

Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990

Basic education administration in the State of Mato Grosso do Sul in the 1990's

Gestión de la educación básica en el Estado de Mato Grosso do Sul en los años 1990

MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES

Resumo: O texto analisa a gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul dos anos 1990 até o início do novo século, obedecendo à seguinte periodização: de 1991 a 1994, quando é instituído o programa “Gestão democrática – escola pública – direção colegiada”; de 1995 a 1998, quando se realiza o programa “A cidadania começa na escola”; e de 1999 a 2002, quando se implanta a “Escola Guaicuru”. Foram analisados documentos da Secretaria de Estado da Educação que nortearam as políticas de gestão, com o objetivo de desvelar as continuidades, as rupturas e os compromissos assumidos e estabelecidos por tais políticas.

Palavras-chave: política educacional; gestão da educação básica; Mato Grosso do Sul.

Abstract: The paper analyses the management of basic education in the Brazilian State of Mato Grosso do Sul from the beginning of the 1990's up to the transition to the new century, under three particular points in time: from 1991 to 1994, when the “Democratic management – public schooling – collegiate direction” program was instituted; from 1995 to 1998, when the “Citizenship begins in school” program was carried out; and from 1999 to 2002, when the “Guaicuru School” program was implemented. Research was based on the management policy documents of the State Secretariat of Education, produced to unveil the continuities, ruptures and obligations established by those policy documents.

Keywords: educational policy; basic education administration; Mato Grosso do Sul.

Resumen: El trabajo analiza la gestión de la educación básica en el Estado de Mato Grosso do Sul en los años 1990, obedeciendo a los siguientes períodos: de 1991 a 1994, cuando se instituye el programa “Gestión democrática – escuela pública – dirección colegiada”; de 1995 a 1998, cuando se realiza el programa “La ciudadanía empieza en la escuela”; y de 1999 a 2002, cuando se implanta la “Escuela Guaycurú”. El análisis utilizó documentos producidos por la Secretaría de Estado de Educación que nortearon las políticas de gestión, con el objetivo de poner de manifiesto las continuidades, las rupturas y los compromisos asumidos y establecidos por tales políticas.

Palabras clave: política educativa; gestión de la educación básica; Mato Grosso do Sul.

INTRODUÇÃO¹

Este texto traz resultados da pesquisa “Política educacional e outras políticas sociais do Estado de Mato Grosso do Sul nos anos 1990”, da linha de pesquisa “Estado e políticas públicas de educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

A questão geral em pauta aqui é a gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul, na rede estadual de ensino, no período de 1991 a 2000.

Trata-se de uma pesquisa documental. Assim, foi utilizada, para referência e análise, a legislação educacional em âmbito federal e estadual, documentos da Secretaria de Estado de Educação e dos movimentos sociais organizados, assim como a literatura pertinente ao tema.

Os anos 1990, para a gestão dos sistemas de ensino, se iniciam com muitas novidades no campo normativo-legal, em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, que ordena novas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incorpora em seu capítulo III, na Seção da Educação, um número considerável das propostas construídas pelo ideário educacional ao longo dos anos.

De fato, entre os princípios do ensino brasileiro, encontra-se, no artigo 206 da Constituição Federal de 1988, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, bem como, no artigo 212, garantem-se os recursos mínimos anuais para financiar manutenção e desenvolvimento do ensino.²

Ainda para o setor educacional, estes são os anos de instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela emenda à Constituição n. 14/96 e regulamentado pela lei n. 9.424/96. É editada a lei n. 9.424/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal legislação atribui para os entes federados novas obrigações e responsabilidades no que tange aos campos da gestão e financiamento da educação, cujas conseqüências podem ser sentidas, em primeiro lugar, na gestão dos sistemas de ensino e, depois, na gestão da escola.

O impacto desse novo ordenamento jurídico-legal pode ser sentido em três dimensões no setor educacional: 1) a dimensão da focalização da política educacio-

¹ Trabalho apresentado e debatido no XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação “Por Uma Escola de Qualidade Para Todos”, realizado em Porto Alegre de 11 a 14 de novembro de 2007. A pesquisa que deu origem a esse texto foi financiada pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul.

² Artigo 212 da Constituição Federal de 1988: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

nal que reforça o ensino fundamental enquanto prioridade na educação básica; 2) a dimensão da municipalização do ensino; 3) a tensão centralização/descentralização, que irá redefinir as duas anteriores, quando se centralizam as decisões da política educacional em âmbito federal e descentralizam-se os encargos e serviços para os estados e municípios.

Assim, o estado de Mato Grosso do Sul, em decorrência do modelo político do federalismo brasileiro, que é o “resultado da combinação de poderes executivos forte com legislativos multipartidários” (COSTA, 2004, p. 179), elabora a sua legislação educacional sob a égide do escopo jurídico-legal do governo central. Há que considerar, contudo, que “[...] o padrão de políticas sociais implementados em cada estado, e seus impactos sobre as condições socioeconômicas das suas populações, constituem uma variável dependente do perfil da coalizão política predominante em cada contexto” (ANASTASIA, 2004, p. 194).

Observe-se que tais alterações no campo jurídico-legal para o setor educacional decorrem, de forma geral, do metabolismo societário de que são parte os anos 1990, que estão marcados por fenômenos como a globalização econômica, as inovações tecnológicas, novos modos de organização do trabalho, o redesenho do papel e das funções do Estado, as novas dimensões da cultura, que marcam uma nova etapa de reordenamento de acumulação do capital (FERNANDES; SENNA, 2006, p. 2).

Particularmente, no caso brasileiro, este período é signatário da perspectiva de redemocratização do Estado e do esfacelamento do modelo de Estado desenvolvimentista; o projeto político vencedor das eleições presidenciais, em 1989 foi o do Estado na concepção neoliberal. Cabe lembrar, com Fiori, que

[...] depois da crise do Plano Cruzado de estabilização monetária, em 1987, e da promulgação da nova Constituição de 1988, a preocupação com o desenvolvimento é definitivamente engavetada e substituída pela velha convicção neoclássica de que o crescimento das regiões atrasadas exigia adesão ao livre-comércio, estabilização e homogeneização dos preços, pela via dos mercados desregulados, globalizados e competitivos. Um pouco mais à frente, em 1990, inicia-se também no Brasil o desmonte institucional dos instrumentos de regulação e intervenção do Estado desenvolvimentista, de uma parte expressiva das cadeias industriais e de boa parte das infra-estruturas construídas entre 1950 e 1980. Do ponto de vista político-econômico, chegava a sua última estação a ‘era desenvolvimentista’ enquanto os economistas e demais intelectuais do velho mundo subdesenvolvido voltavam a acreditar nas profecias da economia política clássica do século XIX e na visão natural, linear e cumulativa do crescimento econômico da escola neoclássica. Esse movimento ocorreu a despeito de que, com todas as críticas que já foram feitas, tenha sido só na ‘era desenvolvimentista’ que os países do Terceiro Mundo conseguiram crescer a uma taxa média superior à dos países do ‘núcleo orgânico do capitalismo’ (1999, p. 36-37).

O governo neoliberal se configura, no Brasil, num contexto em que “um Frankenstein construído de pedaços de social-democratas, antigos e novos oligarcas

do Nordeste, populistas de direita, trãnsfugas de esquerda, numa articulação presidida pelo ‘príncipe dos sociólogos’, passa por uma estranha metamorfose: sua face real é a do totalitarismo” (OLIVEIRA, p. 81, 1999).

As manifestações desse cenário nacional em Mato Grosso do Sul, enquanto unidade federada se fizeram sentir porque a gestão governamental, iniciada em 1991, representava para o Estado o mesmo projeto societário do governo federal e, também, porque os princípios constituintes do modelo de federalismo brasileiro impõem medidas que tendem a reforçar nas unidades subnacionais mecanismos tradicionais da política brasileira, tais como o clientelismo, o patrimonialismo e o coronelismo.

É com base nesta conjuntura que será analisada a materialidade da política educacional em Mato Grosso do Sul nos anos 1990, considerando-se a gestão da educação básica.

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1991 A 1994: O PROGRAMA DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESCOLAS

A gestão democrática da educação foi regulada, em Mato Grosso do Sul, por meio dos decretos n. 5.686/91 e n. 7.227/93. Mecanismos de democratização das relações na escola foram contemplados em dois instrumentos: a eleição de diretor e a eleição de colegiado escolar.

O programa educacional, implantado pela Secretaria de Estado de Educação que orientou as eleições de diretores e colegiados escolares, foi denominado “Democratização das escolas: 1) eleição de diretor e colegiado escolar; 2) autonomia financeira da escola”; integrava o projeto de educação para Mato Grosso do Sul na gestão governamental de Pedro Pedrossian, para o período de 1991 a 1994, intitulado “Uma proposta de educação para MS – educação pública e democrática – colegiado escolar”.

À época, esse programa, por um lado, materializou na escola reivindicações históricas dos educadores organizados, o que sinalizava para a ruptura com tradicionais práticas políticas oriundas do Poder Executivo e do Poder Legislativo, como, por exemplo, a prática da indicação de diretor de escola por meio de livre nomeação, situação que realiza o clientelismo e o patrimonialismo político; por outro lado, revelou que a escola, enquanto instituição social histórica, também é capaz de construir relações de reprodução de clientelismo e de patrimonialismo político.

Mas, nesse cenário – e entendendo a democracia como processo e não como mero resultado de um jogo de forças políticas –, houve intensas modificações que perpassaram a gestão da escola no período dos anos 1990. Dentre essas modificações, podem-se ressaltar: novas formas de participação dos atores escolares; intensas mobilizações no sentido de garantir dentro da escola o processo eleitoral; novos temas para o debate colocados pela e para a escola (FERNANDES, 2000).

Havia, contudo, uma contradição fundamental a ser enfrentada pela gestão da escola em sua relação com o sistema: o financiamento. Embora o programa

educacional, que instituiu a gestão democrática, tivesse como seu desdobramento a “autonomia financeira da escola”, esta não se concretizou entre 1991 e 1993.

Ressalte-se que os diretores das escolas,³ impossibilitados de implantar grande parte das suas propostas de trabalho, por não disporem de aportes financeiros, iniciaram um movimento de pressão junto à Secretaria de Estado de Educação para que esta injetasse recursos na escola, o que foi viabilizado, em parte, a partir de setembro de 1993, com a criação do programa “Repasse Financeiro” (FERNANDES, 2001). Tal programa consiste na transferência de recursos financeiros às escolas e às unidades administrativas da Secretaria de Educação.

Com a instituição do Repasse Financeiro, “as escolas recebem um percentual, por aluno, bimestralmente” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p. 13). Operacionalmente, o valor por aluno final em 1994 ficou em R\$ 0,70 na unidade escolar e R\$ 500,00 para cada Núcleo Educacional, por quadrimestre (FERNANDES, 2001).

Na perspectiva de modernização nas relações entre o sistema e as escolas, implantou-se o Programa II, “Descentralização das Agências de Educação”, que criou os núcleos educacionais em substituição às tradicionais agências regionais de educação, o que foi justificado do seguinte modo: “um dos desafios enfrentados na operacionalização da Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul constitui-se na reestruturação do sistema de órgãos intermediários que compunham a Secretaria de Estado de Educação”, (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p. 14). O objetivo seria o de “tornar as decisões mais próximas, facilitar o acesso às informações e agilizar o fluxo da tramitação burocrática, oferecendo maior presteza de atendimento às comunidades escolares [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p. 14); os resultados expressariam na [...] integração com os municípios, o acompanhamento das atividades pedagógicas, administrativas e financeiras realizadas pelas escolas, e representam, ainda, uma divisão de trabalho que racionaliza o número de servidores para o atendimento à comunidade (MATO GROSSO DO SUL, 1995, pág. 14).

Diante disso, a implantação do programa “Democratização das Escolas” provocou fortes efeitos. Por um lado, grande impacto nas relações entre o sistema e as unidades escolares e entre as unidades escolares e a população, à medida que essa foi chamada a participar dos processos eleitorais nas escolas, juntamente com os trabalhadores em educação e seus organismos representativos. Por outro lado, o maior impacto em termos de política educacional se deu pela implantação do programa “Descentralização e fortalecimento do ensino de primeiro grau”, em 1993, quando a Secretaria de Estado de Educação iniciou o primeiro movimento de municipalização das matrículas do antigo ensino de primeiro grau – atualmente ensino fundamental. O objetivo de tal programa era:

³ Os diretores de escola se organizaram constituindo um espaço de discussões denominado “Fórum de Diretores”, a partir de 1991.

A efetivação da parceria entre o Estado e o Município, no que diz respeito à responsabilidade da oferta do Ensino de 1º Grau, [uma vez que] propõe que o poder municipal assumia as escolas, hoje estaduais, que só oferecem o 1º Grau, enquanto o Estado assumiria as Escolas Municipais de 2º Grau.

O estado assume o compromisso de manter o pessoal efetivo de seu quadro de funcionários e professores a serviço das Escolas de 1º Grau que passam à administração municipal. Os direitos dos servidores estaduais ficam assegurados até sua aposentadoria ou outro impedimento legal. O Município assume as demais despesas de manutenção das escolas e passa a contar com assessoria estadual para elaboração de Projetos Pedagógicos junto ao Ministério da Educação, para viabilização de recursos e como soma de esforços comuns em defesa de uma educação fundamental de maior qualidade (MATO GROSSO DO SUL, 1994, p. 15).

Importa considerar que, nesse momento, municipalizaram-se unidades escolares, transferindo-as do estado para os municípios, num total de 36 escolas. Tal medida foi juridicamente respaldada pela lei estadual n. 1.331, de 11 de dezembro de 1992.

Pelas Tabelas 1 e 2, pode-se observar o movimento das matrículas entre 1991 e 1994, nas redes de ensino, já aparecendo a transferência de encargos e serviços entre as esferas administrativas.

TABELA 1
Matrícula Inicial na Educação Básica, por Dependência Administrativa,
no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994

Etapas	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Educação Infantil*	249	26	11.296	11.693	12.258	19.100	11.872	13.864
Ensino Fundamental	1.549	585	243.874	239.622	114.837	149.259	43.636	43.282
Ensino Médio	-	-	35.368	51.210	1.949	3.960	11.795	12.833
Educação de Jovens e Adultos	-	-	15.924	24.166	5.950	5.441	5.351	2.225
Educação Especial no Ensino Regular	-	-	932	1.444	42	61	10	4
Educação Especial na Inst. Especial	-	-	143	193	9	-	1.593	2.427
Total	1.798	611	307.539	328.328	135.045	177.821	74.257	74.635

* Exceto educação de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Fonte: Dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s/d.

Observa-se que, de 1991 a 1994, a rede estadual de ensino diminuiu suas matrículas no primeiro grau – atual ensino fundamental em 4.252, enquanto os municípios aumentaram em 34.422 as suas matrículas na mesma etapa do ensino.

TABELA 2
Participação Relativa das Dependências Administrativas na Matrícula Inicial da Educação Básica no Estado de Mato Grosso do Sul – 1991 e 1994
 Em %

Etapas	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
Educação Infantil*	0,70	0,06	31,66	26,17	34,36	42,75	33,28	31,03
Ensino Fundamental	0,38	0,14	60,38	55,37	28,43	34,49	10,80	10,00
Ensino Médio	0,00	0,00	72,01	75,31	3,97	5,82	24,02	18,87
Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	58,50	75,92	21,85	17,10	19,65	6,98
Educação Especial no Ensino Regular	0,00	0,00	94,71	95,69	4,27	4,04	1,02	0,27
Educação Especial na Inst. Especial	0,00	0,00	8,19	7,36	0,52	0,00	91,29	92,64

* Exceto educação de crianças de 0 a 3 anos de idade.

Fonte: Tabela elaborada para o presente trabalho a partir dos dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s/d.

Constata-se que, em Mato Grosso do Sul, a iniciativa da municipalização do ensino de primeiro grau – atual ensino fundamental – é anterior à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 9.394/96), que materializou aquela vertente da municipalização constatada por Oliveira (1997, p. 174), que se efetiva “como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente, do estadual para o municipal”.

Esta gestão governamental é também consignatária das Conferências Mundiais de Educação (1991, Jomtien, Tailândia e 1993, Nova Delhi, Índia), cujo compromisso nacional com tais conferências foi marcado pela elaboração do Plano Decenal de Educação, entre outros documentos.

Mato Grosso do Sul, enquanto unidade federada, assume também os compromissos do Plano Decenal de Educação e elabora, dentre outros compro-

missos, o que chamou de “Programas de Emergência: Necessidades Básicas de Aprendizagem, Profissionalização do Magistério e Regime de Colaboração”, o que não impediu que a administração de Pedro Pedrossian “[apelasse] para atos coercitivos na relação com o movimento docente, editando medidas de arrocho salarial” (BITTAR, 2003, p. 7).

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1995 A 1998: O PROGRAMA GESTÃO DEMOCRÁTICA – UMA QUESTÃO PEDAGÓGICA

A gestão democrática da educação, a partir de 1995, conforme Fedatto (2004, p. 70), se destaca por duas razões: a primeira, a instituição do diretor-adjunto, evidenciando “[...] uma concepção de gestão baseada em um chefe monocrático e que a gestão democrática requer modificações na própria organização do trabalho e na distribuição da autoridade e do poder da escola”, e, a segunda, “uma avaliação escrita para os candidatos ao cargo de diretor, com a atribuição de um ponto a ser acrescido na média dos portadores da habilitação em administração escolar”. Um retorno, portanto, ao tecnicismo pedagógico.

Não obstante, esse é o período consignatário das transformações jurídico-legais na política educacional, em nível federal, decorrentes do planejamento educacional internacional, do qual se fez referência no subitem anterior: tempos de novas reordenações para o setor educacional brasileiro, que priorizaram três eixos: o financiamento, o currículo e a avaliação educacional.

Assim, o impacto da política educacional, elaborada a partir do governo central, foi bem mais contundente do que o impacto da política estadual – responsabilidade do governo Wilson Barbosa Martins (1995-1998) – até mesmo porque, na esfera estadual, seguiram-se as orientações da política nacional, priorizando os processos descentralizadores, as parcerias e as avaliações de resultados.

São tempos de edição ou criação: do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A nova legislação e as políticas fortaleceram, na esfera estadual, a construção de uma política educacional que se sustentou em imperativos da municipalização, da descentralização, da redução de recursos para financiar a manutenção e desenvolvimento do ensino, da focalização da política educacional no ensino fundamental e da avaliação como fim último da gestão da educação.

Em relação à redução de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, a Comissão Especial de Reforma Constitucional da Assembléia Legislativa emitiu parecer favorável à tramitação do projeto de emenda constitucional argumentando que:

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Estados não podem dispor menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Porém, o Poder Constituinte Estadual quando da elaboração da Constituição vigente, preocupado em conceder à população sul-mato-grossense um ensino de boa qualidade, estipulou no artigo 198 percentual mais elevado do que o previsto na Carta Magna Federal, ou seja, o Estado não pode aplicar menos do que trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência. Isto foi possível à época, considerando a ‘boa saúde’ do erário público.

Todavia, a atual realidade não permite que seja dispendido esse percentual com o ensino, tendo em vista as sérias dificuldades financeiras e econômicas enfrentadas pelo Estado.

Assim, é mister reduzir o citado índice de acordo com os parâmetros fixados pela Constituição Federal (FERNANDES, 2003, p. 237).

Este foi um dos momentos importantes no cenário político de aprovação da emenda constitucional n. 6, de julho de 1997, que reduziu a vinculação estadual de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino para 25% da receita de impostos. Mas não foi um momento sem resistência por parte dos trabalhadores em educação: estes, organizados na Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS), reagiram com greve, inclusive denunciando que o governo estadual não vinha aplicando os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento do ensino, como mostrou Fernandes (2003, p. 235):

O Poder Legislativo não pode se omitir diante da greve dos professores e dos funcionários das escolas. É preciso tomar posição. O movimento grevista é de inteira responsabilidade do governo Wilson Martins que, desviando a metade dos recursos obrigatórios à Educação, lesa os profissionais e a população.

Em 1998, outra decisão tomada pela política educacional foi importante para o processo de avaliação e, também, de readequação do financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino: como mecanismo de reordenação de tempos e espaços nas escolas, a progressão continuada, seguida do regime de ciclos, substituiu o regime seriado. Também se fixaram normas de classificação e reclassificação dos alunos do ensino fundamental e médio. Assim, “ao desativar a educação infantil e incluir os alunos dessa faixa etária no ciclo I, foi ampliado o atendimento ao ensino fundamental, foco de atendimento do Fundef [...]” (PEREIRA, 2004, p. 83).

A propósito, Mainardes (2001, p. 38) lembra que

[...] algumas vezes, os projetos de correção de fluxo e de organização da escolaridade em ciclos baseiam-se no modelo de racionalidade economicista, geralmente implantados com recursos de agências internacionais de financiamento, visando à obtenção de maior produtividade e eficiência. Eles visam a ‘acelerar’ a passagem dos alunos pela escola, a aumentar o número de alunos concluintes,

a descongestionar o sistema de ensino, a reduzir gastos, etc. Em outras palavras, podem constituir-se como medidas mais voltadas para aspectos econômicos do que preocupadas e comprometidas em elevar a qualidade de ensino e formação para uma cidadania plena.

A Tabela 3 confirma a análise inicialmente feita, isto é, também houve nesse período a ênfase na municipalização do ensino, quando o estado diminuiu suas matrículas no ensino fundamental e os municípios as aumentaram.

TABELA 3
**Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa
no Estado de Mato Grosso do Sul – 1996 a 1998**

Ensino Fundamental	1996	1997	1998	(Crescimento entre 96 e 98 – %)
Municipal	153.083	168.408	184.063	20,24%
Estadual	233.653	224.596	233.167	-0,21%
Federal	791	1.289	511	-35,40%
Particular	45.694	46.461	42.135	-7,79%
Total	433.221	440.754	459.876	6,15%

Fonte: Dados da Coordenadoria de Estatística/DGAF/SED, s/d.

Ainda em 1998, colocou-se para o estado, em regime de adesão com o Ministério da Educação, o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa financiado bilateralmente pelo governo federal e o Banco Mundial. Dentre os subprogramas que compõem o programa Fundescola, destaca-se para a gestão da escola o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), cuja lógica pauta-se na gestão gerencial da educação, que pode ser entendida como “[...] uma ação de modernização educacional, [que] busca estabelecer uma nova cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total, orientada pela e para a racionalização, a eficiência e a eficácia” (FREITAS *et al.*, 2004, p. 71).

Ressalte-se que tal subprograma também focalizou o ensino fundamental, à medida que o PDE seria “o produto do Programa Fundescola que se proporia a promover a qualidade do ensino e o aperfeiçoamento da gestão da escola pública, especificamente, para o ensino fundamental, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (FREITAS *et al.*, 2004, p. 56). A próxima administração teve que lidar com esta herança das relações federativas no setor educacional.

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1999 A 2002: A ESCOLA GUAICURU E O PROGRAMA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

Em 1999, tomou posse, no Poder Executivo, José Orcírio Miranda dos Santos, eleito pela coligação político-partidária hegemônica pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Na apresentação da proposta para a educação desta gestão administrativa, argumentou-se que tal “projeto insere-se na proposta do governo popular de Mato Grosso do Sul que inaugura um momento histórico de mudanças na política e quer significar uma ruptura na tradição educacional do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 9). Assim, esta administração rejeita, como princípio, “as políticas que causam a exclusão de milhares de seres humanos do mundo do trabalho, da participação nas riquezas, do acesso aos bens culturais, acarretando a dilapidação das condições de vida da maioria do povo” (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 9). Diante disso o “projeto Escola Guaicuru entende a educação como direito de todos e como um dos pressupostos básicos para a cidadania ativa” (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 9). A propósito, ainda na apresentação do projeto, é afirmado que se trata do “marco inicial de um projeto a ser trabalhado coletivamente pelos segmentos que desejam mudanças na educação dentro de uma perspectiva de transformação social” (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 9).

Diante disso, o “Programa II: Democratização de Gestão Escolar” foi desdobrado em projetos,⁴ dentre eles a Constituinte Escolar.

Cabe ressaltar que, a partir de então, a Constituinte Escolar se tornou um dos principais projetos da Secretaria de Estado de Educação, porque:

O conteúdo [...] foi inicialmente discutido no conselho político ampliado da Secretaria Escolar de Educação, onde aproximadamente 50 pessoas [...] debateram qual seria o formato da Constituinte no estado. Foi decidido entre outras importantes questões, que construiríamos coletivamente o plano da rede estadual de educação de MS (PERONI, 2004, p. 58).

Ainda,

No caso da Constituinte Escolar do MS, estávamos elaborando coletivamente a política educacional, seu plano para a rede estadual de educação, e não apenas os princípios que norteariam tal construção. Isto quer dizer que tudo

⁴ Os projetos que integraram o “Programa II: Democratização da Gestão Escolar” foram: Autonomia Escolar, Planejamento Participativo, Eleição de Diretores, Fortalecimento dos Colegiados Escolares, Constituinte Escolar, Dinamizando a Coordenação Pedagógica e Redimensionando a Inspeção Escolar (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 23).

foi repensado: a gestão, o currículo, a avaliação, a relação com a comunidade (PERONI, 2004, p. 58).

Tal processo de construção coletiva do Plano Estadual de Educação baseava-se em supostos tais como o descrito no fragmento a seguir:

Para viabilizar a democratização da gestão, é necessária uma dinâmica de trabalho que agilize as ações, e que tenha a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar e da sociedade, desde o repensar das regras de convivência, do estabelecimento do calendário escolar, da definição do currículo, da eleição dos diretores e colegiados, até a escolha da prioridade de investimento de verbas (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p. 17).

Mesmo com essa perspectiva, a “Escola Guaiacuru: construindo uma nova lição” passou a conviver nas escolas com os subprogramas do programa Fundescola, dentre eles o PDE – cuja herança fez-se referência no item anterior – que

[...] propiciaram, no interior dos sistemas e escolas, a coexistência de distintos discursos, orientações e estratégias de gestão. Na prática, foram gerados formas e modelos ‘híbridos’ de gestão. Alguns dirigentes educacionais explicam tratar-se não de adesão, mas de ‘tática’ possível para um momento em que a política de financiamento inviabiliza a administração autônoma e a rejeição total de propostas do governo federal (FREITAS, 2003, p. 214).

Ressalte-se que, no que tange à gestão do sistema, este é um momento de disputa entre projetos educacionais, pois “[...] ao invés de repassar as responsabilidades para a sociedade, chamá-la para definir as responsabilidades do poder público é uma enorme inversão da pauta neoliberal e as políticas como Orçamento Participativo, Constituinte Escolar devem estar no centro desse debate” (PERONI, 2004, p. 61).

Tal processo, vivido intensamente pela rede estadual de ensino, sucumbiu em 2002 diante das disputas internas do PT para a eleição vindoura e sua política de alianças. Nessa conjuntura, a Secretaria de Estado de Educação foi alçada à condição de objeto de negociação para o fortalecimento interno do PT, o que resultou em troca dos secretários da pasta.

Não obstante o governo afirmar que a constituinte escolar era um projeto estruturante da gestão, e que a troca de secretários não significaria seu fim ou redimensionamento, tal processo se esgotou, pois o novo secretário que assumiu a Secretaria de Estado de Educação estava muito mais afinado com a política educacional do governo federal do que com o movimento construído no estado em torno da educação. Voltou-se, assim, a privilegiar, no campo da gestão da educação, a gestão gerencial que, dentre outras características, apresenta

[...] a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível, quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais; controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; administração voltada para o atendimento do cidadão ao invés de auto-referida (AZEVEDO, 2002, p. 58-59).

A partir de então, não obstante outras mudanças no secretariado da pasta da educação, esta foi a lógica da política educacional, adotada pelo estado de Mato Grosso do Sul, na administração petista. Ressalta-se que José Orcírio Miranda dos Santos foi reeleito em 2002 e, em 2003, foi aprovado o Plano Estadual de Educação, lei n. 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Na sua introdução tal Plano aponta:

Em 1996, com o advento da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, configura-se um amplo projeto para a educação brasileira, inovador em vários aspectos, dentre os quais cabe destacar a nova *Organização da Educação Nacional*, os níveis e as modalidades de educação e ensino e a determinação de que fosse elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional o *Plano Nacional de Educação*, com diretrizes e metas para dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O documento, do qual o Brasil é signatário, foi escrito a partir da Conferência realizada em Jomtien, Tailândia, da qual participaram representantes de 155 países (MATO GROSSO DO SUL, 2004, p. 6).

Observa-se que o Plano Estadual de Educação, por um lado, poderia representar um avanço para o planejamento do ensino no estado, por outro lado, consolida o alinhamento da política educacional do governo popular de Mato Grosso do Sul com a política educacional em curso do governo federal. Nesse sentido, Bittar (2003, p. 10) mostra que:

O atual Secretário, Hélio de Lima, ele próprio um dos principais componentes da equipe de 1983, analisando a reivindicação docente de 35% de reajuste salarial e a possibilidade de greve, afirma que ela seria “*temerosa e perigosa*”. Sobre o processo da Constituinte Escolar, disse que na administração anterior a participação das escolas estaduais foi priorizada, mas “*Mato Grosso do Sul não estava em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Nacional de Educação. Talvez sejamos uma das únicas unidades da federação que esteja ferindo esta lei [...]. Na administração do professor Pedro Kemp, por exemplo, foi realizado o Congresso da Constituinte Escolar, mas este trabalho só atingiu as escolas estaduais. A partir daí, teríamos que dar continuidade para envolver as escolas municipais e a rede particular de ensino*” .

De fato, a materialização da política educacional em âmbito estadual, nesse momento, já permitia uma avaliação do impacto da reforma educacional desenhada pelo governo federal. Em que pese momentos de disputa entre o estado e seus municípios, pelos recursos do Fundef – aliás, ingênua disputa, pois os recursos são os mesmos desde 1988 –, tal materialização continuou focalizando a política educacional centrada na municipalização das matrículas do ensino fundamental e na descentralização de execução de ações do Estado para os municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos anos 1990, foi perceptível o redesenho posto por uma nova etapa de acumulação do capital, que vem se sustentando na chamada globalização econômica, nas inovações tecnológicas (microeletrônica, cibernética e robótica), na perspectiva da criação de outra ambiência cultural que postula a negação ou considera como ultrapassado o que é moderno; o Estado é tido como regulador principal das tensões provocadas por esta nova etapa de acumulação.

Diante disso, o pensamento conservador localiza no Estado uma crise que não é dele; o conteúdo e forma dessa crise se expressariam (segundo esse pensamento) na má administração, na corrupção, no *déficit* público, entre outras tantas situações que se originam na propriedade privada, mas que não é interpretada como instrumento de mediação dos conflitos oriundos dessa natureza.

O Estado, ele mesmo uma instituição da modernidade, mais uma vez é chamado para, ao fim e ao cabo, satisfazer e regular as necessidades postas por esta nova fase de acumulação do capital, quando a permissividade financeira e a ausência de alternativas societárias pairam por sobre a modernidade.

Dentre os papéis que se solicita ao Estado desempenhar, neste momento particular, está aquele de qualificar, por meio dos sistemas públicos de ensino, a partir da perspectiva das competências e habilidades. Dessa feita, não mais para formar o futuro trabalhador, mas sim o trabalhador do futuro, que tem como uma das condições de existência a ausência do trabalho, mas não o seu fim.

Diante dessa lógica, um componente dos mais importantes na relação entre estado central e unidades subnacionais é a relação federativa, ou melhor dizendo, qual pacto federativo se mantém, se realiza entre as partes. As políticas sociais elaboradas e implantadas vão estar em grande medida premidas pelas relações federativas estabelecidas em dada realidade porque “A especificidade do Estado federal, em termos de distribuição territorial do poder, é o compartilhamento da soberania entre o governo central [...] e os governos subnacionais” (ABRUCIO, 2006, p. 92). Mesmo porque, “O princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2006, p. 92).

No Brasil dos anos 1990, dada a conformação que as relações federativas assumem com forte ingerência do poder central, pode-se afirmar que o pacto federativo que se mantém limita a autonomia dos entes federativos desde a concepção até a prática das políticas sociais.

No caso da relação entre o governo federal e o estado de Mato Grosso do Sul, certamente tais relações estiveram permeadas, no período, tanto pela soberania compartilhada, quanto pela autonomia relativa que o próprio jogo jurídico e democrático impõe neste caso.

Cabe observar que as desigualdades regionais num país como o nosso se expressam de várias formas; uma destas formas pode ser a subserviência política, muito típica do nosso federalismo. Isto tem permitido a justificativa, pelos governos subnacionais, da adesão pura, simples e sem conflitos, às políticas elaboradas pelo governo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung/São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

AZEVEDO, Janete Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade* – políticas públicas para a educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. São Paulo: Cortez, Campinas, CEDES, n. 80, v. 23, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ministério da Educação e Cultura. Brasília: 1988.

_____. *Lei 9.394*, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 20 dez. 1996.

_____. *Lei 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Diário Oficial da União, 24 dez. 1996.

BITTAR, Marisa. *História, política e idéias pedagógicas na educação pública de Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS: VI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste, 2003.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung/São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

FEDATTO, Nilce Aparecida da S. Freitas. A gestão educacional em perspectiva histórica: em foco o estado da questão em Mato Grosso do Sul. *Série Estudos* – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande: Editora da UCDB, n. 18, 2004.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)*. Campo Grande: Editora da UFMS, 2000.

- _____. Maria Dilnéia Espíndola. *Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991 a 1994)*. Campinas: Tese de Doutorado, FE/DASE, 2001.
- _____. Maria Dilnéia Espíndola. O estado de Mato Grosso do Sul e os recursos vinculados constitucionalmente para a educação. In: SENNA, Ester (Org.). *Trabalho, educação e política pública*. Campo Grande: Editora UFMS, 2003.
- FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SENNA, Ester. *Política educacional e outras políticas sociais do Estado de Mato Grosso do Sul nos anos 1990: construindo as categorias de análise: Estado, políticas sociais e política educacional*. VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste. Cuiabá, junho/2006.
- 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*. Campo Grande: Editora UFMS, 2003.
- FREITAS, Dirce Nei Teixeira de *et al.* PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). *Escolas Gerenciadas – Planos de Desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.
- FIORI, José Luís. Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações. In: _____ (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: ainda um desafio para os sistemas de ensino. In: FRANCO, Creso. (Org.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: ARTMED, 2001.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. *Uma proposta de educação para MS – relatório final*. Campo Grande: 1994.
- _____. Secretaria de Estado de Educação. Plano Estadual de Educação (1995-1998). Princípios norteadores – *A cidadania começa na escola*. Campo Grande: 1995.
- _____. Secretaria de Estado de Educação. *Proposta de educação do governo popular de Mato Grosso do Sul – 1999/2002*. Cadernos da Escola Guaicuru, n. 1. Campo Grande: 1999.
- _____. Secretaria de Estado de Educação. *Constituinte escolar – construindo a escola cidadã*. Campo Grande: abr/2000.
- _____. Secretaria de Estado de Educação. *Lei n. 2.791*, de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande: 2004.
- OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia – políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes/Brasília: NEDIC, 1999.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação – desafios contemporâneos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- PEREIRA, Luiza Rodrigues. *A implantação do sistema de ciclos no ensino fundamental como elemento da política educacional de Mato Grosso do Sul (1998-2002)*. Dissertação de mestrado. Campo Grande: UFMS/PP-GEdu, 2004.

PERONI, Vera Maria Vidal. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul. *Série Estudos* – Periódico do Mestrado em Educação da UCDB. Campo Grande: Editora da UCDB, n. 18, 2004.

■ MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES é mestre em Educação pela UFMS e doutora em Educação pela UNICAMP; professora do Departamento de Educação e Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: mdilneia@uol.com.br.

Recebido em abril de 2008
Aprovado em setembro de 2008