

Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul

Vera Maria Vidal Peroni

Doutora em Educação pela PUC/SP. Professora da UFRGS/
Faculdade de Educação / Pós-graduação em Educação.
e-mail: vperoni@edu.ufrgs.br

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar um debate acerca da gestão democrática na elaboração de políticas públicas, como contraposição ao que vem se materializando nas políticas educacionais nacionais, que de um lado centralizam e controlam, e de outro, descentralizam e se descomprometem. A teoria neoliberal propõe esvaziar as instituições democráticas, permeáveis à correlações de forças e o que permanecer delas deve ter a lógica de mercado para ser mais eficiente e produtiva. Por isso, 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 políticas como Orçamento Participativo, Constituinte Escolar devem estar no centro desse debate.

Palavras chave

Política educacional; gestão democrática; constituinte escolar.

Abstract

Perspectives of the Democratic Management of Education in the development of public policies: the Constituent School of Mato Grosso do Sul. The aim of this article is to present a debate on democratic management in the development of public policies as counterpoint to what is materializing in national educational policies, which on one hand centralize and control and on the other, decentralize and decompromise themselves. The neo liberal theory proposes emptying the democratic institutions, which are permeable to the correlation of forces and what remains of them must have the market logic in order to be more efficient and productive. Because of this, instead of transferring responsibilities to society, calling upon society to define the responsibilities of public power which is an enormous inversion of the neo liberal guideline and policies such as Participatory Budget, School Constituent should be at the core of this debate.

Key words

Educational policy; democratic management; school constituent.

O objetivo deste artigo é apresentar um debate acerca da gestão democrática na elaboração de políticas públicas, como contraposição ao que vem se materializando nas políticas educacionais¹ nacionais, que de um lado centralizam e controlam, e de outro, descentralizam e se descomprometem.

Os temas política educacional, gestão democrática e constituinte escolar, foram propostos, para este artigo, porque julgamos estratégico conhecer a proposta de gestão democrática do sistema escolar, que foi discutida através do processo de Constituinte Escolar no MS. Ali a comunidade escolar pôde decidir qual deveria ser o seu plano para a rede estadual de educação.

No caso brasileiro, a atual política educacional² é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como diagnóstico da crise, a crise do Estado, e não do capitalismo, busca, racionalizar recursos, diminuindo o seu papel que se refere às políticas sociais. E dá-se em um contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos estados e municípios. Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consiste, em todos os sentidos, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital.

É importante ressaltar como o eixo

das políticas educativas foi se redefinindo, nos anos 1980, centrado principalmente na democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática centrada na formação do cidadão. Nos anos 1990, ocorre a mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade. O eixo é a busca de maior eficiência e eficácia via controle de qualidade, da descentralização de responsabilidades, da terceirização de serviços e da autonomia da escola.

Anos 1980: a crise econômica internacional e a abertura política na América Latina

Verificamos, que nos anos 1980, o país vivia um processo de reabertura política depois da ditadura. Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os eixos principais da educação também estavam vinculados à democracia, à gestão democrática, à participação da comunidade; enfim, parte do movimento que havia na sociedade, em que a classe que vive do trabalho começa a reivindicar por uma sociedade mais justa e igualitária, principalmente através de políticas sociais.

Borón salienta o descompasso entre o processo de abertura democrática, em que viviam os países da América Latina, e a crise da democracia, no chamado capitalismo metropolitano, onde a ofensiva neoliberal, o processo de reestruturação produtiva e o de globalização já estavam em curso:

(...) a direção e o ritmo de nosso movimento histórico parecem não sincronizar com os do capitalismo metropolitano. O problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tornaram mais cépticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes – quando não dissimuladamente hostis – diante das tentativas de instituí-la nas sociedades dependentes. (...) Nossas democracias, portanto, devem ser 'funcionais' às políticas de ajuste estrutural e à recomposição selvagem do capitalismo (BORÓN, 1994, p. 24).

Vizentini observa, também, que o processo democrático na América Latina deu-se em meio a uma profunda crise sócio-econômica:

(...) particularmente na América do Sul, uma 'onda democratizante' contrastou com a crise sócio-econômica. No início da década eram visíveis os sinais de desgaste dos regimes de segurança nacional, que se debatiam com a estagnação econômica, elevado endividamento externo e erosão de suas bases de sustentação política (VIZENTINI, 1992, p.26).

A década de 1980 na América Latina é perpassada pelo fim das ditaduras e pela degradação econômico-social³. Isso provocou uma perversa correlação primária: ditadura igual à estabilidade e democracia igual à instabilidade. Assim, as democracias não seriam apenas inúteis, mas nocivas.

A consequência para o processo democrático, na América Latina, foi a chamada 'democracia sem adjetivos', esvaziando assim seu conteúdo:

No plano político ideológico a nova direita viu-se obrigada a substituir a bandeira dos

direitos humanos pela defesa da **democracia** e combate ao terrorismo. (...) Quanto a questão da democracia, num momento de ascenso conservador e de crescimento da crise econômica e dos conflitos sociais, esta deveria ser salvaguardada, mas 'sem adjetivos', isto é nem popular, social ou participativa, etc., apenas a democracia como um valor universal. Realizar-se-iam eleições periódicas, e, no interregno entre elas, limitar-se-ia a participação política no mínimo para não desestabilizá-la. Assim, a democracia adotava um conteúdo empobrecido, conservando e legitimando a desmobilização político-social dos regimes autoritários que substituíam. Lutar por qualquer direito passou a significar atentar contra a democracia (VIZENTINI, 1992, p. 21).

Durante a década de 1980, assistimos, no Brasil, à organização dos setores da sociedade, originada no período de distensão, transição e abertura democrática que culminou com a Nova República.

Esse movimento não se dá apenas pelo poder das classes dominantes, outras forças da sociedade se aliaram na luta pela democracia. Muitas entidades nasceram neste período, como é o caso do PT e da CUT. Algumas tinham uma característica clara de classe, outras não; mas se uniram para combater o inimigo comum que era a ditadura, pois afinal:

O que fica de ditadura, aberta ou oculta, é insuficiente para conferir ao 'governo de transição' a capacidade de se mover autocraticamente ou, pelo menos, de resistir com êxito e impunemente às pressões das forças sociais democratizantes e democratizadoras da sociedade civil (FERNANDES, 1985, p. 31).

Caldeira (1986, p. 23) ressalta que, nas eleições de 1982, os partidos oposici-

onistas ganham as eleições nos Estados mais importantes econômica e politicamente, iniciando assim uma nova fase no processo de transição política brasileira. Em 1983, o governo brasileiro inicia negociações com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e ainda neste ano implementa uma política de arrocho salarial: reconhecia-se uma contradição entre a política econômica do governo Figueiredo e o processo de abertura. As graves perdas salariais provocaram a reação dos trabalhadores, houve uma tentativa de greve geral, coordenada pela Pró-CUT, que segundo o autor teve êxito parcial.

O autor salienta, ainda: "(...) temia-se a política de fechamento numa conjuntura de exasperação reativa por parte dos trabalhadores em face da política salarial imposta" (CALDEIRA, 1986, p.23). Nesta conjuntura várias entidades da sociedade civil reuniram-se para articular uma campanha "que visava a desenvolver a organização popular pela consciência da cidadania", que tinha como propostas fundamentais eleições gerais em todos os níveis e a convocação da Constituinte. Começou, assim, a campanha pelas "Diretas Já", com uma mobilização popular suprapartidária. No entanto, "a sucessão presidencial percorreu o rumo previsto pelos conservadores: a eleição indireta através do Colégio Eleitoral".

Como bem analisou Fernandes (1985, p. 11), a Nova República marca a "continuidade que se estabeleceu entre a ditadura e a 'república' que nasceu de seu ventre", havendo assim, apenas uma reorganização no poder, necessária para que a mesma classe continuasse dirigindo. Nes-

te sentido, O'donnel (1993) observa que o Brasil: "foi a transição mais protelada e provavelmente a mais negociada (apesar de não pactada formalmente) que conhecemos". Fernandes (1985) nos dá mais elementos de como ocorreu este período de transição:

O braço militar se desarmaria, continuando, porém, por trás da presidência, como uma retaguarda pronta para o ataque se os 'inimigos da ordem' chegassem a se erigir como obstáculo efetivo. A cúpula política do principal partido da oposição em **aliança democrática** com os liberais do regime, que, finalmente, descobriram que o seu ardor revolucionário renderia maiores dividendos se eles continuassem à testa do governo. Por fim, o braço civil, que se desengajara antes dos militares, deixando o regime sem uma base social de sustentação política, abraçou a composição política que garantia o grande capital nacional e estrangeiro uma transição sem ousadias e sem turbulências. (FERNANDES, 1985, p. 19; grifo do autor)

Portanto, o Brasil viveu um processo de abertura democrática compactuado com as forças da ditadura. Momento complicado, pois quando esses países estavam saindo da ditadura e conseguindo dar os primeiros passos no sentido de conquistas sociais e de participação popular, esse processo foi atravessado pela ofensiva neoliberal, reestruturação produtiva e pela globalização, que já estavam em curso no resto do mundo. Este fator passa a ser determinante no processo de correlação de forças internas no Brasil a partir de então.

Isso acarretou conseqüências à redefinição do papel do Estado, pois o que se materializou na Constituição de 1988,

como um pacto nacional, foi o esboço de projeto de nação, para um país que, após uma ditadura, começava a pensar minimamente no seu destino. Esse processo não só foi 'atropelado' pela conjuntura internacional, como também pelas forças nacionais que se sentiram ameaçadas pelas pequenas conquistas sociais pactuadas na Constituinte.

Com as eleições de 1989, este quadro se agravou:

O impacto das grandes mudanças ocorridas na arena internacional surpreendeu a nação brasileira num raro momento de sua história política, o das eleições diretas para o preenchimento do cargo de Presidente da República, que resultou na vitória do candidato identificado com os ventos desestatizantes e que prometia conduzir o país às fileiras do primeiro mundo (GONÇALVES, 1992, p. 164).

E para ser conduzido às fileiras do primeiro mundo o país deveria se adequar às exigências do receituário neoliberal: "a minimização do Estado é assim recomendada como condição prévia indispensável para que a economia brasileira se torne atraente aos olhos dos investidores estrangeiros" (GONÇALVES, 1992, p. 165).

Assim, o processo que vive atualmente o Brasil, se dá em um contexto cujas propostas neoliberais se tornaram hegemônicas internacionalmente.

No chamado "capitalismo metropolitano" a "política econômica conservadora dos neoliberais, com sua política de privatização do setor estatal e de reestruturações favoráveis à tecnologia de ponta, questiona também as conquistas sociais obtidas ao longo de um século de

lutas trabalhistas (...)" (Vizentini 1992, p.21).

Vizentini (1992, p.12) nos apresenta alguns elementos conjunturais importantes que referenciam o processo de globalização e a ofensiva neoliberal. Ele aponta que, depois da Segunda Guerra Mundial, houve uma expansão das economias capitalistas e foi um período de hegemonia dos Estados Unidos, a chamada 'Pax Americana'.

Na década de 1960, entretanto, o mesmo autor considera que "começam a surgir sinais de esgotamento do modelo então vigente, o que teve reflexos na economia mundial e nas relações internacionais". Os Estados Unidos tiveram um grande desgaste político na guerra do Vietnã, e isto repercutiu na sua economia, provocando déficits orçamentários. O problema foi, em parte, enfrentado pelo governo norte-americano, decretando a inconvertibilidade do dólar em relação ao ouro, em 1971.

Simplificadamente falando, o dólar inflacionava-se ao ser emitido em maior quantidade para cobrir o rombo orçamentário, o que depreciava as exportações do Terceiro Mundo, valorizava as americanas e dava início a uma inflação mundial. Esse foi o ponto de partida da crise econômica mundial do capitalismo(...). (VIZENTINI, 1992, p.12)

Os países do primeiro mundo reagiram a essa situação, alguns com maiores vantagens, como aponta Tavares:

a política de ajuste de balanço de pagamentos dos EUA, bem como suas tentativas de manter a hegemonia do dólar, levaram os demais países da OCDE, em particular o Japão e a Alemanha, a formular respostas bem sucedidas de reestruturação industrial, provocando acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho. (TAVARES, 1993, p.21)

A economista discute que esses países passaram por um acelerado processo de reestruturação que só foi bem sucedido "onde as condições microeletrônicas, de organização industrial e as políticas do Estado tiveram condições de serem compatibilizadas" (TAVARES, 1993, p.22), pois foi um período de forte flutuação nas taxas de câmbio e juros com uma grande movimentação de capitais que, segundo a autora, "modificaram as condições de financiamento do Estado e de rentabilidade da grande empresa" isto forçou a competição internacional, obrigando os países a uma rápida transformação tecnológica.

Nesse embate internacional, o "cartel do petróleo" aumentou significativamente o preço do produto em 1973, prejudicando as ascendentes economias japonesa e européia que não eram produtoras de combustíveis. Assim, "por sofisticados mecanismos Washington distribuía parte da conta de seu complexo industrial militar (não mais suportada por sua economia) aos aliados rivais e ao Terceiro Mundo" (VIZENTINI, 1992, p.12).

As estratégias usadas para conter a queda da taxa de lucro, segundo o próprio Vizontini foram a inflação, a redução de salários, a utilização de mão de obra barata, provenientes de países do terceiro mundo, a transferência de indústrias para a periferia e a revolução tecnológica.

Segundo Gonçalves (1993), o Terceiro Mundo sofreu também com o novo enquadramento das economias avançadas, pois durante a segunda revolução industrial, os Estados imperialistas tiveram uma relação mais estreita com o mundo

asiático, africano e com a América Latina, já que precisavam da matéria-prima destes países para seu processo industrial. Além da mão de obra barata, como já observamos. Atualmente, com o avanço tecnológico a situação se inverte. "A nova fase do industrialismo dispensa as matérias primas tradicionais, substituídas, por sua vez, por contingentes reduzidos e de elevada qualificação científica" (BARROS NETO apud GONÇALVES, 1992, p.150). Segundo o autor aumenta assim, o "fosso que separa estes dois conjuntos".

No Brasil, Gonçalves (1993, p. 62) destaca que houve "a coincidência da crise da dívida com a crise de legitimidade do poder governamental, oriunda da transição do Estado autoritário para o Estado democrático".

Anos 1990: a ofensiva do capital e as redefinições no papel do Estado

Segundo Laurell (1995), os teóricos do neoliberalismo apresentam o intervencionismo estatal⁴ como antieconômico, antiprodutivo, ineficaz e ineficiente, "uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir". Assim, o bem estar social pertence ao âmbito privado, da família, comunidade e serviços privados; portanto, o Estado deve, então, intervir apenas para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não querem ou não podem produzir. Conclui a autora: "o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais"

(LAURELL, 1995, p. 162-163).

Laurell (1995, p. 167-169) destaca ainda, quatro estratégias de implantação da política social neoliberal na América Latina: corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização. Nesse contexto, a descentralização se dá no sentido de repassar as responsabilidades que eram do serviço público estatal. Estas estratégias teriam como fim atingir os objetivos neoliberais de: remercantilizar os bens sociais; reduzir o gasto social público, e suprimir a noção de direitos sociais.

Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise. O mercado é que deverá superar as falhas do Estado. Portanto, a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo.

Conforme o diagnóstico neoliberal, o Estado entrou em crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, já que tinha que atender as demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto porque ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. As políticas sociais, para a teoria neoliberal, são um verdadeiro saque à propriedade privada, pois são formas de distribuição de renda. Além de também atrapalhar o livre andamento do mercado, pois os impostos oneram a produção.

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com este diag

nóstico, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições. Já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, para os neoliberais, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade através da privatização (mercado) ou público não estatal (sem fins lucrativos). É o caso do Projeto de Reforma do Estado no Brasil, em que políticas sociais são consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública-não estatal ou privada (BRASIL MARE, 1995).

Essa é uma questão básica, pois os projetos de política educacional estão baseados nessa premissa, a de crise fiscal, e, portanto, propõem a racionalização de recursos, sendo a descentralização parte da estratégia para se atingir esse fim.

A política educacional brasileira

Descentralização, autonomia e participação são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática construída historicamente pelos educadores e foram ressignificadas nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais.

Ao analisarmos os projetos de política educacional, constatamos que a redefinição do papel do Estado está se materializando nessa política, principalmente através da contradição Estado mínimo/ Estado máximo, que se apresenta nos processos de centralização /descentralização

dos projetos de política educacional, e, do conteúdo dos projetos de descentralização.

O movimento de centralização/descentralização da política educacional, no qual é descentralizado o financiamento e centralizado o controle, é parte da proposta de redefinição do papel do Estado, proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Verificamos que, por um lado, o governo federal, com essas reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes, principalmente mediante parâmetros curriculares nacionais e avaliação das instituições de ensino, pois, definir-se o que vai ser ensinado em todas as escolas do País e ter-se o controle, por meio da avaliação institucional, tornam-se aspectos estratégicos neste período particular do capitalismo.

Constatamos que as justificativas para se reformar o Estado têm, como premissa, a crise fiscal e, que, mais do que uma crise fiscal vivemos uma crise do capital. A crise fiscal é apenas uma das facetas dessa crise, e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, fragiliza o Estado no que se refere às políticas sociais. Essa é uma questão importante, pois os projetos de política educacional estão baseados nessa premissa, a de crise fiscal, e, portanto, propõem a racionalização de recursos, sendo a descentralização parte da estratégia para se atingir esse fim.

De acordo com a caracterização do IPEA, a descentralização pode ser restrita

ao aparelho de Estado, dando-se tanto de uma esfera de governo para outra, como no interior da mesma esfera de governo. No segundo caso, ela se dá através da privatização no sentido estrito, da terceirização de serviços de apoio à Administração Pública, da transferência da exploração de um serviço público da administração pública para a gestão privada através dos institutos da concessão e da permissão (publicização, no enfoque do MARE), da participação da população nas decisões coletivas, no planejamento e gestão dos serviços públicos e no controle social das autoridades, instituições e organizações governamentais ou, ainda, a descentralização ampla combinando todas essas formas descritas (BRASIL, IPEA, 1994).

Verificamos que o Plano Diretor da Reforma do Estado, encaminhado pelo MARE, propõe a descentralização sob esse mesmo enfoque, a publicização e a terceirização.

Verificamos, também, como o Estado está implementando essa proposta, na educação, através da obrigatoriedade das escolas terem unidades executoras para poderem receber o dinheiro tanto do governo federal – Programa Dinheiro na escola – como do Banco Mundial – Programa FUNDESCOLA. E, ao instituírem as unidades executoras, as escolas estão criando organizações sociais, que hoje recebem dinheiro do governo federal, mas que, ao longo do tempo, dado os elementos que ressaltamos da diminuição do papel do Estado para com o financiamento das políticas públicas, e a educação é uma delas, cada vez mais, essas unidades executoras terão

que captar recursos da sociedade para financiar a escola.

Isso tudo apesar do discurso oficial de descentralização e de autonomia da escola. A descentralização proposta é, apenas, no sentido de se responsabilizarem os municípios pelas matrículas do ensino fundamental.

Essa centralização das políticas educacionais fere a autonomia dos entes federativos, estados e municípios, e também das escolas. Afinal, no caso do município, que autonomia resta para elaboração de políticas, se já está definido que o recurso tem que ser gasto X por cento no ensino fundamental e não na educação infantil, especial ou EJA; se as escolas obrigatoriamente tiveram que montar unidades executoras com CNPJ (Direito privado) senão não receberiam dinheiro do PDDE; se o currículo foi definido pelos PCNs e a avaliação foi elaborada sem levar em consideração a realidade e a proposta pedagógica das escolas?

Verificamos, assim, que foram ressignificados, nos anos 1990, as bandeiras de luta dos educadores, como a descentralização, autonomia, participação, isto é, os pontos principais do que entendemos por uma gestão democrática em educação. Hoje, quando analisamos, por exemplo, o conceito de participação, percebemos que se trata de um repasse para a sociedade de tarefas que deveriam ser do Estado, o mesmo acontecendo com a descentralização e a autonomia.

Precisamos, portanto, analisar o conteúdo do projeto de descentralização, autonomia e participação que queremos

construir, o modelo que apresentam como o único, na realidade, nem é um modelo vitorioso, pois vive uma grande crise, e nem é único, é o projeto do capital.

Logo, quando falamos em participação, essa participação tem que ser efetiva, isto é, temos que construí-la, pois temos que entender que historicamente as pessoas não participaram nas decisões da sociedade, da escola; portanto, deve ser uma meta a ser atingida e temos que pensar em como envolvê-las nas reais decisões da vida escolar.

A democracia deve ser construída quotidianamente, com uma coletivização cada vez maior das decisões, como afirma Vieira:

Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. (...) Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões (VIEIRA, 1998, p.12).

O Processo Constituinte Escolar no Mato Grosso do Sul

E, é com esse princípio democrático, de coletivização das decisões que foi construído o plano da rede estadual de educação do Mato Grosso do Sul (MS), no processo Constituinte Escolar, e eu tive o privilégio de estar no MS neste período⁵ e viver intensamente este processo desde a sua concepção em junho de 1999 até o Congresso Constituinte Escolar em junho de 2001, como assessora⁶. Foi um dos meus maiores desafios profissionais, e apenas hoje, três anos depois é que escrevo algumas poucas palavras a respeito. Sempre tive

a sensação de que era algo tão complexo e importante que um dia eu escreveria sobre, mas quanto mais me distancio mais percebo a importância do que foi construído no MS, principalmente no momento de crise em que estamos vivendo, procurei detalhar na primeira parte.

Trazer para o debate a experiência vivida no MS significa atuar no processo de correlação de forças por projetos de educação e concepção de gestão, cada vez mais inseridos na pauta da política educacional. E, pensar na gestão democrática do sistema é ainda um enorme desafio mesmo para os que acreditam nesta concepção.

O conteúdo da Constituinte Escolar foi inicialmente discutido no conselho político ampliado da Secretaria Escolar de Educação, onde aproximadamente 50 pessoas, entre elas, o Secretário, superintendentes, chefes de núcleo, técnicos, representantes do sindicato, do Conselho Estadual de Educação, da Universidade Estadual e os consultores 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 do MS.

Em âmbito municipal, foram formadas comissões e na capital foram formadas comissões regionais, para acompanhar o trabalho. As comissões municipais eram compostas de representantes eleitos pelas escolas, representante do sindicato, movimentos sociais e do orçamento participativo. O objetivo era envolver a sociedade na construção do plano estadual de educação, assim como ter uma instância intermediária

de articulação entre a Secretaria de Educação e as escolas. As escolas também tinham uma coordenação escolhida pela comunidade escolar.

Depois de desenhada, a muitas mãos, a proposta de Constituinte Escolar seguiu para as escolas e foi amplamente debatida. Esse foi um momento crucial, pois envolver a comunidade escolar neste processo de construção coletiva era um enorme desafio.

Nesse primeiro momento, foi estruturado o projeto e realizada a mobilização da comunidade. A estruturação inicial, pois o projeto foi realmente construído no decorrer de todo o processo já que, apesar de em outros locais como Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Belo Horizonte, terem tido processos Constituinte, todos tiveram especificidades, e tinham, em comum, apenas o princípio da participação.

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 foi repensado: a gestão, o currículo, a avaliação, a relação com a comunidade. Os princípios já haviam sido eleitos com a proposta de governo que a população escolheu, e estavam explicitados nos princípios da Escola Guaicuru. Isto quer dizer que não chegamos na escola perguntando se queriam ou não a democratização do acesso, da gestão e a qualidade da educação; a questão era como construiríamos na prática, que políticas materializariam tais princípios.

Partíamos do pressuposto de que a

comunidade escolar é quem materializa tais princípios e só se efetiva o que ela realmente quer. Qualquer mudança só ocorre se as pessoas que concretizarão estas políticas estiverem realmente apropriadas e se sentirem sujeitos da proposta.

É importante observar que a equipe que foi para as escolas participou ativamente do processo de construção da proposta. E que ao mesmo tempo em que ocorria a Constituinte nas escolas, ocorria também na Secretaria de Educação.

O segundo momento teve como objetivos, o diagnóstico da realidade e o levantamento de temáticas que foram aprofundadas, no terceiro momento, com vistas à construção do plano. Para subsidiar essa discussão foram elaborados dois cadernos e um vídeo.

Nesse segundo momento, o desafio era dar elementos para a compreensão do momento particular do capitalismo e como a política educacional nacional era parte deste movimento. Para que a participação fosse efetiva, a comunidade escolar teria que entender a escola, inserida no atual contexto, em sua totalidade, com as relações que se estabelecem e não apenas os projetos pontuais. Pois, para fazer um plano que realmente atendesse aos trabalhadores, tínhamos que pensar a atual função social da escola com os trabalhadores inclusive se contrapondo à função social posta pelo capital.

O capital, através de agentes, como a UNESCO e o Banco Mundial, aponta como função social da escola:

- A formação de futuros trabalhadores que atendam a novas demandas do capital

produtivo;

- A produtividade, isto é, atingir o produto – rendimento escolar – com o mínimo de custos;
- Evitar o caos social, em um período em que diminuem os postos de trabalho pela reestruturação produtiva e que o Estado se desresponsabiliza para com as políticas sociais, além do modelo de desenvolvimento do FMI e do governo federal de valorização do capital especulativo em detrimento do capital produtivo, a sociedade caminha para o caos, o que é não é interessante para o capital. A educação, mais uma vez na história, é vista como superadora das contradições do capital.

Enfim, essas são algumas das funções sociais da escola para o capital, mas qual é a função social da escola para a classe que vive do trabalho? Este foi o grande eixo de discussão do segundo momento. Entender este período particular do capitalismo e as políticas educacionais postas pelo capital para superá-la, debatendo amplamente com a comunidade escolar.

Então, no segundo momento, fizemos um processo de formação dos principais fundamentos do capitalismo e do atual momento de sua crise e suas principais estratégias: o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva, e das políticas educacionais.

Ainda no segundo momento, através de uma metodologia de análise, buscamos evidenciar os principais conflitos vividos pela escola, entre os princípios de uma escola que queira a superação do capitalismo e busque ter uma função social que atenda os trabalhadores, e as práticas co-

tidianas da escola. Foram elencados os principais conflitos e os temas que deveriam ser aprofundados para elaboração do plano para a rede estadual de educação.

Este foi momento em que a comunidade escolar pensou quais eram os seus principais problemas e elencou o que necessitava aprofundar. De posse desse diagnóstico, as equipes trabalharam na construção das propostas de políticas específicas. A equipe de gestão elaborou sua proposta, a equipe do ensino médio, fundamental, os ciclos, EJA, enfim, tudo foi debatido, inclusive a alimentação, os prédios, tudo deveria ser repensado e apresentado propostas concretas para servirem de subsídios para o debate nas escolas.

Estas propostas retornaram para a escola no terceiro momento, em 16 cadernos⁷.

As escolas debateram e fizeram emendas, que foram debatidas e votadas por mais de 1.200 delegados na Plenária Final do Congresso Constituinte, ocorrido nos dias 26, 27 e 28 de junho de 2001.

Foi um momento importantíssimo e estratégico para a comunidade escolar estabelecer suas propostas, aprofundar a gestão democrática na escola, e, também, garantir a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, neste momento decisório para a educação no Mato Grosso do Sul.

Gestão democrática esteve sempre vinculada à eleição dos diretores, à representatividade do conselho escolar e ao repasse de dinheiro para escola. A vinculação gestão/financiamento foi um dos avanços da gestão democrática. Sem

esses fatores, não podemos dizer que temos uma gestão democrática.

Mas, precisamos avançar, pois gestão democrática não é um produto; é um processo de construção. É importante ressaltar que a democracia é um processo longo, demorado, pois envolve o debate de diferentes concepções. Em um país em que historicamente ou não era possível participar ou a participação era apenas formal, construir uma cultura de participação é um desafio enorme, assim como uma grande contribuição social.

Mas, além de construir uma cultura de participação, precisamos pensar que gestão democrática está intimamente vinculada à qualidade do ensino. Além, é claro, de democratizar o acesso, já que todos devem ter acesso à escola. Essa escola deve ter qualidade; ela só será considerada democrática, se for de qualidade. Para pensarmos em uma educação de qualidade, precisamos investir em formação dos professores e condições materiais para termos a estrutura básica para pensarmos o pedagógico através de políticas educacionais construídas coletivamente.

A gestão democrática tem sido mais vinculada à gestão escolar, mas, e a gestão do sistema? Como tem sido elaborada a política educacional? Qual tem sido a participação efetiva dos educadores neste processo de construção?

O que significa um processo coletivo de construção de políticas, no momento em que, como já foi mencionada, a gestão está vinculada ao produto, como uma mercadoria? E a autonomia, entendida como uma transferência de responsabilidades, em que

a escola se torna responsável pelo seu sucesso e fracasso e os sistemas de ensino apenas avaliam o produto final?

Momento em que, não por acaso, a democracia foi esvaziada, sem adjetivos, como nos falava Vizentini (1992). Esvaziada como estratégia, já que é vista pela teoria neoliberal como uma das responsáveis pela crise do Estado, que para atender a demanda dos eleitores gasta em políticas sociais e trabalhistas provocando déficit fiscal e inflação. A proposta é esvaziar as instituições democráticas, permeáveis á correlações de forças e o que permanecer delas deve ter a lógica de mercado para ser mais eficiente e produtiva. Por isso, 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 e devem estar no centro desse debate.

Notas:

¹ Entendemos política educacional como o embate entre forças representantes das classes presentes na sociedade e não como ação tópica de governo. Portanto, pesquisaremos como se movem neste contexto as forças representantes das classes sociais na formulação e implementação da política educacional.

² É importante analisar a política educacional atual no contexto da redefinição do papel do Estado, que está inserida em um movimento maior do capitalismo que, na tentativa de superar sua crise, estabeleceu como estratégias principais o neoliberalismo, a

globalização e a reestruturação produtiva.

³ "Nas Américas, a 'década perdida' viu-se concretizada na redução do PIB *per capita*. De 1980 a 1988 houve queda drástica na Argentina (de 3.359 para 2.862 dólares), no México (de 2.872 para 2.588) no Uruguai (de 3.2121 para 2.989), na Bolívia (de 983 para 724) no Peru (de 1.716 para 1.503) na Guiana (de 1.215 para 995), na Nicarágua (de 1.147 para 819) e na Costa Rica (de 2.394 para 2.235). Mas não foi perdida para todos: Chile aumentou o seu, de 2.448 para 2.518, assim como Bahamas (de 10.631 para 11.317) e Barbados (de 3.994 para 4.233). No Brasil, que viu seu PIB cair de 2.481 para 2.449 dólares, a década foi marcada por uma aumento significativo do coeficiente de remessa das transnacionais para suas matrizes, de 42% (1971-1981) para 65% (1982-1991). Enquanto isso, a massa de lucro das empresas transnacionais no país - mesmo com uma queda na taxa média de lucro, de 11.2% para 6.9%, no mencionado período - aumentou entre as duas décadas, passando de 19.1 para 20.7 bilhões de dólares" (GONÇALVES, 1993. in: DREIFUSS, 1996: nota p.12).

⁴ Ver, também, OSBORNE, David. e GAEGLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 8. ed. Brasília: MH Comunicações, 1995.

⁵ Na época era professora da UFMS.

⁶ Outros assessores atuaram neste processo como Ligia Klein e Gilberto Luís Alves.

⁷ Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional; Educação e Etnias Indígenas e Negros; Educação Ambiental; Assessoria Técnica Escolar; Educação e tecnologia; Portadores de Necessidades Especiais; Educação Básica do Campo; Função Social da Escola; Ensino Noturno; Violência Ética e Cidadania; Gestão democrática; Financiamento da Escola Pública e Estrutura Física da Escola; Formação Continuada; Grêmios Estudantis; Fundamentos de Currículo; Os trabalhadores da Educação.

Referências

- BARROS NETO, Sebastião do Rego. Política externa e as questões de alta tecnologia. In: *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Ática, 1989.
- BORON, Atilio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, 1995.
- CALDEIRA. *Dossiê Constituinte*. Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação/MEC, 1986.
- FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- GONÇALVES, Reinaldo. As transnacionais e a crise brasileira. In: *Cadernos do terceiro mundo*. n. 159, 1993.
- GONÇALVES, Willians da Silva. O Brasil no novo sistema internacional. In: VIZENTINI, Paulo (org.). *A grande crise*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. In: *Novos estudos*. São Paulo, n. 36, p. 123-46, jun. 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Desajuste global e a modernização conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- VIZENTINI, Paulo. *A grande crise*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez., 1992. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 49).

Recebido em 26 de agosto de 2004.

Aprovado para publicação em 11 de outubro de 2004.