

Em 1922, o pensador alemão Max Weber refletiu sobre a ética protestante relacionada com o espírito do capitalismo, postulou o conceito de Estado e estudou a burocracia. Para ele, a burocracia é uma organização eficiente por excelência; para conseguir esta eficiência, é preciso detalhar antecipadamente, e nos mínimos detalhes, como as coisas devem acontecer. Outra corrente teórica que também desenvolveu uma análise a respeito da relação do

trabalhador com os objetivos de expansão do capital para a administração foi a Escola das Relações Humanas da Administração. Elton Mayo, sociólogo australiano, em 1927, desenvolveu medidas a partir de uma investigação<sup>52</sup> sobre a relação entre a intensidade da iluminação e a eficiência dos operários, medidas através da sua produção, criando uma teoria que buscava conhecer as atividades, os sentimentos dos trabalhadores e estudar a formação de grupos.

Esta teoria demonstrou a relação entre o rendimento do trabalhador e o grupo<sup>53</sup>, ou seja, o ambiente de trabalho, deslocando as análises das organizações formais para as não-formais. Para Félix (1989), essa escola de administração, ao introduzir a relação trabalhador – grupo impediu que as relações sociais pudessem “se caracterizar como questões econômico-políticas, mantendo-as no âmbito dos problemas psicológicos gerador pela comunicação, pelo relacionamento no grupo, pela necessidade de participação e auto-realização” (p.38).

Desenvolvendo as análises feitas por Maurício Trantenberg<sup>54</sup>, Félix mostra que os estudos realizados por Elton Mayo favoreceram um controle maior dos grupos, uma vez que passaram a utilizar o trabalho cooperativo do grupo em prol do capital. Segunda a autora, o resultado disso é a neutralização dos conflitos e o aumento da produtividade, eliminando as tensões “desde que dirigentes e dirigidos se identifiquem como elementos de um mesmo grupo cujos objetivos são comuns” (FÉLIX, 1989, p.39). A metodologia utilizada na prática administrativa dessa escola possui clara função ideológica: reiterar e desenvolver, na subjetividade humana, os interesses do capitalismo.

Diante do desenvolvimento das formulações teóricas da área da administração, explorou-se o máximo possível do trabalhador manual; no entanto, no processo de expansão do capital, surge uma nova distribuição do trabalho transformando a vida social (FÉLIX, 1989). De um trabalhador manual que desenvolve suas atribuições mecanicamente e que produz em massa, conhecido no campo da administração como modelo taylorista/fordista<sup>55</sup>, passamos para um trabalhador que deve pensar, racionalizar, produzir de acordo com a

---

<sup>52</sup> Conhecida como “Experiência de Hawthorne”, iniciou em 1927 na fábrica da *Wester Electric Company*, situada em Chicago – EUA. A experiência foi coordenada por Elton Mayo, refletindo sobre a fadiga, os acidentes no trabalho, a rotatividade do pessoal e o efeito das condições de trabalho sobre a produtividade do pessoal (CHIAVENATO, 1983).

<sup>53</sup> Segundo Chiavenato (1987, p.170), as principais conclusões de Elton Mayo foram: 1) O trabalho é uma atividade tipicamente grupal. 2) O operário não reage como indivíduo isolado. 3) A tarefa básica da Administração é formar uma elite capaz de compreender e de comunicar. 4) A pessoa humana é motivada essencialmente pela necessidade de “estar junto”, de “ser reconhecida”, de receber adequada comunicação. 5) A civilização industrializada traz como consequência a desintegração dos grupos primários da sociedade.

<sup>54</sup> TRATENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Moraes, 1980.

<sup>55</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*”.

demanda, modelo conhecido como toyotista<sup>56</sup>.

Para Peter Drucker, “pai da administração moderna”<sup>57</sup>, devido à falta de respostas da teoria da Administração Científica frente aos desafios da expansão do capitalismo, foi preciso encontrar novos fatores de produtividade. Um desses seria tornar o conhecimento produtivo.

A proposta da chamada escola empiricista da Administração, conforme o pensamento de Drucker, significa aperfeiçoar a organização administrativa que existe e colocar em funcionamento uma organização inovadora capaz de transformar o atendimento às necessidades sociais num negócio lucrativo. Nesse sentido, o aumento da produtividade não se limita apenas ao nível da maior exploração do trabalhador manual, mas implica a subordinação progressiva do trabalhador intelectual, de um modo geral, ao movimento de expansão do capital (FÉLIX, 1989, p.37).

Segundo Drucker (1993), periodicamente, ocorrem grandes transformações na história ocidental, onde a sociedade se reorganiza (visão de mundo, valores, estrutura social e política, artes e suas instituições). Atualmente, segundo o autor, estamos passando para a sociedade pós-capitalista, que teve o seu início pouco depois da Segunda Guerra Mundial.

Para o autor, o “fator de produção”, absolutamente decisivo na atualidade, não é o capital, a terra ou a mão-de-obra; é o conhecimento. Ao invés de capitalistas e proletários, as classes da sociedade pós-capitalista são os trabalhadores do conhecimento e os trabalhadores em serviços” (DRUCKER, 1993, p.XV). Conforme suas ideias, a nova sociedade utilizará o livre mercado como um mecanismo de integração econômica, onde o “valor” é criado pela produtividade e pela inovação. Trata-se de aplicações do conhecimento ao trabalho.

Já para Antunes (2003), em discordância com a posição de Drucker, “as mudanças em curso são expressão da reorganização do capital com vistas à retomada do seu patamar de acumulação e ao seu projeto global de dominação” (p.50). Por isso surgem diferentes processos para a reorganização da produção: o toyotismo ou modelo japonês e a *liofilização organizativa*, “empresa enxuta”.

Este modelo, segue o autor, diferencia-se do fordismo pelas seguintes características: é uma produção vinculada à demanda com o objetivo de atender às exigências individuais do consumidor; está fundamentado no trabalho em equipe, com multivariada de funções; a produção estrutura-se num processo flexível, possibilitando que um funcionário opere,

<sup>56</sup> Conhecido também como modelo japonês, foi uma alternativa para organizar o processo produtivo no interior das fábricas japonesas. Este modelo baseava-se no “[...] trabalhador mais qualificado, participativo, multifuncional, polivalente, dotado de ‘maior realização no espaço do trabalho’” (ANTUNES, 2003, p. 48).

<sup>57</sup> Nasceu na Áustria, filósofo, economista e professor de Ciências Sociais da Claremont Graduate University, Califórnia, EUA. Pensador da área da administração, escreveu mais de 30 livros na área (Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Peter\\_Drucker](http://pt.wikipedia.org/wiki/Peter_Drucker)>. Acesso em: 08/01/2009).

simultaneamente, várias máquinas; tem como princípio o melhor aproveitamento possível do tempo de produção, também conhecido como *just in time*; funciona com o mínimo de estoque, utilizando para a reposição das suas peças senhas de comando.

Este sistema é conhecido como *kanban*; as empresas contidas no complexo toyotista, inclusive as terceirizadas, possuem uma estrutura horizontalizada; há a organização dos Círculos de Controle da Qualidade (CCQ), onde grupos de trabalhadores são investigados pelo capital para refletir sobre seu trabalho e desempenho com o objetivo de melhorar a produtividade; a utilização do “emprego vitalício” para 25% - 30% dos trabalhadores, excluindo-se as mulheres. Neste modelo, percebemos a racionalização do processo produtivo assim como o forte disciplinamento da força produtiva, que se dá, principalmente, por meio da apropriação pelo capital do fazer intelectual do trabalhador e pela intensificação da exploração do trabalho (*Ibidem*).

Antunes entende, a partir das ideias de Mészáros<sup>58</sup>, que nesta “fase de intensificação da taxa da utilização decrescente do valor de uso das mercadorias” (ANTUNES, 2003, p.50) uma temática no interior das manifestações do toyotismo surge para a reposição desta perda de valor: a falácia da qualidade total.

Falácia porque, quanto maior a “qualidade” do produto, menor é o seu tempo de duração. Ou seja com o objetivo de aumentar a velocidade do circuito produtivo para ampliar consequentemente a velocidade da produção de valores de troca, reduz-se o tempo da vida útil dos produtos (ANTUNES, 2003). Fazendo com que a qualidade total, “seja, na maior parte das vezes, o invólucro, a aparência ou o aprimoramento do supérfluo, uma vez que os produtos devem durar pouco e ter uma reposição ágil no mercado” (*Ibidem*, p.50). Essa forma de administração conhecida como a “qualidade total” (*Total Quality Management*), apesar de ter-se forjado a partir do toyotismo, foi com o físico e estatístico estadunidense Edwards Deming que ganhou força em meados de 1980, interessando os gerentes locais (PAULA, 2003). Deming em 1982 publicou *Quality, Productivity and Competitive Position*, expondo seu método administrativo, constituído por quatorze pontos-chaves<sup>59</sup> e sete doenças mortais<sup>60</sup> que por via de regra acabam afetando o desempenho empresarial.

Os quatorze pontos-chaves para Deming seriam:

1. Criar uma visão consistente para a melhoria de um produto ou serviço.

---

<sup>58</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

<sup>59</sup> Mais detalhes: DEMING, Edwards. *Quality, Productivity and Competitive Position*. Cambridge: The MIT Press, 1982.

<sup>60</sup> Mais detalhes: DEMING, Edwards. *Quality, Productivity and Competitive Position*. Cambridge: The MIT Press, 1982.

2. Adotar a nova filosofia e assumir a sua liderança na empresa.
3. Acabar com a dependência da inspeção como meio para a qualidade.
4. Minimizar custos, adotando um fornecedor preferencial.
5. Melhorar de forma constante e contínua cada processo.
6. Promover a aprendizagem no posto (treinamento *on the job*).
7. Encarar a liderança como algo que pode ser aprendido por todos.
8. Não liderar com base no medo, nem com estilo autoritário.
9. Destruir barreiras entre áreas funcionais.
10. Eliminar campanhas e slogans com base em imposição de metas.
11. Abandonar a Administração por Objetivos com base em indicadores quantitativos.
12. Não classificar os trabalhadores em rankings de produção ou desempenho.
13. Criar um programa de formação para todos os colaboradores.
14. Fazer com que a mudança seja tarefa de todos.

As sete doenças mortais para os procedimentos administrativos seriam:

1. Ausência de objetivos.
2. Ênfase no lucro a curto prazo.
3. Avaliação individual por desempenho, classificação por mérito ou revisão anual do desempenho.
4. Mobilidade das chefias.
5. Gestão com base nos aspectos quantitativos.
6. Gastos excessivos em assistência médica aos colaboradores.
7. Gastos excessivos em ações judiciais.

Além dessas ideias, Deming apresenta a “regra 85-15”, ou seja, 85% dos erros se devem ao sistema e apenas 15% aos indivíduos e questões isoladas. Ele recomenda, para controle e tomada de decisões, algumas ferramentas estatísticas, assim como o ciclo PDCA (*Planning – Doing – Checking – Acting* / Planejamento – Execução – Análise dos resultados – Realização de ações corretivas) ou Ciclo Deming que – apesar de não ter sido criada por ele – foi criada na década de 1920 por Walter A. Shewart – teve repercussão e disseminação a partir de seus trabalhos, orientando a gestão no aperfeiçoamento contínuo do processo. Vale destacar, que o método Deming é permeado por elementos fundamentais da cultura japonesa, como a estabilidade, a vitaliciedade; no entanto, na ocidentalização deste modelo, esses valores foram filtrados devido às premissas gerencialistas voltadas para a mudança (PAULA, 2003).

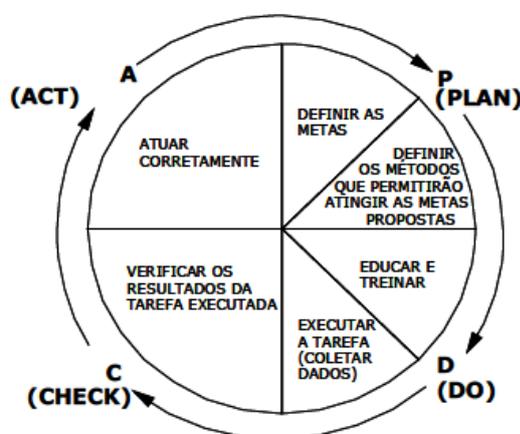


Figura 1: Ciclo PDCA de controle de processo

Fonte: FALCONI, Vicente. **TQC**: controle da qualidade total (no estilo japonês). 6. Ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG; Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1995.

Portanto, percebe-se que ambas as concepções de administração privada apresentadas neste item se complementam, são funcionais ao capital. Cada concepção é enfatizada em uma dimensão do processo administrativo; no entanto, não rompem com a força motriz do processo de acumulação capitalista, pois; no momento em que destacam-se as partes, não as reconhecemos como pertencentes à totalidade (FÉLIX, 1989).

Na próxima sessão, serão analisados os períodos históricos da gestão pública no Estado brasileiro e rio-grandense.

## 2.2 A gestão da *res pública* brasileira e rio-grandense

No caso brasileiro, a ausência da sociedade democrática vem permitindo a substituição do Estado de Direito por qualquer inspiração momentânea da classe dirigente, através de um ímpeto antropofágico mais infeliz. (VIEIRA, 2007, p.135).

É exatamente esse ímpeto antropofágico, momentâneo, que situamos historicamente o desenvolvimento da gestão pública no Brasil e no Rio Grande do Sul. Podemos analisar as reformas implementadas nos diferentes países, basicamente, de duas maneiras: do Estado e da administração pública. No caso desta pesquisa, analisaremos brevemente a reforma do Estado para nos aprofundarmos na reforma da administração pública.

Para alguns estudiosos da administração pública – Humberto Falcão Martins<sup>39</sup> e Carlos Buenos Ayres<sup>40</sup> –, a trajetória de modernização da administração pública brasileira representou uma tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática. Para descrever e analisar essa trajetória, iremos dividi-la em períodos históricos, articulando movimentos ocorridos no Brasil e no Rio Grande do Sul.

### 2.2.1 A Era Vargas (1938-1945)

A primeira fase, entendida por Martins (2009) como “modernização daspeana”, promoveu mudanças na administração pública brasileira por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), utilizando uma tecnologia administrativa na tentativa de profissionalizar o serviço público segundo o mérito.

Neste período, estimulou-se a industrialização do país com a passagem de um modelo agro-exportador para um modelo de país industrializado. Segundo Teixeira (2005), neste momento histórico do Estado Novo foi de “extrema centralização, uniformização e mecanização da administração pública” (p.26). Esta uniformização<sup>63</sup> e centralização estenderam-se aos estados e municípios.

Desse modo, transformou-se todo o governo federal em um ‘organismo’ único, em rigor uma única repartição, cujo diretor geral seria o Presidente da República; o diretor do DASP – o seu superassistente; os ministros – meros diretores de serviços; os chamados diretores – apenas chefes de seção. Nesse monólito federal, a linha de comando real, era Presidente – Diretor da DASP – diretores dos departamentos de administração – diretor de orçamento, diretor de material e diretor de pessoal, isto é, os detentores dos ‘meios’ [...]. (TEIXEIRA, 2005, p.27)

Segundo o autor, esta organização administrativa gerou uma imobilização, devido à divisão e separação entre fins e meios, podendo ser percebidas por qualquer cidadão a corrupção generalizada e a irresponsabilização dos funcionários (TEIXEIRA, 2005).

---

<sup>39</sup> Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi Secretário de Gestão (2003 – 2004), delegado do Brasil no Comitê de Gestão Pública da OCDE e Presidente da Rede de Gestão Pública e Transparência do BID. É professor-colaborador da Fundação Getúlio Vargas, da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior.

<sup>40</sup> Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí.

<sup>63</sup> Segundo Anísio Teixeira (2005) esta uniformização e unificação podiam ser percebidas nos governos, nos impostos, nos orçamentos, nos quadros, no estatuto de pessoal, nas repartições e serviços públicos. Esse texto de Anísio Teixeira foi publicado originalmente em 1956, pela Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos n. 61.

No Rio Grande do Sul, em 1935, em pleno contexto do governo de Getúlio Vargas, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Saúde pública (SESP-RS) ocupada por Otelo Rosa (1935 – 1937), sob o governo estadual de Flores da Cunha (1931 – 1937) (TAMBARA, QUADROS, BASTOS, 2007). No mesmo período, foi criado o Conselho Estadual de Educação do RS, órgão consultivo da SESP-RS.

Em 1937, em decorrência da instalação do Estado Novo, o general Daltro Filho assumiu o governo do RS no papel de interventor federal. Neste período, assume a SESP-RS José Pereira Coelho de Souza, que “desempenhou papel proeminente no campo educacional do estado no tempo em que esteve à frente da secretaria (1937 – 45)” (TAMBARA; QUADROS, BASTOS, 2007, p.319).

Nesta fase, houve um intenso movimento de reformas do sistema educativo e a implantação do processo de nacionalização do ensino. Esse processo possibilitou a intervenção estatal em quatro dimensões: extensa e detalhada jurisprudência sobre a educação; reestruturação técnica e administrativa da SESP-RS, políticas de expansão da rede de ensino estatal; instituição da orientação, supervisão e inspeção do trabalho escolar.

### 2.2.2 A democratização do Estado (1945 a 1964)

A segunda fase da entendida “modernização” da administração pública brasileira foi a “Administração Paralela” correspondendo ao período entre 1945 até 1964. Neste período, o país estava em pleno processo de democratização. Segundo Martins (2009), nem a tentativa de reintrodução no poder de Getúlio Vargas, nem a política desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, nem os ajustes advindos da disfuncionalidade burocrática, nem a crise política-econômico-financeira dos governos de Jânio Quadros e João Goulart foram capazes de “aumentar o nível de racionalidade da administração pública” predominantemente clientelista.

Para o autor, nesse período se retrocedeu no campo da administração pública. Tal retrocesso advém da imobilidade dos governos citados no parágrafo anterior. Não houve atos legais preocupados com a administração pública.

### 2.2.3 O regime militar (1964 a 1985)

Para Martins (2009), essa fase – remetendo ao período entre 1945 até 1964 – pode ser denominada de “Administração para o desenvolvimento”, foi de avanço na “modernização” dos procedimentos administrativos técnicos.

O Decreto Lei nº 200 de 1967<sup>64</sup> foi o marco inicial da “modernização” citada pelo autor. Esse decreto reestruturou a administração pública federal, com base em princípios de planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa; e desconcentração por meio da administração pública indireta (MARTINS, 2009). A partir dele, passa-se a considerar como administração direta os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios e, como administração indireta, as entidades dotadas de personalidade jurídica própria como as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas (Art.4º do Decreto Lei nº200/67).

A partir de 1968, inicia, no Brasil, um ciclo de expansão econômica, mais conhecido como “milagre brasileiro”, que teve uma duração de cinco anos, até 1973. Segundo Germano (1994, p.73), o Estado militar expandiu as suas atividades econômicas “a uma escala até então desconhecida”, foram ampliadas a ação empresarial estatal, sendo criadas entre 1966 e 1967, cerca de 210 empresas estatais, desenvolvendo o tripé empresas estatais – capital privado nacional – capital privado estrangeiro. A ampliação da interferência estatal na economia não significou uma contrariedade aos interesses privados capitalistas; pelo contrário, a ação estatal serviu de suporte à acumulação, garantindo a existência social do capital (GERMANO, 1994). Segundo Martins (2009), um dos compromissos dessa fase foi o melhoramento da administração pública com pretensões modernizadoras. A tecnoburocracia<sup>65</sup> e o capitalismo monopolista de Estado conseguiram dividir a dimensão da administração da dimensão da política. Essa divisão terá modernizado o aparelho estatal.

Contrariando esta perspectiva da divisão, concordamos com Wood (2003) na crítica:

Houve, em particular, uma tendência a perpetuar a rígida separação conceitual entre o “econômico” e o “político” que tão bem atendeu à ideologia capitalista desde que os economistas clássicos descobriram a “economia” na teoria e começaram a esvaziar o capitalismo de conteúdo político e social. (WOOD, 2003, p.27)

---

<sup>64</sup> Este Decreto Lei foi considerado por Luiz Carlos Bresser Pereira a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil, colocando toda a ênfase “na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.244).

<sup>65</sup> Segundo Rua, a tecnocracia trata-se de altos diretores de empresas públicas (estatais) ou privadas. São dotados de excelente formação técnica, grande competência executiva e geralmente transitam entre as empresas privadas e as empresas públicas. (Disponível em: <<http://adesgbahia.org/GEPEM2007/AulasProfPestana/PolíticasPublicas.htm> Acessado: 10 dez 2009)

A crítica realizada por Wood diz respeito à separação entre a esfera da economia e da política e a sua funcionalidade para o sistema da capital, pois “essa separação ‘estrutural’ talvez seja o mecanismo mais eficiente de defesa do capital” (WOOD, 2003, p.28). A partir dessa crítica, percebe-se também a separação conceitual entre a esfera da administração e da política. Com isso, legitima-se a ideia da administração como um campo da neutralidade e da técnica vinculado às questões econômicas, solidarizando-se ao desenvolvimento do capital industrial; conseqüentemente, essa dimensão é retirada e esvaziada; onde a política não deve se relacionar com a administração.

Na mesma perspectiva do movimento nacional, no Rio Grande do Sul as reformas praticadas nesse período intensificaram-se até 1971 com a utilização de procedimentos como o planejamento, a organização racional e a avaliação (TAMBARA, QUADROS, BASTOS, 2007). Nesse contexto, em 1969 o então governador Walter Peracchi Barcelos<sup>75</sup> promoveu a reformulação do Poder Executivo devido à necessidade de ajustar a organização da Administração Estadual às exigências oriundas do Decreto-Lei n.º 200/67 do governo federal por meio do Decreto n.º 19.801/69. No artigo 2º, o decreto especifica que as atividades do Poder Executivo irão obedecer aos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização e do controle. No artigo 4º, o decreto explica como será operacionalizada a ação do Executivo, por meio de um Plano Geral de Governo, elaborado sob orientação do governador, realizando-se com planos e programas gerais, regionais e setoriais de duração plurianual, orçamento-programa anual e programações financeiras de desembolso, onde cada Secretário de Estado se responsabilizará por coordenar a sua área administrativa. Ainda em seu artigo 8º, assegura autonomia administrativa e financeira, “no grau conveniente”, aos serviços incumbidos de atividades como pesquisa, ensino, saúde entre outras, que por sua natureza especial exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da Administração Direta observada em qualquer caso a supervisão secretarial. Neste período – agosto de 1969 – cria-se, no Rio Grande do Sul, a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), órgão integrante do Gabinete do Governador, com o objetivo de desenvolver ações voltadas à promoção, pelo Poder Público e pela iniciativa privada, do desenvolvimento do estado. Essas seriam executadas por meio de levantamentos científicos que orientaria planos e programas governamentais, bem como do relacionamento destes com a ação das outras esferas (federal e

---

<sup>75</sup> Filiado a ARENA ficou no cargo de governador do Estado do Rio Grande do Sul de 1966 a 1971.

municipal), visando à implementação de um plano geral de governo (SANTOS; PETRILLO; DOYLL 2003, Disponível em <http://tinyurl.com/2a4qocq>.>. Acesso em: 10 jan 2010).

Segundo Vieira (2003), a partir da década de 1970 houve a perda de uma tradição de planejamento assim como a fragmentação das estruturas administrativas no aparato da administração pública do estado do Rio Grande do Sul, devido ao desgaste do equilíbrio das contas públicas e do aumento do processo inflacionário, que se traduziu numa preocupação excessiva com o curto prazo. Essa fragmentação teria dificultado uma unidade de ações, pois as unidades teriam um baixo grau de articulação.

Torna-se imperativo retomar os processos de pensar as políticas públicas em prazos largos, para, pelos menos, os quatros anos de um governo. O referencial fundamental deve ser a erradicação dos imensos déficits sociais que a sociedade apresenta. Esse movimento de planejamento das ações deve ser tanto para fora do Estado, ou seja, para a sociedade, como também para dentro das estruturas administrativas, em especial naquilo que é chamado de custeio, visando potencializar recursos existentes. (VIEIRA, 2003, 146)

O autor afirma que a transformação desse contexto de falta de planejamento e articulação das ações se dará com o resgate da cultura de planejamento. Essa estratégia, no entanto, não deve fazer parte da realidade de um grupo de pessoas apenas, denominado pelo autor como os “iluminados” (VIEIRA, 2003, p.148), mas em conjunto com os diferentes sujeitos (autoridades políticas, servidores) onde todos buscam alternativas para superar os problemas. Nesta perspectiva, acrescentaríamos como parte desse processo e que não foi citado no estudo em questão mais um sujeito, entendido como essencial para esta interlocução: os cidadãos, àqueles que estão intimamente ligados ao aparato governamental por sua prática social.

Guimarães (2007), em estudo realizado sobre as despesas no estado gaúcho, entre o período de 1979 a 1985, fim do regime militar, percebeu que:

Em 1979, os investimentos reduziram sua participação na renda interna gaúcha, girando em torno de 3%, e, em 1985, caíram para 2%, ficando sua participação na despesa total em 6%. Esses investimentos se destinaram à montagem de uma infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e de uma infra-estrutura social, como educação, saúde, saneamento básico, assistência social, etc. (GUIMARÃES, 2007, p.124)

Para ele, ao comparar o período citado com o anterior entre 1960 – 1973, época do milagre econômico brasileiro, os investimentos foram reduzidos, dando evidências do esgotamento do modelo desenvolvimentista. Tal redução de investimentos é creditado pela

má distribuição de recursos e encargos de despesas em nível estadual pelo federalismo fiscal de 1967, pela redução de captação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Vale ainda o registro de que o ICM não possuía uma ampla abrangência para captar em toda a base econômica gerada, e por fim, o não reajuste das tarifas e preços das empresas conforme a inflação.

As sugestões para resolver a crise financeira foram: proposta de uma nova reforma tributária, atualização das tarifas estatais, redução do valor do serviço da dívida e recuperação do crescimento histórico da despesa pública, segundo a hipótese de Wagner<sup>76</sup>. A primeira proposta visava ao fortalecimento de uma política de redistribuição de renda e de carga tributária conforme a capacidade de cada região brasileira a fim de no final obter recursos suficientes para a resolução dos problemas regionais. A segunda proposta visava reajuste de 50% das tarifas das empresas estatais; no entanto, essa sugestão perdeu o sentido com a privatização da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) em 1998 e da privatização parcial da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) em 1996. A terceira proposta visava à renegociação da dívida com um alongamento dos prazos e a redução de seus juros e encargos. A última tinha por meta o equilíbrio orçamentário.

Outros pesquisadores acrescentam que uma consequência dos efeitos inerciais deste contexto em questão foi o entendimento de que as políticas sociais eram “[...] respostas às questões estritamente conjunturais, decididas num quadro de acirramento da disputa por recursos cada vez mais escassos. Disputa potencializada, pois se realizava no âmbito de uma transição democrática” (WINCLER; SANTAGADA, 1996p. 175). O espaço de inovação da época foi canalizado, segundo os autores, para o processo constituinte.

## 2.2.4 A redemocratização do Estado (1985 a 1994)

---

<sup>76</sup> Segundo Wagner, “estudioso de finanças públicas, são as despesas de natureza social (educação, saúde, saneamento básico, previdência social) as que mais crescem durante o processo de crescimento econômico. As despesas públicas como um todo crescem a uma taxa superior à taxa de crescimento da economia, devido às despesas de natureza social — núcleo de sua explicação —, que conferem uma elasticidade-renda da despesa superior à unidade. As despesas da administração geral, do Judiciário, do Legislativo e outras despesas jurídicas crescem também durante o processo de crescimento da economia, contudo com uma taxa de crescimento igual à da economia, isto é, com uma elasticidade-renda igual à unidade. Essa hipótese foi confirmada historicamente nos países em que foi testada. [...] Eis aqui um exemplo numérico da rigidez do orçamento para 2007, se não houver solução para resolver os problemas aqui apresentados: se se somarem 15% de serviço da dívida aos 15% das despesas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, têm-se 30% da receita corrente líquida da Administração Direta do Estado. Se se somarem mais 60% decorrentes das despesas com pessoal ativo e inativo do Poder Executivo, têm-se 90% da receita corrente líquida. Se se somarem mais 10% de despesas com outros custeios da máquina administrativa, têm-se 100% da receita corrente líquida, isto é, não há espaço para investimento num orçamento equilibrado”. (GUIMARÃES, 2007, p.127)

A quarta e última fase é entendida por Martins (2009) como a “Era da desmodernização”, iniciando com o advento da “Nova República” e indo até o final do governo de Itamar Franco (MARTINS, 2009). Esta fase inicia com diversas disfunções do modelo tecnocrático que estava em desenvolvimento: a racionalidade política e dos políticos não conseguiram resgatar a burocracia estatal transformando-a em um instrumento de governabilidade, principalmente porque, nesta fase, não estava em jogo apenas a transição política, mas a patrimonial (*Ibidem*).

Segundo Martins (2009), a “desmodernização” foi evidenciada pela desarticulação da política e dos políticos para com a construção e implementação de políticas sociais, gerando um sucateamento na tecnoburocracia estatal. Para Bresser Pereira (1999), isso fez surgir a necessidade da reforma do Estado, agravando com a crise na administração pública a Constituição Federal de 1988, onde houve um “enrijecimento burocrático extremo” (*Ibidem*, p.240).

Para esses autores, a ruptura causada na fase da transição democrática gerou a imobilização da tecnoburocracia gerando a “desmodernização”. No entanto, acreditamos que foi exatamente nesse período que o país avançou devido ao ressurgimento do interesse em discutir os sentidos contidos na proposta democrática. Nessa fase, a sociedade participou intensamente do debate a respeito da importância da participação popular com o objetivo de democratizar os espaços públicos.

Nesse sentido, em 1983 assume o governo do estado do Rio Grande do Sul Jair Soares<sup>77</sup>. Em seu Plano de Governo já se percebia uma proposta de governo mais aberta à participação da comunidade escolar. Em termos de administração pública da educação, já se enunciava a realização de uma discussão com os diferentes setores da comunidade sobre as suas verdadeiras necessidades (PLANO DE GOVERNO JAIR SOARES, 1983-1987, p.145).

O governo Jair Soares expressou pela primeira vez uma tentativa de um atendimento às 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 teor desse 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

---

<sup>77</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).

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).

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).

Portanto, esta diretriz demonstra que, além de uma mudança do foco das preocupações governamentais, surge a crença por parte do governo da necessidade 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*).

Esses conselhos são conhecidos como Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), tendo por objetivo o “desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade” (BANDEIRA, 1999, p.82). Os COREDES surgiram efetivamente em 1991 no período do governo de Alceu Collares, segundo a “Declaração de Princípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul” de 1997, “o trabalho dos COREDE e de seus membros deve pautar-se pela autonomia, pela isenção e pela neutralidade em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou a quaisquer outras organizações da região ou de fora da região” (BANDEIRA, 1999, p.82).

O trabalho dos COREDES era voltado para o estabelecimento de um:

[...] *modelo participativo e interativo de planejamento* formando uma rede em que conselhos regionais e órgãos públicos setoriais interagissem na proposição e no

detalhamento de medidas cujos efeitos fossem relevantes para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de começar a estruturar e institucionalizar um *policy network* voltado para a formulação de ações estratégicas relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no estado. (BANDEIRA, 1999, p.41)

Ainda nesse período, surgiu a parceria entre o setor público e a iniciativa privada na divulgação da filosofia e dos princípios da qualidade nos processos e nos produtos para as empresas gaúchas. Isso estruturou, em 1992, o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) (Disponível em: <<http://tinyurl.com/26ry2s6>>. Acesso em: 20 out 2008).

De acordo com o sítio, o PGQP é uma organização auto-sustentável e não Governamental, que atua através de um sistema de Rede de Comitês, utilizando trabalho voluntário, atualmente com mais de 15000 agentes multiplicadores. A meta inicial do Programa era de que no ano 2000 “metade das pessoas em atividade no Estado estivessem usando as ferramentas e os conceitos da Qualidade Total”. Segundo a Figura abaixo, o PGQP deixa claro a toda a sociedade quais são os seus objetivos e quais as estratégias que serão utilizadas para atingi-los.

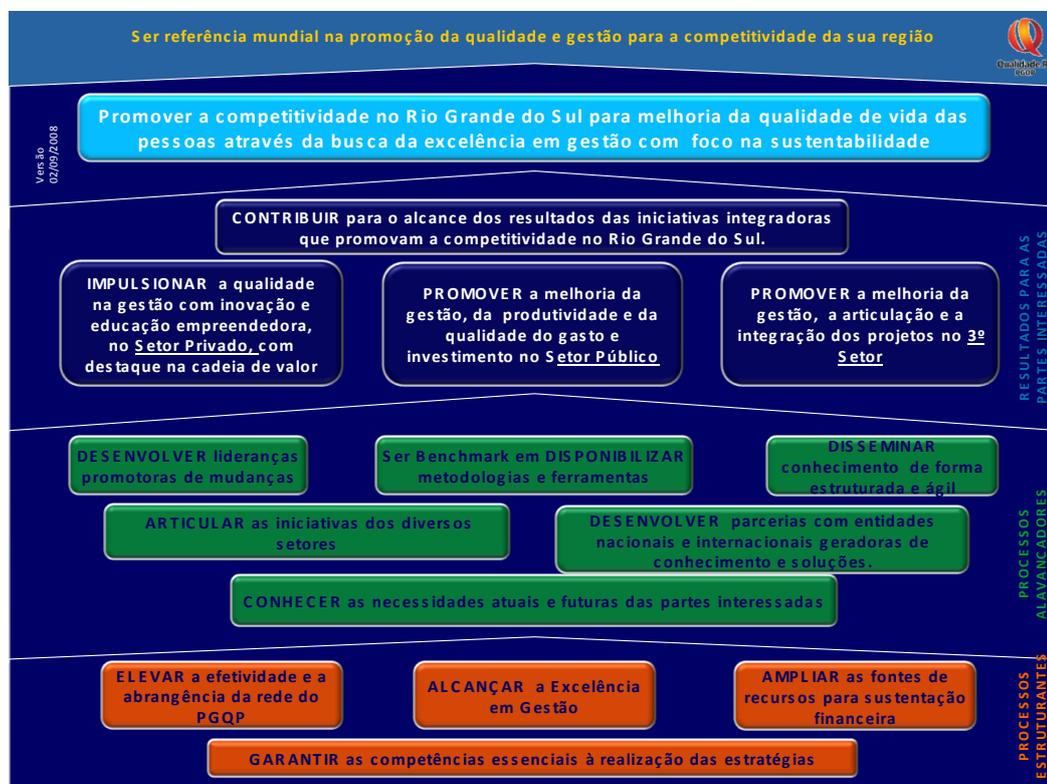


Figura 2: Estrutura do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade - PGQP

Fonte:

[http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=50&Itemid=151](http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=151)

Acesso em: 10 nov 2008.

Segundo o sítio do PGQP, com o desenvolvimento do Programa, o Estado do RS passou a ser conhecido no Brasil como o Estado que mais avançou na disseminação dos conceitos, técnicas e ferramentas da Qualidade Total<sup>78</sup>. Segundo o sítio, as melhorias trazidas pelo Programa podem ser visualizadas nos serviços públicos e privados do Estado, onde por meio do comprometimento dos governos, empresários, trabalhadores e consumidores, conseguiu-se maior competitividade e qualificação (vide Anexo A).

O PGQP possui uma grande rede política e social de interlocutores na área empresarial. O diagrama abaixo sistematiza essas parcerias a fim de proporcionar uma visualização dessas relações. Essas parcerias são estabelecidas com organizações nacionais e internacionais. Dentre as internacionais, a *International Academy for Quality – IAQ* se destaca por sua abrangência, sendo uma referência na ampliação mundial da filosofia da qualidade (vide Anexo B).

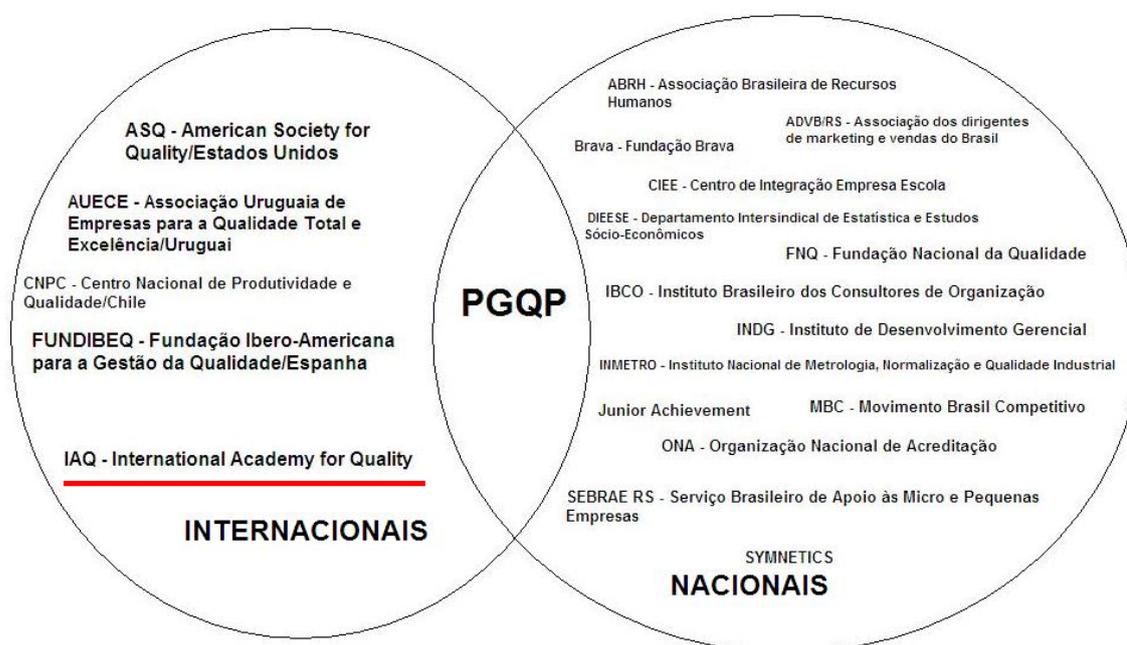


Figura 3: Rede Política e Social – PGQP

Rede de parceiros do PGQP

Fonte: Esquema explicativo desenvolvido por Josiane Carolina Soares Ramos.

<sup>78</sup> Segundo dados do site do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, em dezembro de 1993 tinha 207 organizações e 210.000 pessoas vinculadas ao Programa, em dezembro de 2007 tem-se 8.085 organizações e 1.160.950 pessoas vinculadas ao Programa (Disponível em <http://tinyurl.com/26ry2s6>). Acesso em: 20/10/2008).

Em âmbito nacional, a fim de estabelecer uma administração pública compatível com os postulados do Estado Democrático de Direito neste período, a Constituição fixou importantes princípios para a administração direta e indireta como: a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade. Além desses princípios, estabeleceu também regras para o funcionalismo público, seu regime jurídico, sua remuneração, bem como para questões importantes, tais como as licitações e os contratos públicos. Os defensores da reforma do Estado acreditam no suposto enrijecimento burocrático da administração pública advindos da C.F/1988 principalmente devido ao regramento para os serviços públicos, esses preceitos vão contra os princípios do gerencialismo, ou seja, dos mecanismos flexíveis do mercado.

No governo de Fernando Collor de Mello<sup>66</sup> (1990-1992), iniciou-se a reforma da economia e do Estado, realizando a abertura comercial do Brasil, o ajuste fiscal e o impulso às privatizações. No que diz respeito à reforma da administração pública as tentativas foram desastrosas, ensaiou-se a redução do Estado com a demissão de funcionários e a eliminação de órgãos, sem contudo “assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 250).

Em 1995, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso<sup>67</sup> (1995-2003) depositando o diagnóstico da crise brasileira no grande tamanho do Estado e nos gastos desnecessários. Neste período, chega ao Brasil e na América Latina<sup>68</sup> o movimento de reforma gerencial. Já em seu discurso de despedida do Senado Federal em 14 de dezembro de 1994, ele demonstrava quais diretrizes seu governo seguiria:

Mas a hora não é de congratulação apenas. É de pensar no futuro. De projetar, com a régua e o compasso da democracia, o tipo de País que queremos construir para nossos filhos e netos. E de colocar mãos à obra para vencer a distância do sonho à realidade. Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado. Eu acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na História do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que *ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade* (grifo meu). Refiro-me ao *legado da Era Vargas — ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista* (grifo meu). Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às

---

<sup>66</sup> Fernando Collor de Mello governou o país filiado ao PRN – Partido da Reconstrução Nacional atual PTC – Partido Trabalhista Cristão. Atualmente Fernando Collor de Mello é senador filiado ao PTB – Partido Trabalhista Brasileiro.

<sup>67</sup> Fernando Henrique Cardoso governou o país filiado ao PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

<sup>68</sup> Em 14 de outubro de 1998 o Conselho Diretor do CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento composto por 25 países aprovou o documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina” estabelecendo as bases para a reforma gerencial na região. O documento aponta algumas diretrizes a serem seguidas pelos países: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e criar condições para possibilitar uma relação mais democrática entre Estado e sociedade civil.

cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam — a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação — mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento. No final da "década perdida", os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia, não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. Que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de *um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional* (grifo meu). Faltava transpor essa agenda dos fóruns especializados para a arena política nacional. Isto começou a acontecer no governo anterior ao do Presidente Itamar Franco. Infelizmente, de uma maneira atabalhoada, num ambiente político poluído por uma coorte de desatinos. Devemos à extraordinária sensibilidade política do Presidente Itamar Franco que esse resultado não tenha sido levado pelo furacão que colheu seu antecessor. Nas circunstâncias difíceis que todos conhecemos, guiado pelo radar da intuição do estadista que hoje o Brasil aclama, Sua Excelência conseguiu salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas sobretudo a manutenção, na agenda política, dos reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento. (Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/desped.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm) Acesso em: 20 ago 2009)

Fernando Henrique Cardoso em seu discurso denota quais as suas concepções e seu diagnóstico dos problemas vivenciados pelo Brasil na época. Ainda no discurso, ele descreve pontos fundamentais, dentro do seu entendimento, para a efetivação de mudanças que levariam o Brasil à modernidade, com o início de um novo ciclo econômico. Todos os fundamentos citados por Fernando Henrique Cardoso em seu discurso de despedida do Senado Federal de alguma forma foram praticados e se inseriram na agenda governamental. Alguns desses fundamentos seriam:

O primeiro ponto é a *continuidade e aprofundamento do processo de estabilização econômica* (grifo meu) — não como um fim em si mesmo, mas como condição para o crescimento sustentado da economia e para o resgate da dívida social. [...] Neste ponto a política de estabilização cruza com outro item da agenda para um novo modelo de desenvolvimento. Trata-se de levar adiante a *abertura da economia brasileira* (grifo meu) — incluindo, no que couber, os setores financeiro e de serviços — e sua integração ao mercado mundial.[...] Isto nos leva a outros dois itens fundamentais na agenda de reformas. Um deles diz respeito à *nova relação entre o Estado e o setor produtivo privado* (grifo meu). No ciclo de desenvolvimento que se inaugura, o eixo dinâmico da atividade produtiva *passa decididamente do setor estatal para o setor privado* (grifo meu). Tenho repetido à exaustão, mas não custa insistir: isto não significa que a ação do Estado deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. Ela continuará sendo fundamental. Mas mudando de natureza. O Estado produtor direto passa para segundo plano. Entra o Estado regulador, não no sentido de espalhar regras e favores especiais a torto e a direito, mas de criar o marco institucional que assegure plena eficácia ao sistema de preços relativos, incentivando assim os investimentos privados na

atividade produtiva. Em vez de substituir o mercado, trata-se, portanto, de garantir a eficiência do mercado como princípio geral de regulação. [...] O quarto ponto que eu gostaria de destacar é a constituição da infra-estrutura econômica e social para o novo modelo de desenvolvimento. Nesta época de competição global, os países bem sucedidos tratam de acumular dois tipos de ativos que se caracterizam pela baixa mobilidade internacional e pela alta ponderação no rateio das vantagens comparativas: a infra-estrutura de energia, transportes e telecomunicações, e aquilo que se denomina — impropriamente, na minha opinião — "capital humano". [...] Parte desses investimentos será financiada pelo Estado. Para isso a recuperação da poupança pública é fundamental. Mas *a parceria com a iniciativa privada terá um papel decisivo* (grifo meu). O processo de privatização deve ser acelerado e estendido a outras atividades e empresas dos setores de energia, transportes, telecomunicações e mineração. Mantidos os critérios essenciais de transparência e valorização do patrimônio público, o próprio conceito de privatização deve ser ampliado. (Disponível em [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/desped.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm) Acesso em: 20 ago 2009)

Visando o aumento da eficiência na administração pública, Fernando Henrique Cardoso em seu governo implementou a curto prazo políticas de ajuste fiscal, exonerando funcionários por excesso de quadro<sup>69</sup>, definindo um teto salarial aos servidores e modificando o sistema de aposentadorias. A primeira ação foi realizada nos estados e municípios, a segunda e a terceira na União. Na política de exoneração, os administradores escolhiam “[...] a população de funcionários passíveis de exoneração e propõe que parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e de treinamento para a vida privada” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.257).

A médio prazo, foi organizado no governo de Fernando Henrique Cardoso 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. O PDRAE foi concebido por Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>70</sup>, ministro do então criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

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)

<sup>69</sup> Essa foi a explicação dada pelo governo federal da época para a implementação da política da exoneração. O governo de Antônio Britto (PMDB) no Estado do Rio Grande do Sul, nesta mesma época, implementou esta política, conhecida como PDV – Programa de Demissão Voluntária.

<sup>70</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.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado assumiu uma posição bastante clara a respeito dos seus objetivos em relação ao capital. No plano foram utilizados diferentes mecanismos para delimitar as funções do Estado, posicionamento esse, claramente definido como uma diminuição do Estado por meio da privatização, da terceirização e da publicização<sup>71</sup>. Sobre essa tendência, Drucker afirma que “a nação-Estado não irá desaparecer. [...] mas não mais será indispensável” (1993, p.XIX). Segundo o autor, o Estado irá cada vez mais dividir seu poder com outros órgãos criadores de políticas, como também se tornará “um estado puro e simples, uma unidade administrativa ao invés de política” (DRUCKER, 1993, p.114).

Segundo este componente, o Estado deveria reduzir seu tamanho, deixando as questões políticas para os organismos multilaterais. Novamente percebe-se a estratégia da separação conceitual entre administração e política para conseguir legitimidade das reformas perante a população.

Como podemos ler no documento do plano (1995) existem quatro setores nas ações estatais: o **estratégico** com o objetivo de elaborar as políticas e a legislação para o cumprimento das mesmas; as **atividades exclusivas** com o objetivo de garantir o cumprimento das leis e a viabilização das políticas; os **serviços não-exclusivos** com o objetivo de oferecer serviços pelo Estado, mas como não se relacionam diretamente com o poder estatal, podem ser oferecidos também pela iniciativa privada ou pelo setor “público não-estatal”; e o **setor de produção de bens e serviços** materializados pelas empresas estatais.

As políticas sociais, e conseqüentemente a educação, inserem-se no setor dos serviços não-exclusivos, portanto a estratégia defendida é a publicização. Na concepção 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, 1999, p.60). Existe a propriedade privada e a propriedade pública, a última 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

---

<sup>71</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.

que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir a responsabilidade maior em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. (MARE, 1995, p.17)

O principal instrumento legal, concebido como um documento balizador que expôs a orientação geral da reforma administrativa impulsionada pelo PDRAE foi a Emenda Constitucional nº 19/98 que continha questões fundamentais para o MARE tais como a redução de gastos, a descentralização e a política para o servidor público. Em seu conteúdo, a Emenda traz três alterações substanciais: mudanças no regramento do serviço público, a institucionalização do contrato de gestão e a adoção do princípio da eficiência.

Apesar de dar acesso aos estrangeiros a cargos públicos, estabelecer data base, ratificar o concurso público e o direito de greve e reforçar a importância das escolas de governo, a grande maioria dos artigos da citada EC caminham no sentido de restringir ou eliminar algumas garantias do funcionalismo para que se colha o resultado fiscal desejado. Dado o alcance das transformações nas regras que regem o serviço público, pode-se pensar que residia nele boa parte da responsabilidade de resgatar, por meio de seu enxugamento (em amplo sentido), a saúde fiscal do Estado. A comprovação é feita pelo estabelecimento do novo teto salarial (estabelecido nos subsídios pagos ao Ministro do Supremo), a abertura de uma janela para a contratação fora do Regime Jurídico Único, a quebra da estabilidade (por excesso de gasto ou de funcionários), o fim da isonomia salarial para cargos semelhantes, etc. (Silva 2006, p.09)

Para além da reforma constitucional, seria necessário para efetivar os objetivos da reforma do aparelho do Estado, segundo Bresser Pereira (1996), a descentralização dos serviços sociais através das “organizações sociais”, a implementação das atividades exclusivas do Estado através das “agências executivas”, e a profissionalização do servidor. Por isso, foram promulgadas as seguintes Leis: Lei 9.637/98 que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS); Emenda Constitucional nº. 19/98, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas; 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 regulamentou a Lei nº 9.790/99; e a Lei 11.079/04 que dispõe sobre a Parceria Público-Privada. Toda esta legislação objetivava a transferência das responsabilidades da execução e do controle de políticas públicas, principalmente as sociais, para a sociedade civil ou para a esfera privada.

Segundo Freitas (2007):

Importante contribuição foi propiciada pela reforma administrativa, que teve como corolário a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Embora inspirada no ideário neoliberal e nos pressupostos do gerencialismo, essa Emenda, ao dispor sobre princípios e normas da administração pública, trouxe novas disposições para a *gestão democrática* da educação, ainda que a ela não se refira diretamente. Dando nova redação ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o artigo 3º dessa Emenda fixou os princípios de “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (p.512)

Apesar da Emenda nº19/98 ter sido inspirada nas diretrizes gerencialistas, seus dispositivos tiveram importantes contribuições para a administração pública se efetivados: como a transparência, o diálogo e a justiça (*Ibidem*). Mesmo sendo uma legislação advinda desses movimentos da época, trouxe subsídios imprescindíveis para a democratização do estado.

No estado do Rio Grande do Sul, em 1995, assume o governo estadual Antônio Britto<sup>79</sup>(1995 – 1998), nessa fase houve um movimento colocando a necessidade de um choque de eficiência nas instituições estatais, promovendo – segundo a concepção ideológica partidária deste governo – agilidade e melhoria nos serviços com a redução de custos. Segundo seu plano de governo, a estratégia utilizada seria a “modernização” do serviço público. Essa advinha de recursos como cursos de qualificação do candidato às eleições para diretor, da implantação de mecanismos de parceria e da avaliação da produtividade docente (Lei 11.126/98).

Em discurso de posse na Assembleia Legislativa no dia 1º de janeiro de 1995, Antônio Britto deixa claro quais serão suas diretrizes para o governo:

O Rio Grande hoje tem um grave e urgente problema a resolver: o próprio Governo do Estado, a estrutura da máquina pública estadual. Visto de dentro, não funciona e condena seus servidores à falta de instrumentos para agir e, em muitos casos, à falta de dignidade para trabalhar. Visto de fora, igualmente não funciona e condena cidadãos e contribuintes à falta de qualidade dos serviços que presta. Por isso, digo nesta cerimônia de posse que o primeiro passo para construir o futuro do Rio Grande é governar o Governo. Essa será nossa mais obstinada tarefa. Não nos move a preconceituosa e desatualizada preocupação de escolher entre mais ou menos Governo. O Rio Grande precisa é de melhor Governo, que poderá ser mais, onde hoje está ausente ou tímido, como na educação,[...] e que poderá ser menos, onde hoje ainda responde pelo que não lhe cabe mais. Conheço a dedicação e a boa vontade dos nossos servidores públicos; e é para que tenham melhores condições de trabalho que precisamos racionalizar a máquina administrativa, tornando-a mais eficiente na realização e remuneração das atividades-fim e menos burocrática e injusta em sua auto-administração. [...] É preciso ousar, [...] profissionalizando a gestão do setor público; adotando indicadores permanentes de avaliação do desempenho e da produtividade da administração; perseguindo obsessivamente o corte de gastos supérfluos, o combate ao desperdício, à sonegação e à corrupção.

---

<sup>79</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).

(SESSÃO PLENÁRIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 01 jan. 1995)

A partir do discurso acima citado, é imperioso perceber onde é diagnosticada a crise no Estado do Rio Grande do Sul: na má administração estatal. A alternativa trazida pelo governador é a reforma do Estado, alinhando-se com o governo federal da época. Nessa linha, em abril de 1995, foi criado no Rio Grande do Sul o Programa de Qualidade na Administração Pública (PQAP). Na avaliação de Sadao Takahashi<sup>80</sup>, este é o mais completo programa de qualidade em serviços público em implantação no mundo.

O PQAP tem a missão de “promover a disseminação do uso das ferramentas e conceitos da Qualidade Total nos órgãos da administração pública do estado do Rio Grande do Sul, visando à realização de suas metas e à melhoria da qualidade de vida de todos” (BATISTA, 1998, p.12). Para participar do PQAP, o principal executivo do órgão público (secretário de estado, presidente de estatal, etc.) deveria assinar um termo de adesão, assim de aderisse ao PQAP o órgão deveria indicar um representante como secretário da qualidade (SEQ).

Cada SEQ deve investir no mínimo 20% do seu tempo dedicado ao trabalho, para o programa de qualidade. Os SEQ devem passar por uma formação mínima teórica de 40 horas/aula na área de gestão. Todos os diretores e demais executivos dos órgãos que assinam o TA devem participar de um seminário de oito horas sobre gestão da qualidade total. Todos os órgãos participantes do PQAP devem realizar uma auto-avaliação no seu sistema de gerenciamento. Utilizam-se os critérios da Fundação para o Prêmio Nacional de Qualidade (FPNQ). (BATISTA, 1998, p.12)

Aderiram a essa modalidade, entre outros, o Instituto Rio-Grandense do Arroz, a Secretaria de Transportes, o Gabinete do vice-governador, as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A (CEASA), a Secretaria da Agricultura, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), a Secretaria da Cultura, a Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS) e a Secretaria da Educação.

Nesse sentido, para Vieira (2001) a partir de 1995 os direitos sociais sofreram grandes ataques devido ao “neoliberalismo tardio” e da dita “modernização”, principalmente por que negou “os direitos sociais, que garante o mínimo de sobrevivência aos indigentes, que exige contrapartida para o gozo dos benefícios, que vincula diretamente o nível de vida ao mercado, transformando- o em mercadoria” (VIEIRA, 2001, p.11).

---

<sup>80</sup> Presidente do conselho da JUSE — *Japan Union of Scientists and Engineers*, principal instituição que promoveu a gestão da qualidade total no Japão.

A esfera “pública não-estatal” ratifica a ideia de ineficiência do setor público. Para modernizá-lo, 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 fracasso 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>72</sup> podem 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. No entendimento do autor, esta participação da sociedade civil seria “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.

Na contracorrente desse movimento neoliberal, em 1999, assume o governo do estado do Rio Grande do Sul Olívio Dutra<sup>81</sup> que trazia a experiência administrativa da Prefeitura de Porto Alegre (1989-1993). Segundo ele, para cumprir seus compromissos de campanha, seu governo deveria

[...] inovar radicalmente, inverter prioridades, voltar nossa atenção para aqueles setores desprezados pelas políticas neoliberais: os trabalhadores da cidade e do campo, os pequenos e médios produtores rurais e urbanos, as mulheres e as etnias discriminadas, os povos indígenas, os portadores de deficiência, os excluídos do progresso material e cultural. (DUTRA, 2002b, p.11).

Nessa perspectiva, houve a implantação do Orçamento Participativo<sup>41</sup> que objetivava radicalizar a democracia, colocando toda a sociedade civil no processo decisório do destino dos recursos públicos; conseqüentemente do desenvolvimento rio-grandense. Em seu plano de governo, Olívio apresenta suas propostas para o período do seu governo em relação ao

<sup>72</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.

<sup>81</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).

<sup>41</sup> Mais detalhes ver: CAMINI, Lúcia. **A política educacional no governo Olívio Dutra (1999-2002): movimentos, relações, contradições e avanços**. POA: PPGEduc/UFRGS, 2005. (Dissertação de Mestrado)

sistema financeiro estadual coloca que: haverá a execução de políticas governamentais que sejam coerentes com o modelo de desenvolvimento da Frente Popular, que ampliará a captação de recursos direcionando-os por meio de um planejamento que tem como indutor cada economia regional por meio dos Planos de desenvolvimento Regional dos COREDES.

Percebemos uma mudança no foco das preocupações governamentais na época de Olívio Dutra. Neste período, temos a ruptura com o modelo governamental anterior de Antônio Britto, entendido como neoliberal, já que promoveu o esvaziamento das instituições públicas e adotou mecanismos de privatização.

Em âmbito nacional, em junho de 2002, o então candidato à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva publicou uma “Carta ao povo brasileiro”, analisando a conjuntura do país já sinalizando as diretrizes de seu governo. Este documento reitera alguns compromissos do então candidato junto à sua base sobre o rompimento da lógica vigente no plano político e econômico (MARINI, 2005). Ao mesmo tempo, traz promessas de implementar reformas estruturais em relação ao combate à inflação e ao equilíbrio fiscal, “buscando ampliar seu eleitorado, acalmar o mercado e afastar os temores de radicalização” (MARINI, 2005, p.08).

Após eleito, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no que diz respeito à área econômica, manteve a equipe do Ministério da Fazenda e do Banco Central, assim como na área de gestão pública manteve também a equipe do governo anterior para o Ministério do Planejamento (*Ibidem*). O novo período, segundo o autor, foi marcado por uma combinação dos elementos herdados do governo anterior com a emergência de novos temas, ou de novas abordagens sobre antigos temas. Mesmo com a manutenção de determinados temas (política de juros, meta inflacionária, alíquotas do imposto de renda ou reajuste aos servidores públicos) que provocam desalento em parte do Partido dos Trabalhadores (PT), o governo tem conseguido mostrar equilíbrio no enfrentamento da crise (*Ibidem*).

Na área da administração pública, o governo tem dado continuidade às diretrizes do governo anterior, com propostas de melhoria da qualidade do serviço público até a criação ou transformação das instituições públicas em fundações estatais. Para a melhoria da qualidade no setor público, foram implementados diferentes programas; dentre eles, os mais relevantes: o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (PMPEF) co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), propondo a economia na execução de políticas governamentais na administração pública federal; o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) apoiado pelo BID para a melhoria do sistema regulatório no país; o Programa Nacional de Gestão Pública e

Desburocratização – GesPública, instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, visando a contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade.

O GesPública objetiva a consolidação de uma gestão pública profissional com mecanismos gerenciais voltados ao interesse do cidadão, é voltado para todas as esferas governamentais e é focada em resultados. Este programa formula e implementa medidas necessárias para atingir os resultados preconizados no plano plurianual, por meio da promoção da governança; da eficiência; da eficácia e efetividade da ação governamental e da gestão democrática, participativa, transparente e ética (Art.2º do Decreto nº 5.378/2005).

A outra diretriz do governo federal para a melhoria da administração pública apresenta-se pela proposta das fundações no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2007. Segundo o documento “Projeto Fundação estatal: proposta para debate” (2007), uma nova tecnologia organizacional para a Administração Pública com vistas ao atendimento das necessidades da ação pública no campo social está sendo adotada. Esta tecnologia insere-se na administração pública indireta, atuando de forma descentralizada, gozando de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sujeita ao controle estatal. Entende-se que a fundação relaciona-se com o:

[...] espírito de filantropia e solidariedade, dirigido à busca de meios ou formas de auxílio a pessoas necessitadas. Essa categoria de instituição tem sido utilizada pelos instituidores sejam pessoas físicas ou jurídicas – como forma de transmitir e perpetuar, perante a sociedade, os seus próprios ideais e convicções. (MPOG, 2007, p.06)

O documento em questão desenvolve argumentação teórica<sup>73</sup> em relação ao histórico e à natureza jurídica dessas entidades. Segundo o Projeto, essas entidades constituem-se como “verdadeiras autarquias” relacionando-se com qualquer órgão ou entidade do Poder Público por meio de Contrato de Gestão, com a fixação de metas e indicadores de desempenho para a entidade. Os servidores dessas fundações serão admitidos por concurso público sob o regime jurídico celetista com o seu próprio plano de carreira, não tendo a garantia da estabilidade.

---

<sup>73</sup> Inclusive fazendo o histórico do surgimento da prestação de serviços públicos em setores nos quais o Estado não detém a exclusividade, mas atua de forma concorrente com a livre iniciativa com o Decreto-Lei Nº 200/1967, anteriormente citado no projeto de Pesquisa e depois faz referência à Emenda Constitucional Nº 19/1998. A argumentação teórica dá-se por meio do debate em relação à natureza jurídica das fundações públicas, fazendo referências às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Este projeto reduz a ação do Estado para o trabalho, amplia o horizonte de atuação do capital. Analisando a aplicabilidade do projeto das fundações estatais ao Serviço Único de Saúde (SUS), Granemann conclui:

O espaço para a participação da força de trabalho – tanto a empregada nas fundações como a de usuários da política social – é muito restrita e – diga-se, de modo muito coerente com toda a proposta de fundações estatais – a ênfase no processo decisório das ações da fundação estatal revela o primado da ‘técnica’, como ação neutra, sobre a política. (GRANEMANN, Disponível em: <<http://www.fasubra.org.br/siteAsp/download/CED-0005.pdf> Acesso em: 06 jan 2009)

Segundo a autora, a gestão é fetichizada<sup>74</sup>, acredita-se na neutralidade, na técnica autônoma dos processos sociais; no entanto, além de ser uma forma ilusória de criação de relações com o mercado (*Ibidem*) legitima os interesses do capital. Este documento foi apresentado ao Congresso Nacional como o Projeto de Lei Complementar Nº 92/2007, que ainda está em tramitação devido à temática polêmica e à apresentação de substitutivos.

Na sequência do processo assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Germano Rigotto<sup>82</sup> (2002 – 2006), dando continuidade ao processo anterior ao governo de Olívio Dutra. Os cientistas políticos Eduardo Corsetti<sup>83</sup> e André Marengo<sup>84</sup> (JORNAL DA UNIVERSIDADE, outubro de 2002) caracterizaram o governo de Germano Rigotto como de centro-direita com uma composição política diversa. Esta composição política agregou diversos partidos políticos com posicionamentos ideológicos diferenciados.

Neste período, especificamente em janeiro de 2005 foi promulgada a Lei 12.237, que disciplinava a política da produtividade e da qualidade nos serviços públicos decorrentes da racionalização das despesas no âmbito do Poder Executivo. Esta lei apresenta alguns mecanismos a serem utilizados pelos diferentes órgãos da administração direta e indireta do Estado objetivando a sua eficiência. A Lei 12.237/2005 inseriu conceitos da chamada “Nova Gestão Pública” (ABRÚCIO, 1999) na administração pública do estado do Rio Grande do Sul, trazendo “uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental” (ORMOND; LÖFFLER, 1999).

---

<sup>74</sup> Para Karl Marx, o fetiche é um elemento fundamental da manutenção do modo de produção capitalista. Consiste numa ilusão que naturaliza um ambiente social específico, revelando sua aparência de igualdade e ocultando sua essência de desigualdade.

<sup>82</sup> Seu governo compunha os seguintes partidos políticos: PMDB, PSDB, PFL, PPS, PPB, PTB e PDT. No pleito para o governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2002, 3.148.788 votos (50,15%) foram para Germano Rigotto; 2.829.527 (45,07%) para Tarso Genro; 3,09% foram de votos nulos; 1,68% de votos brancos. As abstenções ficaram em 14,61%.

<sup>83</sup> Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>84</sup> Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS.

Esta lei baseia-se nos princípios gerencialistas, utilizando mecanismos como o Contrato de Gestão, entendido como instrumento básico para o incremento da produtividade e da qualidade e a avaliação do desempenho individual e institucional dos serviços públicos. Insere-se, portanto, a meritocracia na administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, que tem como principal objetivo incentivar a qualidade e a produtividade no setor público por meio do estabelecimento de metas a serem atingidas e por meio da competição entre órgãos públicos.

Conforme Barbosa (1996), no Brasil, a discussão sobre a meritocracia é sempre colocada em tom de excepcionalidade como se a introdução desse mecanismo nos introduzisse ao primeiro mundo. Segundo a autora, pela evidência histórica, os sistemas meritocráticos não é uma invenção da modernidade, e especificamente no Brasil, já em 1824<sup>85</sup> tem-se o registro da meritocracia “em termos de formulação jurídica” (BARBOSA, 1996, p.59).

Para Barbosa (1996), a questão da meritocracia sempre foi polêmica para toda a teoria da administração moderna, envolvendo sempre uma dimensão política na sua implementação. A autora reflete a respeito da possibilidade de atingir verdadeiramente melhores resultados com esse modelo de gestão que, atualmente, é atrelada à ideia de reforma do Estado. Ela não acredita nesses resultados almejados, pois afirma que, com isso, “estaremos, mais uma vez, tentando resolver por decreto, ou seja, por mecanismos jurídicos e formais, uma problemática que não pode ser resolvida dessa maneira (BARBOSA, 1996, p.59). Para a autora, a questão não deveria centrar-se na inserção da meritocracia no serviço público<sup>86</sup>, mas na legitimidade da sua prática. Para explicar a diferença entre a existência de sistemas meritocráticos formais e sua legitimidade prática, faz o discernimento das percepções para diferentes grupos da sociedade brasileira entre “desempenho” e “mérito” (*Ibidem*).

Historicamente, avaliar as pessoas e sua produtividade surgiu juntamente com as ideias de Taylor para quem, conforme item anterior já trabalhado, a ideia da eficiência foi introduzida na administração de pessoal; no entanto, medir, julgar a produtividade de máquinas é fácil; complexo é medir, comparar a produtividade humana, que possui características diversas difíceis de serem objetivadas e avaliadas (*Ibidem*). Mesmo com essa

---

<sup>85</sup> O artigo 179, item XIV da Constituição brasileira de 1824, afirma: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes”.

<sup>86</sup> Serviço Público aqui é entendido como todas as pessoas concursadas ou não que trabalham nos órgãos da administração direta ou indireta.

problemática, em muitos lugares até hoje desempenho associou-se somente à produtividade e à quantidade de trabalho.

A filosofia por trás desse tipo de política de avaliação estava assentada em uma visão de mundo estritamente industrial e empresarial que visava identificar quem trabalhava e quem não trabalhava, melhor dizendo, quem produzia e quem não produzia. A partir da década de vinte, com a escola das Relações Humanas e sua ênfase eminentemente humanista, a visão da avaliação de desempenho, como um artifício punitivo e controlador da produção, começa a ser nuançada. A visão do *homo economicus*, respondendo apenas aos planos de incentivos salariais foi substituída pelo *homo socialis*, que responde melhor a incentivos sociais e simbólicos. (BARBOSA, 1996, p.61)

Nessa fase, a avaliação por desempenho perde seu caráter de punição, deixando de identificar quem trabalha e quem não trabalha para medir as necessidades e realizações das organizações e dos indivíduos. Nesse tipo de avaliação, os funcionários da organização dariam o direcionamento das áreas onde o treinamento se faz necessário; se os critérios de seleção de pessoal estão adequados ou ainda se os funcionários estão nas funções certas. Mesmo que a avaliação – nessa concepção – seja concebida como um processo de orientação, na prática, continua causando atritos, insatisfações e frustrações (*Ibidem*).

O ataque mais famoso contra a avaliação de desempenho dos assalariados foi de Edward Deming, guru norte-americano dos programas de qualidade no Japão, que considerou esse sistema avaliativo negativo, uma das “sete doenças mortais”, devido à desmoralização causada aos empregados, desmobilizando o trabalho em equipe e inserindo a dimensão do medo.

Para aqueles que defendem a avaliação de desempenho, a questão se reduz a encontrar o melhor método de avaliação. Nesta perspectiva, toda a discussão sobre o assunto torna-se uma discussão formal, de como fazer, e não uma discussão substantiva, sobre se desempenho e mérito podem e devem ser medidos e avaliados e em que consistem. (BARBOSA, 1996, p.63)

Percebe-se que essa discussão traz à tona questões importantes e muito polêmicas a respeito do sentido e da importância dada ao indivíduo ou ao grupo. O que é mais importante: o indivíduo com seu desempenho e mérito pessoal, ou o grupo, que trabalha em conjunto? Na nossa sociedade, na maioria dos casos, a importância sempre é dada ao indivíduo, a partir da crença da sua produção e o seu sentimento empreendedor para a continuidade do processo de acumulação de capital.

Entende-se a meritocracia enquanto ideologia, valor globalizante, “o critério fundamental e considerado moralmente correto para toda e qualquer ordenação social,

principalmente no que diz respeito à posição socioeconômica das pessoas. Ou seja, [...] as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores” (*Ibidem*, p.68-69). Com isso, legitima-se a exclusão sob o argumento que para se romper com o clientelismo e o patrimonialismo, devemos classificar as pessoas pelo seu desempenho garantindo uma suposta igualdade de oportunidades para todos.

No Brasil, segundo a autora, o desempenho é entendido como o resultado de situações ambientais e circunstanciais que os indivíduos operam, pois o produto de cada um é fruto das suas condições históricas (posição social, deficiências estruturais do sistema brasileiro e idiosincrasias pessoais), ou seja, são únicas; portanto, não são plausíveis de medição.

A autora ainda acrescenta que devido a essa concepção “os governos, via-de-regra, suspendem sempre as promoções por mérito a título de economia, mandando uma mensagem clara do *status* dessa categoria no interior da sociedade brasileira, dificilmente se imiscui com a progressão por antigüidade”. A escolha pela meritocracia por parte dos governantes e/ou gestores públicos tem um claro conteúdo ideológico, no sentido de aclarar suas concepções de mundo e sociedade, assim como sua suspensão, que está ligada a questões políticas, sobretudo ao desgaste deste sujeito público perante a população.

A partir dessa legislação de caráter meritocrático, o governo de Germano Rigotto teve como propósito buscar mudanças administrativas que apontassem para um novo modelo de serviço público. Estas mudanças administrativas surgiram em fevereiro de 2005 através da assessoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)<sup>87</sup> contratada pelo PGQP para auxiliar o Estado a aumentar a sua arrecadação e diminuir suas despesas. Segundo notícia veiculada pelo sítio do Jornal *Zero Hora* do dia 20/06/2006:

As atividades se encerram no próximo mês [a assessoria ao Estado]. Apesar de ter garantido um aumento de R\$ 498 milhões em receita – superando a projeção inicial -, o consultor sustenta que a meta de corte de gastos, estipulada em R\$ 130 milhões até julho, não está sendo cumprida. Por conta das sugestões do INDG, o Estado

---

<sup>87</sup> O Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG surgiu como fundação ligada à faculdade de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, fundada por José Martins de Godoy e Vicente Falconi Campos. Atualmente, é uma empresa com 800 consultores que fatura R\$ 130 milhões/ano, onde os contratos com governos são geralmente bancados por fundações privadas. O INDG já atuou com os governos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, atuou também nas prefeituras de Porto Alegre e São Paulo. Seu Conselho administrativo é composto por Walter Fontana Filho (Presidente), Marcel Herrmann Telles (Vice-Presidente), José Martins de Godoy, Jorge Gerdau Johannpeter e Carlos Alberto da Veiga Sicupira. Conforme notícia veiculada no site do Jornal Zero hora de 04/02/2008 a empresa de Vicente Falconi a INDG foi contratada pelo Ministro do Planejamento do governo de Luis Inácio Lula da Silva, Paulo Bernanardo para implementar medidas para tentar melhorar a eficiência da máquina administrativa e tentar equilibrar as contas em 2009, devido o rombo de R\$ 40 bilhões provocado pelo fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF (Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a1756000.xml&template=3898.dwt&edition=9234&section=71> Acesso em: 20 out 2008).

teria economizado R\$ 49 milhões até fevereiro. De acordo com Falconi, os resultados poderiam ser melhores se houvesse “comprometimento” e “vontade” para resolver o desequilíbrio fiscal. Segundo ele, os envolvidos estão fazendo 50% do que poderia ser feito. – A situação de Minas era descontrolada, bem pior do que a do Rio Grande do Sul, e conseguimos zerar o déficit anual (de R\$ 2,4 bilhões). Não houve mágica, mas uma liderança forte que motivou os funcionários – argumentou Falconi. (Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora> Acesso em: 15 out 2008)

Conforme a Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP) do governo de Germano Rigotto, o aumento da eficiência na atuação dos órgãos de ponta do Estado e a gestação de uma nova cultura no serviço público, focada no cidadão, são as bases desse novo modelo (Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br> Acesso em: 10 out 2008). Com isso, o governo do estado formulou o Programa de Modernização da Gestão Pública. Este programa tinha como objetivo empresas em situação econômico-financeira desfavorável a um melhor desempenho, permitindo que a população acompanhasse e opinasse sobre os resultados da qualidade dos serviços. Esse processo teve continuidade com a eleição da então candidata Yeda Crusius<sup>88</sup> (PSDB-RS) para o governo do estado do Rio Grande do Sul em 2006.

Em seu Programa de governo, Yeda Crusius propõe a reformulação do Estado enquanto aparelho estatal administrativo, onde a implementação de mecanismos gerencialistas nas políticas sociais é fator obrigatório para a superação da crise. Percebe-se que, novamente, a crise é diagnosticada no estado; conseqüentemente é necessária a aplicação de propostas que venham a reformar este Estado. Estes mecanismos alinham-se com a concepção da Nova Gestão Pública e com a redefinição do papel do estado.

A composição do governo de Yeda Crusius é multipartidária devido à questão da governabilidade<sup>89</sup>: PSDB, PMDB, PP, PTB, PDT, PPS, PRONA, PSC, PL, Dem, PAN, PRTB, PHS, PTC e PT do B. O PSDB ficou com quatro secretarias de estado: Fazenda; Infra-estrutura e Logística; Meio Ambiente; e Justiça e Inclusão Social. O PMDB foi alocado em três secretarias de estado: Casa Civil; Habitação e Saneamento; e Saúde. O PP alocou-se em três secretarias também: Agricultura; Relações Institucionais; e Cultura. O PTB em duas: Administração; e Turismo. O PDT em duas também: Segurança; e Obras. E por fim, o PPS alocou-se em uma: Desenvolvimento.

---

<sup>88</sup> Seu governo compunha os seguintes partidos políticos: PMDB, PSDB, PFL, PPS, PPB, PTB e PDT. No pleito para o governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2006, no primeiro turno Yeda Crusius recebeu 2.037.923 votos (30,52%). No segundo turno Yeda Crusius recebeu 3.377.973 votos (51,54%) e Olívio Dutra (PT) recebeu 2.884.092 votos (44,01%).

<sup>89</sup> A governabilidade é um conceito utilizado nas Ciências Políticas para denominar condições do exercício do poder, a relação entre os poderes.

No primeiro turno, o partido da então candidata PSDB tinha se coligado apenas com pequenos partidos, ou seja, partidos sem muita expressividade no Rio Grande do Sul. Somente depois da ida para o segundo turno que a composição política cresceu. Esta composição é muito conflituosa, pois abrange diferentes posições político-partidárias, com diferentes projetos de sociedade.

Segundo Marengo, em entrevista para o Instituto *Humanitas* Unisinos, a dificuldade pela qual o governo estadual tem passado deve-se, principalmente, à composição do governo. Desde o seu início do mandato, o governo passou por episódios de rupturas de conflito<sup>90</sup>. Segundo Marengo essa situação deve-se ao fato da governadora montar um governo de coalizão com vários partidos estando no menor dentre eles. Nesse contexto, é necessário que o (a) líder do poder executivo estadual tenha uma grande capacidade de negociação e de flexibilidade (Disponível em: <[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=14664](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=14664) Acesso em: 10 jan 2009).

Em seu programa de governo, Yeda Crusius faz uma breve avaliação da área educacional no estado colocando que “os últimos governos estaduais fizeram pouco pela qualidade do ensino [...] os processos da avaliação da aprendizagem foram praticamente abandonados: em 2005 apenas uma avaliação-piloto foi feita em duas regiões<sup>91</sup> do estado” (2006, p.28). A atual governadora coloca que, para “cumprir objetivos e atingir metas estabelecidas para os diferentes níveis e modalidades de educação escolar dependem diretamente da modernização da gestão educacional [...]” (2006, p.31); para isso, apresenta as seguintes propostas em relação à gestão: consolidação de um sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento dos alunos do Ensino Fundamental e Médio; criação de um sistema de metas e indicadores de resultado e esforço; a melhoria da qualidade escolar, avançando na gestão democrática e na autonomia da escola, a qual deverá em contrapartida responsabilizar-se por seus resultados frente à comunidade.

A implementação das propostas do seu plano de governo geraram polêmicas que aqui serão descritas e analisadas, principalmente no campo educacional. Cada uma comporá os

---

<sup>90</sup> André Marengo, Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS refere-se ao episódio de Berfran Rosado (PPS), que seria indicado como secretário de planejamento e antes mesmo da posse não assumiu; ao conflito com o secretário de segurança Ênio Bacci (PDT) com a sua demissão, devido a impasses ideológicos e às derrotas na Assembleia Legislativa relacionadas a projetos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

<sup>91</sup> Referindo-se ao SAERS – 2005 nas cidades que compõe a 25ª Coordenadoria de Educação – CRE e a 32ª CRE, já citado anteriormente no projeto de Pesquisa.

itens posteriores do projeto, onde os dados dos programas e projetos implementados farão parte do mapeamento.

Na continuidade desta perspectiva de Estado, com a proposta de modernização da administração pública, em 2007 assume o governo do Estado do Rio Grande do Sul Yeda Crusius e Mariza Abreu assume a Secretaria de Educação. Yeda Crusius traz como proposta em seu Plano de governo “um novo jeito de governar”. Esse novo jeito seria materializado por meio da superação da crise das finanças públicas com estratégias que vão desde a adoção de “práticas mais modernas de gestão pública” até o “desenvolvimento econômico sustentável” com programas de racionalização de despesas.

Na continuidade de discussões e formulações de novos programas, o atual governo articulou-se com diferentes sujeitos sociais para a implementação das ideias apresentadas no Plano de governo e no desenvolvimento do mandato. Um desses importantes sujeitos seria a “PÓLO RS” (vide Anexo C) que compõe as organizações voltadas para o comércio, a indústria e a agricultura. Outro sujeito importante seria o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) que, desde o governo de Alceu Collares, mantém relações estreitas com o governo estadual, sendo intensificadas no governo de Germano Rigotto. O PGQP é uma organização que dissemina as ferramentas da qualidade total nas empresas e realiza assessorias nas instituições estatais para a instrumentalização e aplicação dessa filosofia.

A “PÓLO RS – Agência de Desenvolvimento” é uma organização não-governamental privada, sem fins lucrativos, que reúne empresas e entidades representativas de diferentes setores da economia do RS, como a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul – (FIERGS), a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul – (FECOMÉRCIO), a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul – (FCDL), a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae/RS). A PÓLO RS iniciou seus trabalhos no final de 1995 atuando como representante dos interesses empresariais no Estado, relacionando-se com organizações similares no mundo inteiro e contando com uma rede internacional de agentes virtuais (Disponível em: <<http://www.polors.com.br/> Acesso em: 10 abr 2008).

Representantes do PGQP e da PÓLO RS reuniam-se periodicamente num fórum desde 2004 para discutir propostas buscando reverter o quadro do “ciclo vicioso da crise” (Jornal *Zero Hora* em 21/07/2006), estas discussões originaram o Projeto O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica 2006-2020. Segundo estas entidades, o Estado do Rio Grande do Sul passa pela mesma crise fiscal do estado brasileiro iniciada na década de 1970,

onde se tem o entendimento que o Rio Grande do Sul gastou demais, além de sua receita. Este gasto no entendimento do empresariado gaúcho se deu a partir da implementação de políticas públicas, no entanto no entendimento dos movimentos sociais esta crise deve-se principalmente aos benefícios fiscais concedidos ao empresariado (Projeto O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica 2006-2020).

Segundo notícias veiculadas nos diferentes jornais do Estado<sup>92</sup>, essa suposta crise – que se arrasta por longos durante 35 anos no Estado do Rio Grande do Sul, o técnico responsável pela Agenda, o economista Erik Camarano<sup>93</sup> afirmou que “o consenso é de que o governo gaúcho terá de poupar recursos para poder voltar a investir, em 2020, 25% da receita corrente líquida. Só assim será possível sustentar uma taxa real de crescimento da economia de 4,6% ao ano” (Jornal *Zero Hora* em 21/07/2006). O resultado dessas discussões foi apresentado para os candidatos ao governo do Estado em 2006.

A partir do diálogo com a PÓLO RS e o PGQP e do Projeto “O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica do RS 2006/2020”, o atual governo formulou um Plano Plurianual (PPA), definindo metas que objetivavam enfrentar a crise fiscal do Rio Grande do Sul. Em ambos os programas, a educação é área central para o desenvolvimento das estratégias de cada organização, com isso a partir de maio de 2007 a Secretária Estadual de Educação Mariza Abreu foi convidada a participar de fóruns temáticos e integrar os grupos de trabalho para a reformulação da administração pública.

A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim, dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político. Estas preferências dependem do cálculo de custo/benefício de cada ator. O cálculo de custo/benefício é o cálculo das vantagens e desvantagens que cada ator tem em relação a cada alternativa proposta para solucionar um problema. Este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros. Envolve também elementos simbólicos, como prestígio; ou elementos

---

<sup>92</sup> Jornal *Zero Hora* em 21/07/2006 e 11/10/2006; *Correio do Povo* em 21/07/2006; em 26/07/2006; em 28/07/2006..

<sup>93</sup> É economista formado pela Universidade de São Paulo em 1990 (USP), tendo cursado doutorado em economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1996). Antes de integrar o gabinete da Governadora Yeda Crusius, como Secretário-Executivo das Câmaras Setoriais, foi economista-chefe da Agenda 2020, o movimento para o desenvolvimento de longo prazo no Rio Grande do Sul, conduzido conjuntamente pelo setor privado, o setor público e as ONGs do Estado. Foi também assessor econômico da FIERGS (1996-1999) e Diretor de Pesquisa e Informação da Pólo RS – Agência de Desenvolvimento (1999-2001) (Disponível em :[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_pessoa&Itemid=39&task=detalhe&id\\_cargo=1&id=77](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_pessoa&Itemid=39&task=detalhe&id_cargo=1&id=77) Acesso em: 15 dez 2008).

políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo. (RUA, 1998, p.07)

Neste sentido, na construção do Projeto “O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica do RS 2006/2020”, foram publicizadas as alternativas encontradas pelos participantes do fórum. Por meio delas, percebemos as preferências e as influências de cada sujeito, assim como o seu poder perante o fórum.

A partir dessas articulações, o governo apresentou seus programas para o período de 2007 – 2010, todos os eixos citados em seu plano de governo fazem parte dos “Programas Estruturantes”. Este grande Programa norteará as ações do governo junto com outras ações, abrangendo três dimensões: Desenvolvimento Econômico Sustentável, Finanças e Gestão Pública e Desenvolvimento Social. Cada uma dessas dimensões possui diferentes projetos em cada área.

No caso desta pesquisa, duas dimensões tornam-se mais importantes para o entendimento das políticas voltadas para a administração pública da educação: a de “Finanças e Gestão Pública”, relacionada com projetos voltados para a reestruturação da administração pública e a do ajuste fiscal e a de “Desenvolvimento Social”, relacionada com projetos voltados para os serviços oferecidos à comunidade. Do interior dessas duas dimensões, dois programas mostram-se mais relevantes: o conhecido como “Fazendo Mais com Menos” incorporado na dimensão “Finanças e Gestão Pública” e o “Boa Escola para Todos” inserido na dimensão “Desenvolvimento Social”, do qual trataremos mais adiante.

O projeto “Ajuste Fiscal” possui dois objetivos fundamentais: a busca do equilíbrio fiscal, permitindo ao Estado criar condições de garantir recursos para as políticas públicas; e a modernização dos processos de gestão, melhorando a produtividade com a racionalização de recursos. Diante destes objetivos, algumas medidas já foram traçadas: suspensão de novas despesas, redução de 30% dos gastos, melhor coordenação financeira do orçamento, construção de relatórios bimestrais de gastos, parceria com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e a rediscussão das dívidas.

Esta parceria iniciou juntamente com o início do mandato, quando o PGQP se responsabilizou pela modernização de processos e reestruturação administrativa, identificando as principais oportunidades para racionalização de despesas, melhorias de processos e otimização de estruturas organizacionais (PROJETO FAZENDO MAIS COM MENOS, 2007).

Para cumprir suas promessas eleitorais, a governadora Yeda Crusius no início de 2008 apresentou um Projeto de Lei à Assembleia Legislativa que autoriza o Poder Executivo

a contratar operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – para a execução do ajuste fiscal e estrutural do Estado. Esta autorização do poder legislativo estadual se deu por meio da Lei 12.915, de 27 de março de 2008 e da Lei 12.917, de 02 de abril de 2008. Estas leis fixam um limite máximo para empréstimo de US\$ 1,14 bilhão (um bilhão, cento e quarenta milhões de dólares dos Estados Unidos da América).

Em primeiro de agosto de 2008 o empréstimo<sup>94</sup> de US\$ 1,1 bilhão foi aprovado pelo BIRD. A notícia foi socializada com muita celebração do conjunto de secretariado da governadora. Uma videoconferência aproximou Porto Alegre de Washington, onde o conselho do BIRD aprovou a transação por unanimidade (*Jornal Zero Hora*, 01/08/2008). Segundo a notícia, os recursos seriam repassados diretamente aos credores, não podendo ir para o Executivo; o governo prevê que, com os valores economizados, o Estado poderá efetuar maiores investimentos. O contrato foi assinado no dia 01 de setembro de 2008.

Como contrapartida para o empréstimo, o BIRD exigiu questões já alinhadas com o governo. Dentre estas questões estariam: medidas para redução de gastos de custeio, gerenciamento matricial da despesa e da receita, modernização da gestão tributária, criação de fundos previdenciários para o funcionalismo público, capitalização do BANRISUL e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS).

Em meados de 2008, o governo já havia iniciado a efetivação da maioria das suas propostas, assim como as questões requeridas como contrapartida pelo BIRD, como a reestruturação administrativa, a capitalização do Banrisul e a Lei das OSCIPS. A reestruturação administrativa ficou a encargo do PGQP. A capitalização do Banrisul deu-se ainda em 2007, quando o banco teve suas ações preferenciais (sem direito a voto) vendidas no mercado internacional. Segundo a governadora, em notícia publicada no sítio do Estado do Rio Grande do Sul em 16 de agosto de 2007, os recursos obtidos por meio desta estratégia foram destinados para a criação dos fundos de reserva previdenciários que ajudarão no processo de equilíbrio financeiro do Estado (Disponível em: <<http://www.rs.gov.br> Acesso em: 15 dez 2008).

Já, em relação às OSCIPS, foi promulgada em 11 de janeiro de 2008 a Lei Nº12.901, regulamentada pelo Decreto Nº 45.541, de 13 de março de 2008. A lei referiu-se a tipologia

---

<sup>94</sup> Segundo notícia veiculada no *Jornal Zero Hora* (01/08/2008), o dinheiro virá em duas parcelas, o governo deixará para trás parte de uma dívida com juros de 12% a 18% ao ano e assumirá outra de prazo longo, de 30 anos, com taxas na casa de 3% ao ano. O problema é que o grosso dos débitos do Estado (de cerca de R\$ 37 bilhões) não entra na negociação. Hoje, de cada R\$ 100 que o Estado arrecada, R\$ 18 vão para o pagamento da dívida. Com os novos recursos, o governo espera ver a conta cair a R\$ 16 a cada R\$ 100.

das entidades que poderiam ser caracterizadas como uma OSCIP. Segundo essa Lei, uma OSCIP deve ter como objetivo a promoção de atividades voltadas para o interesse público como: assistência social; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; conservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação de sistemas alternativos de produção; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e, por fim, fomento ao esporte.

Esta Lei reafirmou a importância das parcerias público-privadas para a efetivação dos serviços públicos, permitindo sua abertura à esfera privada, sob o “rótulo” de interesse público. Já, o Decreto regulamentou e estruturou o funcionamento das Organizações da Sociedade Civil Interesse Público.

Segundo notícia publicada no sítio do governo do Estado do Rio Grande do Sul em 13 de março de 2008:

A governadora agradeceu à Assembléia Legislativa por ter aprovado a regulamentação das OSCIPs, “uma lei inovadora, que trouxe um novo patamar de relacionamento entre iniciativa privada, terceiro setor e poder público”. A regulamentação, conforme a governadora, é a seqüência organizada de um trabalho que começou no campo federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e que, no Estado, se iniciou graças à persistência do secretário Fernando Schüller. “Foi ele quem traçou o organograma e o cronograma de trabalho, fazendo com que o Rio Grande do Sul incorporasse um novo paradigma de gestão pública, mas com os olhos voltados para os novos tempos que vivemos”, avaliou Yeda. Conforme a governadora, no Rio Grande do Sul o futuro começa agora, “quando assinamos um ato que é fruto de um trabalho realizado durante mais de um ano, compreendido e apoiado pelos outros poderes e, principalmente, pela sociedade”. Yeda ressaltou que as OSCIPs são uma base institucional de Estado, não de governo. “E agora, solidificamos o ordenamento jurídico, com regras claras adaptadas aos mais modernos modelos do século 21”, acrescentou. (<http://www.rs.gov.br>). Acesso em: 15 dez. 2008).

Esta Legislação resulta da existência da proposta de um novo paradigma de gestão pública pautado pela esfera pública não-estatal. Considerada como modernizadora, a proposta das OSCIPs reitera o mito da ineficiência do setor público, efetiva o PDRAE do governo federal de 1995 e as políticas que deram continuidade a esse plano e legitima a cultura da racionalização, da competição, da produtividade e da qualidade.

A partir de maio de 2008, inicia no governo estadual um período de escândalos de corrupção. Segue a cronologia dos acontecimentos, conforme a mídia impressa e eletrônica.

- Em maio de 2008 a Justiça Federal abriu processo contra 40 pessoas do governo, esse caso ficou conhecido como o “caso das fraudes no Detran” (*Zero Hora; Correio do Povo; Folha On Line; O Estadão*). Ainda neste período o ex-

secretário de segurança Enio Bacci (PDT-RS) afirma na CPI do Detran na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que a governadora sabia das irregularidades no caso Detran desde o início de 2007 e nada fez, em contrapartida o governo negou (Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-a-cronologia-do-caso-yeda-crusius-no-rio-grande-do-sul,369726,0.htm> Acesso em: 12 mai 2009).

- Em junho de 2008, foi divulgada pelo vice-governador do Estado Paulo Afonso Feijó (DEM-RS) a gravação da conversa entre ele e o chefe da Casa Civil do período Cezar Busatto (PSDB-RS), admitindo que partidos aliados eram financiados por órgãos públicos. Essa gravação provocou a queda de Cezar Busatto, do secretário-geral de governo, Delson Martini, e do chefe do escritório do Rio Grande do Sul em Brasília, Marcelo Cavalcante (Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-a-cronologia-do-caso-yeda-crusius-no-rio-grande-do-sul,369726,0.htm> Acesso em: 12 jun 2009). Logo após essa divulgação, o PSOL e o PV protocolaram na Assembleia Legislativa do RS um pedido de *impeachment* da governadora Yeda Crusius, sob a acusação de improbidade administrativa, em seguida foi arquivado o pedido realizado pelo PSOL e PV.
- Em julho de 2008, o PSOL e o PV questionaram o Ministério Público em relação à compra da casa de Yeda Crusius. De acordo com os partidos, o custo de R\$ 750 mil não é compatível com os rendimentos da governadora e do marido, Carlos Crusius, que é professor. Neste mesmo período, foi apresentado o Relatório final da CPI do Detran, com a aprovação por nove votos a três, culpando as quarenta pessoas envolvidas com o governo e que já respondem a um processo na Justiça Federal, o relatório não cita a governadora e isenta os ex-secretários.
- Em agosto de 2008, o Tribunal de Contas do RS recebe como denúncia a representação do Ministério Público Especial que recomenda averiguar a compra da casa da governadora. Em dezembro, O Ministério Público arquivava a representação contra a governadora Yeda Crusius que apontava possíveis irregularidades na compra de sua casa. Em fevereiro de 2009 é encontrado em Brasília o corpo de Marcelo Cavalcante, ex- assessor da governadora.
- Em agosto de 2009, o presidente da Assembleia Legislativa defere e instala a

CPI da corrupção no Rio Grande do Sul. Trinta e nove deputados assinaram em meio a pressões de movimentos de protestos contra a governadora. Em julho a CUT, grêmios estudantis e diversos sindicatos de servidores públicos, dentre eles o CPERS/Sindicato, articularam-se e realizaram protestos reivindicando a revelação por parte do Ministério Público das informações de corrupção no governo gaúcho e da instalação pelos deputados estaduais de uma CPI para investigar o poder Executivo e o afastamento de Yeda Crusius do seu cargo. Um desses protestos foi realizado em frente à residência da governadora, onde cerca de mil pessoas estavam presentes. Durante a manifestação do Fórum de Servidores Públicos Estaduais (PSPE-RS) em frente à residência houve a discussão entre os manifestantes e a governadora, alguns deles foram detidos e outros processados por Yeda Crusius. Essa situação ficou conhecida pela mídia como “mais um constrangimento político do governo estadual” (Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-a-cronologia-do-caso-yeda-crusius-no-rio-grande-do-sul,369726,0.htm> Acesso em: 12 mai 2009).

Ainda em agosto de 2009,

[...] o Ministério Público Federal anunciou ação de improbidade administrativa contra a governadora do Rio Grande do Sul; seu marido, Carlos Crusius; a assessora do governo estadual Walna Menezes; o ex-secretário-geral de governo Delson Martini; o deputado federal José Otávio Germano (PP); os deputados estaduais Luiz Fernando Zachia (PMDB) e Frederico Antunes (PP); o presidente do Tribunal de Contas do Estado, João Luiz Vargas; e o tesoureiro da campanha do PSDB ao governo do Estado em 2006, Rubens Bordini. Yeda acusou os seis procuradores da República que pediram seu afastamento de terem armado um "circo político" e de extrapolarem suas funções". (Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,veja-a-cronologia-do-caso-yeda-crusius-no-rio-grande-do-sul,369726,0.htm> Acesso em: 12 mai 2009)

As páginas da ação de improbidade administrativa que o Ministério Público Federal moveu contra a governadora e mais oito pessoas acabaram na internet. A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul instalou ainda em agosto a CPI para apurar as suspeitas de corrupção no governo gaúcho. Diante desses acontecimentos, o governo sofreu tensionamentos políticos muito fortes.

Em setembro de 2009, foi anunciada a troca de alguns secretários do governo estadual (Casa Civil, Educação, de Governo, e de Relações Institucionais); na Secretaria de Educação, assume o diretor geral da Secretaria da Educação, Ervino Deon. Grande parte da mídia entendeu que essas mudanças foram realizadas principalmente em função do pleito a ser realizado em 2010 para o governo do estado.

Percebe-se que o histórico da administração pública brasileira e rio-grandense foi e é permeado por diferentes concepções de Estado e políticas públicas. A partir dessas concepções, implantaram-se diferentes políticas voltadas para a responsabilização ou não do Estado. Estado esse, ainda com características patrimonialistas muito fortes, não havendo a distinção clara entre o público e o privado. Além disso, toda a formação e efetivação do Estado brasileiro (com todo seu aparato governamental) foi tardio (somente a partir da década de 1930) e sem um projeto claro de nação, o que dificultou seu desenvolvimento.

Entende-se também que o campo da administração pública concebe como “modernização” a separação entre a administração e a política. Portanto, com concepção reiteram-se crenças que auxiliam a esfera privada, sendo funcionais para a disseminação da ideia de reforma do Estado e do aparelho estatal. Todavia, acreditamos que essa percepção é equivocada, pois a ação administrativa possui significado, direção e objetivo, portanto, não é simplesmente técnica. Quando Martins (2009) coloca o período de redemocratização como uma fase de “desmodernização” administrativa, desconsidera aspectos importantes no ato administrativo. No momento que acreditamos na neutralidade técnica, desconsideramos todas as outras questões que permeiam as relações políticas: ignoramos a dimensão da democracia, valor inerente num Estado de Direito.

### 3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, trataremos da gestão/administração educacional, enfocando dois paradigmas de gestão: a democrática e a gerencial. A partir das escolas da administração tratadas no capítulo anterior, deter-nos-emos nas suas influências para a gestão da educação e da escola. Juntamente com essas influências, apresentaremos as perspectivas políticas, econômicas e sociais envolvidas com cada paradigma em questão. Queremos chamar a atenção que para fins expositivos decidimos pela separação dos paradigmas de gestão educacional; é preciso relatar, porém, que ambos os movimentos (da gestão democrática e do gerencialismo) são concomitantes e fizeram/fazem parte do debate atual no campo educacional, constituindo-se numa arena de lutas, onde projetos diferenciados foram/são confrontados.

Inserida no âmbito da administração pública, o campo da administração pública da educação<sup>95</sup> participou igualmente de todos os movimentos descritos no capítulo anterior desde 1930, com a criação do Ministério da Educação. Segundo Félix (1989), “a Administração Escolar não constituiu um corpo teórico próprio, e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas da Administração de Empresas [...]” (p.71). Percebe-se, portanto, a aplicação das teorias da administração na operacionalização do processo educacional.

Vejamos como se dá essa relação e o desenvolvimento teórico da administração da educação no Brasil.

Esta relação entre administração empresarial e administração educacional é vista pelos teóricos da administração como uma simples decorrência do desenvolvimento de seus estudos, pois o arcabouço teórico da Administração de Empresas aplica-se à administração de todos os tipos de organizações. Muitos teóricos da administração escolar utilizaram as teorias da administração empresarial, “procurando alcançar um grau de ‘cientificidade’ necessária para comprovar a importância da Administração Escolar como orientação teórica capaz de assegurar o funcionamento satisfatório da organização escolar em correspondência às expectativas da sociedade” (FÉLIX, 1989, p.72).

O livro *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar* de José Querino Ribeiro é considerado um clássico da Administração Escolar no Brasil. Neste livro, escrito em 1938<sup>96</sup>, é

---

<sup>95</sup> Serão utilizados aqui os termos Administração pública da educação, Administração educacional e Administração escolar sem distinção conceitual.

<sup>96</sup> Neste ano, o livro teve somente circulação interna da USP, a sua publicação ocorreu somente em 1952.

feita uma adaptação da teoria de Fayol à realidade educacional. Segundo Paro (2007), José Querino Ribeiro apresenta um paradoxo, pois ele tem a convicção de que a administração escolar, “para bem realizar-se, deve fundamentar-se nos estudos de administração geral”(p.02). Ao mesmo tempo, ele acredita na:

[...] educação como formação do ser humano em sua integralidade de sujeito, de ser de vontade, autor de sua história, incompatível, portanto, com qualquer metodologia de ensino ou qualquer pedagogia que não leve em conta esse caráter ou que favoreça uma relação de dominação. (PARO, 2007, p.03)

Para Paro (2007), o fato de José Querino Ribeiro aplicar os princípios do fayolismo à realidade escolar é contraditória, pois Fayol construiu sua teoria baseado na realidade da empresa capitalista “cujos métodos e princípios são compatíveis com a dominação e com a negação da condição de sujeito dos que são por ela subsumidos”(Ibidem, p.03). Compreendendo a escola enquanto local de diálogo e contrária à dominação, não se pode aplicar – na instituição escolar – os mesmos princípios e métodos aplicados à empresa capitalista.

Sobre este paradoxo, Paro (2007) sugere a hipótese do estudo de José Querino Ribeiro ser utilizado tanto por administradores escolares conservadores quanto por administradores escolares progressistas. Os primeiros enfatizariam a fundamentação da administração escolar baseada na Teoria Geral da Administração, e os últimos defendendo o posicionamento da impossibilidade da aplicação dos métodos da empresa capitalista à escola, devido a sua essência democrática.

Portanto, para Paro (Ibidem) o trabalho de José Querino Ribeiro é relevante no entendimento da administração educacional, desde que se leve em consideração os limites impostos pela administração da empresa capitalista na aplicação da gestão escolar. Ainda, segundo o autor, a obra clássica “Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar” junto ao paradoxo apresentado por ela, traz uma reflexão em relação à formação de gestores escolares:

A ruptura do paradoxo em favor de uma concepção “empresarialista” acena para uma formação “técnica” específica, sobreposta, paralela ou em substituição à formação pedagógica, mas calcada nos princípios e métodos da empresa capitalista, com apelo “gerencial” e privilegiando as formas de controle do trabalho alheio em favor de um objetivo particular exterior aos grupos comandados. Por sua vez, a solução do paradoxo pela afirmação do caráter democrático e emancipador da educação, com fins antagônicos ao mando e à submissão inerentes à produção capitalista, labora na direção de uma formação de dirigentes escolares fundamentada no pedagógico e nas potencialidades da educação como prática democrática. (PARO, 2007, p.06)

Entendendo os limites impostos à obra, o pensamento da administração educacional historicamente reforçou e legitimou a relação entre Administração Escolar e Administração de Empresas, onde destacamos a sua função ideológica (FÉLIX, 1989). Na medida em que tratamos a administração escolar como técnica, omitimos sua relação com a estrutura econômica, política e social, ocultando a análise dos condicionantes da educação (*Ibidem*). O pensamento da administração educacional assemelha-se ao da trajetória da administração pública no Brasil, podendo ser dividida em quatro fases: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural (SANDER, 2007). Vejamos cada uma dessas fases.

A fase organizacional iniciou no século XX, desde a Primeira Guerra Mundial até a Revolução de 1930. Esta fase foi de efervescência no âmbito político e intelectual. Este destaque corporificou-se com a fundação em 1924 da Associação Brasileira de Educação – ABE e com o lançamento em 1932 do manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Segundo Sander (2007), “a pedagogia tradicional daria crescente espaço à pedagogia nova, que desembocaria na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961” (p.28).

No campo educacional iniciaram debates em relação à nova pedagogia, às novas metodologias, refletindo sobre a expansão e a qualidade da educação pública. Neste período, o Estado Novo implementa a tecnocracia na organização da administração pública, predominando quadros técnicos na aplicação de soluções racionais para resolver os problemas organizacionais do país extremamente patrimonialista. Neste enfoque os aspectos políticos, humanos e éticos ocupavam um papel secundário.

Segundo Sander (2007), a pedagogia é chamada para das respostas técnicas aos problemas cotidianos das instituições e sistemas de ensino, já o pragmatismo influência de doutrinas norte-americanas de William James (1909) e John Dewey (1916) traz para a administração da educação “o valor das orientações pedagógicas em termos de satisfação e utilidade prática” (*Ibidem*, p.29).

Este enfoque não conseguiu romper com o enfoque jurídico, “essencialmente normativo e estreitamente vinculado à tradição do direito administrativo romano, interpretado de acordo com o código napoleônico” (SANDER, 2007, p. 18). Esta fase organizacional fundamenta-se nos princípios da Administração clássica. Uma das falácias da tecnoburocracia desta fase seria a separação entre administração e política. Surgem neste período os trabalhos no campo da gestão da educação de Anísio Teixeira (1935; 1956), Lourenço Filho (1941), José Querino Ribeiro (1938; 1952; 1978) e de Carneiro Leão (1939). Com isso, foi formado o primeiro grupo de estudiosos da administração escolar no Brasil.

A fase comportamental iniciou junto à Segunda Guerra Mundial, apresentou-se no Brasil pela reação internacional contra os princípios da escola clássica de administração, resgatando a dimensão humana. Este movimento psicossociológico das relações humanas se deu a partir dos estudos de Elton Mayo. As bases da administração pautaram-se na conduta humana, com os estudos de psicologia e sociologia de caráter funcionalista<sup>97</sup>.

Este enfoque foi mais utilizado na administração empresarial, enfrentando dificuldades no Brasil devido à tradição burocrática do serviço público brasileiro, sua aplicação foi reduzida no campo da educação. Um trabalho clássico realizado a partir deste enfoque no campo da administração educacional foi de Myrtes Alonso (1976) “O papel do diretor na administração escolar”. Os trabalhos dessa fase comportamental inseriram os conceitos funcionalistas e os instrumentos da teoria dos sistemas na educação (*Ibidem*).

A crescente consciência da necessidade da adequação política e cultural da teoria administrativa prepararia o caminho para uma nova etapa da história do pensamento administrativo, baseada nas contribuições conceituais e analíticas das ciências sociais aplicadas. (SANDER, 2007, p.42)

Nesse sentido, no campo da administração educacional surge a perspectiva fenomenológica, concebendo a administração da educação como um ato pedagógico, ou seja, aproxima-se a gestão da educação do fenômeno educacional (*Ibidem*).

A fase desenvolvimentista surge com o movimento de reconstrução dos países no período do pós-guerra, principalmente nos EUA<sup>98</sup> e em países aliados. Este enfoque se deu, no campo da administração educacional, no movimento internacional da economia da educação, como a teoria do capital humano desenvolvida pelo economista norte-americano Theodore Schultz, Prêmio Nobel em 1979.

Esta concepção economicista baseava-se na relação investimento no ser humano e retorno individual e social para o país. No Brasil, esta lógica caracterizou-se a partir da década de 1950 com a planificação da educação. Segundo Sander (2007), isso se deve ao impulso dado pelas agências de assistência técnica e financeira dos países desenvolvidos; pela

---

<sup>97</sup> Teoria sociológica construída por Émile Durkheim em 1893 na França. Mais detalhe ver MEKSENAS, Paulo. **Aprendendo sociologia**: a paixão de conhecer a vida. 9. ed. SP: Edições Loyola, 2005.

<sup>98</sup> O Plano Marshall conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário do Estado dos Estados Unidos, George Marshall. O plano de reconstrução foi desenvolvido em um encontro dos Estados europeus participantes em julho de 1947. A União Soviética e os países da Europa Oriental foram convidados, mas Josef Stalin viu o plano como uma ameaça e não permitiu a participação de nenhum país sob o controle soviético ([http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano\\_marshall](http://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_marshall) acessado 07/11/2008).

Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO); pela Ciência e a Cultura; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); Organização dos Estados Americanos (OEA) e pelo Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES).

Os Ministérios do Planejamento de diversos países construíram planos anuais, trienais, quinquenais e decenais para o desenvolvimento econômico; em seu interior, os planos setoriais de educação (*Ibidem*). Essa concebida como fator estratégico para o desenvolvimento dos países, visando à efetivação da industrialização. O pensamento educacional era voltado para o mercado de trabalho; a produtividade e a eficiência eram preocupações centrais para o desenvolvimento pedagógico.

Segundo o autor, houve um aumento no investimento público em educação com o crescimento dos sistemas de ensino em relação a escolas, universidades, matrículas. No entanto, na década de 1970 os investimentos não alcançam os resultados almejados de crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, gerando um pessimismo. Surge a necessidade de rever o papel da educação (SANDER, 2007).

A fase sociocultural foi concebida a partir de “contribuições conceituais e analíticas das Ciências Sociais Aplicadas, mais afinadas com a cultura brasileira e latino-americana” (SANDER, 2007, p.49). O esforço intelectual mais expressivo nesta fase no campo da ciência social latino-americana foi a teoria da dependência arraigado na CEPAL.

Na educação, destaca-se o pensamento crítico de Paulo Freire (1989), “que reconstruiu na teoria pedagógica as relações de dominação e os ideais de libertação que a teoria da dependência postulava no âmbito das relações econômicas e políticas internacionais” (SANDER, 2007, p.49). Na administração pública brasileira, passa-se a adotar posições que levam em conta os limites impostos pela realidade econômica, política e cultural do país<sup>99</sup>.

O autor afirma que as práticas de administração da educação refletem as mesmas inadequações políticas e culturais que caracterizaram a administração pública. Com isso, a partir da década de 1960, educadores progressistas começam a ensaiar enfoques sociológicos e antropológicos de caráter interdisciplinar para o campo da administração da educação.

Para Sander (2007), a administração da educação na contemporaneidade consolidou-se, deslocando a discussão teórica para a dimensão sócio-histórica de inspiração marxista. O autor ao examinar os primeiros números da *Revista Brasileira de Administração da Educação*

---

<sup>99</sup> Sander (2007) afirma que, para Guerreiro Ramos (1956), a função administrativa é fundamentalmente sociológica, para Celso Furtado (1965) a função administrativa é fundamentalmente política; para Nelson Mello e Souza (1963), a função administrativa é fundamentalmente sociopolítica.

da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), destaca cinco artigos que fazem esta discussão teórica com base em “conceitos da teoria crítica, da contradição dialética, totalidade multidimensional e construção social” (SANDER, 2007, p.63).

Os artigos seriam de Miguel Arroyo (1983), colocando a administração educacional como processo político em oposição ao processo tecnocrático. Lauro Carlos Wittmann (1983), por sua vez, propõe, no campo da administração da educação, a prática social transformadora. Gaudêncio Frigotto (1984) apresenta o paradigma do ato educativo como prática política em oposição à educação como um fator econômico e Carlos Roberto Jamil Cury (1983; 1985) e Moacir Gadotti (1983) defendem um paradigma da administração da educação como um processo democrático linha que se opõe à da administração burocrática.

Nos próximos itens, discutiremos dois paradigmas da gestão educacional: a gestão democrática da educação e a pautada pelo gerencialismo. Esses dois paradigmas expandiram-se principalmente a partir da década de 1990, possuindo diferentes autores/pesquisadores que publicam, analisam, enfim, argumentam sistematicamente em defesa de ambos.

### **3.1 A gestão democrática da educação: um campo de disputa**

No início da década de 1980, a perspectiva da gestão democrática da educação – com a adoção da dimensão da participação para uma escola pública de qualidade que atendesse às necessidades da sociedade – avançaram, principalmente, com os estudos de diferentes autores (FÉLIX, 1984; PARO, 1986; KUENZER, 1984).

Para Paro (2003):

A possibilidade de uma administração democrática no sentido de sua articulação, na forma e no conteúdo, com os interesses da sociedade como um todo, tem a ver com os fins e a natureza da coisa administrada. No caso da Administração Escolar, sua especificidade deriva, pois: a) dos objetivos que se buscam alcançar com a escola; b) da natureza do processo que envolve essa busca. Esses dois aspectos não estão de modo nenhum desvinculados um do outro. A apropriação do saber e o desenvolvimento da consciência crítica, como objetivos de uma educação transformadora, determinam, (...) a própria natureza peculiar do processo pedagógico escolar; ou seja, esse processo não se constitui em mera diferenciação do processo de produção material que tem lugar na empresa, mas deriva sua especificidade de objetivos (educacionais) peculiares, objetivos estes articulados com os interesses sociais mais amplos e que são, por isso, antagônicos aos objetivos de dominação subjacentes à atividade produtiva capitalista. (PARO, 2003, p.151)

Reconhecendo a gestão democrática da educação como um princípio da Constituição Federal de 1988, Mendonça (2000) faz uma breve reflexão a respeito do histórico da administração educacional: num primeiro momento temos a influência tecnicista, com a preocupação da eficiência e a racionalidade econômica no campo educacional; num segundo, os objetivos educacionais voltados para o lado psicossocial da escola; por último, temos a busca pela efetividade política, manifestada na redemocratização do país<sup>42</sup>. Com isso, a gestão democrática da educação foi resultado do caminho percorrido pelos diferentes enfoques e ganhou corpo nas últimas décadas surgindo como um contraponto à ênfase organizacional baseada nos princípios da gerência científica com a sua divisão pormenorizada do trabalho (na lógica de Taylor e Fayol). Portanto, a gestão democrática da educação tem como meta primeira superar práticas administrativas entendidas como neutras, até por que, como já vimos essas práticas expressam formas conscientes ou não de engajamento com alguma ideia (DOURADO, 1998; FÉLIX, 1989).

A gestão democrática da educação defende a implementação de mecanismos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, sendo sustentada: pela eleição para diretor junto com a sua formação continuada; pela atuação efetiva do Conselho Escolar junto com a formação dos conselheiros escolares; pela autonomia escolar, onde cada escola poderá atender as necessidades de sua comunidade escolar.

Freitas (2003) afirma ainda que a gestão democrática da educação tem, além da sua natureza processual, sua inconstância devido à sua historicidade, possuindo movimentos de mudança-permanência; desenvolvimento-estagnação; estabilidade-instabilidade. Conforme a autora, a gestão vista dessa maneira se dá por meio de aprendizado e luta política: o aprendizado desse processo aponta para o desenvolvimento pessoal e social mediante a aquisição de valores para a continuidade do processo; a luta política indica a produção e reprodução do poder, garantindo a concretização dos direitos e deveres de cidadania na construção de uma autonomia que gere sujeitos coletivos e instituições comprometidas com a transformação social. Por isso, a gestão democrática da educação não está somente na adoção dos mecanismos apresentados anteriormente, e sim como Mendonça (2000) coloca: na

---

<sup>42</sup> “Um movimento social muito importante na luta em prol da gestão democrática 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. [...] O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília no dia 09 de abril de 1987, por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. Seguindo a tradição dos educadores brasileiros desde a década de 1930, 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, pela redemocratização da educação, acompanhando o movimento de abertura política do país” (AMARAL, 2006, p.62).

interação orgânica desses procedimentos na forma de uma política pública de educação que envolva a reorganização da estrutura dos níveis centrais dos sistemas de ensino ampliando a participação de todos os envolvidos no processo educativo.

No Brasil, a busca pela democratização dos espaços públicos foi um processo conturbado, pois diferentes interesses estavam em jogo. De um lado, interesses patrimoniais, e de outros interesses da sociedade civil na participação da gestão das instituições públicas e na busca pela qualidade de ensino.

[...] durante o momento de transição para o processo de democratização do país, a temática referente à qualidade de ensino passa a ser ligada à luta para obtenção da cidadania, que se expressa, de modo mais concreto, na garantia do padrão de qualidade educacional, definida como um dos princípios básicos da Constituição de 1988. Assim, a educação para a cidadania passa a ser meta visada e engloba, tanto o projeto político da sociedade, quanto o projeto pessoal dos indivíduos envolvidos na educação. A escola é, então, entendida como lócus da interface do projeto político da sociedade, com os projetos pessoais que incluem, necessariamente, a formação de cidadãos autônomos, e conscientes de seus direitos e deveres. (OLIVEIRA, 1997, p.100)

Assim como no Brasil, no Rio Grande do Sul este movimento não foi diferente. A partir da década de 1970, a busca pela democratização da gestão das escolas públicas e a qualidade educacional se iniciou por meio dos debates estimulados pelo CPERS/Sindicato; da mesma forma, teve uma trajetória de muitos embates<sup>100</sup>.

Em 1980 na época do governo de José Augusto Amaral de Souza, houve uma greve dos professores estaduais que culminou em um acordo, chamado de “Acordo 80”. Neste acordo, os professores da rede estadual conseguiram instituir uma Comissão mista para discutir suas reivindicações<sup>101</sup> com o governo estadual. Nestas reivindicações constava a realização da eleição para a escolha do diretor. No primeiro ano de discussão da Comissão Mista, o magistério defendeu a eleição uninominal dos diretores somente com a participação dos professores, no ano seguinte modificou o seu posicionamento aceitando a proposta do governo da lista tríplice, com a participação dos segmentos da comunidade escolar na eleição, “ainda que com 1/3 dos votos” (BULHÕES; ABREU, 1992, p.46).

Em 1985, o magistério gaúcho realizou novamente uma greve com amplo apoio da comunidade escolar, assegurando suas reivindicações por meio da aprovação da Lei 8.025,

---

<sup>100</sup> Mais detalhes ver AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. PPGEdU/UFRGS: Porto Alegre, 2006 (Dissertação de Mestrado).

<sup>101</sup> Estas reivindicações seriam: a eleição para diretor, o cumprimento dos 2,5 salários mínimos de vencimento básico, o reajuste semestral, a instituição do 13º salário, e o investimento dos 25% do orçamento do estado para a Educação (AMARAL, 2006).

que dispunha sobre a eleição para diretor e da Lei 8.026, que tratava das vantagens do Magistério Público Estadual. 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; a Secretaria de Educação nomeava um deles.

Em 1988-1989, houve as discussões para a Constituinte Estadual, para o qual atuou, de forma significativa, na articulação da discussão para a construção da Lei, o Fórum Gaúcho em Defesa da Escola Pública (FGDEP). A Constituinte Estadual funcionou com a mesma dinâmica da Constituinte Federal, ou seja, escutando e realizando debates com os diferentes setores vinculados à educação. “As pautas nacionais foram recolocadas na discussão estadual, havendo consenso das entidades sobre a maioria das questões (LUCÉ, 2006) [entrevista].

Através das pressões realizadas pelas entidades vinculadas à educação (CPERS/Sindicato, ACPM/Federação, UGES) a favor 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. Esta lei regulamentava a eleição de diretores nas escolas públicas estaduais: 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.

Essa modificação em relação à Lei anterior – da eleição por meio de chapas – conferiu maior grau de abertura democrática na escola. A Lei 9.232/91, que regulamentava e instituía os Conselhos Escolares, também demonstrou esta abertura: “os Conselhos Escolares terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadoras constituindo-se no órgão máximo de discussão ao nível de escola” (Art.2º). 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” (WERLE, 2003, p.12), importantes para a constituição de uma sociedade mais justa.

Em 1991 assume o governo estadual Alceu Collares<sup>102</sup>(1991 – 1994). No final deste mesmo ano, deveria ocorrer a eleição para diretor. Em 5 de junho de 1991, instituiu-se a Lei 9.263, alterando a anterior em alguns aspectos: a eleição continuava a ser direta, porém sem chapas.

Diante de um impasse entre a Secretaria de Educação e os diretores das escolas estaduais, o governador do estado arguiu a inconstitucionalidade das Leis 9.233/91 e 9.263/91. Segundo ele, “essas leis seriam inconstitucionais porque subtraíam ao chefe do

---

<sup>102</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).

Poder Executivo a competência que lhe é própria, por meio da C.F, Art.84, II e XXV, de escolher as pessoas de confiança para os cargos mencionados” (AMARAL, 2006, p.114).

Estando a ação para ser julgada, os cargos para a direção nas escolas foram efetivados por meio de indicações de pessoas que passaram a ser conhecidas como “interventores”. Somente em 1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo publicado oficialmente como precedente em 2001.

Com esse acontecimento de introdução de interventores nas escolas estaduais, a rede estadual de ensino do RS retrocedeu o processo de gestão democrática da educação, voltando a um período autoritário: o dirigente escolar, via-de-regra, não tinha identificação com a escola. Segundo Souza e Faria (1994), “[...] tal medida repressora trouxe implicações como atitudes de resistência e descomprometimento em relação aos profissionais que assumiram a tarefa de administrar as escolas” (p.16).

Diante da busca da gestão democrática, os setores da sociedade continuavam a reivindicar a abertura dos espaços públicos e em 1995, foi implantada a Lei 10.576/95 que dispunha sobre a Gestão Democrática do Ensino Público. Mesmo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade do governo de Alceu Collares, não houve impedimento para a volta da eleição para diretor. Principalmente pela utilização de um dispositivo utilizado na Lei 10.576/95 em seu Artigo 7º, onde foi empregado o termo “indicar” ao invés de eleger.

A 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 (AMARAL, 2006, p.115).

Divergindo desse posicionamento, o governo que iniciou de 1999 até 2002 no Estado do Rio Grande do Sul (governo de Olívio Dutra), apresentou uma proposta diferenciada desencadeando o processo denominado “Constituinte Escolar”. Conforme este governo, o processo Constituinte foi de intensa discussão das comunidades escolares, urbanas e rurais na construção coletiva de propostas para a política educacional.

Mesmo com estas propostas, os embates entre a Secretaria de Educação e o CPERS/Sindicato permaneceram durante todo o governo de Olívio Dutra. Greves aconteceram, assim como disputas públicas na imprensa e negociações<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Mais detalhes 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

No início desse governo, foi instituído um grupo de estudos ou Comissão Paritária, para a reformulação do texto legal para a Lei de Gestão Democrática (Lei 10.576/95), composta pela União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas (UGES), pela Associação dos Círculos de Pais e Mestres do Estrado do RS (ACPM), Federação, pelo Centro dos professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato) e por representantes da Secretaria de Educação. Esta Comissão Paritária reuniu-se concomitantemente com o processo da Constituinte Escolar. Todo o processo de discussão aconteceu em meio a muitos embates internos e na Assembleia Legislativa.

As discussões da Comissão Paritária foi a base para a formulação dos Projetos de Lei 172/99 e 171/01. Somente em 2000, depois de muitas resistências, promulgou-se a Lei 11.695/01, alterando alguns pontos da lei anterior como: a adoção do curso de qualificação para os diretores eleitos, a retirada de prêmios de produtividade docente e a retirada da avaliação externa das escolas.

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 omissões são materializadas pela: continuidade do Círculo de Pais e Mestres (CPM) como Unidade Executora<sup>104</sup> das escolas da rede estadual de ensino; pela instituição do voto universal<sup>105</sup> na eleição para diretor; na continuação dos cargos para vice-diretor, assim como toda a equipe diretiva serem escolhidas como cargo de confiança, não como uma chapa; na ininterrupção da avaliação externa com base no Padrão Referencial de Currículo<sup>106</sup>; pela não-retirada do termo “relativo” no que diz respeito à autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas da rede estadual de ensino; por fim, na dificuldade por parte do poder legislativo estadual em aceitar as diretrizes convencionadas por meio da democracia participativa, devido à desconsideração das discussões realizadas nas Comissões Paritárias para a formulação do texto legal da Lei 10.576/95 e da Lei 11.695/01.

Estas lacunas/omissões são polêmicas, principalmente pelos embates ocorridos na Assembleia Legislativa. No entanto, como a gestão democrática é um processo, a sua continuidade e discussão são imprescindíveis para a construção da qualidade na educação.

---

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

<sup>104</sup> É uma organização social de direito privado, sem fins lucrativos, 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>105</sup> 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 (AMARAL, 2006).

<sup>106</sup> O Padrão Referencial de Currículo foi um programa do governo de Antônio Britto. Este programa foi uma iniciativa de padronização do currículo escolar na rede estadual de ensino.

Entendemos por qualidade:

[...] um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento de variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos. Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula [...]. (DOURADO, OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.09)

Ou seja, a qualidade não pode ser padronizável, e a gestão democrática mostra-se nesse sentido, essencial para o desenvolvimento do debate e do comprometimento de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo. Conforme os autores, a qualidade se dá por meio das relações vivenciadas na escola e na sala de aula. A qualidade não pode ser vista apenas como insumos ou resultados plausíveis de regulação, ela deve ser vista a partir da formação histórico-cultural dos sujeitos objetivando o resgate dos mesmos a partir de políticas públicas que incentivem a inclusão (*Ibidem*).

Entendendo a qualidade dessa maneira, passamos a trabalhar na perspectiva da “contra-regulação” proposta por Freitas (2005). Essa “contra-regulação” advém da decisão de mudança, e essa decisão só pode ser tomada por meio de um processo dialético de conscientização.

[...] nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema. E é nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores com o fim de criar condições para a contra-regulação. (FREITAS, 2005, p. 914)

Mas, afinal, o que entendemos por contra-regulação?

Segundo o autor:

Contra-regulação é resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. Contraregulação não é a mera obstrução ou um movimento de “fechar as fronteiras da escola” com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público. (FREITAS, 2005, p. 912)

Para o autor, a contra-regulação é a construção conjunta de diretrizes que articulam uma nova proposta solidificada na comunidade escolar, com o compromisso cidadão dos sujeitos envolvidos, sempre visando ao atendimento mais qualificado possível ao público. Essa construção defende o processo gerado no interior das instituições escolares, gerando a produção da contra-hegemonia na construção de uma nova ordem, estimulando a participação efetiva da comunidade envolvida na transformação das relações da coisa pública.

Nas condições modernas, argumenta Gramsci, uma classe mantém seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças que Gramsci chama de bloco histórico (PORTELLI, 1978). Este bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e idéias. (BOTTOMORE, 2001, p.177)

Acreditamos que a gestão democrática é, sobretudo, um processo de estímulo à construção de uma nova lógica, de uma contra-regulação que sustentará novas formas de relações sociais, a fim de radicalizar a democracia. Com a participação de todos os envolvidos, essa nova lógica se sustentará e passará a se contrapor a atual hegemonia.

### 3.2 O gerencialismo na educação

Mesmo com o aprofundamento teórico dos educadores progressistas e toda articulação em movimentos de discussão e reivindicação por uma educação pública universal e de qualidade na década de 1980 e 1990<sup>107</sup>, aconteceram dois momentos de debate na área da gestão educacional no poder legislativo brasileiro. Foi também nesse período que as

---

<sup>107</sup> Alguns desses movimentos seriam: o ressurgimento da UNE – União Nacional dos Estudantes; o início das reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC em 1974 em Recife; a realização em 1975 de um seminário na UNICAMP para discutir o autoritarismo na América Latina; a realização novamente na UNICAMP, em 1978, do I Seminário Brasileiro de Educação, com a realização de uma segunda edição dois anos depois, o II Seminário Brasileiro de Educação, que, então, transformou-se em Conferência Brasileira de Educação; a IV Conferência Brasileira de Educação em setembro de 1986 em Goiânia, evento no qual se construíram propostas para a nova Constituição Federal que ficaram conhecidas como “Carta de Goiânia” (GHIRALDELLI JR., 1994); o surgimento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP em 1986, composto por diversas entidades vinculadas à educação pública para a elaboração da Constituição Federal e depois para a discussão da LDBEN de 1996; dentre outros. Mais detalhes ver: AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: PPGEdU/UFRGS, 2006 (Dissertação de Mestrado).

concepções da “Nova Gestão Pública” inseriram-se na agenda educacional brasileira, sendo efetivada no início da segunda metade da década de 1990 com o PDRAE.

O primeiro momento de debate no poder legislativo foi por meio de um Simpósio realizado em setembro de 1990 no Senado Federal discutindo questões como qualidade e equidade, com a apresentação de algumas experiências inovadoras na gestão escolar em busca da eficácia. O segundo momento foi a realização de um Seminário em novembro de 1991 promovido pelo IPEA que discutiu a qualidade a eficiência e a equidade na Educação Básica. Este último evento foi um debate mais abrangente, que discutiu as políticas e as estratégias governamentais em relação a gestão dos sistemas de ensino e as possíveis fontes de financiamento para a educação.

A partir desta concepção, insere-se a ideia 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).

Já na década de 1980, os Círculos de Controle da Qualidade (CCQ's) ou a Gestão da Qualidade Total (GQT) ou ainda o Círculo da Qualidade Total (CQT) foram difundidos nas empresas privadas brasileira, primeiramente, por meio dos programas de gestão pela qualidade total, como alternativas desencadeadoras da gestão participativa. Vicente Falconi é um dos principais consultores brasileiros disseminadores dessa filosofia administrativa tanto na iniciativa privada quando no serviço público. Falconi foi consultor de empresas mineiras e gaúchas, como também dos governos estaduais e municipais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

O CCQ traz um discurso salvacionista, utilizando o envolvimento e adesão de todos na busca pela qualidade e produtividade. O CCQ descentra as responsabilidades para níveis inferiores, essa estratégia ocorre simultaneamente a centralização do controle. Esse método gerencial embora vise o envolvimento de todos os sujeitos, continua fragmentando a mão-de-obra, padronizando os processos, sofisticando o controle, aumentando a intensidade do trabalho e expropriando o saber com a diminuição da sua autonomia, cooptando inclusive sua força laboral (OLIVEIRA, 1997).

Segundo Oliveira (1997),

[...] essas duas forças agem de forma complementar: uma se dá na horizontal, onde a disciplina é obtida pelo envolvimento dos trabalhadores a um grupo, célula ou ‘CQT’ e a outra, na vertical, onde o controle é estabelecido pelo uso de um eficaz sistema de informação da gerência. A integração desses sistemas permite que se tenha um controle constante, com o emprego de um mínimo de supervisores. (p.62)

Além do controle baseado numa metodologia quantitativa com números e índices que expressam conteúdos e significados das ações humanas por meio de grupos homogêneos que buscam melhor qualidade e baixos custos, outros procedimentos operacionais são utilizados, como: o ciclo de planejamento PDCA (discutido no capítulo anterior); o 5W2H, respondendo a questões: *What* (O que?), *Who* (Quem?), *When* (Quando?) *Why* (Por que?), *Where* (Onde?), *How* (Como?), *How much* (Quanto?) para a construção do plano de ação; a técnica dos 5S que visa o estímulo à percepção da importância do ambiente de trabalho, cada “S” deriva das letras iniciais de 5 palavras em inglês traduzidas para o japonês: *sorting/seiton* (senso de organização) – *sweeping/seisoh* (senso de limpeza) – *sanitizing/seiktsu* (senso de higiene) – *self-discipline/skitsuk* (senso de auto-disciplina) – *structuring/seiri* (senso de ordenação).

Diante de todo esse arcabouço metodológico e salvacionista, o CCQ foi introduzido na educação brasileira como uma solução para a situação do fracasso escolar no final da década de 1990, assim como os diferentes instrumentos gerencialistas, em diferentes redes públicas de ensino<sup>108</sup>. Como uma analogia ao setor empresarial, muitas escolas aderiram a esse tipo de filosofia legitimando a acumulação do capital nas escolas, disseminando a desigualdade social e o discurso da qualidade. Investigando a implantação da “Qualidade Total” em uma escola da Rede Estadual de Ensino de Minas Gerais, Maria Auxiliadora Monteiro Oliveira (1997), em sua pesquisa de doutorado, comprova que a transferência do CCQ para a educação se deu da mesma forma como ela é utilizada na empresa, não tendo nenhum tipo de adaptação; nesse sentido, a escola é uma empresa.

Segundo a pesquisa, de maneira geral, “no âmbito educacional, a Qualidade Total é implantada ‘*top-down*’, de forma, portanto, verticalizada e autoritária. Isto talvez se explique, porque na escola não são usados ‘círculos de controle de qualidade’” (OLIVEIRA, 1997, p.90). Mesmo não utilizando exatamente os Círculos de Controle de Qualidade como é utilizado nas empresas, esse pacote metodológico consegue garantir a legitimação dos seus princípios entre professores – especialistas – funcionários.

---

<sup>108</sup> Como exemplos da inserção dessa filosofia temos as redes estaduais do norte, nordeste e centro-oeste brasileiro com os programas do FUNDESCOLA, principalmente com a técnica do Planejamento gerencial desenvolvido pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); temos a rede estadual de ensino de Minas Gerais com o Programa Pró Qualidade, entre outros.

Na perspectiva do CCQ, as escolas precisam aportar capital e conhecimentos para a melhoria da sua qualidade. Aqui o conhecimento é entendido “como assimilação de princípios psicossociais e de certas técnicas e ferramentas, de forma bastante pragmática e mecânica, sem grandes envolvimento intelectuais” (OLIVEIRA, 1997, p.02)

Segundo a pesquisa de Oliveira (1997), o consultor do programa de “Qualidade Total” explica que o aporte de capital é conseguido por meio de parcerias com as empresas visando melhorias físicas, e o aporte de conhecimentos é conseguido por meio de treinamentos, que conscientizam sobre a missão da escola e sobre a importância de “vestir a camiseta” da escola, para todos assimilarem os princípios do CCQ.

A intensa busca pela dita “excelência” por parte das escolas, dentro desses paradigmas, naturaliza a sociedade do capital com a exclusão social e com a histórica dicotomia escolar. Enquanto valores de competição, mensuração, rentabilidade são acirrados, uns serão efetivados como melhores, outros como piores; os melhores tomarão decisões, os piores executarão essas decisões.

Essa disparidade é verificada pelas propostas de aceleração da aprendizagem, onde há a criação de turmas aceleradas, nas quais os alunos possuem um currículo mínimo (e muitas vezes superficial) em um programa intensivo, sendo promovidos para as séries posteriores. Com isso, o problema do fracasso escolar resolve-se (OLIVEIRA, 1997), mesmo que com perda na qualidade social da educação. Aí está o suposto “invólucro da Qualidade Total na educação”. O sentido dessa qualidade, assim como a sua prática, só beneficia a classe hegemônica; a classe trabalhadora continua a ser subestimada, sendo renegada a uma educação inferior que não a instrumentaliza verdadeiramente para o mundo do trabalho.

Não existe a perspectiva de participação e construção da cidadania, somente a preparação de mão-de-obra para o mercado. A função social da escola é modificada novamente, de promotora de uma sociedade mais justa e democrática, para simplesmente formadora de trabalhadores que venham a fazer parte do processo produtivo do capital. Esse entendimento dá continuidade a concepção de administração pública da educação da década de 1960 e 1970, no enfoque desenvolvimentista, onde a educação serve apenas para impulsionar o desenvolvimento de mão-de-obra, e que já foi tão criticada por importantes educadores.

Sugerimos que, na esfera da educação, o efeito prático desta combinação política da legitimação com a acumulação pode ser visto na elaboração de novas formas de fazer política e de oferta educativa que sublinharam um conjunto de estratégias de “competitividade”: por exemplo, definir como prioridade a economia do conhecimento, os mercados escolares, o espírito de iniciativa, a avaliação

internacional, a linguagem e a literacia<sup>109</sup> dirigidas para o comércio, os padrões, a exportação da educação, etc. (ROBERTSON; DALE, 2001, p.118)

Ainda na busca pela dita “excelência” por parte das escolas, os autores Robertson e Dale (2001) colocam que o sustentáculo da globalização é um estado competitivo que se utiliza do discurso empresarial baseado na competitividade e na lógica de mercado e, portanto, precisa de legitimidade interna e externa. A legitimidade externa se dá em direção às organizações supranacionais e regionais; a interna, para a sociedade civil, focando-se na produtividade econômica, na estabilidade social e nos direitos de cidadania. Para os autores, acumulação é legitimação, e por isso os estados difundiram a visão de acumulação baseada na regulação do mercado, estratégia essa que supostamente atenderia aos interesses da população em geral.

No entendimento de Dale (2004), a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, sendo o processo conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista em detrimento a outros valores. Como consequência, na área educacional, segundo o autor, temos uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação” (AGEE)<sup>110</sup>. Construindo essa ideia, baseou-se em trabalhos sobre economia política internacional, os quais acreditam que “a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força directora da globalização e procuram estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos” (p.426).

Outro ponto imprescindível para a análise da AGEE, segue o autor, é o modelo de estado, o qual deixa de ser soberano e passa a funcionar a partir dos problemas do mundo globalizado.

Tornou-se então a base para a atribuição do estatuto de estado enquanto meio de assegurar a perpetuação desse colectivo num mundo volátil. Vemos algo semelhante actualmente a acontecer à medida que os estados voluntariamente cedem aspectos significativos da sua soberania em favor de organizações internacionais face à premência de problemas de teor essencialmente económico que individualmente não criaram e aos quais não podem responder em termos individuais. Esta transformação, que é vulgarmente designada pela expressão criada por James Rosenau “governança sem governo”, representa uma alteração qualitativa na natureza das relações entre os estados e as forças supranacionais [...]. (DALE, 2004, p.446)

<sup>109</sup> Entende-se por literacia a capacidade de cada indivíduo de compreender e utilizar a informação escrita contida nos diferentes materiais impressos, de forma a atingir os seus objetivos e a desenvolver suas próprias potencialidades, participando ativamente na sociedade.

<sup>110</sup> Na construção do entendimento de “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”, Roger Dale (2004) analisa a relação entre a globalização e a educação; em consequência, contrasta sua abordagem com outra denominada “Cultura Educacional Mundial Comum”, desenvolvida pelo professor John Meyer e seus colegas da Universidade de Stanford (Califórnia).

Essa agenda (AGEE) dá ênfase às forças supranacionais, onde os objetivos e processos possuem influências externas nas políticas nacionais de educação. A adesão aos princípios da agenda se dá por meio da pressão econômica transnacional. Para a AGEE o sistema educacional apoia a acumulação, assegurando um contexto que não iniba a sua expansão contínua, “fornecendo uma base de legitimação para o sistema como um todo” (p.437).

Para a AGEE, a educação, enquanto variável dependente neste processo, centra-se em três questões fundamentais: a quem é ensinado o quê, como, por quem e em que circunstâncias?; como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidas estas coisas, como é que são governadas, organizadas e geridas?; quais são as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos? Estas questões centram-se nos princípios e processos da distribuição da educação formal, na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar e em como é que estas coisas se relacionam entre si. Elas dirigem-nos no sentido de descobrir como é que aqueles processos são financiados, fornecidos e regulados e como é que este tipo de forma de governação se relaciona com concepções mais amplas de governação dentro de uma sociedade. (DALE, 2004, p.439)

É importante, segundo Dale, atentarmos para a governação transnacional que se desenvolve por meio de três atividades: econômicas, caracterizadas pelo hiper liberalismo; políticas, entendidas pela governação sem governo; e culturais, caracterizadas pela mercadorização e pelo consumismo. Para o autor, a governação é a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas, o que tornou-se objetivo perseguido pelos organismos internacionais.

As concepções inseridas no campo da administração educacional nos anos 1990 demonstraram influências dessas novas correntes de administração pública, aplicando os mesmos instrumentos: passagem da execução dos serviços educacionais para a esfera privada ou por meio de parcerias com a sociedade civil (o público não-estatal); regulação por meio de avaliações dos sistemas públicos de educação; a meritocracia, forma de administração pública por mérito, a competição por meio de metas a serem atingidas firmadas por Contratos de Gestão.

Dentro dessa concepção gerencial inserida a partir de 1990 na área educacional, Laval (2004) afirma 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 o resgate das avaliações dos diferentes níveis de educação<sup>111</sup>: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e, mais atualmente, a Prova Brasil e a Provinha Brasil.

Para Afonso (1999), este tipo de avaliação pode ser denominado de:

[...] avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados, essa modalidade de avaliação permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado “paradoxo do Estado neoliberal”: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como clientes ou consumidores (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado). (AFONSO, 1999, p. 150)

Portanto, percebe-se que, na educação, o discurso gerencialista introduz uma nova roupagem a termos conhecidos anteriormente como democráticos e progressistas – para não dizer até de vanguardistas – utilizando-os aos procedimentos administrativos com o objetivo de promover mudanças nas formas de gestão, visando o atendimento das reivindicações do mercado. Este discurso utiliza-se da linguagem da modernização objetivando a sua legitimidade perante a sociedade.

[...] 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

---

<sup>111</sup> Mais detalhes ver PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: No Brasil dos Anos 1990. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

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).

Segundo Shiroma (2006), fundamentada na ideologia técnico-burocrática, esta linguagem incorpora o discurso participativo da transformação e 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 daqueles que nelas trabalham.

Na continuidade da discussão sobre as influências empresariais no campo da educação, foi articulado nacionalmente a partir de setembro de 2005 um movimento denominado “Todos Pela Educação”. Este movimento surgiu da mobilização de representantes da sociedade civil<sup>112</sup> para qualificar a educação. Essas lideranças de empresários, educadores, economistas, comunicadores e gestores públicos se reuniram em São Paulo para discutir alternativas para um projeto nacional de melhora da qualidade da Educação brasileira. Dentre estes representantes encontram-se: Jorge Gerdau Johannpeter<sup>113</sup>, José Roberto Marinho e Viviane Senna.

No dia 6 de setembro de 2006, um grupo de lideranças sociais fez no Museu do Ipiranga em São Paulo o lançamento nacional do “Todos Pela Educação”. A escolha da data e do local de lançamento se deu pela simbologia, reforçando a crença do grupo que se articulou: um país só poderá ser considerado independente, de fato, se as suas crianças e jovens tiverem acesso a uma Educação de qualidade. Durante o lançamento, Jorge Gerdau Johannpeter fez a seguinte declaração:

Você, aqui presente ou que está recebendo essa mensagem, e que trabalha ou deseja que essas metas sejam cumpridas, já faz parte do Todos pela Educação. Esse grande compromisso de nação vai promover em todo o país reflexões sobre os caminhos possíveis para chegar a cada uma das metas. Vai subsidiar os veículos de comunicação com informações para que a população acompanhe e cobre mais Educação de qualidade. Vai estimular para que a Educação seja a grande paixão nacional. O Brasil precisa de cada um de vocês. Governos, empresas, escolas, gestores públicos, pais, professores, alunos e cidadãos devem se unir nessa

---

<sup>112</sup> De acordo com o site Todos Pela Educação (Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>), a equipe gestora do movimento “Todos pela Educação” seria: Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar); Antonio Matias (Fundação Itaú Social); Beatriz Johannpeter (Instituto Gerdau); Daniel Feffer (Instituto Ecofuturo); Danilo Miranda (Sesc - São Paulo); Denise Aguiar (Fundação Bradesco); Fábio Barbosa (Banco Real); Gustavo Ioschpe (Economista da Educação); Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau); José Paulo Soares Martins (Instituto Gerdau); José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho); Luis Norberto Pascoal (Fundação Educar); Milú Villela (Instituto Faça Parte); Ricardo Young (Instituto Ethos); Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna).

<sup>113</sup> Presidente do Conselho Superior do PGQP, Presidente do Conselho de Administração da GERDAU e Presidente do movimento “Todos pela Educação”.

travessia, da educação que temos para a educação que precisamos e queremos. (SIMIELLI, 2008, p. 136)

Este movimento tem o objetivo de monitorar a Educação através da divulgação de pesquisas, dados e informações relacionadas ao tema, uma maior e melhor inserção da Educação na mídia, o fomento ao debate e à mobilização, e o estímulo à formação de agendas locais de acompanhamento, cobrança e apoio (sítio Todos pela Educação). A partir desta mobilização, cinco metas foram traçadas para serem atingidas até 2022:

- 1<sup>a</sup>) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.
- 2<sup>a</sup>) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.
- 3<sup>a</sup>) Todo aluno com aprendizado adequado a sua série.
- 4<sup>a</sup>) Todo aluno com o Ensino Médio concluído até os 19 anos.
- 5<sup>a</sup>) Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

Para atingir suas metas, o movimento “Todos Pela Educação” realizou parcerias com os diferentes sistemas de educação, estaduais e municipais, firmando com estes o “Compromisso Todos Pela Educação”. Segundo Simielli (2008), o movimento possui diversas parcerias e o financiamento advém de cotas, patrocinadas pelas empresas e institutos empresariais ligados a: “Gerdau (Cota Diamante); Banco ABN AMRO Real, Banco Itaú, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Suzano Papel e Celulose e Fundação Educar DPaschoal (Cota Ouro); Banco Santander Banespa, Grupo REDE, Instituto Ayrton Senna (Cota Bronze)” (*Ibidem*, p.128).

Ainda, segundo a pesquisadora:

Há apoiadores em três frentes: 1) para o desenvolvimento do *site*: a Fundação Telefônica, a Fundação Bradesco e a Rapp Collins; 2) para as campanhas publicitárias: a África, a DM9DDB, a Lew’Lara; e 3) para a infraestrutura: o Centro de Voluntariado de São Paulo e o Instituto Faça Parte. Por fim, as parcerias estratégicas englobam: Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Educação (CNE); UNDIME; CONSED; MEC; Ministério Público Federal; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). [...] Esta estrutura de parcerias e apoios garante ao TPE um custo operacional baixo. Foi a Lew’Lara que elaborou, por exemplo, os primeiros materiais impressos de divulgação do movimento, voluntariamente. A parceria com a Rede Record de Televisão, por sua vez, garantiu que onze vinhetas sobre educação fossem colocadas no ar durante 2007. Além disso, uma parceria com a Rede Globo garantiu a presença voluntária de atores como Ângela Vieira, Camila Pitanga, Dira Paes, Gabriela Duarte, Lucio Mauro Filho, Mariana Ximenes, Isabel Filardis,

Rodrigo Lombardi e Sérgio Marone numa campanha de televisão, criada pelas agências do Grupo ABC, do Nizan Guanaes, e produzida voluntariamente pela Conspiração Filmes. Além da inserção na televisão, foram produzidos jingles de rádio, criados pelo grupo ABC em parceria com as emissoras Nativa, 89 FM e Alpha e os grupos CPM 22 e NXZero, entre outros. (SIMIELLI, 2008, p. 128-129)

Percebe-se que a interlocução com a sociedade civil é facilitada por meio desse movimento, pois as mídias digital, televisiva e jornalística são muito utilizadas para publicizar as informações, além dos próprios patrocinadores e parceiros possuírem grande espaço na mídia e no “mundo dos negócios”. No entanto, é importante levar em consideração os tipos de sujeitos que participam desse diálogo para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Todos os envolvidos com este movimento são pessoas públicas ou empresários, que, de alguma maneira, estão envolvidos com o mercado. Esses sujeitos, ao exporem seus posicionamentos e argumentos a partir das suas leituras da crise e de possíveis soluções, acabam por legitimar suas ideias e conseqüentemente as do sistema do capital.

Sobre a quinta meta do movimento Todos pela Educação – investimento em educação ampliado e bem gerido –, Laval (2004) afirma que essa diretriz tem sido aplicada em diferentes contextos em diferentes sistemas escolares.

Se não se pode mais aumentar os recursos por causa da redução desejada de despesas públicas e das retiradas obrigatórias, o esforço prioritário deve incidir sobre a gestão mais racional dos sistemas escolares graças a uma série de dispositivos complementares: a definição de objetivos claros, a coleta de informações, a comparação internacional dos dados, as avaliações e o controle das mudanças. Em suma, pela importação da abordagem do gerenciamento, se deveria passar, como na indústria, das técnicas de produção de massa a formas de organização fundamentadas no “caminho da qualidade”. (LAVAL, 2004, p.188)

Estas ideias fundamentadas no “caminho da qualidade” com ações voltadas para a responsabilização das escolas, de metas impostas por outros sujeitos que não os que estão efetivamente relacionados com o cotidiano educativo escolar, ou ainda com a introdução de mecanismos de competição que tem por objetivos valores adequados ao mercado, acabam somente legitimando os valores impostos pelo capital. 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.

Em meados da década de 1990, percebe-se progressivamente a inserção das

concepções gerencialistas<sup>114</sup> – tanto na administração da educação pública no Brasil quanto na administração pública estadual (descritos no capítulo anterior) e na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul. Na continuidade, durante a primeira metade da década do século XXI, essas perspectivas foram reforçadas e ampliadas, salvo algumas tentativas de rupturas desse processo no RS no final dos anos 1990.

Nesta época, as influências gerencialistas foram introduzidas nas políticas da União, reiterando a ineficiência do aparato estatal no atendimento da população. A política mais característica deste período no governo federal foi o PDRAE, implementado em 1995 pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

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 inseriu novas formas de gestão e controle dos serviços públicos. A gestão educacional passa a ter características: de focalização e redistribuição no financiamento; de descentralização com a transferência das responsabilidades a esferas menores para a execução das políticas; de inserção de parcerias com a colaboração da sociedade civil na gestão e na captação de recursos para o sustento da instituição escolar; uma avaliação do sistema e do ensino pautada pela regulação do sistema educacional.

A partir dessas características, 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). Instituiu-se uma parceria entre Estado e sociedade civil, em que o Estado, em parte, financia e a sociedade civil, executa; insere-se nas políticas educacionais uma nova esfera: a “pública não estatal”. Esta é uma forma institucional proposta pelo PDRAE.

Outro conceito proposto pelo Plano do MARE, em 1995, seria o quase-mercado, baseado na escola neoliberal *Public Choice*, referendado no capítulo anterior no item 2.1. Segundo esta proposta, os serviços públicos que permanecessem na esfera estatal, por não poderem integrar o mercado, deveriam inserir a lógica do mesmo.

No caso das políticas educacionais, que se encontram no quase-mercado, a estratégia a ser utilizada é a de viabilizar para o cidadão, “[...] aqui já convertido em usuário ou consumidor, a escolha entre fornecedores, criando situações que permitam este tipo de

---

<sup>114</sup> Alguns autores utilizam a denominação “gerencialismo” (BRESSER-PEREIRA, 2006), outros a “Nova Gestão Pública” (ABRÚCIO, 1999; MATAS, 2006) para referendar o novo pluralismo organizacional existente na atualidade. Para Ormond e Löffler (1999), o termo “Nova Gestão Pública” é algo equivocados, pois seus elementos não são novos; segundo os autores, esta nova forma de administrar o setor governamental é acusada de “vender vinho velho em vasilhame novo” (p.66).

comportamento” (MORAES, 2001, p.58), construindo regras, processos, procedimentos que simulem o mercado na esfera pública.

Dentro desta mesma linha de pensamento que valoriza a orientação *empresarializada e mercantilizada* da educação, os seus defensores tendem a invocar o carácter salutar, e salvífico, da competição entre escolas, propondo então, entre outras medidas: inscrições e políticas de portas abertas; publicação de indicadores de *performance* e publicitação da imagem da escola; publicação de *rankings* de escolas; contratação de professores com capacidades especiais; ofertas diferenciadas de actividades complementares, competição por recursos públicos, por apoios empresariais ou de partenariado; novas fórmulas de gestão com uma menor preocupação pela legitimidade das pressões e protestos públicos; profissionalização da gestão; maior atenção ao controlo dos resultados e às medidas e padrões de *performance*; racionalização de metas e procedimentos despolarizados politicamente; prossecução do objectivo da *total quality management*. Nesta competição, não só as escolas privadas ganhariam em termos de eficiência mas também as escolas públicas estatais obteriam bons resultados, sobretudo se se "privatizassem", ou seja, se adoptassem as práticas e as políticas da gestão privada (Chubb; Moe, 1990), proclamada como modelo de excelência. (ESTEVÃO, 2009, p. 40-41)

Esta proposta do quase-mercado romperia com a ideia da ineficiência das instituições públicas de educação, pois estimularia o aumento da eficiência por meio da disputa com outras instituições escolares (ADRIÃO; PERONI, 2005). Conforme Laval (2004), a concepção de eficácia que foi imposta progressivamente na educação, é sempre mensurável, relacionando-se com dispositivos, técnicas e métodos padronizados e reproduzíveis em grande escala, supondo uma comparação dos resultados obtidos.

Para o autor, o padrão de referência é a empresa: além de simular o mercado, a escola deverá atuar em conformidade com o mundo globalizado, onde produtividade e eficiência são palavras-chave da modernidade (LAVAL, 2004). É importante salientar que este padrão de referência não possui um início bem definido; no entanto, percebe-se que este movimento surgiu com a derrocada do modelo do *Welfare State*, onde o modo de gestão privada já começava a ser visto como o melhor.

Apesar de manter os mesmos parâmetros (eficiência, racionalização de recursos financeiros e humanos), na perspectiva atual temos a inserção da filosofia da qualidade total agregada a este novo padrão. Por meio desta associação, definem-se novas estratégias para serem utilizadas na efetivação deste modelo. Segundo Laval (2004), a educação tornou-se um mercado promissor, pois “as múltiplas formas de envolvimento da educação pelo capitalismo global fazem dessa atividade o domínio de grandes esperanças para as empresas” (p.114).

Segundo o autor, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o montante das despesas anuais dos seus países, membros com educação, gira em torno de mil bilhões de dólares: quatro milhões de professores, oitenta milhões de alunos e

320.000 estabelecimentos de ensino. Para Laval (2004):

Segundo a OCDE, o aprendizado pela vida suporia um apelo cada vez mais maciço a fontes de financiamento privadas, quer se tratem de empresas ou de famílias. Uma vez que “indivíduos e parceiros sociais podem aceitar investir mais no aprendizado e na aquisição de competências” com vistas à melhora da situação do indivíduo ou da empresa, que é sua consequência, é preciso que os poderes públicos, ao lado de sua missão de “controle” e de “comando”, reflitam na “criação de mercados da formação ou na intervenção sobre esses mercados e as formas de privatização mais completas”. (p.116)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já sinaliza quais serão as diretrizes que guiarão a primeira década do século XXI para a educação mundial. Segundo a organização, cabe aos estados nacionais o desenvolvimento de mecanismos de regulação e a criação dos mercados educacionais. Ou seja, para o princípio do livre mercado se estabelecer, o estado, ao contrário do que os neoliberais pregavam (Estado Mínimo), deverá ser forte, pois terá muitas responsabilidades no desenvolvimento dos processos mercadológicos na área educacional, assim como na sua articulação junto à sociedade civil para legitimá-los.

No Rio Grande do Sul, em 1995, foi promulgada para a Rede Estadual de Ensino a Lei Nº 10.576, que, apesar de dispor sobre a gestão democrática do ensino público, não se eximiu das tendências políticas da época. De acordo com Azevedo (1995), o governo de Antônio Britto, apesar de ter promulgado a Lei Nº 10.576/1995 atendendo às reivindicações dos setores vinculados à educação em relação à gestão democrática da educação, em contrapartida, propôs o curso de qualificação dos diretores. Segundo o autor, esta iniciativa seria uma cassação prévia do direito das comunidades para estabelecer critérios de legitimação de suas lideranças, onde o governo pré-determina quem está apto ou não para ser escolhido pela comunidade.

Para Vieira (2004), esta concepção de formação dos dirigentes de escolas deixa implícitas ideias gerencialistas, 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. Qualidade essa que, como vimos anteriormente com as escolas de administração de empresas, remete à divisão entre a administração e a política, e a crença no mito da neutralidade administrativa ou tecnoburocracia.

Após o governo de Antônio Britto, Olívio Dutra implementou políticas que visavam a democratização da educação, na tentativa de promover uma ruptura no processo de privatização dos espaços públicos. No entanto, o governo que se seguiu, o de Germano

Rigotto acabou por dar continuidade ao governo de Antônio Britto. No que diz respeito à gestão da educação, no período do governo de Germano Rigotto houve a implementação do mecanismo conhecido como Contrato de Gestão, demonstrando, ainda que de forma tímida, os pressupostos teórico-metodológicos da Nova Gestão Pública, principalmente legitimando as ideias de produtividade e qualidade. Este governo implementou, através de normatizações, um novo modelo de gestão pautado no estabelecimento de metas para o serviço público e na avaliação dos mesmos.

O Contrato de Gestão, principal mecanismo do Programa de Modernização da Gestão Pública, foi firmado, no caso da educação, com a Secretaria de Educação e as escolas da Rede Estadual de Ensino. A primeira experiência ou, o “Projeto Piloto do Contrato de Gestão”, desenvolveu-se de setembro de 2005 a setembro de 2006, tendo sua vigência a partir da data de sua assinatura, 28 de setembro de 2005, até 31 de dezembro de 2006.

Diante do acordo firmado em setembro de 2005 entre o Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria Estadual de Educação, com a interveniência da Secretaria da Coordenação e do Planejamento, foram implementados o “Projeto Piloto do Contrato de Gestão” com os “Subcontratos de Gestão”, estabelecidos com as escolas estaduais da 25ª CRE e da 32ª CRE, para posteriormente serem ampliados para toda a rede.

Em setembro de 2005, o poder executivo do estado do Rio Grande do Sul assinou o convênio, visando, conforme o documento contratual, a melhoria contínua da qualidade de ensino público de nível fundamental e médio no RS; a melhoria do desempenho dos servidores da educação e racionalização de despesas; a melhoria da eficiência e eficácia da rede pública estadual de ensino visando cotejar-se com boas referências nacionais e internacionais; a aprendizagem e a satisfação de alunos, pais e professores; a compatibilização da estratégia da melhoria gerencial da SE com diretrizes e políticas de Governo voltadas à qualificação e universalização da oferta dos serviços públicos básicos de educação, com vistas à promoção do desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul.

Diante destes objetivos, cada parte envolvida deveria cumprir algumas obrigações: a Secretaria Estadual de Educação deveria elaborar em conjunto com a Secretaria da Coordenação e Planejamento, um plano de ação para atingir as metas pactuadas nos Subcontratos de gestão. Além disso, deveria designar os técnicos da Secretaria Estadual de Educação que irão compor o Comitê Interno de Acompanhamento e Avaliação, que deverá assegurar a implementação dos Subcontratos de gestão, a fim de propor ações gerencialistas de racionalização de sua estrutura de atendimento, sem prejuízo da qualidade dos serviços. A SE também deveria manter um sistema de informações que permitisse o acompanhamento dos

compromissos, divulgando amplamente o Contrato de gestão em todas as Coordenadorias de Educação.

Estes compromissos, assumidos pela Secretaria Estadual de Educação e o governo estadual, demonstram uma ênfase em aspectos como a racionalização de recursos visando à melhoria da qualidade e a elaboração de metas a serem cumpridas pelas escolas – as que se destacassem seriam premiadas.

Conforme o documento do Contrato de Gestão, esta avaliação se daria em diferentes momentos. O Secretário de Educação, José Fortunati, semestralmente, no mínimo, acompanharia o desempenho da Secretaria Estadual de Educação, determinando as providências necessárias para assegurar a consecução dos objetivos previstos nos Contratos.

A Secretaria Estadual de Educação informaria à Secretaria da Coordenação e Planejamento, trinta dias após o encerramento do semestre, os indicadores dos Subcontratos assumidos pelas escolas. A partir disso, a Secretaria da Coordenação e Planejamento elaboraria um relatório geral técnico sobre os resultados atingidos no SAERS pelos alunos na área de Português e Matemática da 2ª e 5ª séries do Ensino Fundamental e um relatório do perfil dos dirigentes escolares e professores, os quais deveriam ser encaminhados ao Governador do Estado e à Secretária de Educação para o acompanhamento dos resultados.

Conforme o Relatório Preliminar do Contrato de Gestão 2005/2006, os critérios para esta avaliação no período de 2005-2006 foram: Índice de abandono (peso 5); Índice de reprovação (peso 6); Índice aluno por professor (peso 8); Notas de Matemática 2ª série (peso 10); Notas de Matemática 5ª série (peso 10); Notas de Português 2ª série (peso 10); Notas de Português 5ª série (peso 10); Índice de satisfação (peso 10).

Estes indicadores possuíam diferentes pesos, formando a base para o cálculo do Índice Geral de Desempenho – IGD. A meta prevista pelos Subcontratos foi de auto superação, com a premiação das instituições com os melhores índices de desempenho tendo como comparação a evolução dos seus dados do ano anterior. Essas informações foram obtidas pela Secretaria de Educação e pela Secretaria de Coordenação e Planejamento (Índice de Satisfação), contemplando anos diferenciados, conforme dados disponíveis.

Segundo o Relatório Preliminar do Contrato de Gestão 2005/2006 os dados obtidos ficaram definidos da seguinte maneira:

INDICADORES	ANO BASE	ANO FINAL
Índice de Abandono	2003	2005
Índice de Reprovação	2003	2005
Índice Aluno/Professor	2004	2005
Notas de Matemática 2ª série	1996 <sup>115</sup>	2005
Notas de Matemática da 5ª série	1996	2005
Notas de Português da 2ª série	1996	2005
Notas de Português da 5ª série	1996	2005
Índice de Satisfação	2004	2005

Fonte: Relatório Preliminar do Contrato de Gestão 2005/2006.

**TABELA 1: Dados para a base de cálculo do IGD para o “Projeto Piloto” do Contrato de Gestão**

Para fazer esta comparação e retomar a avaliação externa das escolas estaduais, foi contratada a Cesgranrio<sup>116</sup>, por meio de licitação pública, para a realização do SAERS, conforme Carmem Figueiró, então Diretora do Departamento de Planejamento (DEPLAN) da Secretaria Estadual de Educação [entrevista]. A aplicação das provas do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS), em 2005, se deu basicamente nas disciplinas de Português e Matemática para a 2ª e 5ª séries. Nesta primeira experiência os alunos envolvidos na avaliação foram 19.707 mil em 30 municípios, 11.432 na 25ª CRE e 8.275 na 32ª CRE (Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br> Acesso em: 21 nov 2006).

A partir destas avaliações, o governo do estado do Rio Grande do Sul premiou as escolas públicas estaduais que se destacaram no Índice Geral de Desempenho, auto superando-se. Segundo o Relatório Preliminar do Contrato de Gestão 2005/2006, de um total de 115 escolas, apenas seis não superaram seu IGD, duas na 25ª CRE e quatro na 32ª CRE. As escolas que não superaram seu IGD não concorreram à premiação.

A premiação foi atribuída para a primeira classificada entre as escolas urbanas em

<sup>115</sup> Os dados oficiais da Secretaria Estadual de Educação originaram-se da avaliação externa realizada pela última vez em 1996, onde a FAURGS organizou todo o processo avaliativo. Mais detalhes ver AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. PPGEdU/UFRGS: Porto Alegre, 2006 (Dissertação de Mestrado).

<sup>116</sup> É uma instituição de direito privado, com finalidades educacionais, culturais, assistenciais e de saúde, sem fins lucrativos, é reconhecida como Entidade de Utilidade Pública Federal pelo Decreto Presidencial nº 91.526, de 12/08/85. Segundo o sítio da Cesgranrio, a Fundação nasceu de uma associação pioneira de 12 instituições universitárias, que tornou possível a criação do Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio, em 12 de outubro de 1971. O Centro foi instituído por convênio firmado com o Ministério da Educação e Cultura, sendo Ministro, na época, o Senador Jarbas Passarinho e Diretor do Departamento de Assuntos Universitários do MEC o professor Newton Lins Buarque Sucupira (Disponível em: <<http://www.cesgranrio.org.br/institucional/historico.html>>. Acesso em: 10 out 2008). Dentre suas principais realizações destacam-se: projetos de avaliações, capacitação de professores, estudos e pesquisas experimentais, seminários, simpósios, palestras, publicações, vídeos, etc.

cada município das Coordenadorias Regionais de Educação, para as 10% primeiras classificadas entre as escolas urbanas no âmbito das duas Coordenadorias Regionais de Educação, para a primeira classificada entre as escolas rurais em cada CRE.

Houve, também, uma premiação honrosa para a escola que apresentou maior índice de melhoria, tomando como base o ano de referência entre todas as escolas estaduais. A escola melhor classificada foi a “Escola Estadual de Ensino Fundamental Guerino Fronza”, do município de Arvorezinha, fazendo parte da 25ª CRE e do COREDE Vale do Taquari. Esta escola possui o menor número de discentes (21 alunos).

Analisando as premiações do “Projeto Piloto do Contrato de Gestão”, percebe-se a interferência do número de alunos com os resultados apresentados. A escola é de porte pequeno e o número de docentes é reduzido; conseqüentemente a articulação pedagógica torna-se mais fácil e eficaz.

Os valores foram distribuídos da seguinte maneira:

- ▶ R\$ 8.000,00 para a 1ª classificada entre as escolas urbanas em cada um dos municípios das Coordenadorias Regionais de Educação;
- ▶ R\$ 20.000,00 para as 10% primeiras classificadas entre as escolas urbanas no âmbito da CRE;
- ▶ R\$ 2.000,00 para a 1ª classificada entre as escolas rurais no âmbito da CRE;
- ▶ R\$ 2.000,00 para cada uma das CRE's que participarem dos Subcontratos e R\$ 4.000,00 para a CRE que tiver o conjunto de escolas com melhor desempenho.

A experiência da implantação dos Contratos de Gestão, através da parceria entre a Secretaria Estadual da Coordenação e Planejamento e da Secretaria Estadual de Educação e dos Subcontratos com as escolas, evidencia uma responsabilização da comunidade escolar, na medida em que esta assume a gestão da escola pública, responsabilizando-se inclusive por parte do seu custo, visando uma gestão eficaz. A perspectiva da introdução da lógica mercantil por meio dos Subcontratos de gestão nas escolas públicas foi uma alternativa entendida pelo governo do estado do Rio Grande do Sul para atingir melhores resultados.

De acordo com o Secretário da Coordenação e Planejamento da época, João Carlos Brum Torres (2006)<sup>117</sup>, o Contrato de Gestão buscou “uma atuação eficiente em cada escola, conforme carências específicas”. O Secretário enfatizou o papel a ser desenvolvido pelos professores e dirigentes escolares para que os resultados possam ser atingidos.

Em setembro de 2006, os resultados desta primeira experiência com os Subcontratos

---

<sup>117</sup> Conforme nota no sítio da Secretaria da Coordenação e Planejamento no dia 27 de junho de 2006 (Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br>>).

de Gestão foram expostos no sítio da Secretaria da Coordenação e Planejamento (vide Anexo A). Percebe-se que as escolas relacionadas no quadro são, no geral, instituições com número reduzido de alunos, permitindo alguns questionamentos sobre a pressuposta facilidade em gerir a escola como um todo (física, administrativa e pedagogicamente).

Este projeto piloto foi realizado para ser aplicado em toda a Rede Estadual de Ensino. No entanto, devido ao pleito de outubro de 2006, onde Germano Rigotto acabou perdendo as eleições, não indo para o segundo turno e com a consequente mudança política do governo estadual, essa proposta não teve continuidade imediata, mas faz parte das proposições apresentadas em 2009 pelo governo de Yeda Crusius para a educação.

Ainda no governo de Germano Rigotto, implementou-se o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul (SAERS), fazendo parte das diretrizes políticas colocadas pela Lei 12.237/2005 sobre a avaliação dos serviços públicos. Este sistema de avaliação teve seu início em 2005, retomando a lógica avaliativa da avaliação externa realizada no governo de Antônio Britto.

O SAERS – 2005 foi aplicado de forma censitária nas escolas estaduais urbanas e rurais da 25ª Coordenadoria Regional de Educação<sup>118</sup> e da 32ª Coordenadoria Regional de Educação<sup>119</sup>, juntamente com as 75 redes de ensino municipais que aderiram ao sistema de avaliação, visando diagnosticar o rendimento escolar dos alunos do Ensino Fundamental nas áreas de Português e Matemática. O SAERS-2005 estabeleceu a aplicação de provas nas áreas de Português e Matemática ao final da 2ª e 5ª séries do Ensino Fundamental de 8 anos. A prova teve por base as Diretrizes Curriculares Nacionais e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) para o Ensino Fundamental (RELATÓRIO GERAL TÉCNICO PEDAGÓGICO SAERS – 2005).

Na próxima sessão serão tratados especificamente as políticas e programas voltados para a educação implantados e apresentados no governo de Yeda Crusius – implantados no sentido de suas ações já terem iniciado na rede estadual de ensino e apresentados no sentido de ainda buscar legitimidade junto às entidades representativas da sociedade civil para

---

<sup>118</sup> <sup>61</sup> A 25ª Coordenadoria de Educação compreende a região de Soledade, reunindo os seguintes municípios: Alto Alegre, Arvorezinha, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Ibirapuitã, Ilópolis, Itapuca, Lagoa dos Três Cantos, Lagoão, Mormaço, Nova Alvorada, São José do Herval, Selbach, Soledade, Tapera e Tunas. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul – FEE de 2006, estes municípios fazem parte do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE<sup>43</sup> Alto Jacuí e do COREDE Vale do Taquari.

<sup>119</sup> A 32ª Coordenadoria de Educação compreende a região de São Luiz Gonzaga, reunindo os seguintes municípios: Bossoroca, Caibaté, Dezesseis de Novembro, Pirapó, Poto Xavier, Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, Rolador e Mato Queimado. Segundo dados da FEE em 2006, estes municípios fazem parte do COREDE das Missões.

posteriormente serem colocados em prática.

Até o presente, desenvolvemos o histórico da administração pública e da administração pública da educação no Brasil e no Rio Grande do Sul, na tentativa de entender os processos ditos flexíveis colocados atualmente em prática para melhorar essa administração/gestão. Nesta atual conjuntura, percebe-se a imposição de um diagnóstico de crise na educação a partir do entendimento da má gestão da escola pública e, com isso, a solução colocada na agenda de alguns governos seria a qualificação da gestão educacional.

#### **4 A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO SUL (2007 – 2010)**

Para expor a política educacional do governo de Yeda Crusius, utilizamos a sistematização dos dados coletados sugerida pelo Ciclo de Políticas (MAINARDES, 2006), onde serão descritos principalmente o “Contexto de Influência” e o “Contexto da Produção de Texto”. Para respondermos aos desdobramentos da investigação, foi preciso focar a análise nas duas primeiras fases do Ciclo de Políticas, principalmente para captar as concepções de gestão presentes e a correlação de forças na construção das políticas de gestão da educação básica. Na fase do “Contexto da Influência” serão descritos as disputas de influências e a definição das concepções das políticas, ou seja, demonstraremos os movimentos de correlação de forças ocorridos durante o processo. No “Contexto da Produção de Texto” serão descritos os textos políticos que enunciam e representam essas políticas.

A partir dessa sistematização dos dados, traremos os conceitos e as idéias já apresentados nos capítulos anteriores propostos por diferentes autores para entender de que forma ocorreu a dinâmica de formulação da atual política de gestão da educação básica na rede estadual do RS. Essa relação se faz necessária para realizarmos uma análise com profundidade, entendendo os movimentos, as continuidades e as descontinuidades.

Sobre os conflitos, já no início do mandato de Yeda Crusius surgem os desentendimentos entre o CPERS/Sindicato, os diretores das escolas estaduais e a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC). O ano letivo de 2007 inicia em meio a atrasos do repasse de recursos financeiros às escolas e a falta de recursos humanos. Diante desta realidade<sup>120</sup> e das dificuldades financeiras justificadas pelo governo como crise do Estado, a Secretaria de Educação realizou remanejamentos de professores de funções fora do magistério para a docência, convocação de efetivos para maior carga horária semanal e ampliação da carga horária de contratos temporários.

Estas funções entendidas como fora do magistério seriam supervisores escolares, orientadores educacionais, bibliotecários e alguns professores. Portanto, para realizar estes remanejamentos foram fechados importantes setores das escolas como: Coordenação Pedagógica, Serviço de Orientação Educacional, Laboratórios de Informática, Laboratórios de Ciências e Bibliotecas escolares.

---

<sup>120</sup> Neste período a autora deste projeto de pesquisa atuava na Supervisora Escolar/Coordenadora Pedagógica de uma escola estadual com mais de 1.200 alunos na zona norte de Porto Alegre no turno da noite, trabalhando diretamente com o Ensino Médio e o Curso Técnico em Contabilidade.

De acordo com a Secretária Mariza Abreu, as medidas estavam sendo tomadas para superar estes problemas, no caso do repasse “a autonomia financeira vem sendo repassada todos os meses, apesar de não ser o valor total da parcela mensal, devido ao agravamento da crise financeira do Estado” (Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/> Acesso em: 07 mai 2007); questões como a carência de servidores públicos seriam supridas por meio de contratos temporários e um novo concurso em 2008, que não aconteceu.

Diante destes problemas, um grupo de diretores das escolas estaduais de Porto Alegre apresentou um ofício, denominado “Quem tem compromisso com a Educação?”, para a Secretária de Educação Mariza Abreu. Neste ofício, diretores, professores, funcionários e a comunidade em geral manifestam sua insatisfação com os rumos que a educação está tomando no Rio Grande do Sul.

O ofício chama a atenção da sociedade para a falta de diálogo existente entre a comunidade escolar e a SEDUC. Os diretores colocam que o fechamento de importantes setores da escola (SSE, SOE, Laboratórios, Bibliotecas), além de desestruturar as escolas, desrespeita os regimentos escolares construídos legitimamente pelas comunidades escolares, colocando como um problema a falta de apoio administrativo, financeiro e pedagógico.

Além disso, o ofício pergunta como pensar na qualidade das escolas, quando o Estado repassa os recursos da Autonomia Financeira com um corte de 50%, fazendo com que as direções tenham que viabilizar o funcionamento das escolas com R\$1,92 aluno/mês (excetuando salários, água e energia elétrica). Por fim, o documento chama a atenção para a informação distorcida que o atual governo tem passado para a sociedade de que 25% dos professores estão fora da sala de aula.

Conforme o ofício, baseando-se em dados de 2006 da 1ª CRE, estes 25% que a Secretaria afirma estar fora de sala de aula, estão sob funções de diretoria, vice-diretoria, supervisão, atuando como agentes administrativos financeiros, orientadores, bibliotecários, gerenciadores de laboratórios de Informática e Ciências – somente 3,12% dos professores com licença-saúde estão fora da sala de aula.

Outra medida polêmica adotada no início do segundo semestre de 2007 pela SEDUC, foi a enturmação no Ensino Médio e no Ensino Fundamental, conforme a Ordem de Serviço Nº 06 de 23 de setembro de 2004, a qual determina que essa organização observe o número de alunos por turma recomendados nos atos normativos do Conselho Estadual de Educação.

De acordo com o sítio do governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 22 de agosto de 2007, a partir do levantamento feito pelo Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação e apresentado na audiência pública na Assembleia Legislativa

solicitada pela própria secretária, das 2.856 escolas que compõem a rede, 745 reorganizaram suas turmas entre julho e agosto, o que representa 26% do total de estabelecimentos de ensino.

Após as mudanças, as turmas ficaram organizadas da seguinte forma na rede estadual de ensino do RS em 2007: no Ensino Fundamental, 344 turmas com 21 a 30 alunos, 339 turmas com 31 a 35 alunos e 78 turmas com 36 a 40 alunos; no Ensino Médio, 180 turmas com 21 a 30 alunos, 731 turmas com 31 a 40 alunos, e 49 turmas com 41 a 45 alunos (Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/> Acesso em: 22 ago 2007).

Segundo a Secretária de Educação, foram reduzidas 1.590 turmas (3%) da rede estadual, que passa a ter 51.455 turmas. O processo seguiu os pareceres do Conselho Estadual de Educação- CEED:

- Parecer CEED/RS n. 398/2005, o qual determina de 0 a 2 anos – até 05 crianças por professor; 3 anos – até 15 crianças por professor; 4 anos até completar 6 anos – até 20 crianças por professor;
- Parecer CEED/RS n. 1.400/2002, o qual determina para o 1º ano até 25 alunos; do 2º ao 4º ano até 30 alunos; do 5º ao 8º ano: até 33 alunos;
- Parecer CEED/RS n. 580/2000, o qual determina no Ensino Médio o número máximo de 50 alunos por sala de aula.

Diante desta medida, muitos educadores e entidades vinculadas à educação como o CPERS/Sindicato e os professores da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Rio grande do Sul (UFRGS), manifestaram-se contra a reorganização das turmas, visando contribuir no debate das políticas educacionais no estado do Rio Grande do Sul. Os professores da Faculdade de Educação da UFRGS construíram um manifesto contra a fusão de turmas, estabelecendo “um novo padrão de gestão de recursos humanos, com vistas à melhoria dos desempenhos de aprendizagem nas escolas gaúchas” (conforme notícia vinculada no sítio do governo estadual em 22 ago de 2007).

Segundo o manifesto:

[...] uma de nossas preocupações é com a oferta de uma escolarização de qualidade para essas crianças, que poderá ficar prejudicada com a estratégia da “enturmação”. [...] O direito universal dos cidadãos e cidadãs à educação pública é uma conquista do Estado moderno, como temos ensinado aos nossos alunos e alunas. Em pleno século XXI, com tantas descobertas científicas e tecnológicas, não haveria, no caso de aumentar o número de alunos em sala de aula, o risco de estarmos prejudicando o acesso a esse direito? [...] A estratégia do Estado do Rio Grande do Sul, fundamentada apenas em uma justificativa econômica, acaba por anular os nossos esforços, enquanto educadoras/es, de oferecer uma formação integral aos nossos educandas/os, esperando que as/os mesmas/os, em seu futuro trabalho, mantenham esse princípio orientador. Tememos pelos resultados do que, em curto prazo, poderá significar um retrocesso nas conquistas históricas da educação pública gaúcha. Por

isso, e dentro dos princípios democráticos que sustentam a formação oferecida nesta Faculdade de Educação, expressamos nossa expectativa de que, com esse Manifesto, possamos estar contribuindo para repensar as estratégias adotadas para a formulação da política educacional para todos os gaúchos e gaúchas. (MANIFESTO DOS PROFESSORES (AS) DA FACED/UFRGS)

De acordo com o manifesto, este “novo padrão de gestão” vai contra a oferta de um ensino e uma educação de qualidade. O manifesto problematiza a medida tomada pela Secretaria de Educação, referindo-se ao acompanhamento individual dos alunos e suas dificuldades de aprendizagem, a volta à escola multisseriada e a sobreposição da economia de custos gerando uma inversão de valores.

Os professores da FACED manifestaram-se contra as estratégias de diminuição de turmas e escolas por meio da justificativa da SEDUC de diminuição de gastos. Percebe-se neste embate a predominância dos fatores econômicos sobre os fatores sociais, de educação da população. O governo de Yeda Crusius, assim como a SEDUC, possui o entendimento de que a educação pública é um gasto para o Estado, e não um investimento na sua população.

Uma outra forma de atuação é a pressão pública, que pode ser realizada por atores individuais ou coletivos. Inclui desde manifestações pela imprensa, até atitudes radicais como greves de fome, etc. além de manifestações coletivas - pacíficas ou violentas, capazes de causar constrangimento, de mobilizar a opinião pública e de chamar a atenção da imprensa e, eventualmente, de atores internacionais, para o problema. (RUA, 1998, p.08)

É importante atentarmos que a pressão pública é parte constituinte do processo do Contexto de Influência. No entanto, percebe-se que, mesmo com diferentes movimentos de reivindicação, não se conseguiu construir um diálogo para com o governo, e conseqüentemente não se conseguiu fazer parte desse primeiro contexto do Ciclo de Políticas.

Neste mesmo período, e reiterando o posicionamento de racionalização e reformulação da gestão nos serviços públicos, a secretária estadual da Educação, Mariza Abreu, reuniu-se com o superintendente da Secretaria Executiva do PGQP, Luiz Ildebrando Pierry<sup>121</sup>. Neste encontro, a secretária propôs aos representantes do PGQP a contratação de uma consultoria privada para auxiliar a Secretaria no gerenciamento das questões financeiras e administrativas.

Na reunião, a secretária considerou importante “modificar o modelo de gestão do ensino no Estado, visando qualificar a aplicação dos recursos financeiros existentes e aperfeiçoar a distribuição dos quadros do magistério” (Disponível em:

---

<sup>121</sup> Conforme notícia veiculada no sítio da Secretaria Estadual de Educação em 18 de maio de 2007.

<http://www.educacao.rs.gov.br/> Acesso em: 18 maio 2007). Nesta ocasião, o superintendente do PGQP propôs ainda que as escolas estaduais participem do Prêmio Nacional de Referência em Gestão<sup>122</sup>, que vem destacando o trabalho de diversas instituições de ensino públicas espalhadas por todo país, onde, atualmente, o Rio Grande do Sul é um dos poucos Estados que não concorre ao prêmio.

Juntamente com estas discussões, a Secretaria Estadual de Educação, em conjunto com a UNESCO, estabeleceu um cronograma de atividades para a reflexão da situação do ensino no estado e no país. Nesse período, gestores, professores, estudantes, pais e demais segmentos da sociedade foram chamados a discutir as metas do movimento de representantes do empresariado nacional “Todos Pela Educação”. Estas atividades foram:

- reuniões de mobilização da comunidade escolar;
- apresentação de 15 experiências de gestão de escolas estaduais para identificar as características pedagógicas e administrativas que as diferenciam das outras instituições de ensino;
- debate realizado via videoconferência entre a secretária de educação, professores, alunos e pais abordando a situação do ensino no Rio Grande do Sul.

Diante desses encontros, no dia 24 de abril de 2008, no Palácio Piratini, foi assinado<sup>123</sup> pela governadora Yeda Crusius, pelo presidente da Assembleia do Movimento Compromisso “Todos Pela Educação”, pelo empresário Jorge Gerdau Johannpeter e pela secretária estadual da Educação Mariza Abreu um acordo, o qual visou melhorar a qualidade da educação por meio de resultados mensuráveis, obtidos por avaliações externas. Neste sentido, as políticas educacionais do atual governo estadual identificam-se com as metas do movimento “Todos Pela Educação”.

Nesta mesma perspectiva, a partir do Plano Plurianual formulado no primeiro semestre de 2007 pelo governo estadual com ações para os próximos quatro anos, de 2007 a 2010, a SEDUC, articulando-se com seus interlocutores – consultores do PGQP, consultores do Instituto Desenvolvimento Gerencial (INDG) e representantes da PÓLO RS – construiu o

---

<sup>122</sup> O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, uma iniciativa conjunta do Consed, da Undime, da Unesco e da Fundação Roberto Marinho, encontra-se agora em seu décimo ciclo de realização. O Prêmio destaca-se como um dos mais relevantes instrumentos de mobilização e de auto-avaliação das escolas públicas brasileiras, tendo por objetivo a melhoria da gestão e da qualidade do ensino (Disponível em: <http://www.consed.org.br>. Acesso em: 12 jun de 2007).

<sup>123</sup> De acordo com notícia veiculada no sítio da Secretaria Estadual de Educação (Disponível em: <Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=89&ID=3963](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=89&ID=3963)>).

Plano Plurianual da Educação<sup>124</sup> no mesmo período. Este Plano Plurianual da Educação congregou metas que estão associadas ao “Compromisso Todos Pela Educação” e ao Programa “O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica do RS 2006/2020”.

Dentre estas metas estão a garantia de acesso à Educação Básica, com consolidação do Ensino Fundamental de nove anos; a ampliação da oferta no Ensino Médio diurno; a criação do Sistema de Avaliação Externa de Rendimento Escolar, em parceria com as redes municipais e particulares; a ampliação das matrículas dos cursos profissionalizantes; a capacitação de professores, vinculada à sala de aula com foco na alfabetização e em áreas fundamentais conhecimento; o aperfeiçoamento dos processos de seleção e progressão funcional do magistério (Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/> Acesso em: 20 jun 2007).

Percebe-se que “grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelo atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários” (RUA, 1998, p.03). Diante das metas construídas para o Plano Plurianual da Educação, constata-se que foram incorporadas as reivindicações de movimentos empresariais, articulados em redes políticas que influenciaram a formulação de propostas governamentais.

É imprescindível ressaltar a configuração dessas redes – ambos os movimentos “Compromisso Todos Pela Educação” e “O Rio Grande que Queremos - Agenda Estratégica do RS 2006/2020” são do tipo “Comunidade de políticas públicas” (*policy community*), onde a organização e a participação de sujeitos são estáveis e seus membros compartilham recursos e objetivam as mesmas metas. Esse tipo de rede é constituído por uma “comunidade de especialistas”, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados, esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas” (SOUZA, 2006, p.32). A autora afirma que

As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características. (SOUZA, 2006, p.32)

Analisando a formulação de políticas públicas sob a perspectiva do ciclo de políticas,

---

<sup>124</sup> No dia 06 de junho de 2007 ocorreu uma reunião de trabalho entre a Secretaria Estadual da Educação (Seduc), o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG) no Auditório Paulo Freire do Centro Administrativo, em Porto Alegre. Nesta ocasião foi apresentado o Plano Plurianual da Educação (sítio da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul).

cabe ressaltar aqui a construção e os participantes dos processos decisórios do atual governo. Nesse sentido, constata-se que os participantes que podem ser classificados como visíveis – políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, entre outros – e invisíveis – sujeitos acadêmicos e sujeitos da burocracia (SOUZA, 2006). “Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas” (SOUZA, 2006, p.30).

A autora coloca três mecanismos utilizados para chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas na dimensão das Comunidades de Políticas Públicas: primeiro, a divulgação de indicadores que demonstrem o problema; segundo, eventos tais como desastres ou repetição do mesmo problema; e, terceiro, informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres (*Ibidem*).

Por meio das diversas reuniões e articulações realizadas pelo atual governo estadual, podemos perceber a utilização dos três mecanismos citados por Souza (2006), assim como a verificação de quais sujeitos eram “visíveis” e ouvidos e quais não eram ouvidos, para além dos invisíveis.

Sobre a dinâmica governamental, o atual governo possuiu uma dinâmica diferenciada, principalmente no campo das políticas educacionais. Para entendermos os movimentos e as relações que se estabeleceram, Rua (1998) explica que:

[...] a dinâmica das relações entre os atores pode obedecer a três padrões: lutas, jogos e debates. As lutas geralmente acontecem quando se trata de arenas redistributivas, onde se tem o chamado “jogo de soma-zero”, ou seja, uma situação na qual, para que um ator ganhe, o outro tem que perder. Esta é a pior de todas as situações em política. Entretanto, mesmo nestes casos, dependendo daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação entre os interesses em conflito: pode-se ter uma situação onde um lado não ganhe tudo, nem o outro lado perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado para adiar o confronto para o momento da implementação, quando a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis. Os jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário em uma situação específica, sem eliminá-lo totalmente do processo, de tal maneira que ele possa vir a ser um aliado num momento posterior. Esta situação é a mais típica do mundo da política, sendo exemplificada pelas negociações, barganhas, conluíus, coalizões de interesses. Finalmente, os debates são situações onde cada um dos atores procura convencer o outro da adequação das suas propostas, de tal maneira que o que vence é aquele que se mostra capaz de transformar o adversário em um aliado. Aqui, a lógica é a da persuasão. E é onde recursos como o conhecimento técnico desempenham um papel relevante. (RUA, 1998, p.07-08)

Percebe-se que o padrão do tipo “jogos” foi o mais praticado, pois muitos confrontos aconteceram, mesmo que o governo tenha passado a ideia para grande parte da sociedade civil de consenso, não houve acomodações. Os professores, com seus movimentos, não cederam, e o governo e sua rede de influências empresariais também não. Nota-se que não houve

eliminações, mas muitas negociações e coalizões de interesses.

Em relação ao padrão do tipo “debates”, isso não ocorreu com frequência entre os diferentes sujeitos, ficando mais articulado com os sujeitos vinculados ao mundo empresarial (PGQP – INDG – PÓLO RS). Mesmo não conseguindo o convencimento dos outros sujeitos, como o movimento estudantil e o movimento sindical, grande parte da população foi persuadida via a mídia impressa.

Segundo a Secretaria de Educação Marisa Abreu<sup>125</sup>, as políticas educacionais abrangem inicialmente três eixos fundamentais: a realização do projeto piloto de alfabetização, a avaliação externa do rendimento escolar e a capacitação de professores. Conforme a Secretária, “toda parceria que ofereça um aporte de recursos financeiros para a promoção de projetos pedagógicos é sempre bem-vinda” (sítio da Seduc em 29/08/2007). Para tanto, é imprescindível a realização de parcerias com a sociedade civil para a execução destes eixos.

[...] o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2006, p.40)

A partir da identificação do problema citada por Souza (2006) – que, no caso investigado, é a problemática da aprendizagem no período de alfabetização; a urgência da avaliação externa, como forma de regular o sistema; e a capacitação de professores, pela perda de qualidade na formação dos mesmos – precisamos analisar como esses problemas chegaram à pauta do atual governo e quais as decisões implementadas. É exatamente sobre o entendimento do atual governo que constatamos, além do mesmo diagnóstico dos movimentos empresariais iniciados em meados de 1980 no mundo todo, e principalmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América, as decisões não se modificam das demais, mesmo que não haja real comprovação da sua suposta eficiência, acarretando problemas como passagem de valores que não condizem com uma escola pública que preze pelo princípio constitucional da gestão democrática do ensino público; flexibilização do trabalho docente; controle do trabalho pedagógico na escola; excesso de importância a fatores quantitativos sob os qualitativos; a diluição entre o público e o privado.

---

<sup>125</sup> No dia 04 de maio de 2007 estes eixos foram apresentados pela Secretária de Educação na Câmara Setorial de Desenvolvimento Social. Nesta reunião estavam presentes: os secretários da Saúde, Osmar Terra, da Justiça e Desenvolvimento Social, Fernando Schüller, da Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, Marco Alba, da Segurança, José Francisco Mallmann, a secretária adjunta do Planejamento e Gestão, Ana Maria Severo, e o chefe da Casa Militar, Dalmo Santos dos Nascimento (site da Secretaria Estadual de Educação).

Conforme a tabela abaixo, apresenta-se a intensificação dos convênios públicos e das parcerias privadas firmadas pela Secretaria Estadual de Educação.

<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>PROJETOS</b>
MEC	PAR/PDE, PDE/Escola, Encceja, Brasil Alfabetizado, Brasil Profissionalizado, ProInfo, Escola Aberta, Projeto de Alfabetização
Presidência da República	ProJovem urbano/RS
Secretaria Estadual de Saúde	PIM – Programa Primeira Infância Melhor e PPV – Programa de Prevenção à Violência
CONSED	Progestão/RS
SINEPE/RS	SAERS
ACPM/RS, AESUFOPE, UNDIME/RS e UNESCO	Projeto para Alfabetização

QUADRO 1: Convênios públicos firmados pela Secretaria Estadual de Educação (2007-2010)  
 Fonte: Quadro construído por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral a partir dos slides apresentados pela secretária da educação Mariza Abreu na FEDERASUL em 31/10/2007.

<b>INSTITUIÇÕES</b>	<b>PROJETOS</b>
Instituto Unibanco	Projeto Jovem de Futuro
REFAP, GERDAU, ARACRUZ, COPESUL e MARCOPOLO	Projeto para Alfabetização
Instituto Ayrton Senna, Instituto Alfa e Beto e GEEMPA	Projeto para Alfabetização
Oi / Brasil Telecom	Oficinas Digitais
Fundação Telefônica	Minha Terra
Microsoft	Projeto Aluno Monitor
SESI/RS	Consultoria para Educação de Qualidade
Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho	Projetos Parceiros da Educação

QUADRO 2: Parcerias privadas firmadas pela Secretaria Estadual de Educação (2007-2010)  
 Fonte: Quadro construído por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral a partir dos slides apresentados pela secretária da educação Mariza Abreu na FEDERASUL em 31/10/2007.

A seguir serão descritos e analisados as parcerias realizadas pela SEDUC voltadas para a gestão educacional. A partir do mapeamento dos movimentos voltados para a gestão da educação instituídos pelo atual governo estadual, compreende-se o Estado como um simples prestador de serviços, e, portanto, suas instituições consequentemente devem pautar-se na produtividade e na qualidade dos serviços públicos por meio do desempenho econômico-financeiro. Perdem-se de vista os direitos e a cidadania, mudando o enfoque para os consumidores e o mercado. Com isso, além da existência da redefinição do papel do Estado (PERONI, 2006), temos também a redefinição da administração pública, que consequentemente redefine a lógica proposta pelo Estado de direito que visa a universalização

de serviços de qualidade para a população.

Enquanto este movimento de reformulação da administração pública objetiva o ajuste fiscal no Estado, “revolucionando” as carreiras dos servidores, diminuindo os “gastos”, incentivando a lógica privada nas instituições estatais, ao mesmo tempo contrata assessorias, consultorias, projetos de entidades de direito privado para construir a proposta de reformulação da gestão pública. O atual governo estadual construiu um arcabouço teórico-técnico junto destes serviços contratados. Enquanto objetiva-se a diminuição de gastos com políticas públicas, fomenta-se empresas privadas por meio de assessorias ou por meio de convênios para a execução dos serviços. Reitera-se a tese de “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais” (PERONI, 2003).

As propostas do governo de Yeda Crusius no campo da gestão da educação utilizaram o argumento gerencialista da modernização. Segundo Laval (2004), a justificativa da modernização faz parte da argumentação reformadora, onde “quaisquer que sejam a natureza e o teor de uma ‘reforma’ ou de uma ‘inovação’, é suficiente dizer que ela traduz uma ‘modernização’ da escola para que, no espírito de muitos, ela seja sinônimo de progresso, de democracia, de adaptação à vida contemporânea [...]” (LAVAL, 2004, p.190).

Serão apresentadas nas próximas sessões as políticas que estão se desenvolvendo pelo governo de Yeda Crusius por meio do Programa Estruturante “Boa Escola Para Todos”. Estas propostas reiteram as dimensões postuladas no PDRAE do Governo Federal de 1995, assim como as influências, já constatadas anteriormente, do gerencialismo.

Inserido na dimensão “Desenvolvimento Social”, o Programa Estruturante “Boa Escola para Todos” direcionou as políticas setoriais da educação no governo de Yeda Crusius. As responsáveis pelo programa foram: a secretária de educação Mariza Abreu e a coordenadora executiva é a assessora técnica da Secretaria de Educação Maria da Graça Pinto Bulhões.

Segundo o diagnóstico do programa<sup>126</sup>, devido aos maus resultados da rede estadual de ensino demonstrados nas avaliações externas (SAEB, Prova Brasil e SAERS) e à perda de posições da educação pública do Rio Grande do Sul perante aos outros Estados brasileiros, é urgente a melhoria da qualidade da educação básica e da educação profissional. Esta melhoria se dará por meio das seguintes ações: implementação de um sistema estadual de avaliação educacional do Rio Grande do Sul; valorização do magistério público estadual; melhoria das condições físicas das escolas públicas estaduais; implantação de laboratórios de informática;

---

<sup>126</sup> Disponível em:

<[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_programa&task=detalhe&Itemid=27&id=7](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_programa&task=detalhe&Itemid=27&id=7)

criação de Centros de Referência de Educação Profissional.

De acordo com o sítio do programa, as ações planejadas para atingir o objetivo de melhoria da qualidade da educação no Rio Grande do Sul identificam-se tanto com o movimento nacional “Compromisso Todos Pela Educação” quanto com as metas para a educação da “Agenda 2020 – O Rio Grande Que Queremos”, ambos movimentos criados em 2006 junto com representantes do empresariado, um nacional e o outro regional.

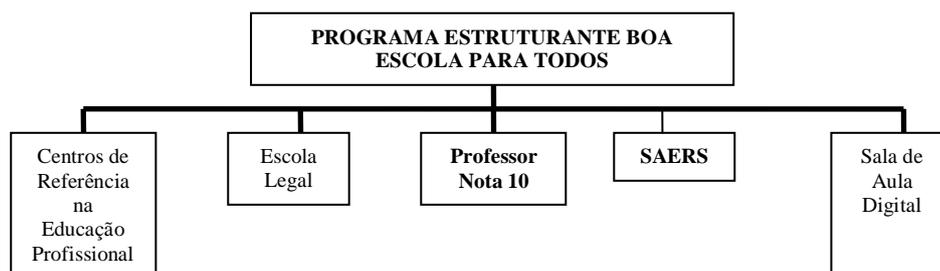


Figura 4: Programa Estruturante Boa Escola para Todos  
Fonte: Dados da Pesquisa

Os projetos associados neste programa são: **Centros de Referência na Educação Profissional** – visando a transformação de nove escolas estaduais em centros qualificados de ensino técnico; **Escola Legal** – visando a manutenção e ampliação dos espaços escolares; **Professor Nota 10** – visando a valorização do magistério e a implementação de uma nova legislação para o sistema estadual de ensino; **SAERS** – visando a avaliação do desempenho dos alunos do Estado do RS e a construção de uma matriz de habilidades e competências cognitivas; e, por fim, **Sala de Aula Digital** – visando implantar a tecnologia da informação como recurso pedagógico.

Estes projetos, dentro das suas especificidades destinam-se aos alunos, professores e funcionários dos ensinos Fundamental e Médio e da Educação Profissional da rede estadual. Conforme o sítio do programa, R\$330 milhões serão destinados para o programa até o final de 2010 distribuídos conforme a tabela abaixo.

**TABELA 2: VALORES DESTINADOS AO PROGRAMA “BOA ESCOLA PARA TODOS”**

<b>Projeto</b>	<b>Valor destinado</b>
Centros de Referência na Educação Profissional	11,8 milhões
Escola Legal	194,2 milhões
Professor Nota 10	77,7 milhões
SAERS	17,3 milhões
Sala de Aula Digital	28,8 milhões

Tabela construída por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral a partir dos dados do sítio<sup>127</sup> dos Programas Estruturantes.

É importante destacar, que em setembro de 2009 Mariza Abreu deixou o cargo de secretária de educação, no seu lugar assumiu Ervino Deon (ex-diretor geral da Secretaria Estadual de Educação). Segundo o sítio da SEDUC,

Quanto ao Programa Estruturante Boa Escola para Todos e reformas propostos pelo governo do Estado, o novo secretário garantiu que dará prosseguimento. “É importante destacar a grandeza, sensibilidade e responsabilidade da governadora Yeda nesse momento de troca na coordenação da Educação. O fato de encontrar um substituto dentro da própria Secretaria demonstra a intenção do governo em seguir todas as ações e projetos, sem prejuízos ao que já foi conquistado”, concluiu. (Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=18&ID=5308](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=18&ID=5308) Acesso em: 09 set 2009)

As referências feitas no sítio dizem respeito à estrutura deixada por Mariza Abreu. Segundo o sítio, ao se despedir, a secretária “relembrou a mudança no padrão de gestão, [...] autonomia financeira das escolas, a implantação de iniciativas focadas na aprendizagem, como o sistema estadual de avaliação (SAERS) e projeto de alfabetização, a realização de obras nas instituições de ensino e a capacitação de professores” (Disponível em: [http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=18&ID=5308](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=18&ID=5308) Acesso em: 09 set 2009). Nessa ocasião, Mariza Abreu entregou a Ervino Deon os exemplares dos cadernos de referenciais curriculares recém publicados como parte as ações do Projeto Professor Nota 10.

No caso desta pesquisa, foram analisados o Projeto Professor Nota 10 e o Projeto SAERS, conforme a figura abaixo. Portanto, nas próximas subseções serão descritas e analisadas as ações relativas a cada projeto, assim como os sujeitos envolvidos em ambos,

<sup>127</sup> Disponível em: <

[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_programa&task=detalhe&Itemid=27&id=7](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_programa&task=detalhe&Itemid=27&id=7)

buscando sempre as diferentes evidências e conflitos.

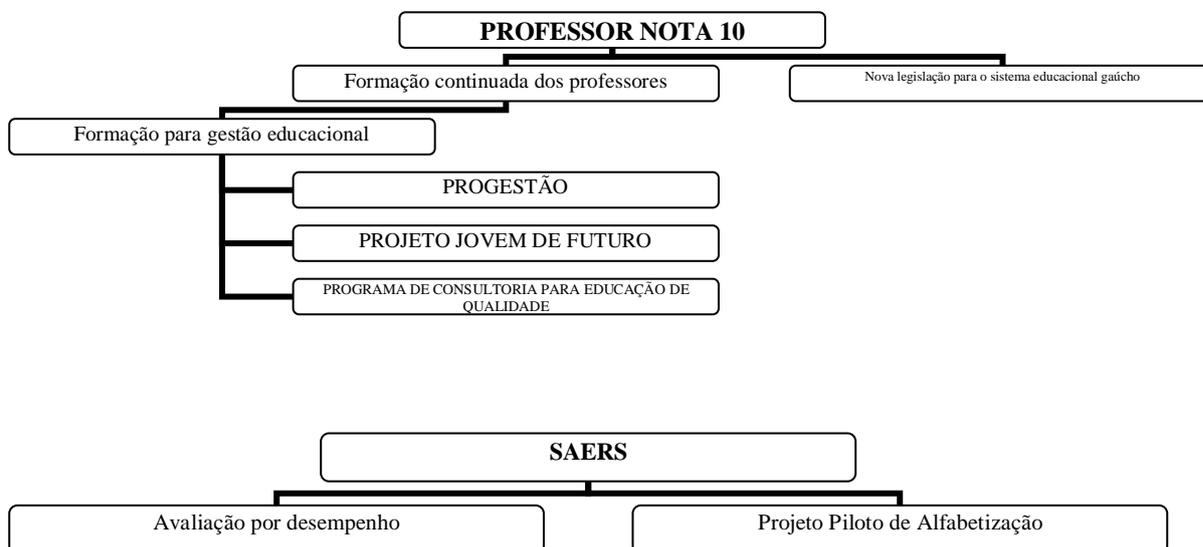


Figura 5: Professor Nota 10  
Fonte: Dados da Pesquisa

#### 4.1 Professor Nota 10

O Projeto Professor Nota 10 – Valorização do Magistério, cuja gerente é a Diretora do Departamento Pedagógico da Secretaria Estadual de Educação - Sonia Maria Nogueira Balzano -, prevê ações de formação continuada dos professores e a implantação de uma nova legislação para o sistema educacional gaúcho. O projeto visa oferecer formação continuada para os professores.

Esta formação tem como objetivos gerais o trabalho em sala de aula e o aumento dos níveis de aprendizagem dos alunos, melhorando a qualidade dos professores já admitidos pelo estado. Em consequência dos objetivos gerais, podemos fazer os seguintes desdobramentos, apresentando os objetivos específicos: aperfeiçoar o concurso público e a contratação temporária, articular a progressão na carreira do magistério com a melhoria da qualidade do ensino por meio de resultados constatados, e por fim, fortalecer a autonomia escolar por meio da prestação de contas dos resultados educacionais.

São metas do projeto, até 2010 capacitar trinta mil professores da rede estadual de ensino; implantar uma nova forma de realização de concurso público para o magistério, assim

como um novo modelo de avaliação do desempenho dos professores em estágio probatório e uma nova carreira para o magistério. Os objetivos do projeto apresentados anteriormente estão presentes nos dois grandes eixos da política (Diagrama p.138): formação continuada e implantação de uma nova legislação para a educação na rede estadual de ensino. Portanto, entendamos o desenvolvimento de cada um desses eixos.

No eixo de formação continuada de professores, devido ao objeto de estudo, a construção do mapeamento das ações da Secretaria de Educação se deu no sentido da formação de gestores escolares. Foram mapeadas as seguintes iniciativas propostas pela Seduc: o Progestão, a Escola de Gestores da Educação Básica, o Projeto Jovem de Futuro e a Consultoria para Educação de Qualidade. Neste item, descreveremos cada uma destas propostas, analisando seus limites e possíveis contribuições.

Concomitante a todos os movimentos citados na sessão anterior, a Seduc realizou encontros com os gestores escolares desde o início do mandato nas CREs. Nas formações, o material apresentado<sup>128</sup> faz referência às ações da Secretaria em relação à gestão escolar; no entanto, estas ações ainda não se desenhavam como pertencentes a algum eixo das políticas educacionais do atual governo. É importante colocar que estas ações, no início do mandato, configuravam-se como dispersas sem uma linha de ação comum.

As ações em relação à gestão escolar apresentadas aos diretores seriam materializadas por meio da divulgação de orientações sobre planejamento estratégico para a qualificação do serviço público estadual, ocorridas de modo aclarado somente no início do ano letivo de 2009. Este planejamento enfatiza o papel do marco referencial como fundamento da gestão administrativa e pedagógica; para tanto, é urgente a formação dos gestores como alicerce para as mudanças nas escolas e nos processos de ensino e aprendizagem. Para a Seduc, com essa formação, os conhecimentos dos gestores seriam ampliados, fundamentando a organização escolar a partir dos indicadores de qualidade.

Em março de 2007, iniciaram-se as parcerias com a sociedade civil para a efetivação da política de capacitação de gestores escolares. A Seduc apresentou ao grupo de diretores o Programa denominado Progestão. Trata-se de um curso de iniciativa da Secretaria de Estado da Educação que tem como objetivos promover e desenvolver lideranças baseadas na gestão democrática da escola pública focada no sucesso escolar dos alunos, proporcionando a oportunidade de estudos, atualização e intervenção nas práticas do cotidiano das organizações educacionais (<http://www.educacao.rs.gov.br> em 07 jan. 2009).

---

<sup>128</sup> Conseguimos cópia dos slides apresentados nas primeiras reuniões com os diretores das escolas estaduais.

O Progestão é um curso idealizado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e já está implementado na maioria dos estados do país. O Curso foi criado nacionalmente em 2001 visando promover o sucesso da aprendizagem do aluno junto com a sua permanência na escola; desenvolver a avaliação institucional da escola; e gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola (<http://www.consed.org.br/> em 07 jan. 2009).

Segundo o sítio da associação, o CONSED foi fundado em 25 de setembro de 1986, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega os secretários estaduais de educação e do Distrito Federal. O órgão tem por finalidade promover a integração entre as Secretarias Estaduais de Educação, tendo como meta o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade e assegurando um padrão comum de qualidade na formação de gestores das escolas públicas.

O Progestão é um curso de capacitação desenvolvido na modalidade de educação à distância, utilizando-se de materiais autoinstrucionais e de recursos como fax, telefone ou internet e contando com apoio de tutores. O desenvolvimento da capacitação com os cursistas serão por meio da realização de dez encontros presenciais sob a responsabilidade dos tutores nas diferentes regiões, dentro do calendário pré-estabelecido (Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br> Acesso em: 15 jul 2008).

Esse programa é organizado, em nível estadual, por uma coordenação formada pelo coordenador estadual e pelos multiplicadores; em nível regional (CREs) por um coordenador regional e pelos tutores. A sistematização do curso é feita de acordo com o seguinte cronograma: 1ª semana do mês – reunião técnica dos multiplicadores; 2ª semana do mês – encontro dos multiplicadores com os coordenadores regionais do Progestão e tutores; 3ª semana de cada mês – encontro dos tutores com os cursistas; e na 4ª semana do mês – entrega dos registros feitos pelos tutores e coordenadores regionais para controle da coordenação estadual.

Os coordenadores regionais e os tutores também participaram de formações. Nessas, num primeiro momento, foram trabalhados os módulos do curso; num segundo, os cursistas receberam formação estabelecida pela Seduc. Os encontros de formação iniciaram em 2007 no I Encontro de Formação de Tutores e Coordenadores Regionais do Progestão realizado no dia 10/09, no Auditório Paulo Freire do Centro Administrativo em Porto Alegre; posteriormente, ocorreram mensalmente<sup>129</sup>. A meta para o primeiro ano do curso foi capacitar 30 coordenadores regionais, 100 tutores e 3.200 cursistas; no entanto, em notícia veiculada no

---

<sup>129</sup> Os encontros aconteceram no Hotel Coral Tower Trade e no Colégio Bom Conselho em Porto Alegre (<http://www.educacao.rs.gov.br> em 15 dez. 2008).

sítio da Seduc em 26/02/2008, o curso que iniciou em outubro de 2007 formou 2.880 gestores de 784 escolas estaduais e 51 municipais. No final de fevereiro de 2008, foi iniciada a segunda edição que formou 2.798 gestores de 784 escolas estaduais e 51 municipais no Rio Grande do Sul (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5107](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5107) Acesso em: 20 jul 2009).

Nesta primeira formação, a Secretária Mariza Abreu afirmou que a crise fiscal vivida pelo Rio Grande do Sul pode ser superada a partir de gestão qualificada e que, se não houver uma mudança no padrão de gestão na esfera pública, a situação fiscal negativa poderá acarretar a desorganização dos serviços essenciais oferecidos à sociedade (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=2&ID=3279](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=2&ID=3279) Acesso em: 10 set 2007).

Os materiais instrucionais são compostos de um guia didático, um guia de implementação, um caderno de estudo, um caderno de atividades e fitas de vídeo. O curso organiza-se em módulos de 30 horas cada, totalizando 270 horas, sendo distribuídas em 75% da carga horária à distância e 25% da carga horária com encontros presenciais. As atividades a distância são distribuídas entre estudos individuais e estudos em equipe. Cada módulo possui os seus materiais instrucionais.

Os conteúdos do curso estão divididos por módulos a partir de questões problematizadoras: MÓDULO I – Como articular a função social da escola com as especificidades/demandas da comunidade?; MÓDULO II – Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?; MÓDULO III – Como promover a construção coletiva do Projeto Pedagógico da Escola?; MÓDULO IV – Como promover o sucesso da aprendizagem do aluno e a sua permanência na Escola?; MÓDULO V – Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola?; MÓDULO VI – Como gerenciar os recursos financeiros?; MÓDULO VII – Como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola?; MÓDULO VIII – Como desenvolver a gestão dos servidores na escola?; MÓDULO IX – Como avaliar o desempenho institucional da escola?.

Os cursistas são professores integrantes das equipes diretivas das escolas públicas (Diretores, Vice-diretores, Coordenadores, Supervisores, Orientadores Educacionais). A avaliação é realizada pelo cumprimento da etapa do estudo individual e em equipe, com a realização das atividades previstas; pela autoavaliação; pela socialização das atividades realizadas nos encontros presenciais; pela participação efetiva nos encontros presenciais e pela comprovação, através de memorial, do estudo dos módulos.

Concomitantemente à implementação do Progestão, o MEC, percebendo a necessidade de se construir um acesso de formação de gestores escolares objetivando contemplar a concepção do direito à educação escolar e perceber a escola da perspectiva da inclusão social e da emancipação humana, com o objetivo de melhorar a qualidade das redes de ensino, propôs a realização do Curso de Especialização em Gestão Escolar. (Disponível em: <http://penta3.ufrgs.br/EscolaGestores/informacoes.html> Acesso em: 15 dez 2008). Esse passou a fazer parte do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação, no Estado do Rio Grande do Sul em 2007. Foram abertas inicialmente 200 vagas para gestores da rede estadual e 200 vagas para gestores das redes municipais de educação.

Para a realização do curso, o MEC buscou o apoio das universidades federais, fortalecendo, assim, a formação continuada dos profissionais da educação. No Rio Grande do Sul, a UFRGS ficou responsável pela realização do curso. No dia 17 de maio de 2007, transmitida via videoconferência para 11 CREs, houve a realização da aula inaugural do curso no salão nobre da Reitoria.

O processo seletivo para o curso foi realizado pela Seduc e pela UNDIME-RS. A seleção foi conturbada, pois muitos cursistas iniciaram o curso e, em seguida, desistiram, fazendo com que a coordenação do curso na universidade chamasse outros candidatos que estavam na lista de espera remanejando os mesmos para outras turmas.

O curso tinha como duração 400 horas/aula, sendo desenvolvido à distância; possuía material de apoio desenvolvido especialmente por pesquisadores da área de gestão educacional<sup>130</sup>, assim como uma plataforma que organizava a sistemática de estudo e acompanhamento do professor tutor. Cada cursista recebia o material num CD (com os textos, as atividades, as referências bibliográficas e sugestões de vídeos).

Baseava-se em três eixos: o direito à educação e a função social da escola básica; política de educação e a gestão democrática da escola; e Projeto-Político-Pedagógico e práticas democráticas na gestão escolar. Esses eram desdobrados em seis salas ambiente e mais uma sala ambiente de introdução ao Moodle<sup>131</sup> (40h/a), visando à preparação dos cursistas para a interação com o ambiente virtual. As salas estavam assim distribuídas: Fundamentos do direito à educação (60 h/a); Políticas e Gestão da Educação (60 h/a);

---

<sup>130</sup> Abigail Reis, Ana Lúcia Félix dos Santos, Elenita Queiroz Silva, Ione Ribeiro Valle, Janete Maria Lins de Azevedo, João Ferreira de Oliveira, Karine Nunes de Moraes, Leda Scheibe, Luiz Fernando Dourado, Marcelo Soares Pereira da Silva, Marcia Ângela da Silva Aguiar, Roselane Fátima Campos, Sonia Sette, Ticiane Bombassaro, Regina Vinhaes Gracindo, entre outros.

<sup>131</sup> Moodle é o nome da do ambiente virtual ao qual o curso de especialização foi desenvolvido pelo Ministério de Educação.

Planejamento e práticas de gestão escolar (60 h/a); Tópicos Especiais (30 h/a); Oficinas tecnológicas (30 h/a); e Projeto Vivencial (120 h/a).

Esta composição curricular não era fixa, as salas ambientes interagiam uma com a outra, e a sala ambiente Projeto Vivencial transversalizava todo o desenvolvimento do curso, fazendo um acompanhamento sistemático dos cursistas. O professor do Projeto Vivencial deveria orientar a turma para a realização do TCC. Cada sala ambiente possuía um professor responsável, sendo o professor nomeado pela UFRGS/FACED. Os professores tutores eram alunos pós-graduandos do PPGEdU/UFRGS, mestrandos ou doutorandos da área de gestão educacional.

Na etapa final, os cursistas apresentaram um trabalho que foi desenvolvido durante o período de realização do Curso. Essa atividade vinculou-se à Sala Ambiente Projeto Vivencial, pois foi construído nesta sala um Projeto Intervenção; os cursistas criaram um projeto conforme a necessidade da sua escola baseado na (re)elaboração do Projeto Político-pedagógico que seria aplicado para que depois se pudesse realizar uma reflexão teórica a partir dessa prática. Desta reflexão e da ampla vivência desenvolvida ao longo do curso, resultou o Trabalho de Conclusão de Curso apresentado nos Núcleos de Tecnologia Educacional (NTEs) para todos os cursistas da turma juntamente com os professores. Em 2010 teve início mais uma edição, sendo as vagas expandidas para as redes municipais de ensino.

Outra parceria firmada pela Seduc em 2007 foi com o Instituto Unibanco<sup>132</sup> com a implementação do “Projeto Jovem de Futuro”. Este projeto visa à melhoria da qualidade das escolas públicas estaduais e a conseqüente formação das Equipes Diretivas dessas escolas em relação ao planejamento estratégico. Além da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul, esta parceria também foi firmada com as redes estaduais de ensino de São Paulo e Minas Gerais.

---

<sup>132</sup> Em 31/07/2008 o Instituto Unibanco firmou parceria com a Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social - SJDS do Rio Grande do Sul para a implantação do projeto “Jovem Aprendiz”, em conjunto com a Secretaria Estadual da Educação com o apoio da Superintendência Regional do Trabalho no Rio Grande do Sul. Este projeto será uma das ações do Programa Emancipar – Todo Mundo é Cidadão, um dos 12 Programas Estruturantes do governo do Estado. O Jovem Aprendiz/RS garantirá a formação profissional ao jovem com idade entre 14 e 24 anos, no ambiente de trabalho e por um período de dois anos, com todos os direitos trabalhistas e previdenciários, estimulando a inclusão social com empregabilidade. O projeto cumpre o que determina a Lei da Aprendizagem, de 2005, que estabeleceu cotas de aprendizes por empresas. A cota de aprendizes está fixada entre 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, por estabelecimento, calculada sobre o total de empregados cujas funções demandem formação profissional (Disponível em: <<http://www.estruturantes.rs.gov.br/> Acesso em 15 dez 2008).

O Instituto Unibanco<sup>133</sup> é uma instituição criada em 1982, sendo responsável pelas iniciativas de cidadania corporativa da organização Unibanco e concentra suas atividades em apoio à juventude, nas áreas de educação, trabalho e responsabilidade socioambiental. Segundo sítio<sup>134</sup> da instituição, “suas iniciativas visam a aumentar o capital humano de jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio da implantação de projetos que influenciem as políticas públicas”.

Um desses projetos é denominado “Jovem de Futuro” e é desenvolvido em parceria com secretarias estaduais de educação, oferecendo apoio técnico e financeiro para as instituições de Ensino Médio. Seu funcionamento desenvolve-se por meio da aplicação de um plano de melhoria da qualidade inspirado na Qualidade Total, com duração de três anos, objetivando aumentar o rendimento dos alunos por meio de avaliações padronizadas e diminuir os índices de evasão. Segundo o sítio do Instituto Unibanco:

O Jovem de Futuro baseia-se no princípio de que um pequeno investimento de recursos técnicos e financeiros, colocados à disposição de qualquer escola pública, pode trazer um impacto significativo nos resultados dos alunos, desde que respeite a autonomia da escola, mobilize a comunidade escolar em torno de metas e estratégias pactuadas, reforce a gestão para resultados e ofereça incentivos e melhoria das condições de trabalho para professores e alunos. (Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br/>> Acesso em: 15 dez 2008)

O pequeno investimento referido é a contratação de especialista em diversas áreas (pedagogos, assistentes sociais, etc) para suprir as necessidades das escolas. Estes profissionais são selecionados por meio de editais para a realização do trabalho por um tempo determinado. Sobre os recursos financeiros, o Instituto Unibanco oferece às instituições selecionadas R\$ 100 ano/por aluno no desenvolvimento pedagógico e estrutural da escola (Sítio da Seduc em 21/08/2007).

Foram selecionadas por sorteio 25 escolas da rede estadual de ensino da região metropolitana para participarem do projeto e vivenciarem durante três anos, ou seja, até 2010, uma nova experiência de gestão administrativa e pedagógica. As escolas sorteadas pertencem aos municípios de Porto Alegre, Alvorada, Canoas, Gravataí e Viamão.

Vinte e cinco escolas farão parte do grupo de tratamento; outras vinte e cinco farão

---

<sup>133</sup> Seu Conselho de Administração é presidido por Pedro Moreira Salles e a vice-presidência é de Pedro Mallan, ex-Ministro da Fazenda do governo Fernando Henrique Cardoso. O grupo de Conselheiros é composto por Cláudio de Moura Castro, Cláudio Luiz da Silva Haddad, Marcos de Barros Lisboa, Ricardo Paes de Barros, Thomaz Souto Corrêa Netto e Tomas Antonin Tomislav Zinner.

<sup>134</sup> Disponível em: <<http://www.unibanco.com.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2008.

parte do grupo de controle. As escolas do grupo de tratamento receberão os recursos e terão seus planos de gestão administrativa e pedagógica acompanhados por especialistas em educação, com a meta de melhorar em 50% o desempenho dos estudantes do Ensino Médio no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

A assessoria do Projeto Jovem de Futuro no grupo de tratamento será feita pela Secretaria da Educação, por consultores do Instituto Unibanco e por membros da comunidade escolar, compondo um Conselho Gestor. As outras 25 instituições que não receberão recursos financeiros serão monitoradas com avaliações, para que sejam estabelecidos parâmetros de controle dos resultados de aprendizagem.

A capacitação para o Projeto iniciou ainda em 2007 no dia 24/09/2007 com coordenadores e diretores das escolas sorteadas do grupo de tratamento. Estiveram presentes ao lançamento a secretária Mariza Abreu, a diretora do Departamento Pedagógico da Secretaria Estadual da Educação Sônia Balzano, a chefe de gabinete, a secretária adjunta da Educação Saete Cadore, a superintendente do Instituto Unibanco Wanda Engel e a coordenadora nacional do Projeto Jovem de Futuro Isabel Cristina Naches Borges (<http://www.educacao.rs.gov.br/> em 24/09/2007).

Segundo o contrato firmado em 20/08/2007 (sítio da Seduc), os compromissos do instituto seriam: Fornecer apoio técnico para a elaboração do Plano Estratégico de Melhoria de Qualidade; Transferir ao conselho de Pais e Mestres da Escola parceira, recursos financeiros para a implantação do Plano Estratégico; Apoiar o processo de mobilização da comunidade escolar e dos voluntários, por meio de Agentes Jovens e de campanhas de mobilização – “SuperAção nas Escolas”; Oferecer apoio técnico à gestão do Plano (gestão para resultados) e incentivos à qualidade da gestão; Implantar um sistema de monitoramento e avaliação de resultados e impactos; Premiar as escolas parceiras que apresentarem os melhores resultados.

E os compromissos da Secretaria Estadual de Educação do RS seriam: Acompanhar e apoiar os processos de diagnóstico, planejamento, implantação, monitoramento e avaliação; Disponibilizar dados sobre a Rede de Ensino Médio; Criar meios legais para implantação de sistema de premiação dos professores, de bolsa monitoria para alunos e de capacitação de professores e gestores; Utilizar os resultados da experiência como insumo na definição de políticas públicas para o Ensino Médio.

Os incentivos aos professores, aos alunos e a melhoria na infraestrutura contidos no contrato referem-se aos professores pelas atividades de capacitação docente, premiação por desempenho, fundos de apoio a projetos pedagógicos. Para os alunos, os incentivos estariam

vinculados à monitoria, programa de tutoria com universitários, fundo de apoio a atividades e projetos promovidos por alunos, premiação por desempenho escolar ou resultado em competições, acesso a atividades culturais, acesso à participação em programas de qualificação profissional. Em relação à melhoria da infraestrutura física da escola seriam pequenas reformas, aquisição de material didático, aquisição e manutenção de equipamentos.

Percebe-se que o projeto “Jovem de Futuro” vem ao encontro das diretrizes do planejamento do governo estadual, pois coloca como um compromisso por parte da Seduc a implementação legal de um sistema de premiação dos professores, ou seja, a meritocracia. A escola passa a funcionar como uma organização flexível, pautada pela responsabilização e a suposta autonomia.

No contexto de uma organização do trabalho pós-tayloriana, os trabalhadores seriam forçados a funcionar dentro de um quadro de ação autônomo, cooperativo e que compromete toda a sua pessoa. Não se trata mais de reivindicar uma autonomia contra a organização, suas regras formais e sua hierarquia burocrática, mas de assumir a autonomia, a cooperação e a prestação de contas que a organização impõe aos seus atores. Estaríamos agora na *era da autonomia prescrita e da iniciativa obrigada ou forçada*. Esses autores vêem nessa transformação da regulação a passagem da *autonomia pela independência à autonomia na interdependência*. (LESSARD, 2006, p.145)

De uma autonomia construída por todos os sujeitos envolvidos no processo visando ao desenvolvimento de um processo de cidadania, passa a aceitação de uma pseudoautonomia baseada na iniciativa obrigatória. Essa dimensão da obrigação encobre o pensamento crítico e a verdadeira consciência.

Conforme o levantamento dos resultados de 2008 feito pelo Instituto, as escolas estaduais do RS tiveram um melhor desempenho em Português do que Matemática. Uma escola ficou abaixo da média diagnosticada no início do processo do projeto, em Português; duas escolas ficaram abaixo da média diagnosticada inicialmente, em Matemática.

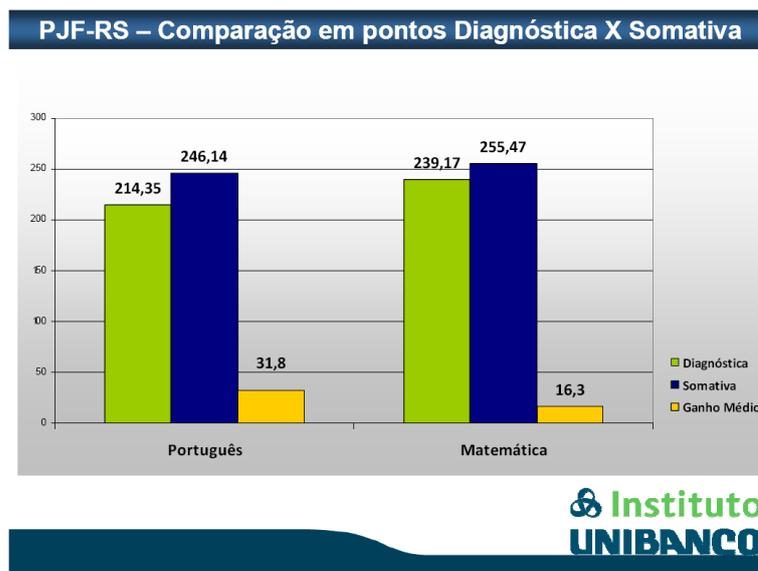


GRÁFICO 1: Avaliação do Projeto Jovem de Futuro – RS /2008

Fonte: Disponível em: <<http://www.voltaasaulas.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2009/02/unibanco.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

Conforme o gráfico acima, as escolas estaduais do RS demonstraram um pequeno aumento em seu rendimento. Segundo material socializado pelo Instituto Unibanco<sup>135</sup>, no ano de 2008 foram investidos R\$3.362.000,00 atendendo 37.394 alunos do Ensino Médio de 25 escolas estaduais.

É relevante analisar a forma de avaliação utilizada no projeto: diagnóstica e somativa. Segundo Haydt (2002), a avaliação diagnóstica é realizada no início de um processo educativo, com o objetivo de constatar se os alunos apresentam – ou não – os conhecimentos básicos necessários para o desenvolvimento do trabalho. A somativa possui a função classificatória, geralmente realizada no fim de um processo educativo, objetivando classificar os alunos de acordo com os seus conhecimentos (*Ibidem*).

A partir do gráfico, percebe-se a importância dada à avaliação somativa, onde o objetivo principal é a classificação de cada aluno, gerando a exclusão daqueles que não se enquadrarem no modelo previamente estabelecido, conforme as aspirações do sistema do capital. Com isso, desconsidera-se a aprendizagem desenvolvida durante o processo para apenas levar em consideração o resultado de um instrumento avaliativo. O tipo de avaliação proposta pelo projeto é contrária ao critério proposto pelo Artigo 24 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, inciso V, que prevê avaliação “contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais”.

<sup>135</sup> [voltaasaulas.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2009/02/unibanco.pdf](http://www.voltaasaulas.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2009/02/unibanco.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

No decorrer de 2009 e 2010, as escolas participantes do projeto foram premiadas em diferentes eventos, desde eventos sociais realizados em clubes até a cerimônia de premiação ocorrida em 15/03/2010. Essa experiência foi apresentada em eventos promovidos pela Agenda 2020 e em debates sobre os Indicadores e Metas Educacionais: a Experiência dos Estados, durante a V Reunião Anual da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), que aconteceu em junho de 2009 em Salvador. O evento teve como tema “Em Direção à Qualidade: Indicadores e Metas Educacionais” (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5141](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5141) Acesso em: 20 jul 2009).

Outra parceria firmada pela Seduc ainda no primeiro semestre de 2007 foi com o Serviço Social da Indústria - SESI/RS. Representantes do SESI/RS propuseram à Secretaria Estadual de Educação<sup>136</sup> esta parceria para o desenvolvimento de um projeto piloto para capacitação de gestores de escolas. A meta principal do projeto seria melhorar a qualidade da educação, diminuindo a repetência e gerando economia para o governo estadual. O programa apresentado procurou atender as demandas da Agenda 2020, da qual tanto a Secretaria Estadual da Educação quanto o SESI estão engajados. Para a secretária Mariza Abreu, o projeto vem ao encontro das metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA da Educação<sup>137</sup>.

Em 19/03/2008 foi assinado o convênio com o SESI visando à melhoria dos indicadores de rendimento escolar dos estudantes gaúchos por meio da “Consultoria para Educação de Qualidade”.

Segundo o sítio da Seduc:

A consultoria será colocada em prática em 280 escolas da rede estadual em todo o Rio Grande do Sul, a partir de duas frentes: gestão administrativa e aprimoramento da aprendizagem dos alunos. Em cada cidade, turmas reunindo 20 escolas passarão por 64 horas de capacitação no decorrer de 2008. O método integra o Programa Educação para Nova Indústria, lançado nacionalmente no ano passado pela Confederação Nacional da Indústria - CNI. (Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/> Acesso em: 18 mar 2008)

Conforme a notícia, a capacitação se dará a partir do Programa Educação para a Nova Indústria. A partir do lançamento deste programa o presidente da Confederação Nacional das Indústrias - CNI, Armando Monteiro Neto, instalou no dia 8 de maio o Conselho Temático de

---

<sup>136</sup> Outra parceria firmada entre Seduc e Sesi/Senai, segundo noticiado no site da Secretaria em 16/10/2007 foi o Programa “Educação para a Nova Indústria”. Segundo a notícia o programa tem o objetivo de formar 2,3 milhões de alunos nos cursos de jovens e adultos, alcançar 848 mil matrículas em educação básica, 4 milhões de matrículas em educação continuada, 8,6 milhões de matrículas em formação inicial e continuada de trabalhadores, 482 mil matrículas em cursos de educação profissional técnica e de nível médio no Brasil.

<sup>137</sup> <http://www.educacao.rs.gov.br/> em 23/05/2007.

Educação (COED) da entidade, composto por: Eduardo Eugênio (Presidente do Conselho Temático – Presidente da FIRJAN e Vice-Presidente da CNI), Paulo Delgado (Consultor), Paulo Renato de Souza (Deputado Federal), Cristovam Buarque (Senador), Cláudia Costin (Fundação Victor Civita), Cláudio Moura de Castro (Consultor), Luis Carlos Scavarda (PUC/RJ), José Pastore (Consultor e Prof<sup>o</sup> da USP), Ricardo Henriques (BNDES), Regina Célia Esteves (Superintendente Executiva da Alfabetização Solidária - ALFASOL), Celso Antunes (Prof<sup>o</sup> da USP), Gustavo Ioschpe (Colunista/VEJA), Maria Helena Guimarães de Castro (Secretária de Educação de SP), Ednilton Gomes de Soares (Conselho Temático de Educação da FIEC), Luiz Fernando Santos Reis (Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada – SINICON), Milú Villela (Todos pela Educação), Luiz Aubert Neto (Presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas – ABIMAQ), Marcelo Ribeiro Tunes (Diretor de Assuntos Minerários do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM), Eduardo Tadao Takahashi – (Fundação Padre Leonel Franca), Ricardo Menna Barreto Felizzola – (Diretor da FIERGS), Viviane Senna – (Instituto Ayrton Senna), Carlos Roberto Rocha Cavalcante – (Superintendente do IEL), Antonio Carlos Brito Maciel – (Diretor Superintendente do SESI) e José Manuel de Aguiar Martins – (Diretor Geral do SENAI) (Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=40288097122DE18801122F29B2BC0AAB&itemId=8A9015D01AD1608F011AD9E23F8F3410> Acesso em: 15 dez. 2008).

Este programa foi lançado nacionalmente no segundo semestre de 2007, estando alinhado ao Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015, prevendo investimentos de R\$ 10,45 bilhões na educação básica e profissional de 16,2 milhões de brasileiros<sup>139</sup>. O programa identifica as prioridades estratégicas. Segundo o programa:

A educação é uma das vertentes fundamentais para o crescimento da economia, seja pelo efeito direto sobre a melhoria da produtividade do trabalho – formação de trabalhadores mais eficientes, capital humano – seja pelo aumento da capacidade do país de absorção e geração de novas tecnologias. O posicionamento competitivo da indústria brasileira está apoiado na agregação de valor e na inovação. É imprescindível prover um ambiente de geração e disseminação de conhecimentos em grande escala, fundado no acesso amplo às tecnologias de informação e comunicação (TICs), no desenvolvimento de competências profissionais adequadas às necessidades do setor produtivo e no fomento ao empreendedorismo e à criatividade. (EDUCAÇÃO PARA A NOVA INDÚSTRIA: UMA AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO BRASIL, p.09, 2007)

<sup>139</sup> Disponível em:

<http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=40288097122DE18801122F29B2BC0AAB&itemId=8A9015D01AD1608F011AD9E23F8F3410>. Acesso em: : 15 dez 2008.

Para suprir essa demanda colocada pelo documento “Educação para a Nova Indústria”, o SESI em parceria com as outras organizações envolvidas no projeto teriam como objetivos até o final de 2010: expandir e diversificar a Educação Básica conforme as necessidades atuais e futuras da indústria; modernizar e otimizar a infraestrutura das escolas; flexibilizar as metodologias; e capacitar docentes, técnicos e gestores em tecnologias e gestão de processos educacionais (EDUCAÇÃO PARA A NOVA INDÚSTRIA: UMA AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO BRASIL, p.19, 2007).

Segundo este documento, duas das diretrizes do Programa, especificamente, vêm mais ao encontro da proposta de construção de uma escola de qualidade da Seduc. Uma delas seria um prêmio de reconhecimento das melhores escolas de Educação Básica do Brasil. O prêmio é uma parceria do SESI, UNESCO e o Movimento Todos pela Educação, com o apoio do Ministério de Educação e tem como objetivo induzir o processo de avaliação da educação, assim como identificar e reconhecer boas práticas (*Ibidem*, p.28). A outra diretriz seria a “Consultoria para Educação de Qualidade”. Essa ação apoiaria os processos de melhoria das escolas de Educação Básica. Por meio da consultoria seria desenvolvida a qualificação de gestores e a promoção do intercâmbio de experiências de sucesso (*Ibidem*, p.28).

As cidades escolhidas para participar do programa foram selecionadas com base nos menores resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb do Estado. O convênio atingiu cerca de 77 mil alunos e 6 mil professores da rede estadual de ensino durante 2008. Na solenidade de assinatura do termo de convênio, a secretária Mariza Abreu afirmou:

Precisamos cada vez mais do apoio dos empresários para melhorar a Educação [...] Nós, gestores da educação e professores, sabemos que temos de agregar novos parceiros para alcançar as metas de aprendizagem e garantir uma vida de qualidade às crianças e jovens que frequentem a escola pública. (Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/> Acesso em: 19 mar 2008)

Desde o início dos encontros entre representantes da Secretaria e do SESI, a Secretária estimulou a participação das escolas estaduais no Prêmio Sesi Qualidade de Educação – PSQE. Percebe-se uma forte interlocução entre o empresariado e a Secretaria Estadual de Educação, pois é a partir de suas reivindicações que a educação na rede estadual de ensino está sendo pensada.

O Prêmio Planejamento 2009 vai avaliar a missão, visão e valores da instituição de ensino, o envolvimento da comunidade escolar em ações de gestão, o cumprimento das etapas de metodologia do programa de consultoria do Sesi/RS e

a consistência do plano de ação da escola. Os três primeiros colocados receberão prêmio em dinheiro. O primeiro lugar levará R\$ 10 mil, o segundo R\$ 8 mil e o terceiro R\$ 5 mil. (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5026](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5026) Acesso em: 20 jul 2009)

Os encontros de formação em 2008 ocorreram em maio, junho, agosto e novembro. Em maio a pauta do encontro tratou das questões metodológicas do Programa<sup>140</sup>; em junho o tema contemplado foi a construção do plano de ação pela escola; em agosto, a consultoria às ações implementadas e – em novembro – a avaliação dos resultados. Em 2009, os encontros ocorreram entre os meses de abril e novembro na modalidade presencial, com quatro encontros programados, e à distância, acompanhados por consultores.

Para a construção e implementação do plano de ação, cada escola deveria criar uma comissão representativa, envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar. Esta comissão deveria manter contato com o consultor do SESI, assim como promover as ações planejadas, divulgar resultados e registrar os progressos em relatórios.

Todo o processo de consultoria é baseado na administração empresarial disseminando ideias como: a definição da missão, da visão e dos valores da escola; a motivação e da postura dos representantes da comissão; a realização do diagnóstico por meio de entrevistas, questionários e principalmente por gráficos construídos a partir da frequência, evasão, reprovação; da implementação de um guia construído pelo SESI para a realização do diagnóstico referindo-se aos aspectos a serem considerados pela comissão; a implementação da Matriz GUT (gravidade – urgência – tendência), do *Brainstorming* (tempestade de ideias), do diagrama de causa e efeito (Espinha de Peixe) e por fim da ferramenta 5W2H (discutida no capítulo anterior).

Se as reformas implementadas na década passada justificavam-se nos/pelos discursos que aliavam a educação às necessidades dos contextos de trabalho e a equidade social, agora se trata de justificar a falta de qualidade no ensino, a precarização do trabalho docente, as posições inferiores da região nos padrões ou escalas internacionais, a permanência das elevadas taxas de reprovação e de abandono escolar. Subtraída as dimensões políticas que lhe caracterizam como prática social e histórica, a educação fica reduzida a mera dimensão técnica, condição esta necessária para que se “renove” os discursos em prol da eficiência e da competência. Daí que a produção e difusão de informações, em especial as estatísticas, ganham relevância [...]. (CAMPOS, 2005, p.13)

---

<sup>140</sup> Estes dados foram coletados a partir do material socializado nos encontros para os diretores.

Segundo a autora, o movimento gerencialista necessita da reconstrução das suas bases de legitimação. As reformas postas em práticas por governos anteriores não resultaram nas metas esperadas, para isso, eliminam-se os desvios e reafirmam-se os acertos. Para a autora, alteram-se os métodos e se mantêm os fins, “o fetiche do método é reafirmado pelo acento que se dá a dispositivos reguladores como ranking de escolas, salários por desempenho, responsabilização pelos resultados, foco nos estabelecimentos escolares, para citar alguns” (CAMPOS, 2005, p.13).

No início do ano letivo de 2009, o convênio foi amplamente divulgado na rede estadual de ensino. Segundo sítio da Seduc, as escolas<sup>141</sup> que quisessem aderir ao programa de consultoria deveriam preencher o contrato de adesão em anexo no sítio. A condição essencial para participar do programa está vinculada com o resultado da escola no SAERS. Para o final de 2009, a Seduc avaliou que deverá atingir 300 escolas. Cada escola poderá inscrever dois profissionais, sendo obrigatória a presença do diretor. A capacitação acontecerá presencialmente e à distância. A partir de abril, até novembro será realizada a parte presencial, com quatro encontros programados. E a parte à distância, será realizada por consultores do SESI e pelas CREs<sup>142</sup>.

O segundo eixo da política do Projeto “Professor Nota 10” é a nova legislação para o sistema educacional gaúcho. Estas mudanças na legislação foram noticiadas em 2008; mas somente apresentadas a toda comunidade escolar do sistema estadual de ensino em 2009 para, posteriormente, serem encaminhadas ao poder legislativo. Essas mudanças geraram muitas polêmicas; o CPERS/Sindicato, desde o início desse processo, esteve presente por meio de manifestações públicas. As mobilizações de greve tiveram seu início no final do ano letivo de 2008.

As propostas da Secretaria Estadual de Educação para a revisão da legislação educacional veio no sentido de atender as temáticas do Plano de Carreira do Magistério e da regulamentação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. Estas propostas foram elaboradas a partir de encontros com representantes da Agenda 2020 e com assessores do PGQP.

Para iniciar a descrição do processo de elaboração destas mudanças, no dia 27 de abril de 2008 foi noticiada no Jornal Zero Hora a “revolução” nas carreiras dos servidores públicos

---

<sup>141</sup> Porto Alegre (1ª CRE), Pelotas (5ª CRE), Passo Fundo (7ª CRE), Cruz Alta (9ª CRE), Uruguaiana (10ª CRE), Guaíba (12ª CRE), Bagé (13ª CRE), Santo Ângelo (14ª CRE), Rio Grande (18ª CRE), Santana do Livramento (19ª CRE), Três Passos (21ª CRE), Gravataí (28ª CRE), Canoas (27ª CRE) e São Borja (35ª CRE) (Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br> Acesso em: 27 mar 2009).

<sup>142</sup> Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br> Acesso em: 27 mar 2009.

estaduais. Segundo a notícia, a justificativa dessa revolução se dá pelo compromisso firmado com o BIRD como contrapartida do empréstimo realizado pela governadora. Segundo a governadora, “o grande gasto do governo com pessoal está na educação, por isso o novo modelo de gestão deve começar por essa área” (JORNAL ZERO HORA em 27/04/2008).

Portanto, a notícia relata as medidas que serão tomadas futuramente para revolucionar a forma de ingresso e a ascensão funcional da área da educação, segurança e saúde. No entanto, a partir da fala da governadora, a educação será a primeira a realizar essas mudanças.

As propostas para ingresso é que o aspirante a professor seja submetido a concurso na sua área de especialização e uma vez aprovado tenha o acompanhamento de seu estágio probatório por instituições externas.

<b>ÁREA DE ATUAÇÃO</b>	<b>ÁREAS DO CONHECIMENTO</b>
Pré-escola e Anos iniciais do EF	Ling Port, Mat, His, Geo, Cien Nat
Anos finais do E.F e E.M	Linguagens (Port, Lit, LEM Ing ou Esp)
	Matemática
	Ciências da Natureza (Bio, Fis, Qui)
	Ciências Humanas (His, Geo, Soc, Fil)
Educação Básica (Pré-Escola, E.F e E.M)	Arte (prova de habilidades)
	Educação Física (idem)

QUADRO 3 - Concurso público com provas gerais e provas específicas nas áreas de atuação e áreas do conhecimento da Proposta de Referencial Curricular

Fonte: Quadro apresentado no DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” (Seduc, maio de 2009).

De acordo com este quadro os futuros professores deverão prestar provas de conhecimentos gerais e específicos, a partir de uma visão interdisciplinar.

A capacitação do profissional também é levada em consideração, portanto a Seduc visa promover seminários e cursos que levem o professor a aplicar os conhecimentos adquiridos na prática. Para a ascensão profissional as medidas visam instituir a meritocracia no magistério, para que assim os servidores demonstrem competência no cumprimento de metas.

Neste sentido, para a elaboração da proposta de meritocracia para a rede estadual de ensino a Secretária Mariza Abreu durante o ano de 2008 participou de alguns eventos sobre gestão baseada em resultados. Eventos esses patrocinados pelo empresariado para disseminar as diretrizes da Nova Gestão Pública.

O principal evento ocorreu em 17 de setembro de 2008 realizado no Centro de Excelência da Fundação Armando Álvares Penteado, em São Paulo. Neste seminário denominado “Remuneração por mérito e a qualidade de ensino”, o Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial<sup>143</sup>, a Fundação Lemann<sup>144</sup>, alguns Secretários Estaduais de Educação (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e especialistas na área (Jeffrey M. Puryear - diretor do Programa de Promoção da Reforma Educativa da América Latina e Caribe - Preal e Teresa Pontual - pós-graduada em Educação pela Universidade de Harvard) debateram sobre a remuneração dos professores atrelada à capacidade de alcançar as metas de ensino a partir da apresentação de experiências internacionais e nacionais. Estiveram presentes além da Secretária Mariza Abreu, a Diretora do Departamento de Recursos Humanos da Seduc Carmen Figueiró e um representante da Secretaria da Fazenda, Matheus Bandeira.

Com a justificativa de qualificar a gestão educacional, no início de 2008 a Secretaria Estadual de Educação elaborou um projeto para “pôr um freio” no descontrole administrativo na autonomia escolar. A autonomia escolar é um montante de recursos financeiros repassados às escolas a partir das suas matrículas para o sustento da mesma, esse conceito foi utilizado historicamente para dar mais liberdade às escolas no atendimento às necessidades da sua comunidade escolar.

Segundo reportagem noticiada em 16 de março de 2008, a Secretária de Educação revela a realização de auditorias periódicas nas escolas estaduais objetivando a fiscalização do registro de matrículas, a frequência dos alunos e os conteúdos trabalhados em sala de aula. Estas auditorias seriam feitas regularmente por amostragem, prevendo sindicância e medidas

---

<sup>143</sup> O Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial foi formado em 1987 por um grupo de economistas, empresários, jornalistas e homens públicos, preocupados com o processo de descapitalização econômica e social provocado por décadas de inflação crônica. O nome do Instituto é uma homenagem ao grande historiador francês Fernand Braudel, um dos fundadores da Universidade de São Paulo na década de trinta, pois ele, em suas obras, celebrou a força do mercado no desenvolvimento humano acelerado dos séculos recentes. O Instituto realiza pesquisas e debates públicos sobre os problemas institucionais. Governabilidade e crises políticas, os problemas de escala, política fiscal e monetária, ensino e segurança pública, federalismo, mobilidade social, ética econômica e política e a inserção do Brasil e da América Latina na economia mundial, são alguns dos temas de interesse social pesquisados e debatidos. Estes trabalhos visam promover propostas de políticas inovadoras para solucionar os problemas. O Instituto é apoiado por um grupo de empresas, fundações e organismos internacionais multilaterais, comprometidos com a busca de soluções para os problemas institucionais. Seu conselho diretor é composto pelo diretor executivo Norman Gall, pelo presidente Embaixador Rubens Ricupero e pelo vice-presidente Eduardo José Bernini (Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/> Acesso em: 15 dez 2008).

<sup>144</sup> É uma fundação que desenvolve e financia projetos desde 2002 que contribuem para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, em especial aqueles relacionados ao ensino público. Sua criação é um desdobramento da atuação histórica da Família Lemann (donos de instituições financeiras nacionais e internacionais), investindo sistematicamente em projetos ou instituições que estimulem o desenvolvimento de pessoas através da educação ou do esporte. O foco de atuação da fundação é a consolidação da cultura de gestão por resultados, centrando o aprendizado do aluno como razão de ser de toda a escola e valorizando a utilização de instrumentos de avaliação como ferramenta de trabalho (Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/> Acesso em: 15 dez 2008).

administrativas contra as direções que estiverem em desacordo com as determinações da Seduc (JORNAL ZERO HORA, 16/03/2008).

Neste sentido, volta-se à antiga concepção de inspeção escolar, no entanto agora com uma nova roupagem: a auditoria. Novamente concebe-se o controle como parte da técnica e da gestão escolar. Este controle advém de uma proposta deste governo estadual de punir àqueles que não atingirem suas metas. Não é percebido nesta ação do governo o objetivo de transparência pública e sim, de regulação sobre o trabalho efetivo no interior das escolas da rede estadual de ensino.

Este projeto transformou-se em 15 de agosto de 2008, num Decreto, onde a governadora decidiu que a alocação de recursos financeiros para o funcionamento das escolas estaduais dar-se-á dentro dos limites do orçamento vigente, obedecidos os valores determinados para cada escola, a partir de uma parcela fixa e outra variável. A parcela fixa será de acordo com a matrícula real da escola e a parcela variável com o nível de ensino (DECRETO Nº45.821/08).

### **CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DE VALORES MENSIS DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ESCOLAS, VIA AUTONOMIA FINANCEIRA**

**TABELA 3: PARCELA FIXA**

<b>Item</b>	<b>N. Alunos (conforme matrícula real)</b>	<b>Valor Parcela Fixa (R\$)</b>
01	de 1 a 50	300,00
02	de 51 a 100	400,00
03	de 101 a 250	533,00
04	de 251 a 500	710,00
05	de 501 a 750	946,00
06	de 751 a 1000	1.261,00
07	de 1001 a 1500	1.681,00
08	de 1501 a 2000	2.241,00
09	Acima de 2000	2.988,00

Fonte: Anexo 1 do Decreto Nº45.821/08

**TABELA 4: PARCELA VARIÁVEL  
FATOR DE ADICIONAL PEDAGÓGICO**

<b>Níveis/modalidades de Ensino</b>	<b>Pesos</b>	<b>Valor por Aluno (R\$)</b>
1- Ensino Infantil	<b>1</b>	2,00
2 – Ensino Fundamental	<b>1</b>	2,00
3 – Ensino Médio	<b>1,3</b>	2,60
4 – Educação Especial	<b>4</b>	8,00
5 – Escola que oferece almoço	<b>3</b>	6,00
6 – Escola da FASE	<b>7,5</b>	15,00
7 – Técnicas 1	<b>1,5</b>	3,00
8 – Técnicas 2	<b>3</b>	6,00
9 – Técnicas 3	<b>2,1</b>	4,20
10 – Agrícola semi Interno	<b>12,5</b>	25,00
11 – Agrícola com Internato	<b>22,5</b>	45,00

Fonte: Anexo 2 do Decreto N°45.821/08

Segundo o § 1º do Artigo 2º do Decreto N°45.821/08, para o recebimento dos recursos cada escola terá a sua matrícula real “publicada no Diário Oficial do Estado, anualmente, pela Secretaria da Educação, até o final do primeiro semestre, devendo ter vigência no período compreendido entre o mês de julho do mesmo ano até o mês de junho do ano seguinte”. Percebe-se, a partir das tabelas acima, os baixos valores dos recursos da autonomia financeira das escolas.

Outra mudança é a utilização continuada de espaços físicos do estabelecimento de ensino por terceiros. Esta utilização resultará em receita e deverá ser precedida de licitação e de instrumento firmado pela Secretaria da Educação. Estas atividades geradoras de renda deverão estar presentes no Plano de Aplicação Financeira, que será quadrimestral e deverá ser aprovado pelo Conselho Escolar. O decreto dá a possibilidade da escola captar recursos por convênio firmado pela Seduc, pela sua receita própria e os recursos oriundos da autonomia financeira.

Em maio de 2009, reuniram-se cerca 100 representantes das Coordenadorias Regionais de Educação assistiram o DVD denominado “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” produzido pela Secretaria Estadual da Educação sobre as propostas de mudanças na legislação educacional na rede estadual de ensino. Neste encontro foram discutidas as questões sobre a reforma no plano de carreira do magistério e na gestão escolar. Segundo o site da Seduc, a secretária Mariza Abreu colocou que:

Qualquer mudança que se faça na carreira de qualquer categoria deve levar em consideração dois princípios constitucionais: a irredutibilidade de vencimentos

(todos tem que ganhar igual ou mais) e os direitos adquiridos (o que já se conquistou não pode ser retirado). (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5116](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5116) Acesso em: 20 jul 2009)

No início de 2009, a Seduc realizou audiências com o CPERS/Sindicato e com o Conselho Estadual de Educação - CEEEd, com a Federação das Associações dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM/Federação) e com União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas (Uges) para apresentar as mudanças na legislação. Segundo o sítio da Seduc, a audiência com o CPERS/Sindicato durou cerca de 10 minutos, “ao final da exposição da secretária Mariza Abreu, a diretoria da entidade entregou uma carta que solicita a manutenção do atual plano de carreira do magistério, levantou-se e saiu da mesa de reuniões, não esperando o final da audiência (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=2&ID=5045](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=2&ID=5045) Acesso em: 20 jul 2009).

O CEEEd colocou-se a disposição da Secretaria para a apresentação das reformas na carreira do magistério e na legislação educacional gaúcha e reiterou que quer ser informado sobre o andamento dos trabalhos da SEC. A ACPM/Federação e a Uges se colocaram à disposição para debater às mudanças no plano de carreira do magistério e na melhoria do ensino oferecido pela escola pública. Ambas entidades solicitaram mais informações sobre a proposta e manifestaram intenção de apresentar sugestões (*Ibidem*).

Em maio de 2009 os debates junto aos diretores iniciaram, e nesses encontros ficou decidido que na primeira quinzena de junho seria debatido no interior das escolas da rede.

Ainda por meio da distribuição do DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” foram apresentadas as propostas de mudanças na legislação em relação à Lei de gestão democrática (Lei Nº 10.576/95 alterada pela Lei Nº11.695/01). Estas propostas estão relacionadas a três temáticas: Escolha de diretores, autonomia escolar e Conselhos Escolares, buscando segundo a secretária de educação articular a gestão escolar com a melhoria dos resultados educacionais. Sobre a autonomia escolar o Decreto Nº45.821/08 introduziu as mudanças na rede estadual, nas demais temáticas ainda não houve a apresentação das mesmas na Assembleia Legislativa.

Noutra ocasião, em julho de 2009 em reunião promovida pelo CONSED sob a denominação “Programa de Gestão e Valorização do Magistério” foram discutidos conceitos-chaves para as novas carreiras do magistério.

Portanto, os professores e o diretor serão gratificados levando em conta a superação

das metas firmadas pelo Diretor com a Seduc via Contrato de Gestão ou Acordos de resultados. Esta gratificação passaria a ser um 14º Salário, chamada pela Seduc de “Remuneração variável por desempenho coletivo”. Os indicadores para esta avaliação seriam o fluxo escolar (permanência e aprovação) e os níveis de aprendizagem (SAERS), e para a classificação das escolas seria levado em consideração o desempenho da escola em relação a ela mesma, a escola em relação a todas as escolas e a escola em relação às outras com comunidades escolares de mesmo nível sócio-econômico (DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” - Seduc, maio de 2009).

Além disso para ascender profissionalmente, a qualificação profissional do magistério seria monitorada pelo governo, para verificar sua qualidade e seus resultados. Esta qualificação será por meio de cursos e seminários oferecidos através das parcerias firmadas entre Seduc e universidades, faculdades e ONGs.

Em julho de 2009 foi apresentado por meio de encontros regionais com a Associação dos Círculos de Pais e Mestres (ACPM/Federação) o novo modelo de gestão escolar proposto pelo governo do Estado. Nesta ocasião, a secretária Mariza Abreu, defendeu que “[...] é necessário repensar os limites das escolas na escolha das equipes diretivas e na elaboração de projetos pedagógicos” (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5212](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5212) Acesso em: 10 ago 2009).

Ela ressaltou que a comunidade escolar deve continuar participando da eleição dos diretores. Entretanto, os postulantes ao cargo precisam passar pela docência e possuir qualificação ou formação específica para assumir a função. Mariza Abreu falou sobre a possibilidade de implementação de acordo, onde o gestor deverá se comprometer em atingir metas relativas à qualidade do aprendizado dos alunos e a eficiência dos processos administrativos. "Atualmente, a SEC oferece cursos de gestão para orientar os diretores quanto às tarefas que envolvem o trabalho administrativo e pedagógico. Essas formações serviriam como subsídio para o cumprimento dos acordos de resultados", concluiu. (Disponível em: <[http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5212](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5212) Acesso em: 10 ago 2009)

Nestes encontros a ACPM/Federação foi favorável a concepção de um acordo de resultados, mas fez ressalvas quanto a forma de avaliação do desempenho da gestão. Essas ressalvas apontaram a necessidade de existir mecanismos que inibam a manipulação dos resultados obtidos por cada diretor. Sobre as atribuições dos Conselhos, a ACPM está de acordo com a proposição do governo de manter a dimensão consultiva e fiscalizadora nos

assuntos de âmbito pedagógico, nas demais seguiria agindo de forma deliberativa.

<b>COMO É</b>	<b>COMO PODE SER</b>
- professores e servidores de escola com curso superior podem candidatar-se a diretor(a)	- somente professores poderão ser diretores (LDB, arts. 64 e 67)
- não há exigência de qualificação em gestão escolar para ser candidato a diretor(a)	- para ser diretor(a) de escola, será necessário submeter-se a avaliação específica para certificação em gestão escolar
- os diretores são indicados pela comunidade escolar mediante votação direta	- professores certificados em gestão escolar poderão ser candidatos a diretor(a) de escola em processos onde votarão professores, servidores de escola, pais e alunos
- votam professores, servidores de escola, pais e alunos, cada um com um voto	- votarão professores, servidores, pais e alunos, cada um com um voto; no resultado da eleição o segmento dos professores e servidores terá peso de 50% e o dos alunos e pais, outros 50%
- alunos votam a partir da 4ª série ou maiores de 12 anos	- votam pais de alunos até 16 anos incompletos e alunos a partir de 16 anos ou pais de alunos da educação infantil e ensino fundamental e alunos de ensino médio, técnico e EJA
- candidatos apresentam plano de gestão para a comunidade escolar, mas sem metas de resultados educacionais	- as direções eleitas firmarão contratos de gestão ou acordos de resultados com a SEC, com metas de resultados educacionais a serem atingidos

QUADRO 4 – ESCOLHA DE DIRETORES

Fonte: Quadro apresentado no DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” (Seduc, maio de 2009).

De acordo com o quadro acima percebem-se novamente alguns retrocessos em relação à discussão sobre a escolha de diretor. Os retrocessos estariam na volta da candidatura para diretor somente para professores, na volta da avaliação específica para certificação em gestão escolar (onde a última tentativa desse tipo ocorreu em 1997 no governo de Antônio Britto<sup>145</sup>), e na volta do Contrato de gestão firmado entre o diretor e a Seduc. O único avanço percebido seria a volta da votação paritária (50% alunos e pais; 50% professores e funcionários).

<sup>145</sup> Mais detalhes ver AMARAL, Josiane C. S. R. do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. PPGEdU/UFRGS: Porto Alegre, 2006 (Dissertação de Mestrado).

<b>COMO É</b>	<b>COMO PODE SER</b>
- escolas definem seus currículos sem nenhuma referência formal da SEC - definem o que ensinar, como ensinar e até o número de horas-aula por disciplina em cada série	- as escolas organizam seus currículos a partir de proposta de referencial curricular da SEC, que define habilidades e competências cognitivas e conteúdos mínimos para cada série do EF e EM; a escola pode escolher como ensinar, mas não o que ensinar ou não ensinar, em respeito ao direito de aprender dos alunos
- as direções das escolas não têm participação na escolha do quadro de pessoal da escola	- as direções das escolas devem ter participação na escolha de seu quadro de pessoal, como também poder devolver à SEC professores e servidores que não se integrarem às suas equipes (há necessidade de viabilizar juridicamente essa possibilidade)

QUADRO 5 – AUTONOMIA DA ESCOLA

Fonte: Quadro apresentado no DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” (Seduc, maio de 2009).

Em relação à questão da autonomia escolar, para além das mudanças trazidas pelo Decreto Nº45.821/08, volta-se à ideia de padronização do currículo escolar com Proposta de Referencial Curricular da SEC (em 1995 a rede estadual de ensino já experienciou essa padronização). Não basta atender às normativas do Conselho Nacional de Educação - CNE e do Conselho Estadual de Educação – Ceed/RS, novamente haverá a modelagem do Projeto Político-Pedagógico da escola, pois currículo é movimento.

<b>COMO É</b>	<b>COMO PODE SER</b>
- <i>Composição</i> : representantes da comunidade escolar, em nº ímpar (mínimo 5 e máximo 21) de acordo com a tipologia da escola; respeitada a proporcionalidade de 50% de pais e alunos e 50% de professores e servidores, sendo o diretor membro nato	- <i>Composição</i> : representantes da comunidade escolar; avaliar a diminuição do número máximo de 21 membros
- <i>Escolha dos conselheiros</i> : direta uninominal ou por chapas – nas assembleias de cada segmento; votam e podem ser votados alunos a partir da 4ª série ou os maiores de 12 anos; eleição “preferencialmente” em abril	- <i>Escolha dos conselheiros</i> : eleição uninominal; rever a participação dos alunos; estabelecer período certo para a eleição
- <i>Funções</i> : consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras	- <i>Funções</i> : rever a função deliberativa, especialmente restringindo-a no campo pedagógico

QUADRO 6 – CONSELHOS ESCOLARES

Fonte: Quadro apresentado no DVD “Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar” (Seduc, maio de 2009).

Por fim, as mudanças propostas para o Conselho Escolar visam o esvaziamento do espaço democrático de discussão, com a diminuição de conselheiros, com a revisão da

participação dos alunos e com a restrição nas deliberações no campo pedagógico. Apresentando o entendimento que só estão aptos para tratar dos assuntos educacionais, os especialistas, ou seja, os professores. A comunidade escolar é vista como não sendo apta a decidir o que é mais importante para ela, não podendo definir as ações para atender às necessidades da sua região.

#### **4.2 Sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento dos alunos do Ensino - SAERS**

O segundo projeto a ser analisado do Programa Estruturante “Boa Escola para Todos” é o SAERS, que possui dois eixos que é a aferição do desempenho dos alunos e o Projeto de Alfabetização. Num primeiro momento analisaremos o instrumento de aferição em si, para depois analisarmos o Projeto Piloto de Alfabetização e a sua continuidade.

O projeto SAERS tem como objetivos: avaliar o desempenho dos alunos das turmas da 2ª e 5ª séries do ensino fundamental de oito anos letivos, do 3º e 6º anos do ensino fundamental de 9 anos letivos e do 1º ano do ensino médio; construir a matriz de habilidades e competências cognitivas em alfabetização e matemática para o 1º e 2º anos do ensino fundamental de 9 anos; divulgar boas práticas de escolas com melhores resultados; e desenvolver uma cultura de avaliação.

O SAERS teve seu início em 2005 no governo de Germano Rigotto como um projeto piloto, retomando as avaliações externas na rede estadual de ensino. O governo Yeda Crusius deu continuidade a esse sistema avaliativo, no entanto propõe uma mudança: a parceria entre a rede pública estadual com as redes municipais e o ensino privado.

Em maio de 2007 iniciaram-se os estudos relativos à parceria com um grupo formado por representantes da UNDIME/RS, do Sindicato dos Estabelecimentos do Ensino Privado do Rio Grande do Sul – Sinepe/RS, do Sesi Educação e do Instituto Unibanco (sítio da Seduc). Segundo o sítio da Seduc (31/05/2007), as motivações para a continuação do SAERS seriam:

- avaliar escolas que não são alcançadas pelos exames do governo federal;
- divulgar as provas após a aplicação, para que seja uma ferramenta de análise de erros de aprendizagem;
- ter resultados da prova mais cedo em relação às do governo federal;
- aproximar o conteúdo da realidade dos estudantes gaúchos.

O SAERS foi implementado pelo Decreto nº 45.300, de 30 de outubro de 2007. Segundo a governadora, considerando a necessidade de:

[...] avaliar, de forma objetiva e sistemática, a qualidade da educação básica oferecida nas escolas gaúchas; formular, com base nos resultados da avaliação, políticas públicas, estratégias e ações, com vista ao estabelecimento de padrões de qualidade para a educação básica gaúcha; criar uma cultura de avaliação para o estabelecimento de metas e compromissos de gestão educacional; valorizar e difundir as boas práticas das escolas com melhores resultados de aprendizagem dos alunos junto a outras escolas e à comunidade; identificar escolas cujos alunos apresentam desempenho insatisfatório, com vista ao direcionamento de recursos técnicos e financeiros para melhoria de seus resultados; reduzir as desigualdades entre as escolas da rede estadual de ensino, detectadas mediante a aplicação de instrumentos de avaliação; aplicar instrumentos de avaliação de caráter externo às escolas, construídos de forma científica e que favoreçam a credibilidade e a transparência dos resultados obtidos; fortalecer a escola como instituição fundamental para promoção da igualdade de oportunidades e de aprendizagem para todos. (DECRETO Nº 45.300/07)

O governo de Estado instituiu o SAERS que deverá ser aplicado em todas as escolas estaduais num intervalo não superior a dois anos e que poderá ser estendido aos sistemas municipais de educação e às escolas privadas, de acordo com a livre adesão. A avaliação será por meio: da aplicação de provas aos alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio; do preenchimento de questionários por alunos, professores, diretores e aplicadores das provas. O objetivo dos questionários é avaliar os fatores externos e internos que venha a intervir no desempenho dos alunos.

As provas do SAERS serão elaboradas a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais, dos PCNs (Ensino Fundamental e Ensino Médio), das Matrizes de Referência do SAEB, e dos textos dos livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática mais solicitados pelos professores da rede pública estadual e municipal no Rio Grande do Sul no Programa Nacional do Livro Didático - PNLD. O SAERS terá o acompanhamento de uma comissão formada por professores especialistas indicados pela Secretaria de Estado da Educação, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, Seção Rio Grande do Sul, e o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Rio Grande do Sul para a seleção dos itens (§ 1º do Artigo 2º do DECRETO Nº 45.300/07).

Para a Secretária Mariza Abreu o SAERS deve ser uma avaliação focada no desenvolvimento de conhecimentos e habilidades cognitivas do aluno, para que a partir disso ocorram capacitações dos educadores voltadas para resultados de aprendizagem (sítio da Seduc). A Secretária ainda coloca que o SAERS é uma complementação do sistema de avaliação do INEP, articulando ações que possibilitem analisar de maneira mais precisa o desempenho dos estudantes, pois segundo a mesma em reunião no CEED/RS no dia 26/09/2007:

Há 20 anos só debatemos salários, greves e recuperação das aulas. [...] Uma conversa que apenas teve como resultado a precariedade da educação gaúcha, que deixou o primeiro lugar para ficar atrás de Estados como Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais. (sítio da Seduc em 26/09/2007)

No dia 01/10/2007 o SAERS foi apresentado oficialmente para sociedade através de uma coletiva à imprensa na Secretaria de Educação. A Secretária Mariza Abreu colocou que são esperados até o final da primeira quinzena de outubro as adesões das redes municipais e das escolas particulares interessadas em participar deste sistema avaliativo. Nessa coletiva, foi explicado que o SAERS está presente no Plano Plurianual do governo para a educação.

A representante da Undime na coletiva, a secretária municipal de Educação de Nova Santa Rita, Karin Flech Hexsel, declarou que as prefeituras estão avaliando a adesão ao SAERS, reiterando a importância em se avaliar turmas de segundas séries do EF, tendo visto que o grande problema de aprendizagem na Educação Básica, advém de um processo de alfabetização ineficiente. O representante do SINEPE/RS, Osvino Toillier, declarou que esta é a primeira vez que a rede particular é convidada a participar de um sistema de avaliação, no entanto frisou que embora o número de escolas particulares a aderirem à avaliação possa ser pequeno inicialmente, a tendência é o seu aumento gradativo ano a ano (Sítio da Seduc).

A prova será constituída por testes com questões objetivas de Língua Portuguesa e Matemática. Para a 2ª série do Ensino Fundamental, haverá um ditado de palavras. Além dos testes, todos os participantes (estudantes, professores, gestores e o próprio avaliador externo) responderão a questionários tratando da realidade de cada um e da escola. Segundo Letícia Salgado, representante do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora /CAEd-UFJF, em reunião no Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF) com os coordenadores regionais de educação, todos estes instrumentos servirão para que as médias do desempenho nas provas sejam complementadas com o estudo do panorama educacional e social de cada turma e escola (Sítio da Seduc).

Neste mesmo ano no dia 22 de outubro, a Seduc realizou um seminário no Auditório da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul denominado “Seminário de Avaliação - Foco no Desenvolvimento de Habilidades e Competências Cognitivas”. Neste seminário houve a discussão de temas como avaliação institucional, SAEB, Prova Brasil e SAERS. Este evento foi a preparação para a aplicação do SAERS em 2007 e foi aberto aos gestores das redes estaduais, municipais e particulares de ensino que aderiram ao sistema avaliativo, além de representantes dos pais, professores e alunos (sítio da Seduc em 19/10/2007).

A aplicação das provas em 2007 foi realizada em novembro de 2007 entre os dias 26 e 29 com cerca de 13 mil turmas da rede de ensino estadual, 40 turmas das redes municipais e 22 da rede particular de ensino, avaliando turmas de 2ª e 5ª séries do Ensino Fundamental de oito anos (ou 3º e 6º anos do Ensino Fundamental de nove anos) e, também, do 1º ano do Ensino Médio nas disciplinas de Português e Matemática. Segundo o sítio da Seduc (26/09/2007), “A avaliação gaúcha passa a ser complementar à Prova Brasil, do Ministério da Educação, que confere o nível de aprendizagem dos alunos das 4ª e 8ª séries do Fundamental e do 3º ano do Médio”. A instituição responsável pela aplicação das provas foi o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora<sup>146</sup> (CAEd/UFJF), com sede em Minas Gerais, a escolha desta instituição foi por meio de licitação pública (sítio da Seduc em 26/09/2007).

Além da avaliação externa, outra ação também materializa o projeto SAERS: o Projeto Piloto de Alfabetização. Em fevereiro de 2007, foram iniciados os estudos para a implementação do “Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis anos de idade”, para tanto a Secretaria de Educação fez contato com quatro instituições relacionadas com a educação: Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação – GEEMPA<sup>147</sup>; Instituto Ayrton Senna<sup>148</sup>; Instituto Alfa e Beto<sup>149</sup>; e a Fundação Cesgranrio.

<sup>146</sup> Orientado pela concepção de avaliação como estratégia de pesquisa educacional por meio de diagnósticos e de informação com credibilidade, acessível a todos os interessados, o CAEd foi fundado em 1997 realizando projetos que atingem o âmbito nacional. O CAEd encontra-se instalado na cidade de Juiz de Fora. Seus projetos são administrados pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE), com recursos originários de contratos e convênios firmados com prefeituras municipais, secretarias estaduais da educação, agências federais e instituições de ensino superior. O CAEd atua nas áreas de avaliação (SAERS, SAERJ, SIMAVE, etc), formação (Entre jovens, Jovem de Futuro, Pro Gestão, etc), gestão (Projovem, Projovem urbano, etc) e pesquisa (Disponível em: <<http://www.caed.ufjf.br/2008/?id=2> Acesso em: 15 dez 2008).

<sup>147</sup> O GEEMPA foi organizado por um grupo de 50 professores presentes à assembleia de sua fundação, realizada a 10 de setembro de 1970, na sala do Laboratório de Matemática do Instituto de Educação General Flores da Cunha. Nos moldes de uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, o GEEMPA reunia profissionais decididos a investir em pesquisas e ações voltadas para a melhoria do ensino da Matemática, segundo o estudo das vinculações com a formação e o desenvolvimento da inteligência, na perspectiva do construtivismo piagetiano. (Disponível em: <<http://www.geempa.org.br/index2.html> Acesso em: 15 dez 2008).

<sup>148</sup> Meses depois do acidente em Ímola em 1994, a família de Ayrton Senna iniciou as primeiras providências legais para a criação do Instituto Ayrton Senna. Essa iniciativa veio ao encontro de um sonho do piloto: inconformado com a realidade do país, Ayrton já havia manifestado o desejo de realizar alguma ação concreta para ajudar crianças e jovens - principais vítimas da sociedade desigual - a desenvolverem-se integralmente. Organização não-governamental sem fins lucrativos, o Instituto Ayrton Senna, presidido por Viviane Senna, foi fundado em novembro de 1994. Desde então, sua meta principal tem sido trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs (Disponível em: <<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp> Acesso em: 15 dez 2008).

<sup>149</sup> O Instituto Alfa e Beto (IAB) é uma organização não governamental, sem fins econômicos, criado em novembro de 2006. O IAB foi constituído pela família Oliveira, tendo como Diretor-Presidente o professor João Batista Araujo e Oliveira. A instituição tem como prioridade promover a alfabetização das crianças, por ser este o problema número 1 da educação no Brasil. Essa prioridade decorre da constatação de que todos os demais esforços em educação estão condenados ao fracasso até que se resolva definitivamente essa questão básica. (<http://www.alfaebeto.com.br/iab.php>). Acesso em: 15 dez. 2008).

Este Projeto Piloto visou à “construção da matriz de competências e habilidades cognitivas em Leitura, Escrita e matemática a ser desenvolvida de forma a assegurar a alfabetização dos alunos em um ou no máximo dois anos letivos” (Documento Oficial “Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis anos de idade”).

O período de aplicação deste projeto foi de fevereiro a dezembro de 2007, dele participando 200 turmas com no mínimo 20 alunos em cada programa de alfabetização, distribuídas pelas diversas regiões do estado, totalizando 600 turmas de primeiro ano do Ensino Fundamental. Junto com esta experiência, segundo o documento oficial, será identificado o mesmo número de turmas para o controle dos resultados.

No documento oficial do projeto a Seduc, junto com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RS) e o Escritório Antena da UNESCO realizaram uma análise da situação educacional brasileira e rio-grandense na atualidade. Esta análise dá conta de uma expansão acelerada de matrículas no ensino fundamental e médio devido à expansão demográfica e da demanda social por educação. Com o passar do tempo, as taxas de analfabetismo foram sendo reduzidas, havendo esforço das três esferas de governo na universalização do ensino fundamental.

A partir dos dados coletados no “Mapa do Analfabetismo no Brasil” construído pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), verificou-se que a melhor política para combater a problemática do analfabetismo é assegurar uma escola de qualidade para todos na idade correta. Somando-se a isso, utilizaram-se dados do INEP de 2004 sobre a reprovação escolar no RS e as propostas do “Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos”, apresentado em um seminário promovido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em 2003. Este relatório afirmava a prioridade na alfabetização das crianças, implicando a revisão de conceitos e concepções sobre o processo de alfabetização, assim como a construção de uma política educacional que priorizasse a garantia de uma educação de qualidade, com a mobilização dos gestores públicos da educação pela garantia desse direito para a urgência da alfabetização das crianças no início do ensino fundamental.

O grupo justificou que a mudança na legislação com a implantação do ensino fundamental de nove anos (Lei 11.114 de maio de 2005, e a Lei 11274 de fevereiro de 2006) gerou um debate intenso entre as entidades vinculadas à educação no RS, afirmando a relevância de efetivar a matrícula de crianças com seis anos de idade o mais rápido possível. Do ponto de vista pedagógico, o documento da Seduc acreditou que a matrícula das crianças dessa idade no EF não podia significar a simples transferência de conteúdos da atual primeira

série com crianças de sete anos. Por isso, deve-se “constituir-se um momento de reconstrução da proposta pedagógica para os anos iniciais [...] de forma a assegurar o trabalho educativo adequado aos alunos de seis e sete anos no EF” (Documento oficial “Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis anos de idade”).

Diante deste contexto, o documento ainda coloca que:

[...] impõe-se ao governo do RS um novo desafio ao implementar o ensino fundamental de 9 anos na rede pública: garantir às crianças de 6 anos o domínio das habilidades de leitura e escrita, com qualidade, favorecendo uma trajetória escolar de sucesso para todos, com impactos na vida pessoal de cada um e no desenvolvimento econômico e social do estado. (Documento oficial “Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis anos de idade”)

A partir deste desafio, a Seduc apresentou este Projeto Piloto às instituições contatadas (GEEMPA, Instituto Ayrton Senna e Instituto Alfa e Beto) para dele participarem por meio: da capacitação de professores e gestores, da disponibilização de material didático, do acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem e das avaliações durante o ano letivo cada uma com a implementação de cada programa de alfabetização em 200 turmas de primeiro ano.

O GEEMPA é uma organização privada sem fins lucrativos, presidida pela educadora Ester Grossi e possui sua sede em Porto Alegre. Esta instituição desenvolve estudos visando à melhoria da qualidade do ensino por meio de cursos e assessorias (<http://www.geempa.org.br/index2.html>>. Acesso em: 12/04/2008), dentre estes estudos estão alguns programas de alfabetização, desenvolvidos em diferentes regiões do país (São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Piauí). Sua metodologia é baseada no pós-constructivismo (psicogênese da alfabetização – níveis pré-silábico, silábico e alfabético – e interação social nas aprendizagens).

O Instituto Ayrton Senna é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, presidida por Viviane Senna e fundada em 1994, tem sua sede em São Paulo. A instituição desenvolve programas de gerenciamento da aprendizagem nos primeiros anos do Ensino Fundamental (sítio do Instituto Ayrton Senna).

O Instituto Alfa e Beto é uma organização não-governamental sem fins lucrativos criada em novembro de 2006. Esta instituição visa à promoção da efetiva alfabetização das crianças por meio de um programa denominado Alfa e Beto para crianças de seis e sete anos de idade. Baseado no método fônico, o programa estabelece relações entre fonemas e grafemas, utilizando materiais estruturados para atingir seus objetivos (sítio do Instituto Alfa e

Beto).

A Fundação Cesgranrio tem sua sede no Rio de Janeiro. É uma instituição com larga experiência em avaliação educacional Sistema de Avaliação Progressiva para o Ingresso no Ensino Superior (SAPIENS), Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Cursos, Provão e o Programa de Avaliação da Gestão Escolar (AGE). Na rede estadual de ensino essa Fundação foi responsável pela avaliação do SAERS e dos resultados da aprendizagem dos alunos. Isso se dá por meio da aplicação, no início do processo de alfabetização, de um teste de prontidão; no final do ano letivo, de um teste composto por questões selecionadas com os responsáveis pelos três programas de alfabetização participantes do Projeto Piloto.

Os resultados obtidos nesta avaliação foram devolvidos às escolas e aos professores em um boletim com o desempenho de cada aluno da turma. A partir desses resultados, em comparação com as turmas do grupo de controle a Seduc, a UNDIME/RS e o Escritório Antena da UNESCO – juntamente com o apoio dos especialistas das quatro instituições participantes do projeto – construiriam a definição de uma escala de competências e habilidades cognitivas em leitura, Escrita e Matemática a serem desenvolvidas e atingidas por alunos de seis anos no primeiro ano do EF, nas redes públicas de ensino do RS.

De acordo, com o documento oficial do Projeto o orçamento seria:

**TABELA 5: Orçamento do Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis Anos**

<b>Instituição</b>	<b>Custo aluno/ano</b>	<b>Custo total</b>
GEEMPA	R\$96,85	R\$484.550,00
Instituto Ayrton Senna	R\$100,00	R\$500.000,00
Instituto Alfa e Beto	R\$100,00	R\$500.000,00
Cesgranrio	R\$6,23	R\$124.600,00
<b>Custo Total do Projeto</b>		<b>R\$1.609.150,00</b>

Fonte:SE/RS. Projeto Piloto para Alfabetização de Crianças com Seis anos de idade, 2007.

Tabela construída por Josiane Ramos do Amaral.

Nesta tabela, incluem-se os gastos da capacitação, do material didático-pedagógico, a supervisão e despesas de viagem e hospedagem dos membros da equipe técnica de cada instituição. As despesas relativas ao deslocamento, hospedagem, alimentação dos professores alfabetizadores, dos diretores e coordenadores pedagógicos, assim como dos responsáveis em cada CRE para a participação dos encontros de capacitação junto às instituições participantes do projeto são de responsabilidade da Secretaria de Educação.

No encontro de apresentação dos programas de alfabetização para os dirigentes municipais de ensino e representantes das Coordenadorias Regionais de Educação ocorrido no dia 13 de fevereiro de 2007 no Auditório Dante Barone da Assembleia Legislativa, a Secretária de Educação comunicou que o “objetivo é garantir as condições de acesso, permanência, conclusão e sucesso escolar aos estudantes até 2022” (sítio da Seduc), relacionando o projeto com o “Compromisso Todos pela Educação”.

Realizaram-se também apresentações do Projeto Piloto no dia 02/03/2007 para empresários, secretários de Estado, deputados estaduais que participaram da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia, e o presidente da Assembleia Legislativa. No dia 20 de março de 2007, foi apresentado para a Associação das Escolas Superiores de Formação de Profissionais de Ensino (Aesufope), com a presença de representantes de diversas universidades e faculdades gaúchas.

Segundo o sítio da Secretaria Estadual de Educação, o Projeto Piloto em 2007 foi patrocinado pela Copesul, pela Gerdau, pela Aracruz, pela Marcopolo, pela Refap S/A e pela Fundação Maurício Sirotsky ([http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/proj\\_piloto.jsp?ACAO=acao5](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/proj_piloto.jsp?ACAO=acao5)>. Acesso em: 20 dez. 2008).

No desenvolvimento do projeto, foram realizados encontros esporádicos para a capacitação dos professores envolvidos. Os encontros eram realizados por meio de oficinas com o objetivo de gerenciamento dos dados e análise dos resultados.

O Projeto teve continuidade com as três tecnologias de aprendizagem (Geempa, Instituto Airton Senna e Alfa e Beto) em 2008, sendo ampliado para novas turmas do 1º ano do Ensino Fundamental e estendido aos do 2º ano do Ensino Fundamental. No fim de 2008 cerca de 1.400 turmas participaram da avaliação final do projeto (<http://www.educacao.rs.gov.br> em 10 dez. 2008).

Para 2009, o projeto será adotado em todos os estabelecimentos de ensino da rede estadual, onde cada escola poderá escolher a metodologia de aprendizagem dentre as oferecidas. Segundo nota do sítio da Seduc em 10 dez. 2008, cerca de 70.000 alunos de alfabetização participarão do projeto. As provas do SAERS foram aplicadas em 2009 nas 2,6 mil escolas estaduais, além de 82 redes municipais e 21 estabelecimentos de ensino privado que aderiram à avaliação, estimando a participação de 325 mil alunos ([http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias\\_det.jsp?PAG=1&ID=5440](http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/noticias_det.jsp?PAG=1&ID=5440) em 10 dez. 2009).

Em 2009, os exames do SAERS foram aplicados em três dias; no primeiro, foi para as

turmas do 1º ano do Ensino Médio; no segundo, para os estudantes da 5ª série (ou 6º ano) do Ensino Fundamental e – no terceiro dia – para as turmas da 2ª série (ou 3º ano) do Ensino Fundamental. Novamente, os exames foram organizados pelo CAEd- UFJF. Segundo o sítio da Seduc, na edição de 2008 mais de 70% dos estudantes ficaram entre os níveis Básico e Adequado.

Neste capítulo, percebemos as influências teóricas que embasaram as políticas voltadas para a gestão da educação básica. Além disso, acompanhamos os movimentos de construção da agenda da política educacional, por meio dos movimentos realizados pela Secretaria Estadual de Educação. Assim como os movimentos educacionais por parte do governo, constatamos também os movimentos de outros sujeitos sociais envolvidos no processo educacional da rede estadual de ensino (diretores, professores por meio do CPERS/Sindicato, professores da Faculdade de Educação da UFRGS, dentre outros).

É importante chamar a atenção para a forma de articulação dos sujeitos que interagiram com o governo, seus interesses e suas influências. O atual governo estadual pautou-se pela interlocução com as redes políticas, voltadas para o interesse do empresariado. Com isso, foram essas as demandas explicitadas e conseqüentemente atendidas pelos programas governamentais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se apenas houvesse uma única verdade, não poderiam pintar-se cem telas sobre o mesmo tema. (Pablo Picasso)

O fim é um recomeço. As considerações que serão feitas aqui têm a pretensão de estimular outras reflexões, pois as verdades não são absolutas. As verdades são parciais, válidas por algum tempo em um determinado contexto.

A tese construída nessa pesquisa foi articulação das reformas da administração pública; conseqüentemente da gestão educacional, com as políticas para a educação básica implantadas na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul no período de 2007 – 2010. Essas políticas inseriram mecanismos gerencialistas (premiação, avaliações externas, parcerias público-privadas, modificações na regulação da educação), compreendidos como componentes essenciais na efetivação de um projeto de minimização para com as políticas sociais e maximização para com o processo do capital.

Diversos elementos vêm corroborar essa tese. A pesquisa utilizou-se dos seguintes eixos de análise: gestão pública, gestão da educação e a construção da agenda das políticas educacionais. Analisando cada eixo, conseguimos constatar os movimentos macro e micro realizados na esfera mundial e regional que, no nosso caso, constituiu as relações do governo do estado do Rio Grande do Sul (2007-2010).

Percebemos que, no decorrer da história brasileira e rio-grandense, a gestão pública além de tardia, não foi concebida a partir dos anseios das classes populares, de um projeto de nação voltado para a maioria. A gestão pública sempre foi pensada para acompanhar o desejo da classe dominante, instrumentalizando-a a favor de seu objetivo: aumentar o lucro não importando suas conseqüências. Essa foi feita pela inculcação de valores próprios da esfera privada, fazendo valer a vontade da elite dominante em detrimento da vontade das classes populares. Assim como o ambiente fabril, a sociedade conduzida pelos valores da classe dominante, além ser dirigida por regras a partir da divisão do trabalho, necessita apropriar-se ideologicamente dos valores que as perpassam. A gestão pública, assim como a gestão da educação, vem auxiliando e confirmando esse processo de apropriação.

A administração pública, historicamente, sempre esteve subordinada aos interesses privados, com pouca margem de autonomia. As distintas funções que o estado assumiu no decorrer da história, as formas de organização e administração do aparelho estatal, suas relações com a sociedade civil historicamente sempre atenderam aos interesses do capital.

Os teóricos da educação tentaram manter no campo da administração educacional as especificidades próprias da área impedindo o desvio de seus objetivos. O trabalho que realizamos, além constatar a presença marcante do ideário e dos procedimentos da administração de empresas nas teorias da administração da educação, também constata a resignificação, por meio da bricolagem de termos vinculados no decorrer da história, à luta dos movimentos sociais em prol da democratização das instituições públicas, à mera transposição de conceitos da área empresarial para a educacional, ocultando seu significado real para grande parte da população. Essa bricolagem submete a política pública de educação aos interesses da classe dominante.

Historicamente, vemos a construção de dois claros paradigmas para a gestão: o democrático e o gerencial. O paradigma da gestão democrática acredita que, por meio da participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional, teremos o comprometimento e conseguiremos atingir os objetivos postos pela comunidade. Esse paradigma acredita no processo, contínuo e descontínuo, mas acima de tudo, vivenciado por todos, na busca da consolidação cidadã de todos.

Já o paradigma gerencial na educação, travestido historicamente por diferentes escolas da administração empresarial, acredita na importância dos procedimentos para se atingir os fins. Os procedimentos, nessa perspectiva, são potencialmente valorados, fazendo com que muitas vezes se perca de vista os fins educativos. Quando isso não acontece, percebe-se que os objetivos não denotam os anseios da classe trabalhadora; sim o da classe dominante, que se utiliza da educação e da escola para continuar sua expropriação pela implantação de valores capitalistas.

A premiação de trabalhadores, as avaliações externa das instituições educacionais, as parcerias público-privadas e as modificações na regulação da educação a favor do mercado, desenvolve o movimento gerencial, que busca a validação social para suas ideias. Ocultas ou não, conscientes ou inconscientes, esses valores são expandidos e articulados nas demandas que são trazidas ou não para o debate (muitas vezes não público); aceitas ou não pelos governos, na formulação da agenda das políticas educacionais.

Com essa perspectiva, foi construída uma figura que esquematiza o ciclo de políticas e os sujeitos sociais, juntamente com os seus movimentos para a formulação das políticas governamentais do Estado do Rio Grande do Sul no período entre 2007 e 2010. Esta figura levou em consideração, especificamente, os movimentos nas políticas educacionais.

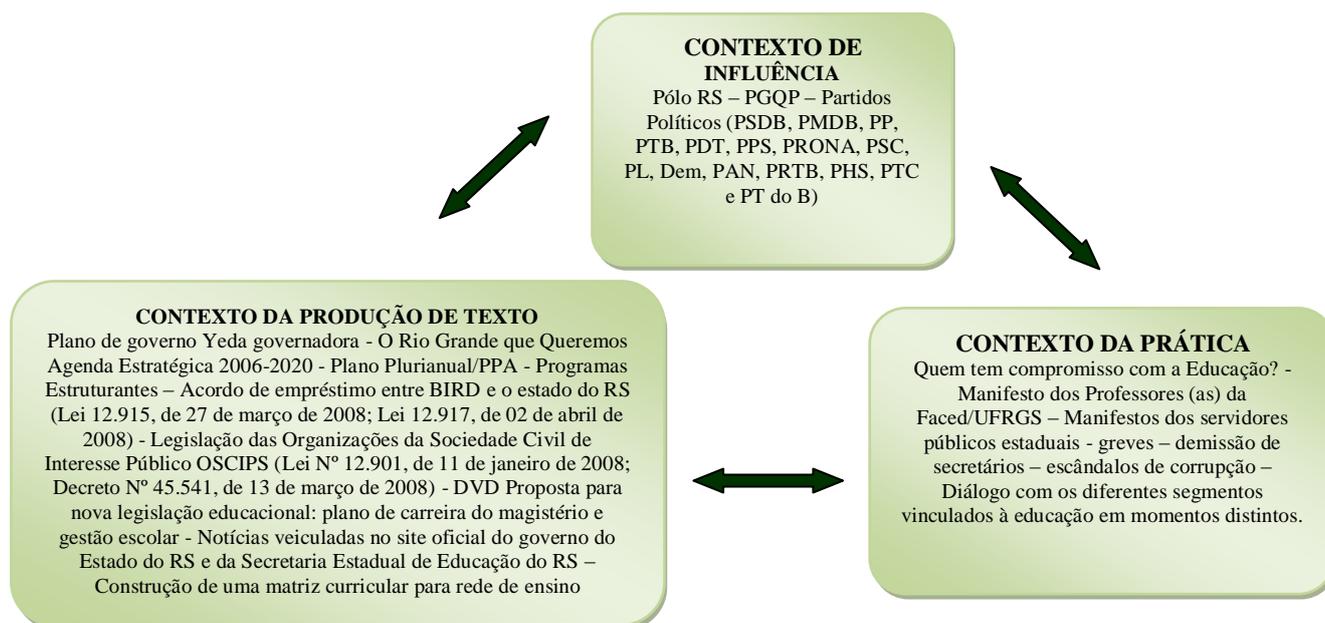


Figura 6: Ciclo de Políticas do governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007 – 2011)  
 Fonte: Dados da Pesquisa

Conforme a figura acima, percebemos que os sujeitos que fizeram parte do contexto da influência das políticas do atual governo do estado do Rio Grande do Sul advêm de tendências políticas localizadas a partir dos interesses da classe dominante com predominância empresarial. Portanto, aí já podemos constatar quais os sujeitos ouvidos e as demandas que estavam na pauta de discussões governamentais - PGQP e Pólo RS - em contraposição dos sujeitos silenciados e demandas desconsideradas – movimentos sociais, sindicato e profissionais na área de formação de professores.

No decorrer dos capítulos, tendo como linha de raciocínio os eixos analíticos já comentados, percebemos que, além das influências gerencialistas na gestão pública, consequentemente na gestão da educação, a construção da agenda das políticas educacionais do governo de Yeda Crusius considerou pertinentes temas vinculados às emergências requisitadas pelo mercado de trabalho, buscando soluções rápidas e paliativas para a resolução de um problema: a suposta crise do Estado. O alvo foi a educação pública, enquanto uma política que, segundo essa perspectiva adotada, não gera lucro, encontrando-se na dimensão não-mercadológica; conforme as correntes teóricas acordadas pelo atual governo estadual precisa se aproximar das condições trazidas pelo mercado para solucionar seus problemas.

Além de instituir e efetivar o quase-mercado por meio da instrumentalização gerencialista, o modelo adotado deflagra a real disputa, como pressupõe o neoliberalismo, de alguns programas: o Progestão instituído pelo CONSED, o “Projeto Jovem de Futuro” instituído pelo Instituto Unibanco, a “Consultoria para Educação de Qualidade” instituída

pelo SESI/RS e o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica instituído pelo Ministério da Educação. Estando essa disputa numa arena de mercado, temos as escolhas consumidas pelo governo, principalmente por meio de incentivos. Enquanto o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica tem uma perspectiva democrática da gestão educacional, os demais programas abarcam o panorama gerencialista. Os documentos analisados (Plano de governo “Yeda governadora”; “O Rio Grande que Queremos Agenda Estratégica 2006-2020”; Plano Plurianual/PPA; Programas Estruturantes em geral; Acordo de empréstimo entre BIRD e o estado do RS: Lei 12.915, de 27 de março de 2008 e Lei 12.917, de 02 de abril de 2008; Legislação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público OSCIPS: Lei Nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008 e Decreto Nº 45.541, de 13 de março de 2008; Notícias veiculadas no sítio oficial do governo do estado do RS e da Secretaria Estadual de Educação do RS) assim como as políticas implantadas para a gestão da educação básica (DVD Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar; Programa Estruturante “Boa Escola para Todos”; Projeto “Professor Nota 10”; Saers; Construção de uma matriz curricular para rede de ensino) também expressam essa constatação.

Essa escolha é legitimada com o argumento da má gestão das escolas públicas. A explicação desse suposto problema conforme a perspectiva governamental advém da incapacidade dos gestores/diretores de lideraram/estimularem a escola para o sucesso, para resultados imediatos. Essa incapacidade, por sua vez, segundo o governo, se dá pela má formação desse profissional. Não levando em consideração a falta de engajamento com o Projeto Político Pedagógico da instituição escolar pública e da sua perspectiva e conscientização da função da educação e da escola na sociedade contemporânea. Contrariamente ao que se pode constatar, a incapacidade de sucesso da escola pública é debitada a pessoas e na parte procedimental da educação.

Com essa visão, perde-se a possibilidade de perceber a totalidade do processo, dos objetivos e das finalidades da educação e da escola, para partir em busca de resultados imediatos, superficiais, sem uma real mudança dialética, construída de dentro para fora a partir do movimento contraditório. A mudança apresentada pelo “novo jeito de governar” baseia-se em procedimentos gerencialistas que, além de não se relacionam com a realidade das escolas, não está vinculado à comunidade escolar, pois não são gerados no interior delas. Pode estar aí a explicação pela falta de engajamento e motivação dos profissionais da educação para promover essas “melhorias” nas escolas.

Fortalecendo toda essa situação, além do tensionamento gerado pela secretaria de educação, temos a janela política voltada totalmente para os interesses do mercado. Essa é traduzida pelas alternâncias na administração pública do governo pelas campanhas de pressão de grupos de interesse como o PGQP e a Pólo RS com a Agenda 2020. Todos esses fatos causaram grandes oportunidades, modificando a dinâmica de definição das políticas públicas e ultrapassando outras demandas. Aclarada está a opção política do atual governo.

Constatou-se que o PGQP e a Pólo RS interagiram e construíram discursos e formas de mobilização com a utilização constante da mídia para a disseminação de informações, produzindo alianças junto ao grande público. Isso suscitou uma reação no Estado, transformando-se em ações precisas, aceitáveis para grande parte da população, principalmente àqueles setores ligados ao mercado. Esse posicionamento do governo é reiterado: pela falta de diálogo para com o CPERS/Sindicato, com os movimentos sociais e com os intelectuais da área de formação de professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que em muitos momentos procuraram se inserir no debate, não obtendo sucesso; e a intensificação de parcerias com instituições privadas tanto na formação dos professores (e gestores), quanto para a avaliação e assessoramento de práticas pedagógicas nas escolas estaduais.

O silenciamento desses sujeitos citados no parágrafo anterior podem ser constatados nos momentos da enturmação, no posicionamento contrário por parte dos professores em relação ao fechamento das bibliotecas, nas propostas de mudança na legislação educacional, na opção pelas instituições privadas no desencadeamento da formação, avaliação e assessoramento das escolas da rede (compra de pacotes pedagógicos). Todos esses momentos demonstram uma opção clara das escolhas realizadas. Essas parcerias evidenciam o esvaziamento da autonomia das instituições estaduais de ensino, assim como a legitimação de um projeto educacional a favor da classe dominante.

A investigação demonstrou a dinâmica ocorrida no atual governo estadual, assim como o acesso à agenda político-administrativa. Esse acesso privilegiado do PGQP e da Pólo RS se deve: à identificação da base política governamental com o empresariado; ao acesso privilegiado a fontes materiais e simbólicas (mídia impressa, digital, acadêmica, etc.); a facilidade de mobilização e divulgação dos problemas destes grupos no interior das redes políticas locais, regionais, nacionais e internacionais. Por fim, à crença dominante desses grupos de que devem formar para o emprego com o argumento de atendimento das necessidades do mercado de trabalho, com o que se pode constatar que o atual governo alinha-se com o setor empresarial.

Todos esses fatores produziram oportunidades desiguais na correlação de forças, até por que o PGQP e a Pólo RS caracterizam-se como um grupo de identificação e uma comunidade de políticas públicas. Esse tipo de agrupamento possui uma identidade empresarial que visa à disseminação das ideias da qualidade total para todas as instituições sejam elas privadas ou públicas, seus interesses e os sujeitos pertencentes são estáveis; portanto, conseguem agregar mais força, intervindo com os seus interesses privados na construção das políticas públicas.

O estudo comprovou também que há uma articulação entre as reformas instituídas em países como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América com a reforma do estado brasileiro em 1995 (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado); conseqüentemente com as reformas nas políticas voltadas para a gestão da educação pública no Brasil e na rede estadual do Rio Grande do Sul. Essa articulação entre a reforma estatal brasileira de 1995 com a reforma na gestão da educação pública na rede estadual do Rio Grande do Sul (2007 – 2010) é demonstrada por meio da inserção de mecanismos gerencialistas que estimulam o capital.

Esses mecanismos seriam: a concretização e legitimação das avaliações externas, a implementação e expansão das parcerias público-privadas, a meritocracia, proposta de premiação ainda não concretizada nesse governo e a regulação proposta dela mantenedora. Todos esses mecanismos trouxeram implicações para a gestão da educação, modificando concepções e relações no âmbito escolar.

A **avaliação externa** na rede estadual de ensino teve seu início em 1995 no governo de Antônio Britto, tendo sua ruptura entre 1999 e 2002 no governo de Olívio Dutra, seu retorno em 2005 no governo de Germano Rigotto como projeto piloto foi extremamente importante para conseguir definitivamente o apoio dos empresários para a concretização do argumento perante a população de ineficiência da educação pública. Esse argumento se fortaleceu por meio do discurso da má gestão das escolas públicas e da má formação dos professores. Com isso, as estratégias desenvolvidas, principalmente junto ao empresariado, foram todas voltadas para a cultura gerencial de controle, racionalização e produtividade acima de tudo. Neste caso, percebe-se, a sobreposição dos meios sobre os fins, a sobreposição dos procedimentos administrativos sobre a reflexão das finalidades da escola e da educação.

As **parcerias público-privadas** também não tiveram seu início nesse atual governo. Iniciaram já na primeira metade da década de 1990 na rede estadual de ensino, a partir das consultorias para a reforma da administração pública gaúcha, como descrito no item 2.3 desta pesquisa com o convênio entre o PGQP e o governo de Alceu Collares. Na área educacional, essas parcerias iniciaram com o governo de Antônio Britto com a avaliação externa, sendo

intensificadas a partir do governo de Germano Rigotto, com o projeto piloto do contrato de gestão e o SAERS. Neste atual governo, foram radicalizadas, pois se situam em todas as áreas das políticas educacionais, desde a parceria público-privada para a avaliação da aprendizagem dos educandos, na formação continuada de educadores em instituições privadas, nas reformas de infraestrutura das instituições escolares, até em consultorias para os gestores escolares. Todas essas políticas educacionais reforçam um entendimento político, uma concepção de administração pública: a gerencial.

A **meritocracia** também não teve seu início neste momento histórico, mas ganhou notoriedade a partir dos anos de 1990 com as ideias da nova gestão pública/gerencialistas como garantia de eficiência. No entanto, apesar de não ter garantias empíricas dos procedimentos meritocráticos, esses mecanismos perambulam no imaginário empresarial como uma alternativa profícua na gestão pública. Até o final desta pesquisa, o atual governo não colocou em prática nenhum mecanismo meritocrático, apesar de tentativas de diálogo para com os diferentes segmentos da sociedade civil.

Diante destes mecanismos, temos outro mecanismo que convergem com os demais: a regulação. As políticas educacionais voltadas para a gestão da educação básica entre 2007 e 2010 mantiveram o caráter de maior controle com um suposto aumento de autonomia, entendida como uma pseudo-autonomia. No caso, essas políticas denotam a desresponsabilização por parte do estado com a passagem dos seus deveres para o mercado, reafirmando a crença liberal da economia de mercado. Percebe-se o caráter fortemente centralizador e controlador por parte da mantenedora dos procedimentos de gestão da escola pública e dos serviços prestados pelo Estado do RS. Esse caráter é constatado em diferentes textos legais:

- Decreto nº 45.300/07 que institui o SAERS avaliando objetivamente a qualidade das escolas estaduais, criando a cultura avaliativa para a formação de um padrão de qualidade, estabelecendo metas e compromissos para a gestão educacional.
- Decreto nº 45.821/08 que modifica a alocação de recursos financeiros para o funcionamento das escolas estaduais, assim como possibilita a captação de recursos próprios pela escola, repassando para a ponta do sistema as responsabilidades de garantir a sustentação financeira das escolas;
- Lei nº 12.901/08 que definiu a tipologia das entidades que poderiam ser caracterizadas como uma OSCIP – Organização Social de Interesse Público, incentivando a realização de convênios para a oferta de serviços à população.

- Decreto nº 45.541/08 que regulamenta a Lei nº12.901/08 dispendo sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e a celebração do Termo de Parceira.

Portanto, as escolhas realizadas, assim como a regulação decretada, foi – via de regra – a maneira utilizada por parte do governo de desenvolver seus projetos para a sociedade. Essa forma de governo/governança demonstra a quem foi dado voz nas negociações e definições políticas.

Diante de todos esses elementos, reiteramos, portanto, a nossa tese da articulação desenvolvida pelo governo de Yeda Crusius (2007-2010) nas políticas educacionais voltadas para a gestão da educação básica com as concepções da reforma do Estado, fortalecendo o projeto do ideário neoliberal de minimização do Estado nas políticas sociais e maximização deste mesmo Estado para a continuidade do acúmulo de capital.

Surge como emergência para o debate educacional a retomada da gestão democrática da educação. A partir da pesquisa, constatamos que a falta de um fórum que seja efetivamente aberto a todos os sujeitos sociais, permite que a classe dominante, que é bastante articulada, consiga ganhar a disputa nos diferentes embates políticos, introduzindo suas metas e seus procedimentos. Essa discussão deva talvez iniciar nas escolas, nas instituições formadoras de professores, na academia, mas com a responsabilidade de transcender os “muros da escola” para a sociedade civil de maneira que consiga reaver a mobilização em prol de movimentos de cidadania. Entendemos que somente por meio dessas iniciativas poderemos problematizar, gerar pressões e disputas que promovam uma educação plena, verdadeiramente de qualidade, que leve em consideração todas as dimensões do ser humano: psicológica, física, moral, política.

## REFERÊNCIAS

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**. 5. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

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.

AFONSO, Almerindo J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, Dez. 1999.

AMARAL, Josiane Carolina Soares Ramos do. **A trajetória da gestão democrática da educação na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. PPGEdU/UFRGS: Porto Alegre, 2006 (Dissertação de Mestrado).

ANTUNES, Ricardo. **A “Terceira Via” de “Tony” Blair: a outra face do neoliberalismo inglês**. Disponível em [http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3\\_04.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_04.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

ARELARO, L. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educação & Sociedade**, v. 28 n 100, Campinas, 2007.

AZEVEDO, José Clovis de. **Educação e Neoliberalismo**. In: \_\_\_\_\_. **Paixão de Aprender**, Porto Alegre, n.9, 26 – 39, Dez. 1995.

AZEVEDO, Janete Maria Lins; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 77, Dezembro/2001.

AYRES, Carlos Buenos. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 51, p.29-52, 2006.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o Pós-Estado de Bem Estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, p.1105-1126, Set./Dez. 2004.

BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores regionais e desenvolvimento regional. **Texto para discussão: n°630**. Brasília, DF: IPEA, 1999.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 120, n.3, Set.-Dez./1996.

BARROSO, João. O Estado, a Educação e a Regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.

BATISTA, Fábio Ferreira. Análise de Dois Programas Estaduais de Implantação da Gestão da Qualidade Total: PROQUALI e PQAP. **Texto para discussão: n.555**. Brasília, DF: IPEA, 1998.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. RJ: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRASIL. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração**

**pública gerencial.** 5. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

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 mar. 2006.

BUCHANAN, James M. **Custo e escolha:** uma indagação em teoria econômica. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1993.

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.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos** – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO. GT: Estado e Política Educacional / n.05. In: 28.. Reunião Anual da ANPED. Caxambu, MG, 16 a 19 de outubro de 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** 3. ed. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1983.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Programa Educação para a Nova Indústria:** Uma Ação para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil, agosto, 2007.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Parecer CEED/RS n. 580/2000, Estabelece condições para a oferta do ensino médio no Sistema Estadual de Ensino.

\_\_\_\_\_. Parecer CEED/RS n. 1.400/2002, estabelece normas para a oferta do Ensino Fundamental no Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. Parecer CEED/RS n. 398/2005, estabelece condições para a oferta da educação infantil no Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul.

DALE, Roger. **Globalização e Educação:** Demonstrando A Existência De Uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada Para A Educação?”. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

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.

DOURADO, Luís Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo**: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista da USP, n.17, 1993.

DRUCKER, Peter. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Thompson, 1993.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Documento do Contrato e Subcontrato de Gestão. Decreto Nº 19.801, de 08 de agosto de 1969, dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Relatório Geral Técnico Pedagógico SAERS – 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto Básico: Sistema de avaliação do rendimento escolar do Rio Grande do Sul – SAERS/2007.

\_\_\_\_\_. Relatório Preliminar do Contrato de Gestão 2005/2006.

\_\_\_\_\_. Projeto Fazendo Mais com Menos: programa de racionalização de despesas do governo do Estado do Rio Grande do Sul – Secretaria da Fazenda, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 45.821, de 15 de agosto de 2008, dispõe sobre a Autonomia Financeira nos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual, instituído pela Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995, com a redação dada pela Lei n. 11.695, de 10 de dezembro de 2001, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.237, de 13 de janeiro de 2005, disciplina a política de incremento da produtividade e da qualidade dos serviços públicos e da racionalização do uso dos recursos humanos e materiais do Estado, o contrato de gestão, a avaliação do desempenho institucional, a autonomia gerencial, orçamentária, financeira e de recursos humanos e a aplicação dos recursos orçamentários decorrentes da racionalização das despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 12.915, de 27 de março de 2008, autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – para a execução do ajuste fiscal e estrutural do Estado e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei 12.917, de 02 de abril de 2008, fixa o limite global que poderá ser autorizado para aplicação em projetos de inclusão e promoção social, previsto no art. 10 da Lei n. 11.853, de 29 de novembro de 2002, para o exercício de 2008, e altera a Lei n. 12.915, de 27 de março de 2008, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco

Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD - para execução do ajuste fiscal e estrutural do Estado.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.901, de 11 de janeiro de 2008, dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 45.541, de 13 de março de 2008, regulamenta a Lei n. 12.901, de 11 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a celebração do Termo de Parceria, e dá outras providências.

ESTEVÃO, Carlos A. Villar. Qualidade e gestão da qualidade total em educação: contributos para a desocultação da sua agenda. **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Turismo**. Cristalina, v. 1, n. 1, p.34-51, Maio/2009.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial. 4. Ed. SP: Cortez, 1989.

FIGUEIRÓ, Carmen. Porto Alegre, 20 de novembro de 2006. Entrevista concedida a Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e crises. In: INSTITUTO de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2010.

FERNANDES, Florestan. **Nova república?** 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1991.

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.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade Negociada: Avaliação e contraregulação na escola

pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005.

FOLHA ON LINE. **Escândalo de corrupção no governo de Yeda Crusius gera crise no Tribunal de Contas**, 21 de julho de 2008.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964 – 1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

GRANEMANN, Sara. **Fundações estatais**: projeto de estado do capital. Disponível em <http://www.fasubra.org.br/siteAsp/download/CED-0005.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

GRUPO DE DIRETORES DE ESCOLAS ESTADUAIS DE PORTO ALEGRE. **Ofício denominado “Quem tem compromisso com a Educação?”**, 2007.

GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. **Agravamento da crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1979 a 1985 e suas conseqüências atuais**. Indicadores. Econômicos. FEE, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 123-128, mar. 2007.

HAYDT, Regina Cazaux. **Avaliação do processo ensino-aprendizagem**. 6. ed. SP: Ática, 2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

\_\_\_\_\_, David. **O neoliberalismo história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. São Paulo, Caderno Cedes, ano 21, n.55, 2001.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

KRAPÍVINE, V. **Que é o materialismo dialético**. Moscou: Progresso, 1986.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LESSARD, Claude. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44. p. 143-163. dez. 2006.

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: Afrontamento, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: Ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Porto Alegre, 17 de janeiro de 2006. Entrevista concedida a Liane Bernardi Hello.

MAINARDES, Jeferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jeferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9. n.1. p.04-16, Jan./fev., 2009.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINI, Caio. **Aspectos contemporâneos do debate Reforma da Administração Pública no Brasil**: a agenda herdada e as novas perspectivas. In: Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, março/abril/maio, 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial**: a persistência da dicotomia entre política e administração. Disponível em

<[http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi\\_07.pdf](http://hfmartins.sites.uol.com.br/Publicacoes/publi_07.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2009.

MARX, Karl. “Carta à P.V. Annenkov”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**, 3. ed. Alfa Omega, São Paulo., [S.D].

MARX, Karl. O capital. **O Capital**: crítica da economia política. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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 mar. 2006.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, São Paulo: FE/UNICAMP, 2000. (Tese de Doutorado).

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.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Projeto Fundação Estatal – Principais Aspectos**. Brasília, DF, 2007, 39 páginas. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/gestao>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MUNHOZ, Sidnei. Fragmentos de um possível diálogo com Edward Palmer Thompson e com alguns de seus críticos. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v.2, n.2, p.153-185, 1997.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélió. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande do Sul 1923 / 2002**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Qualidade, parceria e redenção** : o projeto piloto de implantação da qualidade total em uma escola estadual de Belo Horizonte. Faculdade de Educação / Universidade Estadual de Campinas, 1997. (Tese de Doutorado)

OLIVEIRA, Marcos Marques. **O projeto político-pedagógico da Terceira Via**. Disponível em [http://www.achegas.net/numero/quatorze/marcos\\_marques\\_14.htm](http://www.achegas.net/numero/quatorze/marcos_marques_14.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 24, n.84, p.873 – 895, setembro 2003.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. A nova gerência pública: o que aproveitar e o que rejeitar? **Revista do Setor Público**. Ano 50, n. 02, Abr/ Jun, 1999.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar**: introdução crítica. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Formação de gestores escolares** – a atualidade de José Querino Ribeiro. Anais do XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro, I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, POA, 11 a 14 de novembro de 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Entra a administração e a política**: os desafios da gestão pública democrática. São Paulo: Unicamp, 2003. (Tese de doutorado)

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: No Brasil dos Anos

1990. São Paulo: Xamã Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Orgs.). **Dilemas da educação brasileira em tempos globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PLANO DE GOVERNO JAIR SOARES, 1983-1987.

PÓLO RS. **Projeto O Rio Grande que Queremos – Agenda Estratégica 2006-2020**.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso de despedida do Senado Federal**: filosofia e diretrizes de governo Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, DF, 14 de dezembro de 1994. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/desped.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2009.

PSDB/RS. **Plano de governo Yeda governadora**, 2006.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação: Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. **Educação, Sociedade & Culturas**, Porto, 2001, n. 15, p. 117-147.

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. v. 1.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Mimeografado. 1998. Disponível em: <<<http://adesgbahia.org/GEPEM2007/AulasProfPestana/PolíticasPublicas.htm>> Acesso em: 10 dez. 2009.

SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Líber, 2007.

SANTOS, Alba Conceição M. dos; PETRILLO, Andréia L.; DOYLL, Gérson Tavares P. **A Secretaria da Coordenação e Planejamento e as Teorias da Administração**. Artigo apresentado para a disciplina Bases Conceituais da Administração, ministrada pelo Prof. Dr. Luiz Roque Klering, FAPA, novembro de 2003. Disponível em:

<[SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. \*\*Proposta para nova legislação educacional: plano de carreira do magistério e gestão escolar\*\*, maio de 2009. 1 DVD.](http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=2&ved=0CAkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.scp.rs.gov.br%2Fdownload.asp%3FnomeArq%3DASCPeasTeoriasdaAdministracao1.pdf&ei=W92gS5mqCYK88ga2fn_DA&usg=AFQjCNHu1Bpi6cq_VqNxwIuNCg9_D0JfSg&sig2=4eplsEQnEUBP7effZupBdA.>. Acesso em: 10 jan. 2010.</p>
</div>
<div data-bbox=)

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005

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

SILVA Jr., C. A. da. **Dialética e pesquisa educacional no Brasil**. In: CAVAZOTTI, Maria Auxiliadora; NEVES, Vilma Fernandes (Orgs.). Práticas pedagógicas: a prática social como mediadora da produção e apropriação do conhecimento. Curitiba: UTP, 2007.

SILVA, Leonardo Barbosa e. Qual é o tamanho do MARE? – medidas de um ministério no governo FHC. **Revista Plurais**, Anápolis, v. 1, No 4 (2006).

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em educação no Brasil**: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo)

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002a. Coleção Questões da Nossa Época, v.78.

SOARES, Laura Tavares (Org.). **Tempo de desafios**: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002b.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: **Gestão pública**: desafios e perspectivas. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: 2001.

\_\_\_\_\_, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.51, p.15-20, fev.2003.

\_\_\_\_\_, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, Valdemarina Bidone de Azevedo e; FARIA, Elaine Turk. **Administração Escolar**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994. Cadernos EDIPUCRS, 7, (Série Educação, 2).

TAMBARA, Elomar C.; QUADROS, Claudemir de; BASTOS, Maria Helena Camara. A educação (1930 – 80). In: GERTZ, René (Diretor do Volume). **República: da revolução de 1930 à Ditadura Militar (1930 – 1985)**. Passo Fundo: Méritos, 2007. (Coleção História Geral do Rio Grande do Sul, 4).

TEIXEIRA, Anísio. A administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v.86, n.212, p.23-37, jan./abr.2005.

THOMPSON, Edward Palmer. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Bases Teórico-Methodológicas da Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais: idéias gerais para a elaboração de um Projeto de Pesquisa**. 2. ed. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

UFRGS. **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, 2002.

UFRGS/FACED. **Manifesto dos Professores (as) da Faced/Ufrgs**, Porto Alegre, 2007.

VENDRAMINI, Célia Regina. **Experiência humana e coletividade em Thompson**. In: Revista Esboços n.12, 2004. Florianópolis: PPGHistória/UFSC.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e condições de vida no Brasil 1951 – 1967**. Campinas: Unicamp, 1981. (Tese de livre-docência)

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. Coleção Polêmicas do nosso tempo, v.49.

\_\_\_\_\_, Evaldo. **A política e as bases do direito educacional**. Caderno Cedes, ano 21, n.55, nov./2001.

\_\_\_\_\_, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. A modernização do Estado gaúcho: qual é a agenda? **Indicadores. Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 135-154, nov. 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando alguns conceitos simples. IV Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste. V Encontro Estadual de Política e Administração da Educação/RN. Natal, 09 de novembro de 2006.

\_\_\_\_\_, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.53-69, jan./abr. 2007.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WINCLER, Carlos Roberto; SANTAGADA, Salvatore. **Crise do Estado e descentralização da educação no Rio Grande do Sul** — 1986-94. IEFEE, Porto Alegre, V. 24, N. 3, 1996.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. SÃO PAULO: Boitempo Editorial, 2003.

ZERO HORA. **Piratini prepara revolução em carreiras**. N. 15584, 27 de abril de 2008.

ZERO HORA. **As escolas precisam prestar contas**, 27 de abril de 2008.

### Sítios

<http://www.alfaebeto.com.br/iab.php>

<http://www.braudel.org.br/>

<http://www.caed.ufjf.br/>

<http://www.cesgranrio.org.br/>

<http://www.clicrbs.com.br/zerohora/>

<http://www.consed.org.br/>

<http://www.educacao.rs.gov.br/>

<http://www.estadao.com.br/noticias>

<http://www.estado.rs.gov.br/>

[http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com\\_programa&Itemid=2](http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_programa&Itemid=2)

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/>

<http://www.fundacaolemann.org.br/>

<http://www.geempa.org.br/index2.html>

<http://penta3.ufrgs.br/EscolaGestores/>

<http://pt.wikipedia.org/>

<http://www.polors.com.br/>

<http://www.psdbrs.com.br/A4>

<http://www.rs.gov.br/7>

<http://www.scp.rs.gov.br/>

<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx>

<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>

<http://www.unibanco.com.br/int/not/ult/exp/index.asp>

[http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com\\_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=14664](http://www.unisinos.br/ihu/index.php?option=com_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=14664)

<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora>

### APÊNDICE 1: As principais reformas administrativas do Estado\*

REFORMA	PERÍODO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Criação do DASP	1930-1945	Implantação do modelo burocrático. Racionalização dos métodos administrativos; criou o sistema de mérito na administração, orçamento usado como plano administrativo e revisão das estruturas.
Decreto-Lei nº 200-1967/69	1964-1985	Descentralização institucional (administração direta e indireta), transferências de atividades para o setor privado, substituição de funcionários estatutários por celetistas, redução da atuação do DASP.
Extinção do DASP	1986-1988	Extinção do DASP e criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP em 1986. A Reforma da Administração Pública aprovada pelo Presidente José Sarney em 1986 teve como princípios: racionalização e contenção de gastos públicos, formulação de nova política de recursos humanos e racionalização da estrutura da administração federal.
Constituição de 1988 (*)	1988-1995	Instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos estabelecendo a relação de trabalho, estabilidade rígida dos funcionários, eliminou toda autonomia das fundações e autarquias, criou um sistema rígido de concursos inviabilizando uma parte das novas vagas para os servidores já existentes.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e Emenda Constitucional nº 19/98.	Após 1995	Os objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado são: 1) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; 2) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; 3) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.  A Emenda Constitucional Nº 19/98 tem sido chamada de Emenda da Reforma do Estado e modificou sobre: princípios da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, entre outras providências.

\*Fonte: MESSAS, Júlia Cristina Alves e. **Administração da educação e administração pública: relações e implicações**. UNESP: Marília, 2007

## **APÊNDICE 2 :Questões norteadoras para a aplicação da abordagem do ciclo de políticas\***

As questões apresentadas a seguir foram formuladas com o objetivo de explicitar mais claramente como os contextos do ciclo de políticas poderia ser explorado em pesquisas. Essas questões, no entanto, devem ser entendidas apenas como ponto de partida para a compreensão do referencial analítico proposto por Stephen Ball e Richard Bowe. As questões sobre o contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática foram adaptadas a partir do trabalho de Vidovich (2002).

### **Contexto de influência**

- 1 - Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora?
- 2 - Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 3 - Como o discurso da política foi constituído no decorrer do tempo? É possível traçar a genealogia completa do discurso da política?
- 4 - No desenvolvimento do discurso da política é possível observar a configuração de diferentes versões da política (versões conservadoras, progressistas etc.)?
- 5 - Qual a origem das influências globais e internacionais? (World Bank, organismos multilaterais, movimentos internacionais de restauração conservadora, de renovação ou resistência)
- 6 - Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?
- 7 - Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
- 8 - Quais são os interesses e grupos de interesse mais poderosos?
- 9 - Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política.

### **Contexto da produção de texto**

- 1 - Quando se iniciou a construção do texto da política?
- 2 - Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos?
- 3 - Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?
- 4 - Houve a intenção de buscar consensos na construção do texto (escrito ou não)? Como eles foram atingidos?
- 5 - Quais são os discursos predominantes e as ideias-chaves do texto? Que intenções, valores e propósitos eles representam?
- 6 - É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
- 7 - Há no texto da política influências de agendas globais, internacionais ou nacionais; de autores estrangeiros ou de compromissos partidários?
- 8 - Como é a linguagem do texto? É possível identificar o estilo do texto (*writerly*, *readerly*, a combinação de ambos os estilos)?
- 9 - Há inconsistências, contradições e ambigüidades no texto?
- 10 - Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
- 11 - Além do texto ou textos principais, houve a produção de textos secundários (subsídios, orientações, manuais, diretrizes)?
- 12 - Os textos são acessíveis e compreensíveis?

### **Contexto da prática**

- 1 - Como a política foi recebida? Como está sendo implementada?
- 2 - Como os professores, diretores, pedagogos e demais envolvidos interpretam os textos? Há mudanças, alterações e adaptações do texto da política para a concretização da política? Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado, nos diferentes espaços observados na pesquisa?
- 3 - Há evidências de resistência individual ou coletiva?
- 4 - Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas? Recebem algum tipo de pressão? E suporte?
- 5 - Há contradições, conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos profissionais que atuam na prática e as expressas pelos formuladores da política e autores dos textos da política?
- 6 - Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática? Como os professores e demais profissionais lidam com elas? Há a reprodução ou criação de desigualdades?
- 7 - Como são as relações de poder dentro do contexto da prática (escola, por exemplo) e no relacionamento dos profissionais que atuam na escola com os órgãos educacionais oficiais e dirigentes educacionais? Há formas de opressão, mecanismos de pressão, silenciamentos? Há espaços de vivências democráticas e emancipatórias?
- 8 - O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto?

### **Contexto dos resultados/efeitos**

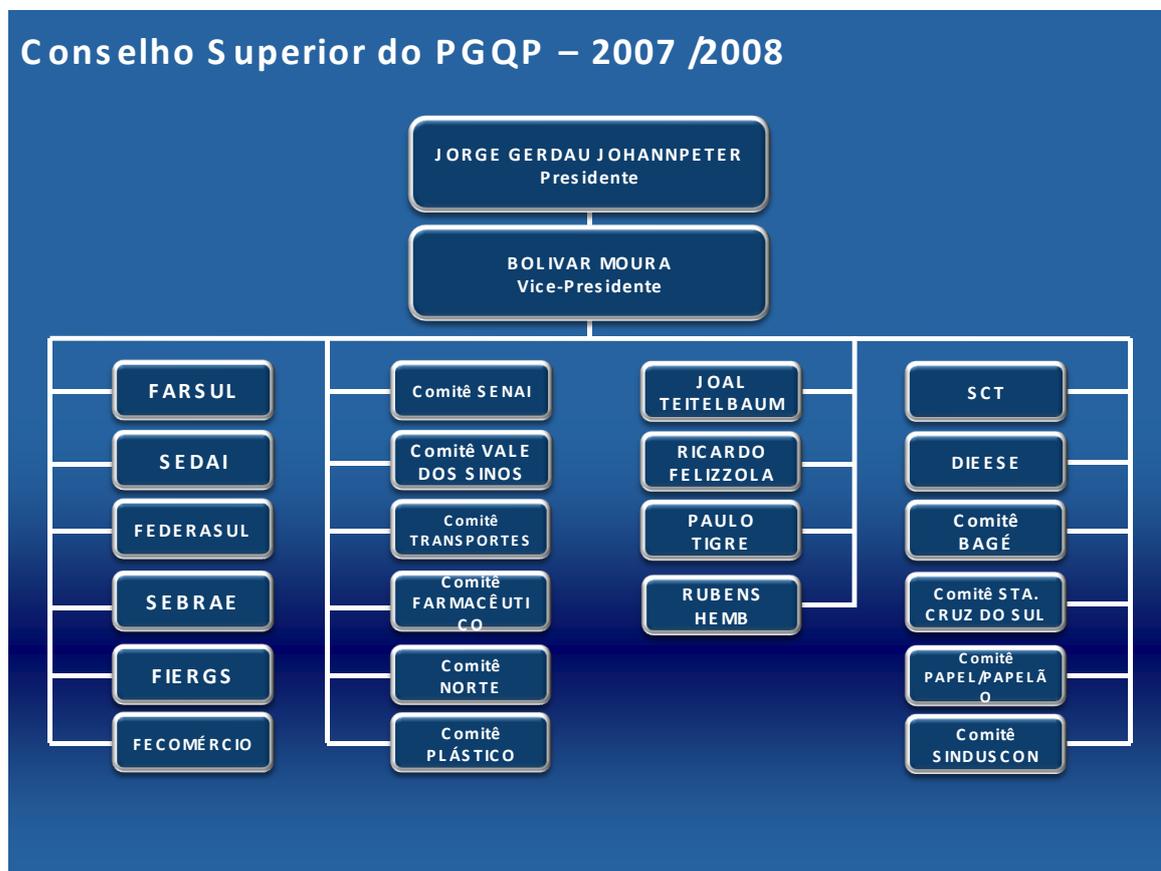
- 1 - Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral?
- 2 - Qual o impacto da política para grupos específicos tais como: classe social, gênero, raça/etnia, localidade (urbana/rural; áreas carentes/mais desenvolvidas), características pessoais dos alunos, ritmos de aprendizagem, pessoas portadoras de necessidades especiais?
- 3 - Há conseqüências inesperadas? Quais?
- 4 - Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram?
- 5 - Quais as diferenças e semelhanças entre os dados oficiais e o que foi observado no contexto da prática pelo pesquisador? É possível identificar disparidades entre dados estatísticos oficiais e dados qualitativos obtidos por meio de observações, depoimentos?
- 6 - Há efeitos de primeira ordem (mudanças na estrutura e na prática)? Quais são?
- 7 - O que pode ser considerado como efeitos de segunda ordem? Como eles podem ser analisados?
- 8 - Até que ponto a política contribuiu para a elevação dos padrões de acesso, oportunidades e justiça social?

### **Contexto da estratégia política**

- 1 - Há desigualdades criadas ou reproduzidas pela política? Quais são as evidências disso? Há conclusões similares em outros estudos da literatura?
- 2 - Que estratégias (gerais e específicas) poderiam ser delineadas para lidar com as desigualdades identificadas?
- 3 - As estratégias delineadas contribuem para o debate sobre a política investigada e para aspectos da política que deveriam ser repensados e redimensionados? Que outras estratégias são apontadas na literatura?
- 4 - As estratégias delineadas são exeqüíveis e fundamentadas em referenciais teóricos consistentes?

- 5 - Em que medida as estratégias delineadas pelo pesquisador contribuem para o fortalecimento das pedagogias críticas, de projetos alternativos para a educação das classes trabalhadoras e de uma democratização real e efetiva?
- 6 - Como tais estratégias poderiam ser disseminadas?
- 7 - As estratégias delineadas consideram os aspectos macroestruturais?

\* Fonte: MAINARDES, Jeferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

**ANEXO A: CONSELHO SUPERIOR DO PGQP 2007/2008**

Fonte: [http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=50&Itemid=151](http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=151)  
acessado 10/11/2008.

## ANEXO B: IAQ - International Academy for Quality

(Fonte: <http://iaq.asq.org/> acessado 12 dez. 2009 e traduzido por Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral)

A Academia Internacional da Qualidade (IAQ) é uma organização independente, auto-apoiada, sem fins lucrativos e não governamental, que é administrada por um Conselho de Acadêmicos que foram eleitos pelos seus pares dos protagonistas mais respeitados, ativos e experimentados da qualidade no mundo. Os indivíduos podem não solicitar ser sócio de Academia.

Missão: A missão do IAQ é capitalizar-se sobre a liderança e as capacidades dos seus Acadêmicos, tanto individualmente como em equipes, avançar, no mundo inteiro, conhecimento, entendendo e uso da filosofia, teoria e prática de atividades implicadas na realização de qualidade em benefício da humanidade.

Visão: O IAQ é uma organização internacional que objetiva:

- \* Ser reconhecida como o líder na adoção de cooperação internacional de questões relacionadas à qualidade.

- \* Criar o uso de filosofia de qualidade, princípios, técnicas e instrumentos para beneficiar a sociedade em liberdade apoiando a sua aplicação de atividades como:

- Resolução de conflito global;

- o uso Eficaz e eficiente de todos os recursos globais tinha de apoiar a vida das pessoas;

- Solução de questões sociais, como gerência de trabalho dentro de organizações, aplicação de qualidade em todas as formas de diligência organizada e desenvolvimento de sistemas de valor; e a Solução de questões que se relacionam com o desenvolvimento sustentável de recursos para melhorar a qualidade da vida das pessoas.

- \* Ser líder de pensamento global no desenvolvimento, avaliação crítica e revista, a promoção de aprendizagem e transferência de tecnologia de filosofia de qualidade administrativa e técnica, métodos e técnicas.

- \* Continuar influenciando líderes de negócios globais e funcionários do governo para aplicar métodos de qualidade para melhorar as condições das suas pessoas como definido na missão e as afirmações de visão da Academia.

- \* Desenvolver e apoiar líderes dentro da comunidade de qualidade global pelo seu programa do Sócio Associado.

- \* Ser líder na comunicação de questões relacionadas com qualidade e trabalhará com todas as sociedades de qualidade Regionais e Nacionais reconhecidas do mundo para promover a qualidade nas suas aplicações mais largas.

- \* Estar especialmente atento à necessidade para continuar desenvolvimentos e inovação que pode afetar o futuro desenvolvimento da qualidade e apoiará iniciativas de melhora de qualidade globais tanto no membro individual como em níveis organizacionais.

## ANEXO C: REDE POLÍTICA E SOCIAL - PÓLO RS

ABCR - Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias; ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica; ABRH - Associação Brasileira de Recursos Humanos; ABTP - Associação Brasileira dos Terminais Portuários; ACLAME - Associação da Classe Média do RS; ACPM - Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres; ADESG - Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra; AESUFOPE - Associação de Escolas Superiores de Formação de Profissionais do Ensino; AES URUGUAIANA; AGAS - Associação Gaúcha de Supermercados; **AGCO do Brasil Com. E Ind. Ltda.**; Agência de Desenvolvimento do Litoral; Agência de Desenvolvimento de Rio Pardo; Agência de Desenvolvimento de São Sepé; Agência de Desenvolvimento de Torres - FUNDEST (Fundação para o Desenvolvimento Sustentável do Município de Torres); Agência de Desenvolvimento de Uruguaiana; Agência de Desenvolvimento Visão; Iageos - **Associação Gaúcha de Empresas de Obras e Saneamento**; **AREOP - Associação Riograndense de Empreiteiros de Obras Públicas**; **Associação dos Bancos no Estado do Rio Grande do Sul**; ASSESPRO - Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação; BACKSTAGE - Empresa de Comunicação; Banco do Brasil; **Associação Hospitalar Moinhos de Vento**; **Banrisul Armazéns Gerais S.A.**; **Banrisul Serviços LTDA.**; **BRASKEM - Petroquímica Brasileira de Classe Mundial**; **BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul**; **Calçados AZALÉIA S.A.**; **CLARO DIGITAL**; **COPELMI - Companhia Petroquímica do Sul**; CACISM - Câmara de Comércio e Indústria de Santa Maria; CAIXA RS; CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas; CIC - Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul; CICS - VP - Câmara da Indústria, Comércio, Serviços e Agropecuária do Vale do Paranhana; CIEE - Centro de Integração Empresa-Escola; **CORSAN - Companhia Riograndense**; CRA - Conselho Regional de Administração; CRCRS - Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul; CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; COPELMI - Companhia de Pesquisa e Lavras Minerais; COREDE DELTA DO JACUÍ; COREDE PRODUÇÃO; COREDE SERRA; CRM - Companhia Riograndense de Mineração; **Dana do Brasil Ltda.**; **DELL**; **DHB Componentes Automotivos S.A.**; **Empresa Jornalística Caldas Jr.**; DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; EMATER - Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural; **Expresso Mercúrio S.A.**; FACOS - Faculdade Cecenista de Osório; FAMURS - Federação das Associações de Municípios do RS; FEE - Fundação de Economia e Estatística do RS; FEEVALE - Estabelecimentos de Ensino Superior de Novo Hamburgo; **FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul**; **FARSUL - Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul**; **FCDL's - Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do RS**; **FEDERASUL - Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul**; **FETERGS - Federação das Empresas de Transportes Rodoviários de Passageiros do Estado do Rio Grande do Sul**; **FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul**; Força Sindical; Força Sindical/Sindicato dos Trabalhadores Da Construção Civil; Força Sindical/Sindicato dos Trabalhadores Vigilantes; FÓRUM DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO RS; Fundação dos Administradores/RS; Fundação dos Bancos Sociais; Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho; FUNDATEC - Fundação Universidade-Empresa de Tecnologia e Ciências; **Forjas Taurus**; **Gerdau S.A.**; **GM - General Motors do Brasil Ltda.**; **Grupo Habitasul**; Galpão Crioulo; GLOBAL 21 - Portal de Comércio Exterior e Marketing Internacional; IEE - Instituto de Estudos Empresariais; IEL/RS - Instituto Euvaldo Lodi; IGTF - Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore; INARF - Instituto Nacional de Repressão à Fraude; INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária; Instituto Liberdade; **IPIRANGA - Produtos de Petróleo S/A**; JUCERGS - Junta Comercial do Rio Grande do Sul; Junior Achievement; Lions Club; **LUPATECH**; Ministério Público/RS; MOVERGS/RS - Associação das Indústrias de Móveis do RS; MTG - Movimento Tradicionalista Gaúcho; Núcleo De Logística RS; OAB/RS - Ordem dos Advogados do Brasil/RS; OCERGS - Organização das Cooperativas do Estado do RS; Parceiros Voluntários; PETROBRÁS; PGQP - Programa Gaúcho de Qualidade; PETROPAR; Petroquímica Triunfo; Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Prefeitura Municipal de Rosário Do Sul; PROCON - Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor; PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; **PURAS DO BRASIL S.A.**; **REDE BANDEIRANTES - Rádio e TV Porto Visão Ltda.**; **RANDON PARTICIPAÇÕES S.A.**; **REFINARIA DE PETRÓLEO S.A.**; **RGE - Rio Grande Energia S.A.**; Rotary Club; SAA - Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa; SCT - Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS; SEDAI - Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do RS; SEDUC - Secretaria da Educação do RS; SEINFRA - Secretaria da Infraestrutura do RS; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do RS; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do RS; SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural do RS; SEPLAG - Secretaria do Planejamento e Gestão do RS; SEPRORGS - Sindicato das Empresas de Informática do Rio Grande do Sul; SENGE/RS - Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul; SESC - Serviço Social do Comércio do RS; SESI - Serviço Social da Indústria do RS; SICREDI - Sistema de Crédito Cooperativo do RS; SINDILOJAS - Sindicato dos Lojistas de Porto Alegre; SINEPE/RS - Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino/RS; SJDS - Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social;

SOFTSUL - Associação Sul-Riograndense de Apoio ao Desenvolvimento de Software; SPH - Superintendência de Portos e Hidrovias do RS; SUEPRO - Superintendência da Educação Profissional do RS; **SICEPOT-RS - Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplanagem do Rio Grande do Sul; Sindicato Bancos do Estado RS; SINDUSCON; STEMAC S/A - Grupos Geradores; SULGÁS; THYSSEN KRUPP – ELEVADORES; VIVO; Nacional - WMS Supermercados do Brasil S.A.;** TBG - Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.; TECNOPUC – Parque Científico e Tecnológico da PUCRS; TRACTBEL ENERGIA; TSB - Transportadora Sulbrasileira de Gás; UCS - Universidade de Caxias do Sul; UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul; UFSM - Universidade Federal de Santa Maria; UGES – União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas; ULBRA - Universidade Luterana do Brasil; UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul; UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos; **Wal-Mart; Zamproгна.**

\* Entidades e Empresas que estão em **vermelho são ASSOCIADAS** a Pólo RS, as entidades e empresas que estão em preto são apenas PARTICIPANTES das discussões promovidas pela Pólo RS.

Fonte: <http://www.polors.com.br>>. Acesso em: : 05/11/2009 e AGENDA 2020 O RIO GRANDE QUE QUEREMOS. **Uma agenda em movimento.** Rio Grande do Sul: 2009. Disponível em: <<<http://www.polors.com.br>>. Acesso em: : 11/10/2009.