

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DOUTORADO**

**VIVIANA BENETTI**

**O IDEÁRIO DA CEPAL E AS PROPOSTAS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS  
PARA O RIO GRANDE DO SUL: 1998-2014**

**SÃO LEOPOLDO  
2017**

Viviana Benetti

**O IDEÁRIO DA CEPAL E AS PROPOSTAS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS  
PARA O RIO GRANDE DO SUL: 1998-2014**

Tese apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Doutora em  
Educação, pelo Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade  
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Berenice Corsetti

São Leopoldo

2017

B465i

Benetti, Viviana.

O ideário da CEPAL e as propostas de políticas educacionais para o Rio Grande do Sul : 1998-2014 / Viviana Benetti. – 2017.

213 f. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.

“Orientadora: Profa. Dra. Berenice Corsetti.”

1. Nações Unidas. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. 2. Educação e Estado. 3. Desenvolvimento econômico – Efeito da educação.

I. Título.

CDU 37

Viviana Benetti

**O IDEÁRIO DA CEPAL E AS PROPOSTAS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS  
PARA O RIO GRANDE DO SUL: 1998-2014**

Tese apresentada como requisito parcial para  
obtenção do título de Doutora em Educação, pelo  
Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos -  
UNISINOS

Aprovado em 21 de fevereiro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Berenice Corsetti - UNISINOS

---

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi - UNOESC

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Leonice Aparecida de Fátima Alves Pereira Mourad - UFSM

---

Prof. Dr. Telmo Adams - UNISINOS

---

Prof. Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva - UNISINOS

Ao Guilherme.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pelo dom da vida.

À Professora Orientadora, Dra. Berenice Corsetti, pelo apoio em todos os momentos, pelas orientações nos caminhos desconhecidos.

Aos Professores, Dr. Elton Nardi (UNOESC), Dra. Leonice Aparecida Alves Mourad (UFSM), Dr. Telmo Adams (UNISINOS) e Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva (UNISINOS), pelas contribuições na qualificação desse trabalho.

A CAPES, pelo financiamento da bolsa de doutorado.

Aos meus colegas do curso de Doutorado, turma especial, da qual trago, com carinho, os momentos de estudos, de incentivo, de alegrias e boas energias.

À Colega e professora Maria Janine Dalpiaz Reschke, por incentivar sempre.

Aos professores do Curso de Doutorado, pelos ensinamentos e bons exemplos.

Às secretárias do PPG de Educação, pela atenção, carinho e sinalizações do caminho.

Àqueles que estiveram sempre ao meu lado, Alexandre e Guilherme.

Cabe acentuar que o desenvolvimento social não pode ser considerado mera decorrência do desenvolvimento econômico. A Nação é essencialmente constituída pelas pessoas que a integram, de modo que cada vida humana vale muito mais do que a elevação do índice estatístico. Preservá-la constitui, portanto, um dever que transcende a recomendação de caráter econômico, tão indeclinável quanto a defesa das nossas fronteiras. Nessas condições, temos de reconhecer e admitir, como objetivo básico da segurança nacional, a garantia de alimento, saúde, habitação, educação e transporte para todos os brasileiros. Tancredo Neves.

## RESUMO

Essa tese tem por finalidade identificar as influências das proposições da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe – CEPAL, nas propostas das políticas educacionais do estado do Rio Grande do Sul, durante os governos do período de 1998 a 2014. Apresenta como eixo, as estratégias que conduziam as mudanças nos setores educacionais, científico tecnológico e de capacitação, em vista da construção da cidadania, vinculada à democracia e ao progresso técnico na América Latina. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, com foco nas propostas de políticas de educação da CEPAL, presentes em dois documentos, *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* (1992) e *Invertir mejor para invertir más: Financiamento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* (2005) e nos documentos sobre as propostas de políticas educacionais do estado do Rio Grande do Sul. O estudo está ancorado nos pressupostos teóricos da História crítica e procura articular os textos e os contextos em uma perspectiva dialética, com a utilização do método de Análise Documental, proposto por Andre Cellard. Esse é composto pelas etapas Análise Preliminar e Análise final. A partir do método, foram analisados os conteúdos dos documentos da CEPAL, identificadas as estratégias para as políticas educacionais e para os “conceitos-chave”. Nos documentos do estado do Rio Grande do Sul, foi realizada uma análise preliminar dos conteúdos de cada governo, promovida a análise final dos conteúdos dos governos considerados e as relações com os documentos da CEPAL. O objetivo dessa análise foi o de identificar as influências das proposições da CEPAL nas políticas educacionais dos governos do estado. O estudo evidencia que as proposições dos documentos da CEPAL apresentam um esforço sistemático nas inter-relações entre o sistema educacional, capacitação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, inseridos no âmbito principal da proposta, com foco na transformação econômica, na equidade social e na democratização política. Na pesquisa, verifica-se a preocupação com o financiamento da educação e a busca por diferentes fontes de recursos financeiros e os desafios para melhorar a gestão. Comprovou-se que existem influências das ideias estratégicas da CEPAL, nas políticas do estado, ao se considerarem os diferentes contextos de



cada governo e suas posições políticas, diante do movimento político-econômico neoliberal e as influências dos organismos internacionais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. CEPAL. Políticas Educacionais. Estado. Equidade. Competitividade. Cidadania.

## ABSTRACT

This thesis aims at identifying the influences of the proposals made by CEPAL - Economic Commission for the Development of Latin America and the Caribbean - in the educational politics of the state of Rio Grande do Sul, during the governments of the period between 1998 and 2014. It focuses on the strategies that guided changes in educational, scientific, technological and training segments, considering the construction of citizenship entailed to democracy and technical progress. It is a qualitative study, which focuses on the proposals for politics of education by CEPAL from two documents: *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* (Education and Knowledge: Axle of the Productive Transformation with Equity - 1992) and *Invertir mejor parainvertir más: Financiamento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe* (To invest better in order to invest more: Financing and management of education in Latin America and Caribbean - 2005). It also considers the proposals of educational politics that appear in documents of the state of Rio Grande do Sul. This study it is rooted in the theoretical assumptions of Critical History and seeks to articulate the texts and the contexts in a dialectic perspective, by using the Documentary Analysis method created by Andre Cellard. This method is composed of two stages: Preliminary Analysis and Final Analysis. Through this method, the contents of CEPAL documents were analyzed, and the strategies for educational politics, as well as the "key concepts", were identified. Concerning Rio Grande do Sul's documents, a preliminary analysis of the materials from each government was carried, as well as a final analysis of the texts written by such governments, considering its relations with CEPAL documents. Therefore, this study sought to identify the influences of CEPAL proposals in the educational politics of the governments of this state. The results demonstrate that the proposals from CEPAL documents present a systematic effort concerning the inter-relations between educational systems, qualification, research and technological development, which is inserted in the main scope of its proposal, focusing on economic transformation, social equity and political democratization. It was possible to verify CEPAL's concern with the financing of education and the search of different sources of financial resources, as well as the challenges to improve its management. Thus, there is verified evidence of influence of CEPAL's strategical ideas on the state politics, considering the different contexts of each government and its political position within

the neoliberal, political and economic movement, as well as the influences of international organisms.

**Keywords:** Development. CEPAL. Educational Politics. State. Equity. Competiveness. Citizenship.

## LISTA DE SIGLAS

AGEE	Agenda Globalmente Estruturada de Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEED RS	Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
CNE/CBE	Conselho Nacional de Educação – Câmara de Educação Básica
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul
EPT	Educação para Todos
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FETLSVC	Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IFET	Instituto Federal de Educação Técnica
IIEPE	Instituto Internacional de Planejamento Educacional da UNESCO
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Projeto Principal de Educação
PRDE	Programa Regional de Desenvolvimento Educacional
PRELAC	Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe
PROEP	Programa de Expansão Profissional
PROMEDLAC	Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para todos
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar
SEAP/RS	Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa
SEDUC – RS	Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISINOS	Universidade Vale do Rio dos Sinos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA.....	17
1.2 O PROBLEMA, AS QUESTÕES E OS OBJETIVOS DA PESQUISA .....	19
1.3 A JUSTIFICATIVA E O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	22
1.4 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	29
<b>2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONTEXTUAIS DAS TENSÕES E TENDÊNCIAS LATINO-AMERICANAS NO CAMPO SOCIAL</b> .....	<b>31</b>
2.1 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
<b>2.1.1 As Concepções de Estado na América Latina</b> .....	<b>39</b>
<b>2.1.2 Desenvolvimento Econômico</b> .....	<b>43</b>
2.1.2.1 A Ideia de Progresso .....	43
<b>2.1.3 Desenvolvimento Econômico e subdesenvolvimento</b> .....	<b>45</b>
<b>2.1.4 Políticas Públicas</b> .....	<b>49</b>
2.2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DIANTE DO NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO .....	54
2.3 BANCO MUNDIAL .....	59
<b>3 A CEPAL NOS PRIMEIROS 40 ANOS</b> .....	<b>64</b>
3.1 CEPAL: HISTÓRICO E FORMULAÇÕES TEÓRICAS .....	65
3.2 OS CAMINHOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DA CEPAL .....	71
<b>3.2.1 A Fase Estruturalista</b> .....	<b>71</b>
<b>3.2.2 A Fase Neoestruturalista</b> .....	<b>77</b>
<b>4 A EDUCAÇÃO COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO COM EQUIDADE: AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL PARA OS ANOS 1990</b> .....	<b>81</b>
4.1 O NOVO IDEÁRIO DA CEPAL.....	86
<b>4.1.1 Educação e Conhecimento: Eixo da transformação Produtiva com Equidade</b> .....	<b>87</b>
4.2 ANÁLISE PRELIMINAR DO DOCUMENTO EDUCAÇÃO E CONHECIMENTO: EIXO DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA – CEPAL/UNESCO 1992 .....	88
<b>4.2.1 Progresso Técnico</b> .....	<b>101</b>
<b>4.2.2 Equidade</b> .....	<b>104</b>
<b>4.2.3 Moderna Cidadania</b> .....	<b>107</b>
<b>4.2.4 Competitividade Internacional</b> .....	<b>110</b>

<b>5 FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....</b>	<b>114</b>
<b>6 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PROPOSTAS DOS GOVERNOS (1998-2014).....</b>	<b>125</b>
6.1 PROPOSTA DE GOVERNO - OLÍVIO DUTRA (1998-2002) .....	128
<b>6.1.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo.....</b>	<b>132</b>
6.2 PROPOSTAS DE GOVERNO - GERMANO RIGOTTO (2002-2006) .....	133
<b>6.2.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo.....</b>	<b>136</b>
6.3 PROPOSTAS DE GOVERNO – YEDA CRUSIUS (2006-2010).....	136
<b>6.3.1 Análise Preliminar da Proposta e Governo .....</b>	<b>140</b>
6.4 PROPOSTAS DE GOVERNO - TARSO GENRO (2010-2014).....	141
<b>6.4.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo.....</b>	<b>144</b>
6.5 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE GOVERNO (1998-2014) E AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL/UNESCO (1992 E 2005).....	145
<b>7 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DOS GOVERNOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PLANOS PLURIANUAIS E MENSAGENS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.....</b>	<b>148</b>
7.1 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS DO GOVERNO DE OLÍVIO DUTRA (1999-2002).....	150
<b>7.1.1 Análise Preliminar das Políticas do Governo Olívio Dutra .....</b>	<b>157</b>
7.2 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS DO GOVERNO GERMANO RIGOTTO – (2002-2006).....	159
<b>7.2.1 Elementos das Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa – Período de 2003 a 2006 .....</b>	<b>162</b>
<b>7.2.2 Análise Preliminar das Políticas do governo Germano Rigotto.....</b>	<b>167</b>
7.3 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS À ASSEMBLEIA - GOVERNO DE YEDA CRUSIUS (2007 – 2010).....	168
<b>7.3.1 Elementos das Mensagens da Governadora à Assembleia Legislativa – Período de 2007 a 2010 .....</b>	<b>170</b>
<b>7.3.2 Análise Preliminar das Políticas do Governo Yeda Crusius .....</b>	<b>176</b>
7.4 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS À ASSEMBLEIA - GOVERNO DE TARSO GENRO – ( 2011 – 2014).....	176
<b>7.4.1 Elementos das Mensagens à Assembleia Legislativa do Governo de Tarso Genro.....</b>	<b>180</b>

<b>7.4.2 Análise Preliminar das Políticas do Governo Tarso Genro .....</b>	<b>188</b>
<b>7.5 ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS E MENSAGENS DOS GOVERNOS (1998-2014) E AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL/UNESCO (1992 E 2005) .....</b>	<b>189</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>192</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Entender os ares do mundo.  
Olhar da planície.  
Analisar o Pampa.

As razões de uma pesquisa se encontram no contexto político, social, cultural e econômico do pesquisador, e na sua própria vida. É aquilo que o impulsiona a partir das suas experiências de mundo, de suas crenças, a forma como concebe o mundo e o que o move para transformá-lo.

Entender os ares do mundo é perceber que tudo que nos cerca, nos influencia e/ou nos movimenta. Entender o mundo é perceber o quanto somos dependentes, em todas as formas que podemos conceber. Olhar da planície é refletir sobre os caminhos que escolhemos, criamos e/ou perseguimos. Neste caminho observamos os países latinos, que tomados sob a forte influência política e econômica externa, procuram a direção de uma educação que qualifique suas heterogeneidades culturais e sociais, refletidas nas desigualdades econômicas. Analisar o Pampa gaúcho é compreender que não estamos sós, com isso refletimos o *todo*.

Compreender a dinâmica das políticas educacionais é o que nos movimenta para esta pesquisa. Perceber que há influências externas que direcionam para a elaboração das mesmas, de forma quase imperceptível, pois cada Estado traçará políticas que atendam as suas necessidades e estas atenderão as necessidades de outrem.

Neste círculo das relações globais insere-se o estudo da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CEPAL) e suas proposições para a Educação na América Latina e Caribe, juntamente com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a partir dos anos 1990.

Com destaque para a educação como eixo da transformação produtiva com equidade, assegurada na incorporação e difusão do progresso técnico como a força impulsionadora da transformação e de sua compatibilização com a equidade e a democracia para os países da América Latina e Caribe.

Essa diretriz apresentada para todos os países latinos aportará no estado do Rio Grande do Sul? A partir do estudo dos documentos da CEPAL/UNESCO,

juntamente com a análise dos documentos dos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período de 1998 a 2014, a pesquisa analisa os possíveis alcances desse ideário, nos programas desses governos, seguindo algumas diretrizes defendidas pela Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, pautadas nas categorias - *progresso técnico, equidade, a moderna cidadania, competitividade internacional, financiamento e gestão*.

O enfoque central da pesquisa diz respeito às propostas de políticas educacionais do estado do Rio Grande do Sul e as influências das diretrizes para a Educação, traçadas para América Latina e Caribe pela CEPAL/UNESCO.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA

As profundas transformações, que caracterizaram a virada do século XXI, tiveram seu foco nas esferas da economia, das instituições sociais, culturais e políticas, bem como na natureza das relações entre essas diferentes esferas. Um elemento importante, a se observar, é a dinâmica de polarização e exclusão social que ocorreu, em escala planetária, nesse imbricamento. Os passos do desenvolvimento capitalista agravaram as conhecidas contradições sociais e geraram novas emergências inesperadas.

No cenário do processo de mundialização da economia, em que o conhecimento é apresentado, com frequência, como a principal variável na explicação das recentes formas de organização social e econômica. Mesmo que condicione e produza novas desigualdades, é necessário que se faça uma reflexão e análise sobre os papéis e influências das instituições sobre a sociedade. Cada vez mais, a política educacional passa a ser considerada, no âmbito das políticas sociais, uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica.

Nos anos 1990, o movimento internacional de reforma da educação alegava dar condições aos sistemas educacionais de cada país, enfrentar os desafios da nova ordem econômica mundial. Inserida nesse contexto, o movimento na América Latina, ocorria na busca de reformas e na necessidade de conciliar os desafios da modernidade, que primava pela diminuição da exclusão, como uma reação aos problemas estruturais que o desenvolvimento capitalista já apresentava de longa data.

Nesse cenário, o posicionamento da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), me chamou a atenção, pois apresentou algumas dimensões importantes, vinculadas a reivindicações históricas da democratização da educação – expansão, equidade e integração – e aos princípios de competitividade, desempenho e descentralização. Essas dimensões se constituíram nos desafios internos e também externos que os países latinos enfrentariam antes da virada do século XXI.

Na última década do século XX, quase todos os países da América Latina e do Caribe iniciaram reformas educacionais resultantes, em grande parte, de um

processo de indução externa, liderada por organismos internacionais, principalmente, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que condicionavam os empréstimos aos Estados nacionais da Região<sup>1</sup>, à implantação dessas reformas.

As propostas educacionais lançadas por tais organismos, para a educação na América Latina, foram elaboradas sob a égide de fortes críticas às funções dos Estados Nacionais e à lógica de gestão pública, a qual se valia do modelo de desenvolvimento proposto por John Maynard Keynes<sup>2</sup>. Essas críticas decorreram das crises do processo de acumulação capitalista.

As reformas educacionais tiveram origem nos compromissos assumidos, pelos governos, diante dos problemas que foram identificados por eles e pelos organismos internacionais, e discutidos e apresentados na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Joimten, na Tailândia<sup>3</sup>, 1990. A iniciativa dos organismos internacionais para a realização deste evento centrou-se no papel dos Estados em relação à educação, propondo uma maior intervenção nesta área, com o objetivo de alcançar maiores retornos e oportunidades. Com ênfase no combate a pobreza, garantindo assim, um suporte político e funcionalidade econômica necessária ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A palavra Região se refere à América Latina.

<sup>2</sup> Foi denominado Keynesianismo, a teoria que propunha a intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, 1936. Suas políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. A teoria foi elaborada no momento em que a economia mundial sofria o impacto da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 30 até o início da Segunda Guerra Mundial. (SANDRONI, 1999).

<sup>3</sup> Segundo a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, o encontro foi marcado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. Nesta Conferência Mundial fora aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos. Seu principal Plano de Ação constituiu-se da satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Participaram dessa conferência representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento e organizações não governamentais, fundamentados no conhecimento coletivo e no compromisso dos participantes e de todos aqueles comprometidos com a meta da educação para todos. (DECLARAÇÃO..., 1990).

<sup>4</sup> O Liberalismo é uma doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Como a escola liberal clássica, os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais. O disciplinamento da ordem econômica seria feito pelo Estado, para combater os excessos da livre-concorrência, e pela criação dos chamados mercados

Neste cenário, a Educação passou a fazer parte das agendas nacionais e internacionais, como um tema central de reformas políticas e econômicas. Dentre os principais pressupostos defendidos constava: uma reforma sistêmica na educação que daria, aos diferentes países, condições de enfrentar com equidade, os desafios da nova ordem econômica mundial. (MELO, 2004).

Construiu-se, nos países latino-americanos, um consenso sobre a Reforma Educacional e a necessidade do conhecimento instrumental para a inserção competitiva dos países no mercado mundial. Assim, a reforma do Estado foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária, para racionalizar os investimentos e a gestão pública e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento liberal.

No Brasil, a Reforma da década de 1990 foi influenciada pelo advento do modelo neoliberal nos âmbitos político e econômico. Apesar de ter ocorrido um fortalecimento das forças sociais progressistas no processo de transição democrática, o modelo neoliberal se impôs pela insatisfação, generalizada, diante da continuidade dos sérios problemas econômicos e sociais, legados dos governos militares. (KRAWCZYK, 2000).

É nesse contexto de grande complexidade que apresento esta pesquisa de tese. O Estudo ao qual proponho é o papel da CEPAL, enquanto corrente de pensamento, e o alcance de suas proposições para a política educacional na América Latina e seus desdobramentos no Brasil e, mais precisamente, como aportam no estado do Rio Grande do Sul.

## 1.2 O PROBLEMA, AS QUESTÕES E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Considero o contexto apresentado como parte importante para sustentar as argumentações das etapas seguintes da pesquisa. O problema se situa no cenário da globalização Neoliberal (TEODORO, 2011), caracterizado por um modelo político e econômico que impacta a reconfiguração do papel do Estado com a Institucionalização do Estado mínimo, bem como influencia os processos de centralização e descentralização, no que se refere à federação e atribui um novo

---

concorrenciais. Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial. (SANDRONI, 1999).

papel a este Estado<sup>5</sup>. Quando iniciei os estudos dos documentos da CEPAL e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>6</sup>, que tratam da educação na América Latina, percebi que eles traziam uma série de recomendações para os países da América Latina e Caribe e remetiam à adoção de políticas, dentre elas, políticas para a Educação, com o objetivo de inserção do mercado mundial, o que, de alguma forma, fazia referência às mudanças de modelos de Estado frente aos que estavam, até então, em adoção pelos países da Região.

O desenvolvimento da pesquisa teve seu foco no estudo e análise dos documentos escolhidos como principais fontes, que foram os seguintes: *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*, da CEPAL/UNESCO, 1992, traduzido no Brasil pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1995. E o segundo documento, *Invertir mejor para invertir más. Financiamento Y gestión de la educación em América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNESCO, 2005. Juntamente com os documentos do estado do Rio Grande do Sul – *Programas de Governo, Plano Plurianual e Mensagens dos governadores à Assembleia Legislativa* do período de 1998-2014.

As categorias delimitadas para minha análise foram extraídas dos dois documentos da CEPAL, acima apresentados, são elas: *Progreso Técnico e Equidade, Cidadania e Competitividade, Financiamento e Gestão*. Estas categorias foram investigadas nos documentos do estado do Rio Grande do Sul, no sentido de responder as questões que exigiam uma investigação: qual a razão da CEPAL não ter se ocupado, desde os seus primeiros anos, com a educação na América Latina, já que consiste em uma das bases estruturais para o desenvolvimento? Como os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX influenciaram na formulação de recomendações de políticas econômicas, divulgadas pela CEPAL? Em que medida o Banco Mundial influenciou nas proposições da CEPAL sobre a Educação? Qual a importância dos Documentos *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* em 1992 e *Invertir mejor para invertir más*

---

<sup>5</sup> Adotou-se a palavra Estado (maiúsculo) ao se fazer referência aos países e estado (minúsculo) ao se tratar dos estados da Federação que, no caso desse trabalho, foi o estado do Rio Grande do Sul.

<sup>6</sup> Trata-se dos documentos produzidos pela CEPAL/UNESCO, porém o principal objeto de estudo dessa tese foi a CEPAL, enquanto Comissão Econômica Regional, voltada diretamente para os estudos dos países da América Latina e Caribe. A UNESCO não receberá o mesmo tratamento de análise neste trabalho, pois a proposta centra-se na análise da CEPAL frente aos documentos do Estado do Rio Grande do Sul. Porém, tenho ciência do importante papel na elaboração dos documentos.

(CEPAL; UNESCO, 2005) nas ações dos governos da América Latina, voltados para a Educação? Quais diretrizes sugeridas para a educação, proferidas pelo Banco Mundial e pela CEPAL/UNESCO aparecem nos programas dos governos do Estado do Rio Grande do Sul? Existem elementos que indicam a presença dos ordenamentos e diretrizes, traçados pelo Banco Mundial e a CEPAL/UNESCO nos anos 1990, nos programas dos governos do Estado do Rio Grande do Sul?

A partir desses questionamentos citados, chego à principal questão dessa pesquisa: há influência, no período de 1998 a 2014<sup>7</sup>, das proposições da CEPAL nas propostas políticas para a educação nos governos do estado do Rio Grande do Sul?

Ao questionar a possível influência do ideário da CEPAL nas políticas de um estado da federação brasileira, no contexto de mudanças globais, defini os seguintes objetivos:

a) geral:

- analisar a presença/influência das proposições da CEPAL nas políticas educacionais dos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período de 1998-2014 e compreendê-las a partir das categorias elencadas;

b) específicos:

- assimilar a organização e o funcionamento da CEPAL, bem como a sua articulação com os demais organismos internacionais e analisar a sua atuação nas políticas educacionais para a América Latina;
- examinar as políticas educacionais, identificadas nos documentos dos governos Sul Rio-grandense, propostas por cada governo;
- identificar, a partir das propostas da CEPAL para a educação na América Latina, o possível alinhamento das propostas de políticas educacionais dos governos do estado, vinculado ao progresso técnico e equidade, cidadania e competitividade, gestão e financiamento.

---

<sup>7</sup> Destaco que o recorte temporal do estudo, a partir do ano de 1998, corresponde ao período da divulgação dos programas de governo. Portanto, difere dos mandatos dos governos estudados, os quais correspondem a 1999-2014.

É necessário se ter a compreensão de que, no contexto das mudanças que ocorreram no final dos anos de 1980 e início dos anos 1990, o pensamento neoliberal e suas premissas básicas, múltiplas, contraditórias e heterogêneas passaram a atingir as pessoas em seu cotidiano, mas, antes de tudo, afetaram os modelos políticos em seus diferentes espaços de ação. O Estado assume medidas que atendem o movimento da economia global, e neste processo, vai adequando suas políticas de acordo com os interesses locais.

Ao considerar o conjunto de fatores que influenciam as políticas, entendo que é relevante a análise dos caminhos pelos quais transitam as propostas das políticas públicas e, especialmente, as educacionais, no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, bem como observar a origem de determinadas políticas e a própria intencionalidade dessas. Trata-se de identificar um conjunto de elementos que foram, ou não, propostos sob influências externas e que, por sua vez, não foram, ou mesmo, não são perceptíveis e compreendidos pelos sujeitos sociais, inseridos no curso das mudanças.

### 1.3 A JUSTIFICATIVA E O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Na apreciação do objeto de estudo, da questão e dos objetivos, a pesquisa torna-se relevante pelas seguintes razões:

- a) a temática sobre a CEPAL está ligada a minha trajetória acadêmica. O interesse pelo estudo se iniciou na pós-graduação em Ciência Política no final dos anos 1990. O foco era o estudo sobre o desenvolvimento econômico. Na pesquisa de mestrado em História, em 1990, analisei as políticas do estado do Rio Grande do Sul e a influência da corrente desenvolvimentista da CEPAL, na relação da condição periférica do estado do Rio Grande do Sul, por meio dos discursos dos governadores, no período de 1950 a 1962. Desenvolvi a análise a partir das proposições da Comissão e investiguei a condição periférica do estado, o que evidenciou o destino que lhe foi dado: o de 'celeiro' do Brasil. Frente a esta proposição, percebeu-se uma reação política dos governos do estado e a luta pelo seu desenvolvimento, em que uma das estratégias utilizadas foi o forte foco na educação, enquanto que, no projeto desenvolvimentista



global, a educação ficou em segundo plano, pois os teóricos da CEPAL e os segmentos econômicos acreditavam que a educação seria uma consequência do processo desenvolvimentista;

- b) as análises dos documentos da CEPAL/UNESCO, (*Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade, da CEPAL/UNESCO, 1992, e Invertir mejor para invertir más. Financiamiento Y gestión de la educación em América Latina y el Caribe*, (CEPAL; UNESCO, 2005), embora já tenham sido estudados e analisados por outros pesquisadores, oferecem questões relevantes para novos estudos, no que se refere ao desenvolvimento de políticas educacionais, no atual contexto histórico latino-americano, em que o modelo liberal impôs mudanças de paradigmas que se refletem nos estados nacionais e regionais. Há, por outro lado, uma carência de estudos sobre o conjunto de categorias elencadas e analisadas nos novos contextos políticos, sociais e econômicos, e a relação dessas categorias com as propostas políticas dos governos do estado do Rio Grande do Sul.

Acredito que esses motivos justificam a realização do estudo dessa tese, o qual pode também ser analisado, aprofundado e promover novas reflexões.

Sobre o percurso metodológico, a pesquisa se deu por meio da abordagem qualitativa. Entendo que, para este estudo, o caráter qualitativo é fundamental, uma vez que a pesquisa “[...] centra na descrição, análise e interpretação das informações recolhidas durante o processo investigatório, procurando entendê-las de forma contextualizada”. (NEGRINE, 2004, p. 61). Trata-se de documentos oficiais e públicos: da CEPAL - importante instituição das Organizações das Nações Unidas (ONU) e de documentos de partidos políticos e de governos, no exercício de suas atividades políticas que formam o escopo documental deste trabalho.

Utilizo, para as análises qualitativas, o materialismo histórico dialético que se fundamenta na importância do contexto histórico para a compreensão dos movimentos das classes sociais e das instituições enquanto sujeitos históricos. Nesse sentido, apresento, no decorrer do trabalho, as mudanças de pensamento e estratégias da CEPAL, enquanto comissão que tem por objetivo analisar e propor diretrizes para os Estados membros. Observo também as mudanças de concepções

ideológicas que aconteceram no estado do Rio grande do Sul, no período estudado e as contradições presentes nas ações políticas.

Considero válido esse enfoque, pois entendo o método do materialismo histórico e dialético fundamental para as análises e interpretações dos documentos os quais me proponho investigar. Triviños (2013, p. 51) analisa que o materialismo dialético, apresenta-se como “[...] base filosófica do marxismo e como tal realiza a tentativa de buscar soluções coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento.” De tal modo, ressalta a força das ideias capaz de introduzir mudanças nas bases econômicas que lhes deram origem.

O materialismo histórico explica a história das diversas sociedades humanas, por meio dos fatos materiais e da materialidade da vida, em diferentes épocas. Igualmente, assim como Marx e Engels entendo que, numa sociedade, todas as relações – sociais, econômicas, jurídicas e políticas - são condicionadas e determinadas pelas relações de produção. Concordo com Uczak (2014, p. 21) quando destaca que:

Marx demonstrou em seus estudos que a história moderna é dominada pelo capital e, portanto, para estudarmos um fenômeno como a História da Educação ou, de uma política educacional na contemporaneidade, precisamos compreendê-la no contexto do movimento do capital, já que este é determinante na tomada de decisões em todos os setores da vida material.

A compreensão do todo é o caminho que parte do método materialista histórico dialético e procura analisar, de forma profunda e abrangente, os fenômenos que se pretende como objeto de estudo. Assim como Saviani (2013, p. 75) assegura, “a dialética é a teoria que busca captar o movimento objetivo do processo histórico”. Considerar-se a dialética como um fenômeno dinâmico, significa ir além da interpretação da realidade e, assim, estabelecer relações e mediações com o todo.

Os procedimentos metodológicos utilizados são embasados em Bardin (1977), Cellard (2008) e Lüdke e André (1986), em que as fontes bibliográficas e documentais, já apresentadas, alicerçam o estudo.

Para a verificação dos documentos, utilizo as contribuições metodológicas de Cellard (2008), o qual aponta que o pesquisador deve observar alguns obstáculos e

armadilhas antes de iniciar a análise de seu *corpus* documental. É preciso usar a prudência e avaliar, com olhar crítico, os documentos que se pretende estudar.

A análise documental proposta por Cellard (2008) ocorre em duas etapas: a análise preliminar e a análise propriamente dita. As dimensões apresentadas pelo autor, nestas duas etapas, permitem, ao pesquisador, acessar o documento e empreender uma interpretação coerente, a partir de sua temática e de seus questionamentos. Não se constitui em um método rígido, mas das interpretações que “[...] decorrem das escolhas do pesquisador com relação ao problema e o tema de sua investigação, bem como de suas preferências teóricas.” (CELLARD, 2008, p. 314).

Na primeira dimensão da etapa da análise preliminar é estudado o *contexto* social global, em que o documento foi produzido, no qual o autor se insere e aqueles a quem ele foi destinado. Essa etapa é primordial para a análise documental, em que se observam, no período de 1998 a 2014, os diferentes contextos da produção dos documentos e se consideram as mudanças econômicas, políticas e sociais, por se tratar de documentos de organismos internacionais e documentos de ordem política e partidária do estado do Rio Grande do Sul.

Quanto aos Programas de Governo, são documentos elaborados de acordo com as exigências da legislação eleitoral e servem para os candidatos e seus partidos apresentarem as diretrizes mais gerais, as quais orientam as campanhas eleitorais e possíveis ações de governo. Portanto, não se trata de um documento acabado ou definitivo, mas de um texto oferecido para o exame e a reflexão da sociedade, dentro de um estado democrático. Nesse caso, analiso os quatro programas, ou propostas dos candidatos ao governo do estado do Rio Grande do Sul que alcançaram a vitória. Mais especificamente, realizo a análise das propostas para a educação dentro dos programas, em que observo, dentro do possível, seus discursos e a proximidade ou não, das diretrizes traçadas nos contextos das candidaturas.

No estado do Rio Grande do Sul, os Planos Plurianuais (PPAs) foram instituídos e previstos no artigo 149 da Constituição Estadual de 1989, no capítulo das Finanças Públicas. (RIO GRANDE DO SUL, 1989). A Constituição determina que o PPA não estabeleça somente diretrizes, objetivos e metas dos programas quantificados física e financeiramente e de forma regionalizada, mas também, o acompanhamento da execução dos programas, o desempenho dos indicadores e a realização das metas físicas e financeiras. Foram averiguados os PPAs dos quatro

governos estudados e o respectivo acompanhamento junto às Mensagens à Assembleia.

Quanto aos documentos destinados à Assembleia Legislativa, que tratam das Mensagens dos Governadores, notou-se que obedeciam ao disposto no artigo 82, inciso IX da Constituição Estadual, e relatavam, por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os Planos de cada Governo. (RIO GRANDE DO SUL, 1989). As Mensagens apresentavam um discurso político juntamente com a exposição das ações, metas e propostas realizadas ao longo daquele ano e já previstas no PPA.

Estes documentos se sobressaem pela sua importância e o seu caráter público e foram analisados em seus contextos e na expressão de seu texto, especialmente os documentos dos governadores que se destacam pela periodicidade metódica, pois respondem a Lei de Responsabilidade Fiscal e passam por avaliações do Ministério Público.

A partir da descrição dos documentos, passo para a segunda dimensão, que é o *autor*. Cellard (2008) destaca que é importante observar se “esse indivíduo fala em nome próprio, ou em nome de um grupo social?” Cellard (2008, p. 300) acredita ser “[...] bem difícil compreender os interesses (confessos, ou não!) de um texto, quando se ignora tudo sobre aquele ou aqueles que se manifestam, suas razões e as daqueles a quem eles se dirigem.” Descobrir quem é o *autor* possibilita avaliar melhor a credibilidade do texto, a interpretação que é dada de alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, ou outras questões que possam surgir.

Os autores dos documentos, que fazem parte desse estudo, são grupos de pessoas que produzem os textos, representam ideologias de partidos e procuram atender as necessidades de um estado. Eles estão imbricados no universo da política e dos Estados que, por sua vez, representam interesses de grupos hegemônicos, ou não, muito embora o discurso seja extensivo à coletividade.

A terceira dimensão é a *autenticidade e a confiabilidade do texto* que são elementos importantes para, “[...] assegurar-se da qualidade da informação transmitida.” (CELLARD, 2008, p. 301). Na medida em que essa tese trabalha com documentos oficiais e públicos, saliento que foram tão somente analisados, conforme a procedência de cada um, e não questionados.

A quarta dimensão é a *natureza do texto*, na qual Cellard (2008) enfatiza que sua natureza deve ser considerada, pois a depender da estrutura do texto e de sua natureza, ele só adquire sentido para o leitor, a partir de sua função e grau de iniciação. Nessa circunstância, a natureza do texto é pública e passível de questionamentos por parte das instituições de estado, bem como dos indivíduos da coletividade.

A quinta dimensão é a que destaca *os conceitos-chave e a lógica do texto*. “Deve-se também prestar atenção aos *conceitos-chave* presentes no texto e avaliar sua importância e seu sentido.” (CELLARD, 2012, p. 303). O importante é examinar a lógica interna do texto, analisar o contexto do documento, assim como os argumentos. Ao delimitar o sentido das palavras e conceitos é necessário que se tomem precauções, especialmente para documentos mais recentes, afirma Cellard (2012). Dessa forma, o passo seguinte é a etapa das *análises*.

Para o desenvolvimento das análises de uma pesquisa são necessárias as discussões dos temas e dados e incluí-los no corpo da pesquisa, juntamente com referências bibliográficas e o modelo teórico. No caso da análise de documentos, recorre-se para a metodologia da análise de conteúdo.

Para as análises de conteúdo, busco o estudo de Bardin (1977) que trata do conjunto de técnicas de análises das comunicações e utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição das mensagens. Bardin (1977, p. 38-39) explica:

[...] mas, isto não é o suficiente para definir a especificidade da análise de conteúdo. [...] o interesse não reside na descrição dos conteúdos, mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados (por classificação, por exemplo) relativamente à ‘outras coisas’.  
O analista é como um arqueólogo. Trabalha com vestígios: os ‘documentos’, que pode descobrir ou suscitar. Os vestígios são manifestações de estado, de dados e de fenômenos.

De acordo com Bardin (1977, p. 46), “[...] a análise documental é uma operação ou conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento de uma forma diferente da original.” E o tratamento destas informações tem por objetivo “[...] dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos desta transformação.” (BARDIN, 1977, p. 46).

Após selecionar e classificar os documentos; definir as análises, os objetivos e as perguntas de investigação; chego ao processo de descoberta *do contexto*, em que as categorias escolhidas estão inseridas. O método de análise depende da natureza do problema, do arcabouço teórico e das questões específicas de pesquisa.

As categorias selecionadas no estudo dos documentos, já apontadas anteriormente, foram o foco dessa pesquisa e tiveram como base os documentos da CEPAL, - *Progresso técnico e Equidade, Cidadania e Competitividade, Financiamento e Gestão*. De forma direta, elas foram pesquisadas e estudadas nos programas de governo, nas mensagens e nos Planos Plurianuais e, em outros momentos, apareceram como sinônimos que remetem a ambas. Foi tomado como base também a LDB nº 9394/96 (BRASIL, 1996), na qual estão pautadas as diretrizes dos governos.

Segundo Ludke e André (1986), o processo da análise documental tem um desenvolvimento concatenado. Depois de obter um conjunto inicial de categorias, a próxima fase envolve um enriquecimento do sistema, mediante um processo divergente e inclui as seguintes estratégias: aprofundamento, ligação e ampliação. A proposta é explorar as ligações existentes entre as várias categorias, estabelecer relações e associações e passar às análises interligadas aos referenciais teóricos, estabelecidos na pesquisa.

Os documentos da pesquisa foram analisados a partir do contexto em que foram produzidos e na forma em que se encontravam conectados às estratégias propostas pelos organismos internacionais, pelo Estado Brasileiro e pelo estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com Corsetti (2010), no que se refere aos fenômenos sociais e à realidade em que estão inseridos, os pressupostos teóricos da pedagogia histórico - crítica também nos auxiliam nessa relação dialética, pois se trata de relações em movimento e de transformações. Percebe-se que há uma força que entrelaça os discursos, tanto os de temas propostos pela CEPAL, quanto os discursos presentes nos documentos do estado Rio Grande do Sul que, inseridos no mesmo contexto, de alguma forma se entrelaçam como um grande movimento. É o processo de análise dialética, presente no materialismo histórico que nos ajuda a compreender e explicar todo esse movimento.

Corsetti (2010, p. 89) destaca que:

[...] a metodologia histórico-crítica busca compreender a questão educacional a partir do desenvolvimento histórico objetivo. Isso significa compreender a Educação no contexto da sociedade humana, como ela está organizada e como ela contribui para a transformação da sociedade.

Os resultados da interação, entre a objetividade do real e o posicionamento do sujeito frente a este real, são os elementos que o materialismo dialético considera como produção científica e que, deste modo, reitera o compromisso social do autor dessa tese e a sua condição de sujeito na pesquisa.

Dentro desta perspectiva, analiso de forma contextualizada os documentos do período escolhido. Os textos são seguidos e embasados nas categorias eleitas, nas quais procuro responder a problemática da pesquisa.

#### 1.4 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A organização da apresentação desse trabalho compreende seis (6) partes seguintes a essa. No capítulo dois (2), exploram-se os conceitos que subsidiam a pesquisa, como o Estado que contempla a concepção teórica escolhida para esse estudo: o conceito de desenvolvimento, elemento fundamental, pois trata da centralidade dos problemas dos Estados da América Latina e se estende nas proposições do estado analisado nesse trabalho. Procura-se explicar as Políticas Públicas e sua interação com as demais políticas e o estado e fazer uma interlocução com as Políticas Educacionais.

No capítulo três (3), apresenta-se a Comissão Econômica para o desenvolvimento da América Latina (CEPAL), sua formação e concepção teórica, com destaque para as fases que marcaram sua trajetória de formulação de políticas. A fase *neoestruturalista* que marcou o enfrentamento das mudanças neoliberais dos anos 1990.

No capítulo quatro (4), exploram-se os elementos presentes no documento *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade* (1992) da CEPAL que subsidiam o trabalho. Apresenta-se o contexto, as ideias que levaram ao engendramento das políticas educacionais, voltadas para a transformação produtiva e para o progresso técnico. Conceituam-se as estratégias propostas pela Comissão que subsidiaram as análises.

No capítulo cinco (5), introduz-se o documento *Invertir mejor para invertir más* (2005), em que são destacadas as diretrizes sinalizadas para o financiamento da

educação na América Latina, o papel da gestão institucional e a responsabilidade social da educação.

No capítulo seis (6), são apresentados os elementos das Reformas do Estado e dos movimentos, direcionados para a formulação das políticas e as influências dos interesses de classes que contrapõem os interesses políticos. E, principalmente, são explorados os documentos dos Programas dos governos do estado do Rio Grande do Sul, com ênfase em suas políticas educacionais e suas políticas públicas que se articulam, voltadas aos interesses sociais.

No capítulo sete (7), são introduzidos os Planos Plurianuais e as Mensagens à Assembleia Legislativa de cada um dos governos. Salientam-se as diretrizes e as metas presentes, em cada documento, para uma análise posterior, em confronto com as proposições dos documentos da CEPAL.

No último capítulo, desenvolvem-se as considerações finais, tecidas a partir da recuperação de elementos da proposta de investigação, na qual se apresentam os elementos que correspondem a esse estudo.



## 2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONTEXTUAIS DAS TENSÕES E TENDÊNCIAS LATINO-AMERICANAS NO CAMPO SOCIAL

Na busca de respostas para as questões desse trabalho, apresento alguns conceitos fundamentais que auxiliam na elucidação das análises da pesquisa. São conceitos polissêmicos que, de certa forma, trazem evidências, do ponto de partida e onde desejo chegar, no que se refere às influências da CEPAL nas políticas da educação. Essas evidências foram agrupadas em duas subseções. Na primeira são apresentados os conceitos de Estado, Desenvolvimento, Políticas Públicas e na segunda subseção, as Políticas Educacionais.

### 2.1 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise sobre o Estado é exposta dentro de uma perspectiva recente, em que as transformações globais movimentaram seu papel no âmbito político, econômico e social. Essa discussão constitui-se em um ponto importante, pois foram durante o século XX que se desenvolveram as premissas empreendidas nesse trabalho.

Porém, torna-se relevante a exposição de algumas análises sobre a formação do estado moderno capitalista. De acordo com Florenzano (2007), em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Max Weber destaca o Estado junto ao capitalismo e aos fenômenos culturais, que, encontrados em outros espaços e tempos, não podem ser considerados como uma criação exclusiva da Civilização Ocidental. Em sua obra, Weber demonstra que somente na Civilização Ocidental teve lugar o desenvolvimento de um capitalismo racional, de fenômenos culturais dotados de *universal[idade] em seu valor e significado*, e o desenvolvimento de um Estado como uma “[...] entidade política, com uma ‘Constituição’ racionalmente redigida, um Direito racionalmente ordenado, e uma administração orientada por regras racionais, as leis, e administrado por funcionários especializados”. (WEBER apud FLORENZANO, 2007, p. 11).

O Estado como entidade política, destacado por Weber (1976), tomado em sentido estrito, não se encontra plenamente desenvolvido nem mesmo no Ocidente antes do século XVIII. Para Florenzano (2007), se o Estado for tomado em sentido lato, como entidade de poder e/ou dominação, encontra-se em muitos outros lugares

e épocas. Desta forma, o que K. Marx e Weber, em perspectivas opostas, disseram do capital e do capitalismo, pode ser encontrado em todas as sociedades em que existe dinheiro. Florenzano (2007) aponta que, para Marx, todas as sociedades se dividem em classes, excluindo as chamadas sociedades primitivas, tornando o Estado necessário para permitir a exploração-dominação de uma classe sobre outras. Desta forma, a luta de classes e o Estado formam um par historicamente inseparável.

Observa-se que o período da denominada formação do Estado Moderno perpassa por monarquias absolutistas, das quais derivarão as monarquias constitucionais defendidas por Iluministas como Montesquieu, e seguem para ditaduras fascistas, permeadas pelas classes burguesas.

A ênfase sobre a dimensão institucional do Estado, as formas e modalidades de poder instituídos e a burocratização apresentadas por Weber (1976), deixou uma elaborada teoria de Estado, ao contrário do marxismo. Para Florenzano (2007), esta teoria elaborada por Weber contribuiu para o avanço da ciência política, a qual será enfatizada por teóricos do século XX. Porém, Weber (1976) além de construir uma teoria do Estado, cultuou valores políticos que privilegiaram a unidade estatal nacional, a consciência coletiva que é o povo ou a nação, tendo em vista a valorização do Estado Nacional foi o continuador das ideias de Hegel.

Ressalto que desde Hobbes (1983) o Estado funciona como uma máquina, e se aceitarmos a ideia de que ele é algo externo ao tecido social, as inovações que ocorrem nos seus aparatos e na técnica de governar podem, portanto, ser facilmente imitadas e importadas. Desta forma, infere-se que, as trocas de inovações partem dos países mais avançados no desenvolvimento político para países com um baixo grau de desenvolvimento.

Tal compreensão do papel e da dinâmica do Estado, no capitalismo, passa pelo reconhecimento da existência das classes, ou seja, da separação da sociedade em classes com interesses antagônicos, cuja dinâmica de conflitos determina e é determinada pela atuação do Estado, como forma específica de organizar a dominação de uma classe sobre outra. Essa é a concepção de Estado na perspectiva marxista. Por conseguinte, o Estado capitalista é um Estado de classe: não é a encarnação da razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse universal, defende os interesses comuns de uma classe particular. (COUTINHO, 1996).

Entender essa dinâmica de poder das classes, que compõem o Estado, é essencial para entender o próprio Estado, pois quando se parte para a compreensão dos discursos presentes nos documentos de análises, depara-se com ideologias de diferentes partidos políticos e estes trazem, em seu bojo, uma concepção de Estado e um perfil de classe social que se identifica e os apoia.

Com base nos conteúdos dos documentos estudados, sobre os governos do estado do Rio Grande do Sul, observo que a dinâmica das classes e o seu perfil, empreendem um movimento intenso, pois as mudanças de partidos e ideologias, que aportaram no poder do estado, representaram os movimentos das diferentes classes que se identificam com suas propostas e ideologias.

No postulado de Hegel, sobre a problemática do Estado moderno, enquanto mundo da *sociedade civil* (a esfera das relações econômicas), esse seria o reino dos indivíduos atomizados e particularistas e consistiria na esfera da universalização. Enquanto para Marx, como destaca Coutinho (1996), se o Estado pode aparecer como reino do universal, em contraste com a esfera econômica particular, subentende-se, que o homem da sociedade moderna está dividido em sua própria vida real. Por um lado, o indivíduo concreto que luta pelos seus interesses meramente particulares, por outro, ele aparece como um homem abstrato da esfera pública, em que suas ações são pautadas pelos interesses gerais ou universais.

Dessa maneira, essa divisão impede que o Estado represente efetivamente uma vontade geral, pois, de acordo com a ideia de Marx (1984), acaba impondo uma alienação da esfera político-estatal em relação ao homem real, ou concreto.

A crítica de Marx (1984) se volta para a teoria hegeliana da *burocracia*, como classe geral e também para a concepção de Estado, como encarnação da razão universal. Coutinho (1996) infere que Marx, quando critica a concepção alienada da esfera política, retoma de certo modo a problemática dos contratualistas; mostra que o Estado tem sua gênese nas relações sociais concretas e não pode assim ser compreendido como uma entidade em si. E nas ações das relações sociais concretas, os movimentos dos sujeitos sociais são os que determinam o modelo de Estado, por meio de suas escolhas ideológicas e de seus interesses que são privados.

Assim, os movimentos dos sujeitos e suas relações concretas, foram os que determinaram a ascensão das diferentes propostas de governos que chegaram ao

poder no estado o Rio Grande do Sul. É neste conceito de Estado que se concebe essa estudo.

Em 1844, Marx apresenta a caracterização do Estado, baseada em uma sociedade dividida em classes antagônicas: em proprietários de meios de produção e trabalhadores que possuem apenas a capacidade de trabalho. Na sua concepção, o Estado deixa de parecer uma instituição *formal* e *alienada* e passa a ser visto como um organismo que exerce uma função precisa que é a de garantir a propriedade privada e com isso assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes. Na perspectiva de Marx (1984) o Estado é uma entidade particular que, em nome do suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular.

Essa concepção restrita de Estado, baseada na revolução e no enfrentamento das classes antagônicas, toma novos contornos no século XX, especialmente, no período entre as duas guerras em que Otto Bauer e Max Adler foram responsáveis por importantes reflexões sobre o marxismo neste período. Uma das reflexões é a originalidade que se expressa no esforço de encontrar uma *terceira via* entre o reformismo socialdemocrata (este submetido ao capitalismo) e o bolchevismo (este convertido em justificativa teórica do despotismo Stalinista). (COUTINHO, 1996).

Outro aspecto importante, na mudança de concepção de Estado sob a perspectiva marxista, é a percepção de Gramsci sobre a socialização política que o permite elaborar uma teoria marxista *ampliada* de Estado. Coutinho (1996) ressalta que se trata de uma visão dialética, em que os novos elementos, absorvidos por Gramsci, não eliminam, do núcleo da teoria *restrita* de Marx, Engels e Lenin, o caráter *de classe* e o momento *repressivo* de todo o poder de Estado. Pelo contrário, repõem-no e o transfiguram ao desenvolvê-lo por meio do acréscimo de novas determinações.

Dentre as determinações, está o que Gramsci (2002) denomina de *sociedade civil* que indica um momento, ou esfera da *superestrutura*, a qual assinala o conjunto de instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, assim como a elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias. Essa sociedade compreende o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, organizações profissionais, dentre outros. Outra determinação é a *sociedade política* que designa o conjunto de aparelhos, dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio. Trata-se dos aparelhos coercitivos do

Estado, presentes nos grupos burocrático-executivos, ligados às forças armadas e policiais, e à imposição das leis.

Na concepção de Gramsci (2002), essas duas esferas formam o Estado no sentido *amplo* que vem a ser: *sociedade política + sociedade civil*, ou em outras palavras, hegemonia escudada pela coerção. Explicita ainda melhor a dialética de unidade, na diversidade que existe entre as duas esferas, nas quais a supremacia aparece como o momento sintético que unifica, porém sem igualar a hegemonia e a dominação.

As duas funções estatais, de hegemonia e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno. Agora, se um Estado vai ser menos coercitivo e mais hegemônico, ou vice versa, depende do grau de autonomia de cada um dos grupos e dos aparelhos pertencentes a cada um. A predominância de uma dessas funções está na dependência, não só do grau de socialização da política alcançada pela sociedade, mas também na correlação de forças entre as classes que disputam a *supremacia*.

A formulação mais incisiva dessa teoria ampliada do Estado e da concepção processual da transição ao socialismo, está contida nos trabalhos de Nikos Poulantzas. Para Poulantzas (1985), a ampliação do Estado não se limita aos aparelhos privados de hegemonia. Eles se encontram nas agências estatais, na área econômica e intervêm, diretamente, na reprodução do capital social global. O Estado capitalista contemporâneo retira dessa intervenção, seus mecanismos de legitimação e de busca de consenso.

Poulantzas (1985, p.147) define o Estado dessa forma:

[...] no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.

Essa definição se inspira diretamente em Gramsci (2002) quando articula o núcleo da concepção *restrita* (o caráter de classe do Estado) com sua manifestação concreta *transfigurada* que é o Estado como resultado de uma *correlação de forças*. Por outro lado, quando Poulantzas (1985) aplica sua teoria de Estado à estratégia de transição ao socialismo, demonstra que superou dialeticamente Gramsci.

Por este caminho, Poulantzas (1985) fala em luta processual, no sentido restrito, a ser travada no interior dos aparelhos estatais, o que seria, a longo prazo, um processo de retomada de poder pela via democrática. O autor valoriza a articulação entre a democracia representativa, que para Lenin é burguesa, e a democracia direta (é a proletária). O caminho processual, de uma via democrática para o socialismo e de um socialismo democrático, consiste em uma transformação radical do Estado, mediante a articulação entre a ampliação e “o aprofundamento das *instituições da democracia* representativa, que foram também uma conquista das massas populares, com o desenvolvimento das formas de democracia direta nas bases e a proliferação de focos autogestionários”. (POULANTZAS, 1985, p. 293, grifo nosso).

Quando Poulantzas (1985) se refere ao aprofundamento das instituições da democracia representativa, ocorrido há pouco, trata-se dos anos de 1970 e 1980, na Europa e fora dela, especialmente na América Latina. Para além da superação dialética, pelas quais passaram as teorias formuladas pelos clássicos marxistas, entende-se que, são importantes as reflexões mencionadas sobre o Estado quando da realidade dos anos 1990, na América Latina, em que a democracia se tornou um marco, nas ações dos modelos de Estados vividos atualmente.

Concordo com os conceitos elaborados por Poulantzas (1985, p. 295), quando afirma que o Estado, hoje mais do que nunca, não é uma torre isolada das massas populares. “As lutas atravessam o Estado permanentemente, mesmo quando se trata de aparelhos onde as massas não estão fisicamente presentes”. O poder do Estado consiste numa série de relações de forças entre as classes, uma vez que o Estado não é uma coisa-instrumento hermético, ele é o centro de exercício do poder político. Hoje as massas participam diretamente de todos os processos políticos, se não diretamente, através de organizações e instituições que as defendem, na busca da concretização de direitos alcançados em suas constituições.

Outro aspecto analisado por Poulantzas (1985) é o que trata da crise do Estado nos anos 1970, em que destaca às transformações do Estado no contexto da guerra fria, e se reforça a demonstração bipolar de poder: o capitalista e o socialista.

Um aspecto importante do ponto de vista metodológico, apontado por Coutinho (1996) é que Marx elaborou os instrumentos necessários para pensar e resolver as questões democráticas, tal como elas se apresentam hoje.

Na análise de Marx (apud COUTINHO, 1996, p. 74),

A democracia é o enigma de todas as constituições [...]. Nela a constituição aparece como o que é: como livre produto do homem [...]. A democracia é a essência de toda a Constituição política: é o homem socializado numa particular Constituição política.

Desta forma fica claro o direito das massas, pois ao proclamar a soberania popular, a igualdade de todos na formulação das leis e na constituição do governo, a teoria democrática moderna proclama a socialização da política e do poder. Todos devem ser cidadãos, portanto todos podem e devem participar da formação do poder. É clara a dicotomia experimentada pelo homem, em razão da cidadania proposta pela democracia, vivenciando a esfera pública, e por outro lado, imerso na esfera econômica. Essa relação transforma seus direitos em direitos do indivíduo burguês. Essa discussão foi realizada por Marx e Engels na elaboração da teoria marxista.

Essa reflexão, voltada ao entendimento do processo da construção das democracias, é relevante, pois os países da América Latina que se encontravam sob o comando de regimes militares, passaram por uma série de movimentos e lutas entre as classes ali engendradas, para alcançarem governos mais democráticos. Não foi apresentado o histórico deste período nesse trabalho, porém cabe ressaltar que, para entender a democratização, é necessário também, compreender as mudanças e as estratégias que foram utilizadas pelas massas trabalhadoras, na batalha da democracia na América Latina.

Outro aspecto o qual considero relevante observar sobre o Estado, é o seu conceito na visão liberal em que apresenta uma longa duração histórica, e leva em conta às mutações particulares que ocorreram na sua configuração, natureza e funções. É entendido ainda como uma organização política, segundo Bobbio (2000) que mantém a soberania sobre um determinado território. Exerce as funções de regulação, coerção e controle social, – funções mutáveis e com configurações específicas, tornando-se, na transição para a modernidade, indispensáveis ao funcionamento, expansão e consolidação do sistema econômico capitalista.

Ao se seguir esse posicionamento, considera-se o Estado capitalista, sob a ótica de duas vertentes antagônicas que percorreram os últimos 50 anos que são elas: O movimento Keynesiano (Estado do Bem Estar Social) e o movimento Neoliberal (Estado Mínimo).

Na análise dessas duas vertentes, identifico as relações estabelecidas entre as ações do Estado e da sociedade, como complementares. Na concepção de Hayek (1997), no momento em que os indivíduos unem esforços para realizar objetivos em comum, as organizações por eles formadas passam a ter o seu sistema próprio de objetivos e meios de ação, como o Estado, por exemplo.

Acredito que o princípio geral que norteia as políticas públicas do Estado, deva emanar dos anseios da sociedade, da vontade de uma nação, muito embora existam influências externas e estas, de alguma forma atendem os interesses e necessidades do Estado. Faz-se necessário perguntar-se: qual Estado? O Estado de Poulantzas (1985) que articula os interesses de ambas as democracias? Lembrar que o Estado atual vive uma relação processual na construção da democracia, com participação do cidadão.

A definição de Estado capitalista, enquanto poder e representação da sociedade ganha força, como já foram apontados por Poulantzas (1985), a partir do final da Segunda Guerra Mundial, juntamente com o surgimento da nova ordem mundial e dos Organismos Internacionais de monitoramento global. As décadas posteriores, ao encerramento da Segunda Guerra assistem ao crescente intervencionismo estatal no campo econômico e social, especialmente, em países muito pouco ou nada industrializados (VIEIRA, 1992). Era o movimento pautado no desenvolvimentismo, o Estado de Bem Estar Social, proposto pela teoria Keynesiana que mantinha as bases da economia capitalista e lançava, no Estado, a responsabilidade de provedor do desenvolvimento econômico e social, um tanto diverso do movimento liberal.

As reflexões, acima mencionadas, remetem à compreensão de Estado e auxiliam no entendimento das seguintes relações: de um lado, as influências/interesses de organismos multilaterais e conjugadas à ideologia neoliberal que foram analisadas e, de outro, dos interesses de classes em um Estado responsável, via democraticamente, por direitos civis, presentes em uma constituição e que carrega, em seu bojo, uma ação de Bem Estar social.



### 2.1.1 As Concepções de Estado na América Latina

Os Estados latinos americanos vinculados a CEPAL constituíram-se, segundo o modelo proposto por Prebisch<sup>1</sup>, a partir de uma concepção de heterodoxia econômica, com base keynesiana e de construção estruturalista, a qual sempre foi vista como uma opção frente às políticas de cunho neoclássico e orientava os modelos de Estado na América Latina e Caribe.

Desta forma, a CEPAL construiu um pensamento, a partir da periferia do capitalismo, e não aceitou as sugestões de políticas econômicas relacionadas com o contexto de desenvolvimento europeu ou norte-americano, os quais eram pouco ligadas aos padrões de vida latino-americanos. A CEPAL representa um pensamento original de Estado, voltado aos problemas do subdesenvolvimento e centrado nas preocupações dos países capitalistas periféricos, ligados ao contexto da América Latina. (BRUE, 2011).

A abordagem da Comissão ficou conhecida como heterodoxa, em contraste aos adeptos do pensamento ortodoxo que não viam diferenças entre as economias do centro e da periferia. As análises de modelo de Estado defendidas pelos liberais<sup>2</sup> distanciam-se dos olhares marxistas. As classes não aparecem em seus discursos, ou preocupações, pois os olhares se apresentam ampliados, como se os conflitos nunca tivessem existido.

Os liberais acreditavam que os Estados passariam pelas mesmas etapas, de acordo com as apresentadas por Rostow<sup>3</sup> (1961), para o desenvolvimento econômico. Ao contrário disso, a CEPAL questionou a política neoclássica e as

---

<sup>1</sup> Raul Prebisch (1901-1986) foi economista argentino secretário executivo da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) desde sua fundação, 1948 até 1962. Elaborou o primeiro estudo sobre a realidade econômica da América Latina. Contribuiu com a teoria sobre o comércio entre os países subdesenvolvidos e industrializados, com destaque para a tendência dos termos de troca, em prejuízo dos primeiros. Desenvolveu estudo sobre a relação centro-periferia, no qual os países latino-americanos fariam parte de um sistema de relações econômicas internacionais que ele denominou centro-periferia.

<sup>2</sup> O pensamento econômico liberal constitui-se, a partir do século XVIII, no processo da Revolução Industrial, com autores como François Quesnay, estruturando-se como doutrina definitiva nos trabalhos de John Stuart Mill, Adam Smith, David Ricardo. Com o desenvolvimento da economia capitalista e a formação dos monopólios no final do século XIX, os princípios do liberalismo econômico foram cada vez mais entrando em contradição com a nova realidade econômica, baseada na concentração da renda e da propriedade. Essa defasagem acentuou-se com as crises cíclicas do capitalismo, sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial, quando o Estado se tornou um dos principais agentes orientadores das economias nacionais. (SANDRONI, 1999).

<sup>3</sup> Na década de 1960, W. W. Rostow (*The stages of economic growth*, 1959) sugeriu que os países passam por cinco etapas de desenvolvimento econômico: A sociedade tradicional, As Precondições para o Arranco, O Arranco, A Marcha para a Maturidade e A Era do Consumo em Massa.

novas teorias Keynesianas sobre a formulação de políticas anticíclicas. Dessa forma, a CEPAL se tornou uma opção e uma referência fundamental para os governos da América Latina que viam, nas suas recomendações de políticas públicas, uma saída inovadora para tratar da pobreza, da miséria e do subdesenvolvimento. Esses assuntos não eram explorados pela economia política ortodoxa.

Como infere Paiva (1994), o estruturalismo da CEPAL foi um produto de uma era de esperança e otimismo, pela absorção da socialdemocracia e de um ideal de construção de *Estados de bem estar*, assim como a aceitação da generalizada ideia de planejamento e de regulação estatal, desde a década de 1950, em que o Nacionalismo, desenvolvimentismo e o anti-imperialismo andavam de braços dados.

Com certeza, o reflexo do desenvolvimento dos países centrais, na periferia, trazia esperanças na construção de Estados fortes, com a adoção de um processo industrial acelerado, justiça social e democracia parlamentar. Enxergavam mudanças estruturais, mas estas dependiam das mudanças econômicas. Dessa maneira, na definição de mudanças estruturais sempre ficou um espaço ambíguo que permitiu uma eventual leitura socialista.

Foi um período que legitimou a maior participação do Estado na economia dos países latino-americanos, pois correspondeu a políticas que fortaleceram as estruturas de bem estar social. De acordo com Paiva (1994), o desenvolvimentismo contribuiu para a ampliação e o fortalecimento dos aparelhos estatais, mas não veio acompanhado de mudanças de porte, nas estruturas sociais, como era esperado.

Cabe ressaltar que o modelo Keynesiano de Estado do Bem Estar Social, baseado no conservadorismo econômico, não foi capaz de garantir, em longo prazo, os direitos sociais e a garantia de pleno emprego, nos países Latinos. Esse fato gerou um elevado custo para os Estados além do esperado. As críticas, advindas dos neoliberais, enfatizavam a necessidade de abertura comercial, a desregulamentação dos custos do Estado, ou seja, um Estado mínimo e o equilíbrio econômico baseado nas leis de mercado. Fica visível, o movimento das classes hegemônicas norteados na luta para a permanência no poder.

Com o fim do movimento desenvolvimentista do Estado de Bem Estar Social, a partir da década de 1970, percebe-se o crescimento do projeto neoliberal impulsionado pela política internacional do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Neste instante, a concepção de Estado, enquanto provedor e

impulsionador do desenvolvimento econômico e social, cedeu lugar às regras das leis de mercado. Assim, o Estado interventor abre espaço para a interferência internacional, na elaboração de políticas públicas locais e disponibiliza ao mercado, as áreas, tais como, saúde, infraestrutura e educação, até então de responsabilidade do Estado, de acordo com Bendrath e Gomes (2010).

As ações empreendidas pelo Estado não foram programadas automaticamente, mas advindas de contradições, com isso, geraram resultados diferentes dos esperados. O impacto das políticas sociais propostas pelo Estado capitalista, especialmente por fazerem referência a grupos diferentes, sofrem o efeito de interesses diversos que se encontram expressos nas diferentes relações sociais de poder.

Durante as primeiras décadas do século XX, ocorreram mudanças que ultrapassaram os receios do liberalismo clássico, e com isso, as massas se fortaleceram, cresceram e se organizaram. Diante dessa realidade, discussões se apresentam para melhor entendimento das relações construídas no capitalismo, entre o indivíduo e outros indivíduos e o papel do estado e da democracia nestas relações que formaram as bases do neoliberalismo, como projeto de sociedade e educação.

Surgem, neste contexto, os pensamentos de Friedrich Hayek, com a obra *O Caminho da Servidão*, de 1944 e as propostas de Milton Friedman, em sua obra *Capitalismo e Liberdade*, de 1962, que trata sobre o projeto neoliberal de sociedade e de educação. O cenário é o da reconstrução dos estados nacionais após a Segunda Guerra Mundial e período da Guerra Fria, em que aconteciam profundas mudanças na divisão internacional do trabalho dentro do capitalismo mundial.

Nesse momento, o pensamento político-econômico de Keynes, que versava sobre os problemas de produção, crise de mercado e confronto de classes, apresentava soluções baseadas no planejamento e regulação do estado sobre a flutuação do mercado, negociações de classes e sobre a concepção do estado-previdência. Hayek, em sua obra, propõe um manifesto contra o Keynesianismo e busca revalorizar os conceitos básicos do individualismo liberal.

O *Caminho da Servidão* é um manifesto que se dedica a chamar a atenção sobre os efeitos nefastos de políticas coletivistas, tais como as políticas do *New Deal* americano e do estado-previdenciário europeu, cujos efeitos de planejamento econômico centralizado, exporiam o mundo aos perigos dos regimes totalitários.

Para Hayek, o Capitalismo seria como uma consequência direta do sistema de trocas que teria se ampliado, reproduzido e criado o sistema de mercado, como o conhecemos hoje.

Friedman (1984), por não admitir interferências no sistema de mercado pelo estado, posiciona-se totalmente contrário a qualquer política de subsídios e incentivos de crédito ou fiscal. Alega que, dessa maneira, acarretaria o dispêndio público e levaria a processos inflacionários, com a desestabilização do modelo que defende. Assim, ao resgatar os princípios do liberalismo clássico, avalia que o liberalismo e os liberais corromperam seu sentido primordial quando, no século XX, consideraram:

[...] o bem-estar e a igualdade ou como pré-requisito ou como alternativas para a liberdade. Em nome do bem-estar e da igualdade, o liberal do século XX acabou de favorecer o renascimento das mesmas políticas de intervenção estatal e paternalismo contra as quais tinha lutado o liberalismo clássico. (FRIEDMAN, 1984, p. 14).

O economista não só retoma os princípios liberais, tais como, individualismo econômico e valorização da livre concorrência de mercado, mas também justifica uma visão minimalista do Estado, como um órgão burocrático com funções jurídicas e de gerência mínima. Desse modo, Friedman recupera muitos dos argumentos de Hayek.

Das acepções expostas sobre os modelos de estados e doutrinas que os seguem, importa observar que, de alguma maneira, os Estados da América Latina e Caribe, seguiram caminhos muito idênticos, orientados pelos modelos propostos pela CEPAL, bem como, pelas influências do mercado. Muito embora que, em alguns períodos, ora mais intervencionistas, ora mais liberais, denote-se que as políticas públicas adotadas sempre tiveram uma presença forte do Estado, justamente por serem 'ações do Estado'. É importante explicitar que após os anos 1990, quando as políticas educacionais passaram a ser fortemente guiadas pelos pressupostos neoliberais, elas tinham um cunho mais voltado para o mercado, e o papel do Estado era o de garantir para que esses pressupostos se concretizassem.

## 2.1.2 Desenvolvimento Econômico

As sociedades são consideradas desenvolvidas quando conseguem satisfazer suas necessidades e renovarem suas aspirações. Deve-se observar que esta acepção nem sempre foi assim e considerar que a ideia de progresso antecedeu a de desenvolvimento, em outro contexto histórico. O desenvolvimento está no centro de todas as propostas de políticas educacionais que foram analisadas nesse trabalho. Ou talvez fosse melhor, apontar a educação como o centro dos interesses para o desenvolvimento.

Apresenta-se, nesse momento, o conceito de desenvolvimento, baseado nos teóricos da CEPAL e na instituição em si, por se tratar do tema da pesquisa. Utiliza-se como referencial teórico: Bresser Pereira (2014), Furtado (1964, 1980, 1981, 2000) e Sachs (2000). Inicia-se a reflexão a partir da ideia de progresso.

### 2.1.2.1 A Ideia de Progresso

O debate sobre o desenvolvimento, tanto no que se refere ao seu significado quanto aos caminhos para promovê-lo, é tão vasto quanto o próprio termo. Para os teóricos do desenvolvimento econômico após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento está ligado ao processo de acumulação de capital.

Visto por outra perspectiva, o desenvolvimento do ser humano, conforme caracterizado por Marx, está ligado à prática consciente livre do homem, do seu trabalho conscientemente direcionado e realizado e da redução de trabalho social, requisitado para a reprodução da comunidade como um todo. Esse conceito se entrelaça a diversas concepções teóricas e ideológicas, as quais se fundamentam a partir do modelo de Estado em que se inserem.

Inicialmente, a primeira concepção para o conceito de desenvolvimento, foi o progresso. O economista Adam Smith (1776), em *A Riqueza das Nações*, observa que a busca do interesse individual é a mola propulsora do bem estar coletivo e a harmonia nasce da ordem social, como a obra de uma mão invisível. Dessa maneira, as sociedades se encaminham para o progresso.

De acordo com Furtado (2000), a harmonia social, propagada por Smith, pressupõe certo quadro institucional: o Estado mínimo, pois a referida harmonia se manifesta somente quando os homens são livres para transacionar entre si, em

funções dos próprios interesses, quando são mínimos os obstáculos à circulação de pessoas, de bens e o exercício da iniciativa individual.

A ideia de progresso, também é observada por Bresser Pereira (2014) que chama a atenção sobre o período Iluminista, com destaque para a França e para a Inglaterra quando estavam envolvidas com a revolução capitalista. Os filósofos iluministas viam o progresso como o avanço da razão sobre a religião. A chave do progresso estava no avanço da razão e da ciência. Procuravam os fundamentos racionais da moralidade, em lugar de fundamentos tradicionais ou religiosos. O progresso ocorria nas ciências e na sociedade, também considerado como a melhoria dos padrões de vida.

Posteriormente, Comte (1995 apud BRESSER PEREIRA, 2014, p. 37) transformou o progresso em dogma e o definiu como “a contínua progressão em direção a um determinado objetivo [...] a melhoria contínua não apenas de nossa condição, mas também e principalmente de nossa natureza”. Para Comte (1995, apud BRESSER PEREIRA, 2014 ) a construção social não muda nossa natureza, ao mesmo tempo egoísta e solidária, apenas estabelece os limites para o instinto de sobrevivência e estimula nosso instinto de pertencimento.

Por outro lado, Sbert (2000) infere que a ciência e a tecnologia estavam ligadas ao progresso pela fé, até a Segunda Guerra Mundial. Depois, o termo progresso teria perdido o seu prestígio. O progresso era um destino moderno e o homem moderno era definido pelo progresso. As sociedades que não o tivessem, estariam submissas àquelas que o possuíssem e estas se utilizariam do progresso para conservar a sua posição de dominação. O termo progresso seria uma questão de sobrevivência<sup>4</sup>.

O progresso tem uma conotação individual, evolutiva, natural e espontânea, surgiu com o liberalismo de Smith, em que o indivíduo é o sujeito desse processo, desde que faça a sua parte. Já o desenvolvimento é algo planejado e tem um significado coletivo. Nasce com o Estado Keynesiano, o Estado como representante da coletividade que avança e leva consigo as massas. Nesse caso, o sujeito do processo é o grupo, o país. (SBERT, 2000).

---

<sup>4</sup> No entanto, a crença no progresso pode de fato pertencer ao âmbito da fé, num sentido semelhante à cristã garantia das coisas que esperam do além. Certamente, na prática, a fé no progresso acaba se tornando mera *falsa consciência* – uma auto-ilusão etnocêntrica, classista e egoísta, de acordo com Sbert. (2000).

Essas reflexões são importantes para o entendimento do cenário das propostas educacionais pensadas para os países “em desenvolvimento”, em que o desenvolvimento é uma aspiração de muitos Estados.

### **2.1.3 Desenvolvimento Econômico e subdesenvolvimento**

O conceito de desenvolvimento econômico seria usualmente utilizado pelo Estado, a partir de janeiro de 1949, quando Truman (1949 apud ESTEVA, 2000, p. 60-61) então presidente dos Estados Unidos, em discurso de posse diz:

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que tome nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo – a exploração para o lucro estrangeiro- não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um programa de desenvolvimento baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática.

A partir dessa data, o conceito é aplicado em todas as sociedades. Diante do resultado do discurso, os Estados Unidos demarcaram a sua hegemonia perante o mundo.

Naquele dia, dois bilhões de pessoas passaram a ser subdesenvolvidas. [...] daquele momento em diante, deixaram de ser o que eram antes, em toda sua diversidade, e foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia; uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada. (ESTEVA, 2000, p. 60).

A palavra subdesenvolvimento passou a ilustrar fatos presentes, na maioria das sociedades, como o atraso e a pobreza, fruto da exploração colonialista dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos. Fica evidente que o desenvolvimento fabricou o subdesenvolvimento e reforçou as desigualdades de alguns Estados, com o predomínio do poder hegemônico de outros.

No período após a Segunda Guerra Mundial, esses conceitos foram discutidos e analisados pelos teóricos da CEPAL, diante da realidade latino-americana e caribenha, pois esta era uma das razões de sua criação. O objetivo era o de monitorar as políticas para o desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para a promoção dos países da região, além de contribuir para reforçar as relações econômicas desses países.

As reflexões sobre o desenvolvimento foram propiciadas, pela consciência do descompasso econômico, vivido pela grande maioria da população mundial. De acordo com Furtado (2000), o conceito passou a ser entendido naquele momento, de duas maneiras: como transformação que engloba a adoção de métodos produtivos mais eficientes e como o aumento do fluxo de bens e serviços. Também estaria vinculado à ideia de eficiência e de riqueza, bem como relacionado ao grau de satisfação das necessidades humanas.

A preocupação com o desenvolvimento tem suas raízes na ciência econômica. De maneira preliminar, os trabalhos de Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867) apresentam o desenvolvimento como um fenômeno importante para a consolidação do sistema capitalista. A partir do trabalho desses autores foi construído todo um arcabouço teórico e metodológico, para descrever e promover o desenvolvimento como algo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária.

Para os teóricos da CEPAL, o ponto de partida da reflexão de Furtado (1961) sobre o desenvolvimento na América Latina é a *apreensão da realidade social*, mais precisamente, a identificação das entidades que assumem novas formas. Essa realidade é apreendida, como algo *estruturado* e se desdobra no tempo, como um *processo*. Para o autor, a ideia de estrutura é o ponto de partida para a apreensão do todo, o que representa identificar as simetrias que estão implícitas em sua forma. É a partir desse método que Furtado, enquanto economista da CEPAL, passa a analisar os processos de subdesenvolvimento dos países da América Latina, na década de 1950.

As análises de Furtado (1961) sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento estão baseadas no método histórico-estrutural, utilizado pelos teóricos da CEPAL, em que destaca a importância do contexto histórico para entender o funcionamento da economia e da sociedade.

Furtado (2000) utilizou dois métodos de análise para explicar o estudo sobre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento. Um deles, o método *histórico-indutivo* foi uma das formas que evidenciou a sua independência teórica e o método *lógico-dedutivo*, que não elimina o primeiro. Combinou a riqueza da análise da evolução histórica (e os dados disponíveis) com o rigor lógico da análise econômica. E a fonte



da qualidade da análise de Furtado (2000) é a criatividade na combinação dos dois métodos. Tardamente Furtado (2000, p. 98) faz o seguinte comentário:

O avanço da análise econômica requer a combinação desses dois enfoques: por um lado, o estudo dos processos históricos, ou das realidades sociais globais, e a construção de tipologias referidas aos mesmos; por outro, o aprofundamento na compreensão do comportamento dos agentes econômicos a partir de contextos perfeitamente definidos.”.

A visão do desenvolvimento compartilhada por Furtado (1964, p. 29, grifo nosso) define:

o desenvolvimento econômico como um **processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas** – preexistentes ou criadas pela própria mudança – **são satisfeitas** através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.

Existe a preocupação dos teóricos da CEPAL, em tornar claro o conceito de desenvolvimento, no sentido de que é fundamental a satisfação das necessidades humanas. Caso contrário, seria crescimento econômico das economias e apenas aprofundaria as diferenças entre as classes.

Furtado foi um dos economistas que aprofundou essa análise, especialmente na fase estruturalista da CEPAL, o qual destaca a ideia de que o desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: o incremento da eficácia do sistema social de produção, a satisfação de necessidades elementares da população e a consecução de objetivos que grupos dominantes esperam de uma sociedade e que concorrem na utilização de recursos escassos.

Para Furtado (1980), a terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social, pode parecer simples desperdício de recursos para outros. Por esse motivo, a terceira dimensão só foi percebida, como parte de um discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social e, tampouco, a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.

Observa-se que a preocupação de Furtado (1980) corresponde ao que Marx já havia apontado sobre a exploração da classe trabalhadora e alienação da mesma. Com a expansão da sociedade capitalista, o homem não apenas perde a capacidade de reconhecer seu trabalho, como parte fundamental de si e de atuar de forma consciente, mas também passa a ser controlado, de modo estranho, por sua

própria atividade produtiva. Encara-a como ser externo, estranho e hostil e passa a ter as suas carências definidas pelas necessidades de expansão do capital.

Dessa maneira, alcança um patamar superior da alienação humana, em que tudo aparece como externo e cujas origens são desconhecidas. Assim, o pleno desenvolvimento do ser humano, baseado no processo de superação das barreiras e determinações naturais, é imposto ao homem de forma a possibilitar a liberação de energia e de potencial criativo.

Percebe-se nessas relações, a importância dos estudos sobre as diretrizes propostas por organismos internacionais para as políticas educacionais, nos países *em desenvolvimento*, bem como o entendimento para se processarem as propostas de governos, diante de tais influências, vinculadas às ideologias presentes em seus discursos. Desse modo, as análises dos documentos dos governos e as proposições da CEPAL carregam as contradições de um Estado quando inferem sobre políticas públicas, em especial, as políticas educacionais, que atendem necessidades fundamentais, como o conhecimento, os quais levam ao desenvolvimento do indivíduo, mas, ao mesmo tempo, importam-se com o desenvolvimento do Estado e com o poder de competitividade do mesmo. Dessa maneira, o conceito de desenvolvimento, respaldado em cada discurso, precisa estar baseado na equidade e na efetividade das práticas, dentro das políticas educacionais.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma clara dimensão histórica, em que cada economia se desenvolve e enfrenta uma série de problemas que lhes são específicos, embora muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas.

Portanto, o desenvolvimento não deve ser confundido com crescimento econômico e os países ricos não devem ser tomados como padrões de desenvolvimento, ainda que tenham muito a contribuir com os países e populações pobres. O crescimento econômico não resulta, automaticamente, em distribuições equitativas de renda e de riquezas. Estas ideias marcaram a fase estruturalista da CEPAL.

Assim, passo para algumas reflexões sobre políticas públicas e como elas podem contribuir para os processos de desenvolvimento dos Estados, com a participação das instituições e sociedade civil.

### 2.1.4 Políticas Públicas

Para abordar o conceito de políticas públicas, utilizo autores como Castro e Oliveira (2014), Höfling (2001), Offe (1984), Souza (2006) e Werle (2010).

As análises da política pública, como área de conhecimento, surgem nos Estados Unidos com estudos sobre o Governo. Já na Europa os estudos tiveram como eixo central o papel do Estado, de acordo com Souza (2006).

A política pública como campo do conhecimento busca, ao mesmo tempo, *colocar o governo em ação* e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente), infere Souza (2006). Para Souza (2006), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais, em programas e ações, os quais produzem resultados ou mudanças no mundo real. Depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Destaca que, quando postas em ação, são implementadas e ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Observa que, muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação.

Por outro lado, Höfling (2001) destaca que as políticas públicas são compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado, quanto à implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem os órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade, relacionados à política implementada.

Nesse sentido, de acordo Höfling (2001), políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses de classes, das esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Elas dependem de relações consideradas fundamentais, que são as que se estabelecem entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este programa propõe em uma determinada sociedade e em determinado período histórico. Neste sentido, devemos observar as políticas dos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período estudado.

Aqui se focaliza as políticas sociais entendidas como as políticas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, dentre outras. Os fatores

envolvidos para a aferição de seu *sucesso* ou *fracasso* geralmente são complexos, variados e exigem grande esforço de análise. Portanto, cabe destacar quem as desenvolver e as executa.

É importante ressaltar a diferenciação entre Estado e Governo para melhor compreensão destas políticas. O Estado é caracterizado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras – que possibilitam a ação do governo; e Governo, é o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) e são propostos para a coletividade, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001).

As Políticas públicas aqui entendidas como o *Estado em ação*, devem ser observadas como o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Assim iremos analisar as políticas educacionais presentes nos programas dos governos, objetos deste estudo.

Mas que modelo de Estado é esse? Seguindo o pensamento de Lenhardt e Offe (1984), sob a ótica marxista, a partir do Estado Capitalista contemporâneo, a origem das políticas sociais traçadas pelo mesmo volta-se para uma sociedade de classes. O Estado para Lenhardt e Offe (1984) atua como regulador das relações sociais, servindo à manutenção das relações capitalista em seu conjunto, e não somente a serviço dos interesses do capital.

Neste sentido, no desenvolvimento do processo de acumulação capitalista – e nas crises do capitalismo – as formas tradicionais de emprego da força de trabalho se inutilizam, são até mesmo destruídas, escapando à competência dos próprios indivíduos a decisão quanto à sua utilização. Neste sentido, as funções tradicionalmente não sujeitas ao controle estatal e limitadas às esferas privadas da sociedade – inclusive a educação – passam a ser desempenhadas pelo Estado. (HÖFLING, 2001).

Nestes momentos em que as relações entre os proprietários do capital e proprietários da força de trabalho chegam a uma relação assimétrica, o Estado atua como regulador, preservando as relações capitalistas. E esta função reguladora a partir da política social é claramente alocada por Lenhardt e Offe (1984, p. 15): “[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da

transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” Assim, o Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão de obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

Nesta perspectiva, as ações empreendidas pelo Estado não acontecem naturalmente, elas possuem movimento, possuem contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por atender grupos diferentes, os impactos das políticas sociais praticadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder.

Saliento que quando se debate as reformas e políticas educacionais, o Estado com seus departamentos, ministérios e estruturas política administrativa, também envolve o governo com o seu projeto de sociedade que se apresenta datado e localizado, juntamente com as políticas públicas que são o próprio Estado em ação. (WERLE, 2010). As políticas públicas se desdobram em um período de governo e se situam no bojo das limitações e possibilidades do próprio Estado. Werle (2010, p. 57) observa que:

A educação como uma política pública social situa-se temporal, cultural e espacialmente no interior de uma determinada forma de Estado, sofrendo interferências do mesmo embora não pensada somente por seus organismos, mas pela sociedade, suas instituições e grupos de interesses e influenciada por organismos internacionais.

A partir das considerações de Werle (2010), as políticas públicas (sociais) devem ser pensadas e articuladas nas bases da sociedade, o que por vezes não ocorre, e acabam pensadas pelo Estado e influenciadas por organismos internacionais. Nesse sentido são analisadas as políticas educacionais, pensadas pelos governos do estado do Rio Grande do Sul e o envolvimento e a participação das classes sociais, inseridas nos processos de elaboração das políticas.

As políticas públicas, em especial as educacionais, são planejadas, elaboradas e lançadas dentro de um discurso que preconiza a busca da justiça social, da superação das desigualdades sociais e utiliza a educação como meio. Assim, para refletir e discutir sobre o conceito de políticas públicas, é preciso entender as suas relações entre o Estado e a sociedade civil.

Essas relações são as de disputas entre os interesses do Estado e os da sociedade. Sobre os interesses do Estado, retomo as análises de Poulantzas (1985) quando trata dos interesses das classes dominantes, que conduzem as ações do Estado e as políticas públicas voltadas para as classes dominadas, mas que, na verdade, atendem aos interesses das classes dominantes. Apple (2006) entende que as classes hegemônicas reproduzem seu modelo cultural e econômico. Desse modo, é importante a participação da sociedade civil no processo da elaboração das políticas. Não podemos entender o Estado, como o único detentor da elaboração e efetivação das políticas. Amabile (2012, p. 390, grifo nosso) reforça que políticas públicas são:

[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que **visam à satisfação do interesse de uma coletividade**. Estratégia de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam a realidade. São de responsabilidade de autoridade formal legalmente constituída para promovê-las.

Empreender sobre o jogo de forças que se estabelece nessas relações, é parte do processo de politização das massas. E se esta depende de políticas pensadas somente pelo Estado institucionalizado e dominado por interesses hegemônicos, as massas nunca conseguem compreender o seu papel.

A importância da compreensão sobre a elaboração das políticas públicas é reforçada por Boneti (1997, p. 187) quando afirma que:

[...] é possível entender como políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como decisão de intervenção pública numa realidade, quer seja ela econômica ou social. Entendemos por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.

São relações de poder permeadas por disputas de interesses e que acabam por determinar as ações do Estado.

A educação, quando institucionalizada, serve ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessários à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, mas também gera e transmite um quadro de valores que legitima os interesses dominantes. (MÉSZAROS, 2008). A questão crucial, nessas relações, é, segundo Meszaros (2008), que o termo educação, trata de uma questão de

*internalização*, pelos indivíduos, da legitimidade da posição que lhes foi atribuída na hierarquia social. Enquanto a *internalização* consegue dar conta do seu trabalho e assegura os sistemas reprodutivos do capital, a brutalidade e a violência podem ser deixadas em segundo plano. E as instituições formais de educação, certamente são parte importante do sistema global de *internalização*. Contudo, o autor chama a atenção de que a educação formal não é a força ideologicamente *primária* que consolida o sistema do capital, tampouco é capaz, por si só, de fornecer uma alternativa emancipadora. Assim colocada, a educação *formal* só é capaz de produzir conformidade ou consensos.

Desse modo, justifica-se a importância das políticas públicas serem concebidas com a participação de todos os segmentos da sociedade civil, e a ação do Estado. Essa é uma função *essencial* da educação na prática das políticas educacionais.

Observa-se que as políticas públicas apresentam justificativas variadas e criam um novo ideário educacional, incorporado pelos gerenciadores das políticas educacionais em todos os Estados da América Latina e Caribe. Essas políticas públicas eram apontadas pelos organismos internacionais, especialmente as educacionais, a partir dos anos de 1990 para os países em desenvolvimento como a América Latina e Caribe, por intermédio do Banco Mundial e outras instituições multilaterais, dentre elas a CEPAL.

Os documentos da CEPAL dos anos 1990 apresentam recomendações para as políticas educacionais, de forma direta ou indireta, com destaque à formação de recursos humanos, por meio do Progresso Técnico. Os documentos foram apresentados como uma estratégia necessária, para os países da América Latina e do Caribe alcançarem um nível de competitividade, capaz de colocá-los numa posição de maior desenvolvimento, frente à economia mundial. E a nova proposta de educação está alicerçada como estratégia para alcançar o desenvolvimento.

De outra maneira, a interferência do Banco Mundial na formulação das políticas educacionais para os países em desenvolvimento, aparece nos estudos de (CORAGGIO, 1996; FONSECA, 1996; TOMMASI, 1996) de forma marcante e serão apontados no próximo item.

A importância do Banco Mundial nas políticas educacionais decorre do fato de se constituir a principal fonte externa de recursos financeiros para a educação básica. Coraggio (1996) inferiu que, a aproximação do Banco Mundial com o FMI

repercute diretamente na possibilidade de algumas nações contratarem novos empréstimos, ou seja, essa proximidade tem compelido os governantes a aceitarem suas recomendações, para contraírem novos investimentos junto ao Banco.

Foi a partir dos anos de 1990 que o Banco Mundial assumiu a educação como área prioritária para o desenvolvimento econômico das nações mais pobres, intensificou pressões e financiamentos e foi acompanhado pelas Comissões de desenvolvimento regionais, em especial, a CEPAL que se observa no decorrer dessa pesquisa.

## 2.2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DIANTE DO NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO

Para as reflexões sobre as políticas educacionais utilizo os referenciais teóricos de Akkari (2011), CEPAL (1995), Krawczyk (2012), Offe (1984), Paiva (1993), Sander (2008) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2000).

Neste intervalo, entendo necessária a apresentação dos conceitos e contextos relativos às políticas educacionais, diante das mudanças político-econômicas e sociais que perpassaram o século XX.

As políticas educacionais abrangem a legislação, o financiamento, controle da execução e as relações com a economia e a sociedade civil. Elas podem apresentar distinção entre os níveis de ação e de complexidade, dependem do que os políticos querem privilegiar, como infere Akkari (2011). Esses aspectos foi observados nas políticas educacionais propostas e implementadas pelos governos do estado do Rio Grande do Sul.

Outra percepção sobre as políticas educacionais, de acordo com o autor, é a de que as elas estão relacionadas ao sistema de governo. Nas sociedades democráticas, elas estão no centro do debate eleitoral e, quando implementadas tornam-se alvo de avaliações, e seus resultados são utilizados para alimentar o balanço das ações empreendidas, como parte de uma campanha eleitoral, conforme foi inferido no conceito das políticas públicas.

Nos Estados capitalistas a educação, juntamente com a saúde, a segurança e o saneamento são políticas públicas de caráter social e possuem uma importância estratégica, por que revelam as características da intervenção do Estado, submetido aos interesses gerais do capital, na organização e na administração da coisa pública



e amplia a cooptação e o controle social. As estratégias utilizadas para formulação de políticas públicas, especialmente as de caráter social, geralmente são mediadas através das lutas, pressões e conflitos entre elas. (SHIROMA et al., 2000).

Desta forma as políticas não são estáticas, elas são estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais e expressam, em grande parte, a capacidade administrativa da gestão e decisões do governo. Para analisá-las, é necessário transcender a esfera específica e compreender o significado do projeto social do Estado como um todo e observar que as contradições gerais do contexto histórico em questão. (SHIROMA et al., 2000).

Na concepção de Poulantzas (1977) o Estado comporta em suas estruturas, um jogo de forças que permite o reconhecimento dos interesses do trabalho e atende, de certa maneira, as classes dominadas. Nessa situação, levam-se em conta os interesses conflituosos dos capitalistas e as forças hegemônicas que estão no poder, em determinados períodos e, mesmo em um contexto de políticas sociais.

Nas questões maiores dessas relações das políticas públicas e das classes, é a política que se encontra na centralidade. Offe (1984) questiona se é possível garantir que o Estado esteja a serviço da dominação de classe. Existe, em sua resposta, o que denomina de 'mecanismos de seletividade' que são os dispositivos por intermédio dos quais se operam as decisões e se formulam as políticas.

Offe (1984) lança três tipos de seleção: a primeira exclui os interesses anticapitalistas da ação do Estado; a segunda, o Estado atende os interesses que vão beneficiar o capital no seu conjunto, em detrimento de políticas que favoreçam grupos específicos capitalistas; e a terceira, a necessidade contraditória que tem o Estado, em praticar e tornar visível o seu caráter de classe.

Essas questões são colocadas, pois na análise das políticas dos governos do estado do Rio Grande do Sul, elas estão permeadas dessas contrições de classes, muito embora não se perceba nos documentos (analisados enquanto conteúdo) os embates que ocorrem na formulação das políticas. Contudo, ficam visíveis as seletividades do estado, especialmente a segunda seleção por Azevedo (2004) acima mencionada.

É nesse contexto que se enfoca o papel das organizações internacionais (UNESCO, BM, CEPAL, FMI, OCDE) no campo da educação, especialmente, na definição de políticas educacionais, as quais influenciam o processo de formulação

de políticas públicas e orientam os desenvolvimentos no campo da educação pelo mundo.

Nos anos de 1950 e 1960, as ações desses organismos e de outras organizações intergovernamentais de cooperação, que atuam na América Latina, consolidaram-se no bojo da *corrente desenvolvimentista* da administração do Estado, e do poderoso movimento internacional da *economia do bem-estar social*; e, no campo do ensino, da *economia da educação* e suas áreas. De acordo com Sander (2008), seguiam na esteira dos esforços de reconstrução que foram impostos pelas consequências da Segunda Guerra Mundial.

No movimento da lógica econômica em questão, surgiu o planejamento da educação, impulsionado pelos organismos internacionais de cooperação técnica. No ano de 1962, os ministros da Educação e do Planejamento dos países do continente fizeram sua primeira reunião conjunta em Santiago (Chile), sob o patrocínio da UNESCO, da OEA e da CEPAL e nela consagraram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, instrumento de progresso técnico e meio de seleção e ascensão social. Nessa reunião foram criados: o Programa Regional de Desenvolvimento Educacional (PRDE), da OEA e o Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina e o Caribe, da UNESCO. A ação internacional na educação latino-americana foi patrocinada pela UNESCO, por meio de projetos regionais implementados desde meados do século XX. (SANDER, 2008).

Em 1979, a criação do Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina e o Caribe trazia como objetivos: erradicar o analfabetismo até o final do século XX, garantir dez anos de educação básica para todas as crianças em idade escolar e elevar a qualidade e eficiência da gestão dos sistemas educacionais. O Projeto iniciou suas atividades em 1981 e se tornou o fórum regional mais importante no campo da educação latino-americana. Observa-se que a adoção do Projeto Principal de Educação da UNESCO assumiu o compromisso de promover uma educação de qualidade para todos, dez anos antes da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia em 1990.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, orientada pela Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE)<sup>5</sup> e defendida pelo Banco

---

<sup>5</sup> Tem como foco a Globalização da Educação e é defendida pelas agências multilaterais: UNESCO, Banco Mundial e OCDE. O ideário da AGEE é permeado por noções de provisão, financiamento, avaliação, regulação, gestão, controle e a desresponsabilização do Estado. (TEODORO, 2011).

Mundial, contou com recursos substanciais dos bancos internacionais. Na maioria dos países da América Latina, entretanto, foram relegados a um segundo plano o Projeto Principal de Educação (PPE), da UNESCO e os programas de educação, ciência e cultura da OEA, bem como de outros organismos internacionais que atuavam na América Latina.

De 1960 a 1980, muitas ações foram decididas e tomadas na América Latina, voltadas para a educação, erradicação da pobreza, igualdade e cidadania. Esses Programas aconteceram na fase estruturalista da CEPAL, em que essas políticas fortaleceram as estruturas públicas de bem estar social. O estruturalismo da CEPAL foi produto de uma era de esperança e otimismo pelo influxo da social-democracia e legitimou uma maior intervenção do Estado na economia dos países latinos americanos. A propagação do ideário e das orientações da CEPAL contribuiu para ampliar e fortalecer os aparelhos estatais do continente, conforme infere. (PAIVA, 1994).

Contudo, todas essas ações não resolveram os problemas, pois eram estruturais e a sua solução demandaria um longo prazo. Com a chegada dos anos de 1990, a educação volta à centralidade como fator essencial para o desenvolvimento, só que agora, sob a influência de um novo modelo, o *Neoestruturalismo* adotado pela CEPAL.

Para implantar as reformas políticas necessárias, tanto no Estado quanto na educação, os países da América Latina passaram por um processo de indução externa, liderado pelos organismos internacionais que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados da Região à implantação das reformas. De acordo com Krawczyk (2012) foram impostas: as reformulações do papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais; a substituição do controle, centralizado no Estado, pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública. Ao Estado foram reservadas as funções de coordenação e de regulamentação.

E a maneira para realizarem essas questões se daria através das:

[...] recomendações internacionais que orientavam a reconfiguração da relação entre Estado e a sociedade por meio da implementação de políticas de descentralização na gestão da educação e de incorporação da lógica da gestão privada na gestão pública. [...]. A organização e a gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América latina, durante a década de 1990. (KRAWCZYK, 2012, p. 18).

De certo modo, a reforma educacional foi uma consequência da necessidade do conhecimento instrumental, para a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial.

Assim, a reforma do Estado – vetor das transformações educacionais – foi apresentada à sociedade como uma estratégia necessária para racionalizar os investimentos e a gestão pública, e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal. (KRAWCZYK, 2012, p. 19).

O processo de indução externa impingiu uniformidade à política educacional, no seu formato e na execução da Reforma nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina.

Nesse cenário de profundas influências e mudanças, que se impõem ao planeta, há uma importante crítica de Paiva (1993) que chama a atenção para o novo paradigma de desenvolvimento que se estabeleceu. A autora descreve os processos em que se constituíram as transformações do mundo do trabalho e a sua qualificação, desde 1970 e aponta as reestruturações econômicas e educacionais dos países capitalistas e socialistas. Os estudos destacam que a elevação da qualificação foi acompanhada pela explicitação de novos conteúdos de educação, bem como de virtudes ligadas ao trabalho e a discussão que conectam a interdependência entre flexibilidade, cooperação entre empresários e trabalhadores e a precarização do trabalho.

Nessa relação, o que se preconizava era o fato de que os conhecimentos não seriam suficientes e precisariam estar acompanhados de atitudes e disposições positivas em relação aos novos padrões de produção. Essas análises ocorriam nos países desenvolvidos e abrangiam as discussões sobre os investimentos de capital físico que conduziu à tentativa de desmembramentos para a educação, em um cenário no qual se propalava o investimento no capital humano<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>. A Teoria do Capital Humano (TCH) contempla os investimentos na área da educação, como uma maneira de retorno para o trabalho e para o capital. A Teoria do Capital Humano é aquela que prega e deposita fortemente o investimento na educação, como a forma de provocar uma modificação social. Criada por Theodore Schultz, nos anos de 1960, em seu livro, O valor econômico da educação, de 1963, em que problematiza os conceitos que utilizava para avaliar capital e trabalho. Acreditava-se que a contribuição e o rendimento da educação estavam relacionados com a capacidade de obter salários e com a capacidade da produção. Aponta que as pessoas investem em si e estes investimentos influenciam no crescimento econômico. O investimento básico no capital humano era a educação. Há que se destacar que a teoria de Schultz concebia a educação com a função de preparar pessoas para o mercado de trabalho em expansão, nos anos 1960, que demandava uma força de trabalho escolarizada. Tratava-se de uma lógica econômica centrada em demandas coletivas, em que o foco era o crescimento econômico dos

De acordo com Paiva (1993), os estudos sinalizam que, nos níveis mais elevados da administração empresarial, reinava a consciência de que a falta de qualificação era um entrave à automação e que o preparo prévio da força de trabalho era a condição básica, para os planos estratégicos de longo prazo.

O mercado de trabalho corresponde: ao emprego temporário ou irregular, subtração ou *autoemprego* e à plurifuncionalidade ou abolição entre as funções. Conforme explica a autora, o risco da flexibilidade nesse mercado de trabalho atua contra as organizações dos trabalhadores, ou seja, as transformações tecnológicas geraram uma nova configuração no mercado de trabalho, um mercado que convive com muitos trabalhadores sem proteção legal e social, o que consiste na crise do estado de bem estar, o fim do pleno emprego e uma economia baseada na demanda.

Esses são os requisitos do novo paradigma produtivo, apontados por Paiva (1993), que estão sobre a mesa, desde que acionaram mecanismos de mercado, no qual antes imperava a regulação estatal.

Na próxima seção apresento o Banco Mundial, já mencionado, e sua influência nos Estados e nas políticas na América latina.

### 2.3 BANCO MUNDIAL

No ano de 1944, cerca de mil representantes de mais de quarenta países se reuniram em um hotel nas montanhas de Bretton Woods, em New Hampshire, durante três semanas. Com a liderança de White e Keynes, as delegações traçaram planos para a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) este vinculado ao FMI. A criação dessas instituições foi o resultado da preocupação dos países centrais com o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Sob a forte hegemonia dos Estados Unidos, elas foram criadas para conferir estabilidade à economia mundial, de forma a impulsionar o crescimento e evitar novas crises internacionais.

Inicialmente, o interesse das nações se centrava no FMI e o Banco Mundial tinha um papel secundário.

---

países, a competitividade das empresas e melhores rendimentos dos trabalhadores. Nos anos de 1990, a teoria passa por uma nova versão, mantendo a crença na contribuição da educação para o processo econômico-produtivo, porém pautada na formação de trabalhadores polivalentes, atendendo uma lógica de satisfação de interesses privados.

Nos anos 1960 e 1970, com a transnacionalização das atividades de grandes grupos econômicos, a força do crescimento passou dos Estados, para as empresas transnacionais. Os Estados continuaram no auxílio ao financiamento privado, por intermédio de subsídios e incentivos, e aos investimentos para fins sociais. De acordo com Arruda (1996), o Banco Mundial estendeu financiamentos a Estados e Empresas privadas dos países “em desenvolvimento” e serviu de instrumento político das economias de mercado, contra as tendências reformistas ou estatizantes.

Durante os anos de 1970, com a crise do petróleo, o Banco Mundial perdeu importância relativa como fonte de recursos, para países em desenvolvimento, pois o fluxo de empréstimos, de bancos privados para os países, superou os oferecidos pelo Banco Mundial e demais organismos multilaterais de financiamento. O esgotamento, nos anos de 1970, dos ciclos de acumulação pós-guerra e os declínios nas taxas de crescimento, demandam um processo de reestruturação tecnológica e produtiva nos países industrializados e a emergência do processo de globalização. (SOARES, 1996).

De acordo com Soares (1996), as mudanças ocorridas causaram a deterioração do controle dos Estados nacionais e das instituições multilaterais sobre os fluxos de capitais financeiros. Esse fato ocorreu, concomitantemente, ao progressivo declínio da influência das concepções Keynesianas. Assim, já nos anos de 1970, eram marcantes as influências monetaristas neoliberais, e a questão da pobreza ocupava um lugar de destaque nas políticas do Banco Mundial.

A eclosão da crise do endividamento abriu espaço para um novo papel do Banco Mundial que se tornou o “guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e empreender a reestruturação e abertura dessas economias” e se adaptou aos novos requisitos do capital globalizado. (SOARES, 1996, p. 21).

Diante da forte crise a vulnerabilidade dos países endividados, o Banco Mundial passou a impor uma série de condicionalidades para conceder empréstimos. Dentre elas, o BM passou a intervir diretamente na formulação da política interna e influenciar nas políticas e na legislação dos países.

Outro fator importante é o caso de que os grandes capitais internacionais e o Grupo dos Sete<sup>7</sup> (G7) transformaram o BM e o FMI em organismos responsáveis, não só pela gestão da crise de endividamento, mas também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento. (SOARES, 1996).

Apesar de promover a doutrina ideológica do livre mercado, o Banco Mundial continua uma instituição intervencionista, pois sua influência ocorre em benefício dos governos, das economias dos países industrializados e das empresas transnacionais que operam a partir desses países. (ARRUDA, 1996).

Com os ventos da globalização econômico-financeira varrendo o mundo, nos anos de 1980, a influência, desses organismos econômicos, trouxe a desregulamentação e a liberalização de mercados, bem como as especulações financeiras acompanhadas do progresso técnico no campo da robótica, da informatização e das telecomunicações.

Atualmente, o conceito de desenvolvimento tem sido sinônimo de crescimento econômico, porque apresenta um crescente desemprego, juntamente com crescentes desigualdades entre os hemisférios e no interior das nações. Embora o Banco Mundial promova, doutrinariamente, a ideologia do livre mercado, continua uma instituição intervencionista por natureza. (ARRUDA, 1996).

A qualificação do Banco Mundial como banco de desenvolvimento está ligada a noção de que os países desenvolvidos são o marco de referência e que os países chamados *em desenvolvimento* precisam de ajuda para alcançar os padrões de produção e consumo.

Coraggio (1996) destaca que, por razões econômicas, pode parecer que o novo modelo de organização *sociotécnica* de desenvolvimento, não precise se opor às tendências de polarização e exclusão social. Existem dois limites que se interpõem a essa dinâmica:

- os desequilíbrios ecológicos desencadeados na transição entre os modelos industrialista e informacional de desenvolvimento, que podem colocar em risco não somente a sustentação da economia mundial como também da própria espécie humana;
- a *intensificação dos desequilíbrios sociais, que corroem a estabilidade política necessária para que a nova economia se consolide em escala mundial.* (CORAGGIO, 1996, p. 84-85, grifo do autor)

---

<sup>7</sup> O Grupo dos Sete é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo. Todos os países fundadores são nações democráticas: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

Coraggio (1996) enfatiza que o Banco Mundial, nos anos de 1990, tem declarado que seu principal objetivo, é o “ataque a pobreza” e muito embora o apresente como uma questão de equidade, sua estratégia é promover o uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres: o trabalho, e “[...] fornecer aos pobres os serviços sociais básicos, em especial saúde primária, planejamento familiar, nutrição e educação primária”. (CORRAGGIO, 1996, p. 86). Desse modo, o Banco considera o investimento na educação, como a melhor maneira de aumentar os recursos dos pobres.

Na análise de Coraggio (1996), a estratégia de atacar a pobreza, explicaria por que o Banco Mundial direcionou investimentos na infraestrutura e no crescimento econômico e aparece, cada vez mais, como propulsor de investimentos sociais, na reforma e no conjunto das políticas sociais.

Outro aspecto relevante sobre a Política Educacional do Banco Mundial trata do limite estabelecido pelo BM sobre a prioridade do investimento em educação, ofertando linhas de créditos para essa finalidade, porém não deixa os governos, educadores, comunidade educativa determinar os objetivos específicos da educação que querem promover. (CORAGGIO, 1996).

Em documento do ano de 1995, o Banco Mundial “reconhece que as políticas devem ser diferentes para cada país, de acordo com a etapa de desenvolvimento educacional e econômico”. Entretanto, o Banco detém um saber certo sobre o que todos os governos devem fazer, “um pacote pronto para aplicar, com medidas associada à reforma educativa universal”. (CORAGGIO, 1996, p. 100).

Os financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro pautam-se no apoio a investimentos “[...] que encorajam o crescimento econômico, e o desenvolvimento social num contexto de estabilidade macroeconômica”. (BANCO MUNDIAL, 1995 apud TOMMASI, 1996, p. 197). O diagnóstico do Banco Mundial (1995 apud TOMMASI, 1996), sobre o sistema de educação no Brasil ressalta como maior problema a baixa qualidade do ensino, o que ocasiona os altos índices de repetência e evasão.

Os projetos financiados no Brasil, presentes no documento do Banco Mundial do ano de 1995, contemplavam medidas relativas ao fornecimento de livros didáticos, aumento do tempo de instrução, capacitação dos professores, reestruturação da gestão e fortalecimento dos sistemas de avaliação e informação.



A autora ressalta que, não incluem medidas que visem a motivação dos professores e o aumento das oportunidades profissionais.

De acordo com Tommasi (1996), a participação da sociedade civil e o acesso aos âmbitos de decisão, na fase de negociação e preparação dos projetos, é fundamental para interferir na definição, prioridades e orientação pedagógica sobre a educação. Porém, somente uma proposta feita ao Banco Mundial foi apresentada sugerindo a participação da sociedade nesses processos, porém ela não foi aceita.

No próximo capítulo, apresento a Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe, seu histórico e concepção teórica.

### 3 A CEPAL NOS PRIMEIROS 40 ANOS

O estudo sobre a CEPAL e sua inserção na educação perpassam algumas reflexões da minha vida acadêmica. Quando em 2002 finalizei minha dissertação sobre *A Corrente Desenvolvimentista e o projeto Político no Rio Grande do Sul: 1950/1962* percebi que as experiências desenvolvimentistas latino-americanas, realizadas a partir da perspectiva das propostas da CEPAL, indicavam um processo árduo para a garantia do *progresso técnico* proposto e esperado.

Para que os países periféricos pudessem atingir o desenvolvimento econômico, pretendido no período, seria fundamental considerar suas realidades sociais, a fim de que não houvesse disparidades no processo. Nesse cenário, coube ao Estado Nacional a tarefa de superar o atraso e os estrangulamentos existentes e a tentativa de retirar os estados regionais de sua condição marginal. Os diagnósticos levantados sobre os países latino-americanos, nos anos de 1950 e 1960, apresentavam a industrialização como o principal caminho para a superação do atraso econômico.

O progresso técnico foi considerado como elemento central e a mola propulsora tanto do desenvolvimento quanto da educação. Os teóricos da CEPAL acreditavam que, no decorrer do crescimento econômico, a educação se ampliaria e tomaria naturalmente seu lugar no curso de cada país. É nesse cenário que são encontradas as respostas para a primeira questão que impulsionaram a realização dessa pesquisa.

Eram os anos de 1950 e 1960, momento em que a CEPAL se envolvia com as proposições voltadas para o processo de industrialização, cujo foco era o progresso técnico, na tentativa de sair de uma condição periférica.

Há vinte e sete anos, em 1990, a CEPAL propunha a ideia da *transformação produtiva com equidade*, em um cenário mais favorável, no qual os países da América Latina saiam de uma profunda crise dos anos de 1980. Apesar de suas dificuldades de estabilização interna e ajuste externo, dirigiam-se para uma década de reformas estruturais, baseados no Consenso de Washington<sup>1</sup>. Antes de se

---

<sup>1</sup> Consenso de Washington, significa a retomada da ortodoxia no Estado, com a adoção das regras de mercado, programas de estabilização, abertura ao comércio internacional, investimentos estrangeiros. É uma atitude antiestatista generalizada que buscou sua justificação na crise enfrentada pelo Estado heterodoxo.

colocar em discussão o cenário dos anos 1990, é necessário observar como a CEPAL construiu a sua história.

Ao escolher a concepção histórico-crítica, optou-se em historicizar a CEPAL para verificar as diferentes orientações presentes em suas ações. Expõem-se, a seguir, algumas considerações sobre seu histórico, origem e concepção teórica e, em um segundo momento, abordam-se os caminhos percorridos pela Comissão, na concepção e organização de seu pensamento econômico-político e suas diretrizes para os países membros. Por último, analisa-se a sua presença no Brasil e se/como o Estado brasileiro incorporou as proposições da CEPAL em suas ações políticas.

Para a elaboração dessa discussão, foram utilizados subsídios da pesquisa bibliográfica e documental, disponibilizados nas obras de Bielschowsky (1996, 2000), Bresser Pereira (1997), Conceição Tavares e Serra (1971), De Bem (2003), Fajnzylber (1989, 1990) e Haffner (1996), bem como os dados oficiais presentes na página da CEPAL.

### 3.1 CEPAL: HISTÓRICO E FORMULAÇÕES TEÓRICAS

A Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe - CEPAL - é uma das cinco Comissões Econômicas, criadas em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina, bem como, posteriormente, dos países do Caribe. Tem, na sua composição, 41 países membros e 7 associados. De acordo com Oliveira, R. (2001), a CEPAL atua como uma instituição de assessoramento na confecção de políticas. Sua importância consiste, principalmente, em abrigar estudiosos, analistas do movimento econômico mundial e do continente e em oferecer, desse modo, subsídios para que os líderes de governos nacionais e suas equipes ministeriais possam melhor definir as suas políticas nacionais.

A Comissão se desenvolveu como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais, de médio e longo prazo, dos países latino-americanos. Esse traço foi impresso, desde o início, por Raul Prebisch, um economista argentino de renome internacional que realizou o primeiro e importante estudo sobre a situação econômica da América Latina. Contou, para tanto, com o auxílio de outros intelectuais e técnicos argentinos, bolivianos, peruanos e

brasileiros, os quais ingressavam na instituição com o propósito de produzir conhecimento sobre a realidade dos países da região.

A tarefa desses economistas era fazer um primeiro diagnóstico da situação econômica da região. Nos primeiros anos, os teóricos focaram na herança histórica desses países e logo perceberam que teriam um árduo trabalho, devido às especificidades de cada um. Seriam elas: a colonização, a luta pela independência, a servidão e escravidão negras, as várias formas de trabalho forçado indígena, as estruturas produtivas, os processos de urbanização, as atitudes do Estado Nacional e de suas elites, as culturas; entre outras que marcavam as diferenças entre cada país.

A complexidade desses elementos de análise fez com que o pensamento da CEPAL passasse por diferenciações de caráter teórico entre os seus próprios analistas. Em seus primeiros 20 (vinte) anos, a corrente de pensamento da CEPAL foi conduzida por Prebisch. De acordo com Bielschowsky (1996, p. 12), “O pensamento cepalino é conhecido principalmente pela tese de Prebisch sobre os termos de intercâmbio e pela interpretação estruturalista do processo inflacionário”. O maior desafio encontrado foi a escassez de materiais, o que dificultava o aprofundamento das análises do corpo analítico dos estudos, sobre a estrutura do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

O princípio *normativo* dos teóricos da CEPAL, em suas investigações, baseava-se na análise de Schumpeter (1954) sobre *os sistemas de economia política*, considerados como um amplo conjunto de políticas econômicas, que os autores sustentaram, e tinham, por fundamento, determinados princípios unificadores (normativos). A CEPAL pertence a esse grupo, em que o princípio *normativo* é a ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana. Esse foi o paradigma desenvolvimentista latino-americano em seus primeiros anos. (BIELSCHOWSKY, 2000).

As ideias geradas e divulgadas pela CEPAL não foram produzidas por uma instituição de cunho acadêmico, pois seu público alvo eram os *policy-makers* da América Latina. Por essa razão e por muito tempo a unidade e o escopo do *sistema de economia política da CEPAL* permaneceram desconhecidos.

Dentre os teóricos conhecidos, encontra-se Pinto (1968), teórico dessa comissão o qual iniciou a difícil tarefa de reunir as ideias, nem sempre claramente

interligadas de Prebisch e da CEPAL e as apresentou em 1968. Pinto (1968) apontou que as principais questões relativas ao progresso técnico, ou seja, à ciência e à tecnologia, inicialmente, não foram as principais inquietações, mas logo se constituíram em um dos pilares teóricos do pensamento da Comissão, destacado como o principal núcleo da concepção do sistema *centro-periferia*.

A propagação universal do progresso técnico desde os países originários ao resto do mundo tem sido relativamente lenta e irregular, se se toma como ponto de enfoque o de cada geração. Ao longo do período que transcorre desde a revolução industrial até a primeira guerra, as novas formas de produzir na qual a técnica tem-se manifestado incessantemente só abarcaram uma reduzida proporção da população mundial. O movimento inicia-se na Grã-Bretanha, continua com diferentes graus de intensidade no continente europeu, adquire um impulso extraordinário nos Estados Unidos, e abarca o Japão, quando este país se empenha em assimilar rapidamente os modos ocidentais de produzir. Foram formando-se assim, os grandes centros industriais do mundo, em torno dos quais, a periferia do novo sistema, vasta e heterogênea, tinha escassa participação no melhoramento da produtividade. (CEPAL, 1949 apud BIELSCHWOSKY, 2000, p. 139).

A principal discussão girava em torno da assimetria na evolução e comportamento dos países latinos. Essa tese não só contradisse uma suposição até então dominante, como também analisou as consequências e projeções dessa disparidade, sobre vários aspectos primordiais do problema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento que envolvia todos os países latinos, bem como outros ao redor do mundo.

Nesse contexto, as principais correntes que afloraram e prevaleceram no século XIX e ainda rivalizam no XX - a liberal e a marxista -, coincidiam na visão de que o capitalismo se estenderia por todo o mundo e reproduziria os caminhos das economias centrais. Naturalmente, ambas as perspectivas diferem sobre os custos sociais da transformação e seus destinos posteriores, mas as duas confiavam que a revolução das formas, dos modos de produção e do progresso técnico, entre outras, abriria os caminhos do desenvolvimento das travas materiais, institucionais e culturais que amarravam as comunidades pré-capitalistas em fases incipientes da evolução do sistema.

Contudo, percebia-se que, apesar dos países em desenvolvimento acelerarem seu progresso técnico, a dicotomia centro-periferia se mantinha, juntamente com as relações tradicionais na divisão internacional do trabalho e nos contrastes relativos aos níveis de vida e à dinâmica de crescimento.

As análises, desenvolvidas pelos teóricos da CEPAL, eram pautadas pelo método *histórico-estruturalista*, baseadas no argumento da *condição periférica*. Esse enfoque histórico foi instrumentalizado pela teoria *estruturalista* do subdesenvolvimento periférico de Prebisch. Bielschowsky (2000) acentua que o estruturalismo foi o orientador na busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas e utilizou o método indutivo. O objetivo dos teóricos dessa comissão era produzir conhecimento, profundamente atento ao comportamento dos agentes sociais e da trajetória das instituições que têm, apesar da originalidade e independência, uma correspondência com as interpretações *institucionalistas*.

O ponto de partida do método *histórico-estrutural* é a noção de que os países menos desenvolvidos e os desenvolvidos enfrentam problemas qualitativamente distintos e que a formulação de políticas e o fortalecimento das capacidades do Estado são condições determinantes, para que os países menos avançados possam se transformar e atingir níveis de desenvolvimento mais altos.

A importância e riqueza desse método se deve ao objeto de estudo utilizado, ou seja, a oposição entre *periferia* e *centro*, o que deu margem a duas interpretações e análises: a periferia como produtora de bens e serviços com demanda internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão e absorvedora de padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro; a ideia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer

A Comissão tem, em sua trajetória, uma forte discussão sobre a construção de um pensamento, a partir da periferia do capitalismo e não aceita as sugestões de políticas econômicas, relacionadas com o contexto de desenvolvimento europeu ou norte-americano que se apresentavam totalmente diversas dos padrões de vida latino-americanos. A CEPAL representava um pensamento original, voltado para os problemas do subdesenvolvimento, centrado nas preocupações dos países capitalistas periféricos da América Latina. Seus estudos levam em consideração estratégias de desenvolvimento para países atrasados socialmente, em um mundo com fortes assimetrias econômicas e em busca de novos meios, não apenas econômicos, mas também políticos e sociais, para alcançar os objetivos da modernização. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Tal posicionamento sustentou a teoria de Raul Prebisch<sup>2</sup>, sobre a relação centro/periferia e a degradação dos termos de intercâmbio, o que contrariava as teses de Ricardo sobre as *vantagens comparativas*. Mostrou que, na prática, ocorria uma perda de renda real dos trabalhadores em países subdesenvolvidos, os quais não tinham os mesmos mecanismos de defesa, desenvolvidos pelos proletários dos países centrais.

A comissão apresenta diferentes aceções sobre os caminhos para o desenvolvimento da Região, confunde-se com os organismos multilaterais em geral e também com a sistemática de operação dos órgãos centrais das Nações Unidas, embora sua missão, estrutura e funcionamento sigam um modelo regular da ONU.

Apresentam-se duas passagens comparativas de documentos marcantes da história da CEPAL (Estudio Económico de América Latina, 1949; e Transformación Productiva con Equidad, 1990) que são emblemáticas, pois servem para ilustrar a diferença de perspectiva de atuação da Comissão, em tempos históricos diferentes. O Primeiro documento que marca a *fase estruturalista* foi o Estudio Económico:

Em resumo, a discrepância entre os raciocínios teóricos, baseados na mobilidade absoluta dos fatores produtivos, e os fenômenos reais da economia têm um significado tão grande para a teoria do desenvolvimento econômico da América Latina em especial, e de toda a periferia, em geral, que se impõe um sério esforço de revisão teórica, o qual, partindo de premissas mais compatíveis com a realidade, possa ajudar-nos a formular, em bases sólidas, as linhas essenciais de uma política de desenvolvimento econômico. (PREBISCH, 1949 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 157).

Esse é o primeiro documento elaborado por Prebisch na Comissão, o qual justifica a necessidade da criação de uma base teórica, sólida e específica para atender a realidade latino-americana.

A segunda fase *Neoestruturalista* foi marcada pelo documento *Transformación Productiva con Equidad*:

A interação ativa entre os agentes públicos e privados, assim como a reestruturação do setor público, serão um processo cujo conteúdo e alcance não admitem fórmulas preconcebidas. Não apenas ele dependerá do contexto institucional, social, econômico e político em que se der, como deverá também surgir de um pacto amplo entre as diferentes forças representativas. Por conseguinte, este documento oferece apenas alguns princípios gerais para a ação estatal, em apoio à transformação produtiva com equidade. Entre esses princípios, destacam-se a seletividade nas

---

<sup>2</sup> Raul Prebisch foi um dos seus principais teóricos, que atuou na CEPAL desde sua criação, em 1948 e contribuiu com o propósito de produzir conhecimento sobre a realidade dos países da região.

ações do Estado, a autolimitação destas, a simplificação e a descentralização das intervenções estatais, e melhorias na capacidade de previsão de médio prazo através de novas modalidades de planejamento". (FAJNZYLBBER, 1990 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 903).

Os documentos sinalizam o processo de transformação ocorrido na CEPAL, enquanto uma Comissão de desenvolvimento. Na lógica sistêmica é fundamental a sua adequação, conforme mudanças de contextos internos e externos, nesse sentido é importante mencionar que a Comissão não muda totalmente sua ideologia em virtude do novo contexto, ela permanece comprometida a lidar com problemas imediatos dos países da América Latina, para os quais entende ser essencial.

O novo estruturalismo da Comissão recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Aponta que houve muita complacência com a inflação e que os Estados precisavam de reformas na busca de maior eficiência.

Desde 1992 a Comissão realiza, de forma permanente, o acompanhamento dos indicadores sociais da Região e reconhece que, para alcançar a equidade são necessários o aumento simultâneo de produtividade e o aumento de salário. Neste sentido, para estes elementos serem atingidos, torna-se imprescindível acelerar o crescimento para além dos patamares alcançados até então. (CEPAL, 1996).

O contexto é novo, mas permanecem os espaços analíticos para as tradicionais preocupações estruturalistas com a vulnerabilidade externa e a vulnerabilidade financeira. O Processo do diagnóstico da solidariedade ou antagonismos que esse novo modelo de inserção tem nas relações econômicas e sociais, passa a fazer parte da agenda da CEPAL.

Nesse cenário de mudanças ressurgiu uma acentuada preocupação com o desenvolvimento social, em que se percebe uma carência na relação do Estado com os cidadãos, isto é, à capacidade do Estado de promover pactos sociais redistributivos. A relação do Estado com o mercado e os cidadãos implica, diretamente, na baixa capacidade da administração pública de elaborar e implementar as políticas, devido as crises fiscais sofridas. (IGLESIAS, 2010).

Da mesma forma, em que Iglesias (2010) destaca o interesse na redefinição do papel do Estado no contexto das novas estratégias de desenvolvimento, no caso o desenvolvimento social. Também não acredita na presença de um novo paradigma da CEPAL e prefere entendê-lo como um paradigma *incremental*. Infere que existe, na América Latina e Caribe, um alto pragmatismo apreendido das experiências



próprias e alheias e uma consciência das limitações que as relações internacionais impõem.

Nas propostas e práticas observadas no cenário das mudanças políticas e econômicas global, admite-se que a CEPAL não adotou o pensamento econômico Liberal e, tão pouco, abriu mão de sua análise estruturalista, porém, diante do quadro adverso para o desenvolvimentismo, teve que redigir novas sugestões para a superação do subdesenvolvimento na América Latina.

Diante desse debate, a análise se encaminha para o histórico do pensamento econômico da CEPAL, e como se organiza em duas etapas: A Etapa Estruturalista (1948-1990) e a Etapa *Neoestruturalista* (1990 - 2014).

A retomada histórica da CEPAL, nas diferentes décadas, é fundamental para que se possa captar o conceito de desenvolvimento e conhecer o caminho da inserção dos novos elementos. Estes se apresentam nos anos de 1990, no eixo da transformação produtiva e deixa claro o caminho da CEPAL e suas proposições.

De acordo com os movimentos da história, a CEPAL se transforma e se insere, como partícipe das mudanças dos contextos nacionais e internacionais. Dessa maneira, caminho para a trajetória do pensamento econômico e político da CEPAL.

## 3.2 OS CAMINHOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DA CEPAL

Nesse momento destaco os movimentos trilhados no pensamento econômico e político da Comissão: sua concepção e organização, bem como as diretrizes para os países membros. Apresento as duas fases do seu pensamento econômico e as transformações diante do cenário internacional. A fase Estruturalista e a fase *Neoestruturalista*.

### 3.2.1 A Fase Estruturalista

A fase estruturalista foi marcada pelo processo da industrialização com a forte presença do Estado, para tentar ajustar o desequilíbrio estrutural na balança de pagamento, em virtude da deterioração dos termos de intercâmbio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O termo foi elaborado a partir das análises de Raul Prebisch, com o objetivo demonstrar os problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos que precisavam exportar mais produtos primários em troca de produtos industrializados, originários dos países centro.

No ano de 1949, Prebisch redigiu dois documentos que tratavam da deteriorização dos termos de intercâmbio, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* e o *Estudio Económico de América Latina*. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em suas análises o economista apresenta o enfoque voltado ao progresso técnico, o que mais tarde, se constituiria em um dos pilares teóricos do pensamento da CEPAL. Sua preocupação se centrava na dificuldade dos países latinos, em alcançar os frutos do progresso técnico dos países industrializados, devido à relação de dependência e da relação de deterioração dos termos de intercâmbio entre os países centrais e os periféricos. (PREBISCH, 1949, apud BIELSCHOWSKY, 2000).

Na prática denuncia o distanciamento entre os países, em que os primeiros produziam ciência e tecnologia, enquanto os segundos se restringiam à produção de produtos primários. Esse distanciamento, entre países centrais e periféricos, causa sérias consequências, como a participação desigual dos resultados do progresso técnico e o aumento do fosso entre esses países.

De acordo com Bielschowsky (2000), a década de 1950 foi marcada pela legitimação e orientação à industrialização. Frente à ideologia liberal, a defesa do desenvolvimento pela via da industrialização tinha, nesse pós-guerra, a inconveniência de se encontrar insuficientemente instrumentalizada, do ponto de vista analítico. Nesse período, a CEPAL se focou na orientação política, pois a ação do Estado, em apoio ao processo de desenvolvimento, aparece no pensamento da CEPAL, como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda, nas condições específicas da periferia subdesenvolvida.

O planejamento, por parte dos Estados, poderia conferir coerência e sistematicidade às proposições sugeridas pela CEPAL, a qual recomendou políticas econômicas, realizou missões de assistência técnica e auxiliou na problemática do desenvolvimento.

Os anos de 1960 para os governos latino americanos foram marcados pelas reformas necessárias para dinamizar o desenvolvimento, no intuito de analisar a dependência, a integração regional e a política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia.

Neste momento, a CEPAL se tornou um fórum de discussão de ideias críticas, no processo de desenvolvimento que estava em curso. As discussões giravam em

torno de três questões que demarcavam a divisão *político-ideológica*: a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar a maioria da população aos frutos da modernidade e do progresso técnico; a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas com a alteração de sua natureza; a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento.

A ideia de *dependência*<sup>4</sup>, comercial, financeira e tecnológica, esteve presente desde as origens da CEPAL, porém a expressão não tinha sido utilizada até então. Na década de 1960, as diferenças na utilização do conceito de dependência eram importantes, não só na função das análises realizadas nas interpretações, mas também no que dizia respeito ao significado *político-ideológico*. Na CEPAL, a *condição periférica* era interpretada como determinante de problemas a serem superados por políticas econômicas e sociais bem orquestradas, em nível nacional e internacional.

Pinto (1965) formulou sua tese sobre a Região marcada por uma *heterogeneidade estrutural*<sup>5</sup>. Essa tese continha muitas coincidências com as análises das interpretações dependentistas da CEPAL.

Sua constatação partia do princípio de que os frutos do progresso técnico tendiam a se concentrar, tanto no que se refere à distribuição da renda entre classes, quanto no que diz respeito à distribuição entre setores e entre regiões, dentro de um mesmo país. (PINTO, 1965). Posteriormente, ele refinou essa análise com o argumento de que o processo de crescimento na América Latina tinha tendências a reproduzir, de forma renovada, a velha heterogeneidade estrutural do período *agrário-exportador* (PINTO, 1970). Assim como, para os dependentistas, a industrialização não havia eliminado a dependência, mas apenas alterado sua forma; a industrialização não eliminaria a heterogeneidade estrutural. Em nenhuma das interpretações, o subdesenvolvimento aparece como um processo que pudesse se perpetuar, apesar do crescimento econômico.

---

<sup>4</sup> O Termo *dependência* foi utilizado por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, em sua obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1969) para explicar que o subdesenvolvimento estava, não só, vinculado às barreiras, impasses e impossibilidades do desenvolvimento, mas também se tratavam de questões políticas e sociais e não somente econômicas.

<sup>5</sup> O conceito de heterogeneidade estrutural foi desenvolvido pela CEPAL, para explicar porque as economias em desenvolvimento mostram níveis extremamente elevados de subemprego e de assimetrias na produtividade do trabalho, tanto entre setores, como no interior dos mesmos.

Os teóricos da CEPAL perceberam que o processo de industrialização apresentava poucos sinais de mudanças estruturais, para a saída da dependência externa e a chegada ao desenvolvimento.

O debate ocorrido na década seguinte, 1970, de acordo com Bielschowsky (2000), foi estimulado a partir de quatro influências, que giraram em torno de como recuperar a economia da região, alcançar a redistribuição da renda e um crescimento social mais homogêneo e justo. A primeira foi à recuperação econômica da região durante o *auge* mundial de 1965-1973, a qual levou ao reconhecimento de que a reforma agrária e a redistribuição da renda constituiriam a base de um crescimento socialmente mais homogêneo e justo, porém não do único estilo de crescimento viável. A segunda foi a de que as Nações Unidas promoviam um intenso debate internacional em torno desses mesmos temas. A terceira se constitui de fortes críticas dos intelectuais da CEPAL quanto à forma metodológica dos debates. A quarta foi a crise internacional de 1973/1974 e a intensificação posterior do endividamento, em que reforçaram a ênfase na necessidade de reorientar a *modalidade* ou *estilo* de industrialização.

O caminho escolhido para o desenvolvimento se tornava intenso e a tese da heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto ajudava a abrir espaço para as reflexões. Se a industrialização não havia abolido as diferenças, pelo ao contrário, havia apenas mudado seu formato e ampliado sua visibilidade, por que o crescimento futuro não continuaria a reforçar o processo histórico em curso? Mais ainda: nesse dinamismo, a concentração da renda não estaria desempenhando um papel funcional?

Um estilo de crescimento *perverso*, assim Tavares e Serra (1971) explicam a experiência brasileira. Reconhecem que as economias latino-americanas podem ser dinâmicas, apesar de conterem graves injustiças sociais. Contudo, a conclusão geral pode ser considerada uma das peças inaugurais da nova linha analítica da CEPAL sobre *estilos*:

No Caso Brasileiro, em particular, apesar de que a economia se desenvolva de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estratos econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas com consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Neste sentido, poder-se-ia dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro se desenvolve de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de

grande privação econômica, e isso, em grande medida, por causa do dinamismo do sistema, ou ainda, do tipo de dinamismo que o anima. (TAVARES, 1971 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 593).

O tipo de dinamismo referido seria a concentração de renda que reajustava a estrutura da demanda na direção da estrutura produtiva existente e ampliava o consumo das classes médias e altas, bem como o excedente para financiar a acumulação. Tratava-se de um estilo de crescimento *maligno*, apelidado pelos autores como o pretense milagre brasileiro, exibido pela ditadura de então, com base nas aceleradas taxas de crescimento da época.

As análises da CEPAL, sobre os caminhos assumidos pelas economias latinas, demonstram as dificuldades em superarem as suas condições históricas. E assim, desenha-se o importante papel da Comissão nas proposições e caminhos sugeridos para a economia dos países membros.

No documento *Estudio Económico*, de 1975, à crise de 1973-74 é reconhecida pela CEPAL como uma nova fase de dificuldades externas para os países latinos. Foi o momento da internacionalização das economias, também compreendido como o período do aumento de importação e do endividamento. Em toda a segunda metade da década de 1970, os diagnósticos sobre as tendências e as propostas políticas da CEPAL convergem para a proposição de reforçar a industrialização e as exportações, como mecanismo para enfrentar as dificuldades de inserção internacional. Essa década marca o fim dos acordos de Bretton Woods (1944-1971), especialmente positivo para os países desenvolvidos, porém deixa, como legado, o Fundo Monetário Internacional (FMI), para o infortúnio dos países *em desenvolvimento*.

É incontestável que a década de 1970 foi a mais dura, em que a dependência externa se acirrou, com um endividamento muito perigoso para os países e um baixo poder de exportação. Por outro lado, houve um esforço no desenvolvimento das estruturas produtivas, com estilos de crescimento diferenciados, na tentativa de viabilizar a homogeneidade social e fortalecer as exportações industriais.

Nos anos de 1980, os ajustes, conhecidos como *ajuste com crescimento*, foram marcados pelas crises cambiais em boa parte da América Latina. Com raras exceções, as elevações nas taxas de juros internacionais, resultantes da estratégia norte-americana para enfrentar seus desequilíbrios internos e externos, obrigaram as economias a profundos ajustes recessivos, à medida que escasseava o fluxo de

capitais para a região. Segundo Bielschowsky (2000), esses ajustes reforçavam a opção pelo ajuste recessivo e se multiplicavam as cláusulas de *condicionalidades* por parte do FMI e do Banco Mundial, nas negociações de financiamento da dívida.

O cenário dos anos de 1980 apresentava um crescente predomínio da ortodoxia liberal e delineava o meio ideológico internacional. Um poderoso ataque contra o Estado era disparado por parte do empresariado e dos sindicatos da América Latina, com o argumento de que eram sócios numa atitude especulativa que impedia o funcionamento eficiente do mercado e atrapalhava o desenvolvimento. (BIELSCHOWSKY, 2000).

A culpa dos males do endividamento seria de um Estado irresponsável e de um modelo de industrialização protecionista, incapaz de gerar exportações sem recessões e desvalorizações cambiais, por ser ineficiente e fechado ao progresso técnico. Nesse cenário, não havia espaço para os esforços na busca da homogeneização social.

A crise da década de 1980 deslocou, para um segundo plano, a produção desenvolvimentista e o esforço de resistência passou para outro patamar: o da oposição aos ajustes exigidos pelos bancos credores e pelo FMI. Diante das condições de inviabilidade e crescimento, o espaço e o interesse, pelas discussões de longo prazo, tornaram-se limitados. A prioridade passava às questões imediatas, ligadas à dívida, ao ajuste e à estabilização. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em 1985, os economistas Pedro Sáinz e o sociólogo Enzo Faletto (CEPAL, 1985) apresentam uma análise que até então não havia merecido crítica: a crescente subordinação do processo produtivo aos interesses do sistema financeiro.

Na medida em que as mudanças na esfera financeira eram levadas mais longe, o sistema produtivo ia perdendo parte considerável de seu poder econômico e político. Inaugurou-se assim um novo eixo de ordenamento das economias nacionais. Em um nível extremo, pode-se afirmar que os mecanismos de controle da economia nacional tenderam a reduzir-se, pois a composição de certas normas de funcionamento do sistema econômico internacional restringiu o âmbito e a capacidade de decisão autônoma dos grupos locais. Os grupos dominantes reorganizaram o sistema financeiro para facilitar a implantação de uma nova modalidade de dependência. Para assegurar sua participação no poder, foi necessário que alterassem seu centro de gravidade, que passou do sistema produtivo para o sistema financeiro. (CEPAL, 1985, p. 31).

A dívida externa dos países latinos e as dificuldades de retomarem o seu desenvolvimento econômico e social é confirmada pela insuficiente capacidade de

retomar a produção. Novos empréstimos são concedidos pelo FMI, para a formação de capital das empresas públicas e subsidiar o consumo.

Diante desses fatores, começam a aparecer ensaios feitos pela CEPAL, sobre o processo de crescimento em longo prazo que somente aconteceria na década de 1990. A principal novidade conceitual dos textos é o espaço que abre à reconsideração da estratégia de crescimento. Reconhecem-se as insuficiências no modelo industrializante do passado, o qual teria sido insuficientemente receptivo ao progresso técnico e frequentemente tolhido por atitudes especulativas das classes empresariais locais.

Novamente, revitaliza-se o debate sobre questões em longo prazo e é aberto o espaço para um novo posicionamento da CEPAL, nas discussões sobre produção técnica e distribuição da renda, bem como para a redefinição da estratégia de intervenção do Estado nos novos marcos regulatórios que, independentemente da vontade da CEPAL, começavam a ser introduzidos na América Latina.

Mais uma vez, a CEPAL reordenou sua reflexão em obediência aos fatos históricos. Sua mensagem organizadora foi à *transformação produtiva com equidade* e, sugestivamente, a nova abordagem seria denominada neoestruturalismo. Como se estruturou essa nova fase? O que pretende a transformação produtiva com equidade?

### **3.2.2 A Fase Neoestruturalista**

A fase *neoestruturalista* da CEPAL foi marcada pelas ondas neoliberais que varriam o mundo. Para a CEPAL, os anos de 1990 foram os tempos de *compromisso* entre admitir a conveniência de se ampliar as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. O *compromisso* permite que a análise e as proposições de políticas se enquadrem aos temas que a CEPAL privilegia, ou seja, o progresso técnico e a distribuição da renda e abre o diálogo à direita e esquerda do espectro teórico e ideológico internacional.

O que se observou na última década do século XX foi uma integração ou adequação das propostas da CEPAL aos movimentos ortodoxos, que os governos imprimiam às economias da América Latina. Apresentavam mais coordenação de movimentos que permitiam corrigir desvios vividos nas décadas anteriores. Assim, se o neoliberalismo pregava a economia de mercado sem freios, a CEPAL

incentivava projetos de desenvolvimento privados e recomendava que os governos facilitassem iniciativas no setor produtivo.

Fajnzylber (1990) desenvolve a proposta mais adequada a esses princípios. O que não significa que as propostas da CEPAL, ou as ideias de Fajnzylber sejam neoliberais, mas elas se adéquam, com resistência cada vez menor, ao neoliberalismo e já não se configuram como alternativa à ortodoxia do mercado, pregada pelo Consenso de Washington.

Nesse período o *neoestructuralismo* da CEPAL recupera a agenda de análise e de políticas de desenvolvimento e se adapta aos novos tempos de abertura e globalização. O documento, *Transformação produtiva com equidade*, de Fajnzylber (1990), inaugura a nova estratégia, na conquista de uma maior competitividade internacional *autêntica*, baseada na incorporação do progresso técnico ao processo produtivo. O caráter sistêmico da competitividade inclui toda a rede de vínculos, entre os agentes produtivos e a infraestrutura física e educacional. A formação de recursos humanos e as políticas tecnológicas ativas são a fórmula para a transformação produtiva e existe o entendimento que ocorra em longo prazo.

O *neoestructuralismo* avança no sentido de combinar regulações de curto prazo com políticas de desenvolvimento econômico, planejadas em longo prazo. Assim, as políticas de câmbio e juros são pensadas para dar mais autonomia nacional às políticas em longo prazo, que se diferenciariam profundamente das recomendações neoliberais. O que também ocorre com as propostas da Transformação Produtiva, quando apresentam a educação no centro do processo da transformação.

Denota-se que as políticas do monetarismo global não eram possíveis, principalmente em economias díspares como as da Região. Seria necessário *renovar* a tradição estruturalista, incorporada, de forma sistemática, por políticas econômicas, segundo French-Davis (1988, p. 39).

Aspectos de mucha importancia son los equilibrios macroeconómicos, la coordinación Del corto plazo con el largo plazo, la concertación entre los sectores públicos y privados, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía nacional. Esto es lo que puede denominarse 'neoestructuralismo'. Su rasgo más destacado es el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales Del neoliberalismo.



A característica marcante do *neoestruturalismo* são os equilíbrios coordenados, por meio dos setores públicos e privados; a construção de estruturas produtivas e de gestão, que envolvem a igualdade e a consideração de estratégias e políticas as quais facilitam a autonomia nacional. Essa combinação fortalece o Estado que permanece com poder junto às decisões políticas, em oposição às políticas dos neoliberais.

Nessa fase, De Bem (2003) explica que o Estado apresenta uma responsabilidade decisiva no desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas, nas institucionalidades para o desenvolvimento empresarial e na articulação da classe empresarial com o resto da sociedade, para assegurar um consenso democrático.

As mudanças de rumos da Comissão, diante das transformações do contexto mundial, são destacadas por Bielschowsky (2000, p. 63-64), que se refere a esse período da seguinte forma:

A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não se colocou contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazo. O ‘neo-estruturalismo’ cepalino recupera a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. Avalia que no passado houve, em muitos países, demasiada complacência com a inflação e que os novos tempos exigem alterações na forma de intervenção do Estado na economia, buscando-se ampliar sua eficiência. São tempos de ‘compromisso’ entre a admissão da conveniência de que se ampliem as funções do mercado e a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. O ‘compromisso’ permite que a análise e as proposições de políticas voltem aos temas caros à CEPAL, ou seja, o progresso técnico e distribuição de renda, abrindo diálogo à direita e à esquerda do espectro retórico e ideológico internacional.

Aqui fica clara a proposta da Transformação Produtiva com Equidade (TPE) de Fajnzylber (1990) que foi acolhida e impulsionada a se posicionar frente ao processo de reformas, que provavelmente aconteceriam na América Latina, bem como propunha uma mensagem atinente à nova forma de atuação do Estado.

Sem dúvida, de acordo com Bielschowsky (2000), a dimensão mais difícil de tratamento na tese da TPE são as relações entre crescimento, emprego e equidade. Um tema que desafia a CEPAL, pois desde 1992 a Comissão realiza, de forma permanente, o acompanhamento dos indicadores sociais da Região. No texto

*Fortalecer el desarrollo*, (CEPAL 1996), reconhece-se que avançar para a equidade, é necessário que ocorra simultaneamente o aumento de produtividade e o aumento de salário, bem como se atinja a necessidade de acelerar o crescimento para além do que acontecia.

Essa discussão continua no próximo capítulo, em que são apresentados os documentos da CEPAL, elaborados juntamente com a UNESCO, os quais desenham uma das estratégias da Comissão, diante dos novos rumos da economia global. Esses documentos registram ainda a forte presença das agências financiadoras da crise dos anos de 1980, pela qual passavam os países latinos. A proposta é a transformação produtiva, mas com equidade. São aprofundadas as categorias elencadas nos documentos que serviram de base para as análises dessa pesquisa.

#### 4 A EDUCAÇÃO COMO EIXO DA TRANSFORMAÇÃO COM EQUIDADE: AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL PARA OS ANOS 1990

Como mencionado anteriormente, uma das questões que levaram à realização dessa pesquisa, foi o caminho trilhado pela CEPAL que aponta a educação como fator desencadeador do progresso técnico e da competitividade. Compreender a dinâmica histórica da América Latina e Caribe e a identidade que se constituiu no interior de cada Estado membro, pautadas nos fundamentos teóricos da CEPAL, torna-se essencial para a construção das análises desse estudo. Imersos nas problemáticas estruturais da Região, os teóricos da Comissão não externalizavam seu olhar para a educação como um importante fator para o desenvolvimento. Por quê?

O olhar sociológico de Echavarría<sup>1</sup> ajuda a compreender alguns elementos da problemática estrutural que a América Latina carrega como herança e auxilia no entendimento da questão apontada.

Echavarría (1963), sociólogo espanhol, radicado no México no período da Guerra Civil Espanhola, ingressou na CEPAL em 1952. No ano de 1963, publicou uma pesquisa na Comissão sobre algumas *Considerações Sociológicas sobre o Desenvolvimento Econômico da América Latina*. Seus escritos compõem o rol dos documentos da CEPAL da década de 1960. O autor traz uma discussão que apresenta um diagnóstico imprescindível para compreender a atual situação da América, no bojo de sua etapa de desenvolvimento econômico. Destaca duas notas essenciais da história que gravitam até o momento.

A primeira é que a América Latina se constituiu como um fragmento, há séculos, mesmo que marginal, da chamada cultura ocidental, na qual, aliás, ela não teve uma atuação passiva. É fato que ela foi o produto de um gigantesco processo de transculturação, que por suas dimensões, mantém-se até nossos dias. E por outro lado, ela foi precoce em seus centros vitais e tornou-se ocidental desde cedo. A segunda nota de Echavarría (1963) é a grande significação que teve, para a história da América Latina, a *constelação externa*, com consequências adversas em mais de uma ocasião, ou seja, as etapas da história da América coincidem com os

---

<sup>1</sup> Bielschowsky (2000) apresenta dois trabalhos de José Echevarria, para melhor compreender as estruturas sociais da América Latina.

momentos definidos da história europeia, tais como, o iluminismo, a Revolução Francesa e as ambições napoleônicas, dos quais sofria fortes influências.

Em sua análise Echevarría (1963) infere sobre o dualismo estrutural, o qual considera importante para a análise da constituição da estrutura econômica e os reflexos na sociedade.

A estrutura da sociedade latino-americana se constituiria, na realidade, pela coexistência de duas sociedades distintas, coetâneas, mas não contemporâneas: a moderna e a tradicional, a 'Progressista' e a 'Arcaica'. A distinção entre estas duas zonas humanas – compartimentos estanques, na maioria das vezes, ou que se influenciam reciprocamente, em outras – explicaria, por si só, o drama sociológico da região. (CEPAL, 1963 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 428).

A ideia do dualismo foi muito precisa no campo econômico, porém foi sociologicamente imprecisa, no caso de se considerar a imagem ideal dos países sociologicamente mais avançados. Esses se caracterizavam por não oferecerem, em todos os aspectos sociais, rupturas bruscas, mas sim diferenciações contínuas. Em referência à América Latina, mesmo com suas características peculiares, em um grande número de países, o dualismo é atenuado e dissolvido pela dispersão generalizada das aspirações modernas em todas as suas regiões. Evidencia-se o quão díspar são as classes sociais na América, envolta em grandes diferenças culturais e econômicas.

Algumas transformações ocorriam na América Latina, como o resultado de um tríplice processo de mudança sustentado por movimentos que parte coincidem e parte são independentes. O primeiro é a sua *transformação econômica* que, no período de 1929 a 1959, teve seu desenvolvimento mais rápido que o aumento da sua população.

O segundo é a conclusão da *integração nacional* da maioria dos países, em que se entende que uma proporção considerável de cidadãos de um país seja capaz de participar, de alguma forma, de suas atividades coletivas, e comungar valores e aspirações comuns, mesmo que minimamente. Alguns, por razões do volume de imigrantes, outros em razão de suas parcelas de populações indígenas originárias que resistiram ao processo de transculturação. Esse foi um importante movimento na busca de uma identidade nacional, mas que rebatia nas diferenças culturais e econômicas dos diversos grupos que compunham os estados.

O terceiro processo de transformação da América Latina foi o de sua própria integração supranacional. Echevarría (1963) apresenta a relativa heterogeneidade histórico-cultural dos dois grandes fragmentos: um lusitano e outro hispânico. Em períodos mais antigos, existiram algumas tentativas de integração, a exemplo do ideal presente em alguns líderes hispânicos, tal como Bolívar. Após a Segunda Guerra Mundial, as aspirações às integrações correspondiam às exigências da conjuntura econômica.

Nesse cenário latino, Echevarría (1959) conduz a outras importantes reflexões. Aponta que toda estrutura social costuma apresentar, em seus lugares mais variados, o vestígio e a influência de um determinado protótipo social. Na América Latina, a estrutura social mostrou, em todos os seus recônditos, a capacidade modeladora de uma instituição fundamental: a fazenda. Toda a história econômica, social e política da América Latina é, em boa parte, a história da consolidação e das transformações dessa unidade econômico-social. Na economia, ela divide sua importância com os campos de mineração e centros mercantis de exportação. No campo político e cultural, ela precisa contar com a ação do estado e da igreja, assim como, aceitar ou suportar a irradiação da fundação urbana.

Ao visitar as estruturas sociais dos países latinos, identificam-se as características similares na constituição das classes dominantes. Essas são grandes proprietárias de terras, com uma economia extrativista e, mais tarde, voltam-se para atividades mais urbanizadas. Quais as classes que constituem esses países nesta década de 1960? Em que lugar está às classes alicerçadas no fundamento da conscientização? O fundamento da conscientização era a preocupação do sociólogo Echavarría, em que as lutas de classes e reflexões políticas, no cenário latino, se encontravam em constante ebulição. Diante da diversidade de grupos sociais e interesses diversos, buscava-se encontrar um ponto de equilíbrio entre os interesses das classes dominadas, diante da força política e econômica das classes oligárquicas/dominantes desses países.

Echavarría (1958 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 444) permanece com suas interrogações:

Na América Latina de hoje, onde estão os grupos de homens capazes de levar a bom termo o intenso processo de transformação que vem sacudindo seu corpo? Em que classes buscar apoio: na classe política surgida no sistema da fazenda, e que governou, não sem alguns êxitos, um longo trecho de sua história? Na nova classe burguesa, nascida da exportação e

da indústria? Na novíssima classe proletária, com escassas experiências de comando e que mal chegou a se organizar.

Em busca de respostas, Echavarría (1958 apud BIELSCHOWSKY, 2000) questiona porque, a todo o momento, fala-se e se escreve sobre o desenvolvimento econômico, a ponto de incluí-lo, com seu caráter *necessário*, como uma tendência universal dentro do processo *civilizador* que, junto com o *social* e o *cultural*, integram os componentes da história da América Latina. O desenvolvimento econômico foi definido com precisão, como uma tendência derivada dos efeitos que fluem do *poder* técnico e do *saber* científico. No entanto, o que fazer e como fazer com essa definição? E as camadas sociais que não alcançarem esse *poder* e esse *saber*?

A preocupação de Prebisch (1963), mentor da busca do desenvolvimento, centrava-se, por outro lado, na crise da ordem das coisas. Quais? Era uma matemática simples. Em 1900, a população aumentou em 1.100.000 habitantes e, em 1960, quase seis vezes mais, ou seja, 6.400.000. Com base nestes dados seria possível estimar que, aproximadamente metade da população possuía uma renda média de 120 dólares por ano. Esse conjunto social representava, apenas, um quinto do consumo da América Latina, o qual convivia com os mais altos índices de subalimentação, roupas precárias, moradia ainda pior, enfermidades, analfabetismo e, ainda, com as mais elevadas taxas de reprodução. (BIELSCHOWSKY, 2000)

Era essa a chave do problema, que de certa forma, Echevarria (1958 apud BIELSCHOWSKY, 2000) indicava e os Estados precisavam concentrar primordialmente seus esforços nessa questão. A ideia de que o desenvolvimento acontece espontaneamente sem um esforço racional e deliberado para ser conseguido provou ser uma grande ilusão, tanto para a América Latina, quanto para o resto da periferia mundial.

A estrutura social que prevalece na América Latina, cria sérios obstáculos ao progresso técnico e, por conseguinte, ao desenvolvimento econômico e social. Desse fato, Prebisch (1963 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 454) aponta três principais manifestações:

a) essa estrutura entorpece consideravelmente a mobilidade social, isto é, o surgimento e ascensão dos elementos dinâmicos da sociedade, dos homens com iniciativa e ímpeto, capazes de assumir riscos e responsabilidades, tanto na técnica e na economia quanto nos outros aspectos da vida; b) a estrutura social caracteriza-se em grande medida, pelo privilégio na distribuição da riqueza e, por conseguinte, da renda; o privilegio reduz ou elimina o incentivo à atividade econômica, em detrimento

da utilização eficaz dos homens, da terra e das máquinas; c) esse privilégio distributivo não se traduz num ritmo intenso de acumulação de capital, mas em modalidades exageradas de consumo nas camadas superiores da sociedade, contraste com a vida precária das massas populares.

O que se evidenciava era um contraste social impressionante. Nesse cenário, uma alternativa seria implementar uma política de austeridade que abarcasse, sobretudo o grupo social, ao qual pertenciam os 50% da população. Esse grupo apresentava apenas dois décimos do consumo e somado ao aporte de recursos internacionais, possibilitariam aumentar o acúmulo de capital e, com isso, redistribuir a renda, bem como chegar às camadas inferiores do conjunto social.

Contudo, a busca para intensificar o desenvolvimento, não dependia apenas da maior acumulação de capital, pois outro ponto de estrangulamento, mais renitente para o desenvolvimento, era a produção agrícola. Ela conjugava fortes elementos: o regime de posse de terras, que dificultava a assimilação das técnicas, a ação deficiente do Estado e a precariedade dos investimentos. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Diante de uma possível solução para esses problemas, que reforçavam o estrangulamento, a difícil questão a ser resolvida era a grande distância entre a renda média rural e a urbana. Outras questões também densas, sobre o crescimento urbano e as consequências das migrações do campo para as grandes cidades, não foram respondidas e não conseguiram ser examinadas com profundidade.

O que se observa era a precariedade das ações do Estado frente às exigências do desenvolvimento econômico, especialmente as voltadas para a pesquisa agrícola, à disseminação de seus resultados, à educação básica e a técnica das massas camponesas. Essas tarefas não puderam ser realizadas pela simples iniciativa individual, era necessária uma forte participação dos Estados, que infelizmente não priorizaram investimentos para alavancar as aprendizagens necessárias, e, em outra parte, não possuíam recursos necessários para alavancar certos segmentos econômicos, na busca dos objetivos desenvolvimentistas. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Esses elementos auxiliam, de maneira fundamental, as perguntas sobre a aparente *ausência* da CEPAL nas discussões sobre a educação. Seu foco estava voltado para as questões estruturais e técnicas.

Destaco que os documentos da CEPAL analisados representam os principais textos publicados a partir do ano de 1990, os quais apontam recomendações para

as políticas educacionais. Percebo que, de maneira direta ou indireta, fazem referência à importância da formação de recursos humanos, como uma estratégia necessária, para os países da América Latina e do Caribe alcançarem um nível de competitividade, capaz de colocá-los numa posição de maior envergadura na economia mundial.

Analiso na seção seguinte, o documento da CEPAL de 1992, em que destaco o contexto, suas principais estratégias e categorias que serviram de elementos de análise, frente aos documentos dos governos do estado do Rio Grande do Sul, a fim de possibilitar o estudo sobre a presença do ideário da CEPAL nas políticas do Rio Grande do Sul.

#### 4.1 O NOVO IDEÁRIO DA CEPAL

Apresento o documento da CEPAL, conforme as orientações metodológicas explicitadas na introdução e examino as dimensões propostas por Cellard: o *contexto*, o *autor*, *autenticidade*, *natureza do texto* e *conceito-chaves*. O contexto dos anos de 1990 e a posição da CEPAL, diante das transformações ocorridas no cenário internacional de políticas neoliberais e relações econômicas globais, foram apresentados no capítulo anterior. Assim como as demais dimensões, o *autor* do texto é formado pelo o corpo técnico da CEPAL e da UNESCO. A *autenticidade* e confiabilidade são da procedência do documento que já foi apresentada. A *natureza do texto* trata dos documentos públicos de cunho político e os *conceitos-chave*.

Quais os objetivos e estratégias presentes no documento *Educação e Conhecimento: Eixo da transformação produtiva com equidade* (1992)<sup>2</sup>, voltados para as ações dos governos da América Latina, no que se refere à Educação?

Examino então, as principais proposições da CEPAL/UNESCO para a América Latina e Caribe, presentes no documento de 1992 (1995).

---

<sup>2</sup> O Documento “Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade” de 1992, foi elaborado pela CEPAL em parceria com a UNESCO. Neste estudo vamos nos referir apenas à CEPAL, pois ela constitui o foco de nossa análise. O documento o qual utilizei para este estudo fora o publicado pelo IPEA em 1995, que será a referência.



#### 4.1.1 Educação e Conhecimento: Eixo da transformação Produtiva com Equidade

A CEPAL no ano de 1990 publicou um estudo intitulado *Transformação Produtiva com Equidade: a Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos Anos Noventa*, coordenado por Fernando Fajnzylber (1990)<sup>3</sup>. Trata-se de um documento singular para a Comissão, pelo seu foco parcial em questões macroeconômicas, embora em parte genérico nas suas proposições políticas. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Fajnzylber (1990) diagnostica o retrocesso regional da grande maioria das economias nacionais latino-americanas e do Caribe e destaca seu baixo desempenho quando comparado ao período do imediato pós-guerra até a primeira crise do petróleo, nos anos de 1970. A base empírica utilizada para as análises, não deixa margem a dúvidas: o produto real per capita regional, ao final de 1989, retrocedeu ao registrado 13 anos antes e até mais, no caso de algumas economias. Portanto, no momento de realização desse estudo, os países da região iniciavam a década de 1990 com “o peso da inércia recessiva dos anos 1980, com o passivo representado pelas suas dívidas externas e com a presença de uma inadequação fundamental entre as estruturas da demanda internacional e a composição das exportações latino-americanas e caribenhas”. (BIELSCHOWSKY, 1990, p. 889).

Perante esse quadro, apontavam-se como desafios dos anos 1990, o encontro dos caminhos perdidos do desenvolvimento (crescimento sustentável) e o fortalecimento da democracia. Atualmente, o desenvolvimento econômico não carrega somente as teses funcionalistas econômicas, mas também se apresenta incorporado por questões concretas, ligadas a um processo político e sujeitas às críticas sociais de uma sociedade democratizada.

No ano de 1992, a CEPAL juntamente com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) organizaram o documento, *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*, o qual servirá como um balizador das propostas para a Educação na América Latina e Caribe, na promoção do progresso técnico com equidade. Esse é o primeiro documento da CEPAL/UNESCO, o qual passo a analisar.

---

<sup>3</sup> O documento faz parte das publicações da CEPAL, porém utilizo o nome do autor para referir o tema.

#### 4.2 ANÁLISE PRELIMINAR DO DOCUMENTO EDUCAÇÃO E CONHECIMENTO: EIXO DE TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA – CEPAL/UNESCO 1992

O documento Educação e Conhecimento: Eixo de transformação produtiva com equidade, de 1992, apresenta alguns contornos para a ação política e institucional, com vínculos sistêmicos, junto à educação, ao conhecimento e ao desenvolvimento, para os países da América Latina. A obra é composta de seis (6) partes, a primeira, composta pelos capítulos I; a segunda pelos capítulos II, III, IV; a terceira, pelo capítulo V; a quarta composta pelo capítulo VI; a quinta, pelo capítulo VII, e a sexta parte composta pelos Anexos I, II, III.

Na primeira parte, é destacado o Contexto Latino-Americano em que analisa de forma breve, o padrão de desenvolvimento vigente na América Latina no pós-guerra, a dura lição apreendida na década de 1980, os desafios da democratização nos anos 1990, bem como a proposta apresentada para a *Transformação produtiva com equidade*.

Sobressaem os desafios internos, tais como: aprofundar e consolidar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação, ou seja, a *moderna cidadania*. Os desafios externos seriam: compatibilizar acesso aos bens e serviços disponíveis no mundo moderno e gerar meios que permitam, efetivamente, a *competitividade internacional*.

Nesse momento, evidenciam-se os principais desafios para os países latino-americanos e caribenhos.

O primeiro capítulo (I), *O Desenvolvimento Latino-Americano e a Proposta de Transformação Produtiva com Equidade*, destaca o padrão de desenvolvimento econômico da América Latina, no pós-guerra e o esgotamento no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Neste período, nenhum país conseguiu simultaneamente, um elevado dinamismo econômico e níveis mínimos de equidade.

No plano econômico, os países da região se alinharam para garantir o serviço da dívida externa e demonstraram interesse na participação do mercado internacional. Por outro lado, inversamente do que ocorre quando a competitividade internacional está baseada na incorporação do progresso técnico e na elevação da produtividade e das remunerações, o que chamam de *competitividade autêntica*; a abertura comercial dos países da região foi acompanhada por redução das

remunerações das camadas sociais mais modestas, o que convencionaram chamar de *competitividade espúria*.

O documento expõe o problema histórico da pobreza, a qual se agravou nos anos de 1980. Com aumento da exclusão social mantinham as tendências e expansão dos serviços sociais, mas com deterioração da qualidade exatamente o que ocorreu com a educação.

O processo de democratização proposto para os anos 1990 teria a tarefa de compatibilizar a ordem pública, o respeito aos direitos humanos e a redução da distância entre realidades e aspirações. Para que isso ocorresse, deveria promover uma transformação produtiva que favorecesse a inserção externa, viabilizasse a equidade e, por esse caminho, propiciasse maior integração social.

Para que os países pudessem alcançar a inserção internacional e a democratização, precisariam aprimorar sua capacidade técnica e melhorar sua representatividade, por meio do aprimoramento das técnicas políticas. Deveriam acompanhar-se de maior representatividade das correntes partidárias e sindicais e atender as demandas sociais. A técnica e a representatividade deveriam andar juntas.

A inserção internacional gera demandas de organização das empresas, das relações trabalhistas, dos vínculos entre setores públicos e privados, da descentralização regional, da conservação do meio ambiente e da estratégia educacional. Deve-se fazer frente as mudanças que ocorrem, de forma vertiginosa, nas empresas, setores e nações que encaram os desafios da competição internacional. [...]. A tarefa essencial da democratização não é apenas atender a essas demandas, mas também induzi-las, canalizá-las de forma a evitar seus efeitos potencialmente destrutivos [...] a inserção internacional propõe novos desafios à democracia e esta, por sua vez, enseja a intensificação da demanda por justiça social. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 29).

Para os países latinos os desafios do contexto internacional estavam balizados na busca de respostas de seus sistemas educacionais e de produção de conhecimento. O primeiro desafio apontado foi à competitividade, baseada na incorporação do progresso técnico, em um mundo em que a revolução científica e tecnológica esta interligada a insumos, produtos, processo com inovações organizacionais e gerenciais voltados para a globalização progressiva dos mercados, em que a inovação é o elemento chave para as vantagens competitivas.

O segundo desafio apontado é o novo paradigma de organização e gestão empresarial, a qual afeta todos os aspectos do sistema produtivo, pois supõe novos

conceitos de eficiência na organização da produção que dependem de algumas características fundamentais: a flexibilidade, a rapidez, melhoria na qualidade da produção, a confiabilidade e aumento da competência de operários e empregados.

O terceiro desafio é a heterogeneidade e o protecionismo de mercado de tecnologias. Muito embora a transferência de tecnologias para países em desenvolvimento sofram com protecionismo nesse campo, as alianças entre empresas nacionais e internacionais se convertem em um canal importante de transferência de tecnologias.

O quarto desafio trata do *paradoxo da produtividade*, o qual está vinculado ao progresso técnico, a proteção do meio ambiente e a competitividade internacional. Este paradoxo está presente nas discussões da CEPAL desde suas primeiras análises sobre o desenvolvimento da Região.

Diante destes desafios, vem a proposta da Comissão para os governos e a opinião pública dos países latinos, trata-se de algumas considerações.

Em primeiro lugar sugere-se uma mobilização interna, a qual seria indispensável e urgente, a fim de promover novos consensos nacionais, internamente, por meio de recursos, que viabilizem as metas de transformação produtiva e de equidade, e por intermédio da cooperação e integração regional. Em segundo lugar, a competitividade, a qual elevaria o nível de vida, baseada no aumento da produtividade e na incorporação e difusão do progresso técnico. Como é sistêmica requer um grau adequado de coesão social e equidade que, por sua vez, leva a homogeneização, difusão e convergência de aspirações ao acesso de bens e serviços modernos. Esse fator não se sustenta, caso não ocorra uma competitividade autêntica.

Em terceiro lugar, caberá ao Estado se readequar e apoiar a base empresarial anterior, para que exerça suas responsabilidades no âmbito produtivo; promover a geração de níveis internacionais de competitividade e, ao mesmo tempo, procurar estabelecer maior grau de igualdade entre os cidadãos. Em quarto lugar, o êxito dessa transformação pretendida, depende da evolução do cenário internacional, sobretudo, das relações comerciais, acesso às tecnologias e a mobilização de recursos financeiros.

Essas são as proposições sugeridas, juntamente com os desafios dos países para alcançar a Transformação Produtiva com equidade.

A segunda parte do documento apresenta o *Ponto de Partida* e é composta pelos capítulos II, III, IV, em que a Educação está centralizada no debate.

O segundo (II) capítulo, *Educação e Recursos Humanos na América Latina e Caribe: Tendências recentes destaca* o Sistema Educacional Formal latino-americano e caribenho, no período do pós-guerra até os anos de 1990. Apresenta a evolução do sistema educacional e a preocupação dos países membros, frente às dificuldades para equacionar os déficits. Explica que houve no período após a Segunda Guerra Mundial até os anos de 1980, uma acelerada expansão de cobertura no sistema educacional e contemplou a faixa etária dos seis aos onze anos, em que educação básica era obrigatória e gratuita para todos os países da região. Contudo, foi à educação pós-secundária e superior que mais cresceu, enquanto a taxa de escolarização bruta quase duplicou no ensino básico e no grau médio, ela praticamente quadruplicou, no superior nas idades compreendidas entre os 18 aos 23 anos. O percentual multiplicou-se por seis e passou de 3% em 1960, para mais de 18% em 1990. Todavia, esta expansão não foi uniforme em toda a Região.

A qualidade da formação também é destacada no capítulo II, essa se revelou uma preocupação com o investimento em espaços físicos e a tendência em substituir conteúdos de relevância e qualidade, que foi sugerida por um vago discurso moralista. Propõe ir além da transmissão de destrezas e habilidades, uma vez que era necessário formar os alunos, nos valores próprios para a cidadania. A ausência de valores, como responsabilidade social, solidariedade, tolerância e participação, mutila o esforço educacional.

Acrescento como importantes elementos, a esses pontos, as deficiências na formação das habilidades básicas, nos níveis de ensino básico, a deterioração da educação nos níveis técnicos e profissionalizantes, o currículo obsoleto do ensino médio, em que eram ofertadas aprendizagens cada vez mais afastadas das necessidades da sociedade moderna. Outro aspecto consiste na educação como canal de mobilidade social. Na América Latina, a evolução da educação proporcionou mobilidade social, apoiada na expansão dos empregos e gastos públicos, cuja fragilidade ficou evidente nos anos 1980.

Neste sentido, fica evidenciado que os modelos de desenvolvimento econômico na América Latina se sustentaram em fatores que não consideravam a incorporação do progresso técnico à produção, nem a distribuição equitativa dos

frutos do crescimento, onde a educação desempenhava papel meramente marginal. Desta forma, percebe-se que, mesmo com propostas alicerçadas pelos teóricos da Comissão, muitos países, em detrimento de suas condições técnicas, econômicas e/ou políticas, não implementaram mudanças tecnológicas em sua áreas de produção.

O documento realça várias ações, direcionadas para a formação dos sujeitos que vivem nas áreas rurais, a educação para as mulheres, para jovens e adultos e a capacitação das empresas voltadas para a exportação. Porém, a capacidade de formação de recursos humanos continua precária e insuficiente, para enfrentar os novos desafios da inserção internacional, mesmo com todos os esforços realizados. Desde os anos de 1950 e seguintes, desenvolveram sistemas nacionais de educação, treinamento, pesquisa científica e tecnológica.

É visível a preocupação da CEPAL e de seus países Membros, a partir dos resultados apresentados pela Declaração de Quito em 1991. Trata-se da quarta reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (PPE) para a América Latina e Caribe, do qual fizeram parte os ministros de educação de todos os países da Região. A reunião foi convocada pela UNESCO e revelou o alto grau de consciência, sobre o esgotamento das estratégias tradicionais e o forte consenso sobre as principais linhas de transformação, as quais deveriam orientar as ações do setor educacional.

A Declaração de Quito reconhece explicitamente que:

[...] estamos num momento de enorme transcendência histórica, definido pela necessidade de se iniciar uma nova etapa de desenvolvimento educacional que responda aos desafios da transformação da produção, equidade social e democratização política. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.114).

Baseados nessa premissa os ministros declaram:

[...] a educação deve ser objeto de grandes consensos nacionais que garantam o compromisso de toda a sociedade para com a formação das futuras gerações e continuidades de políticas e programas colocadas em ações pela conquista de objetivos. [...] é preciso transformar profundamente a gestão educacional tradicional, para articular efetivamente a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, rompendo o isolamento das ações educacionais. [...] para garantir o princípio segundo o qual educação é responsabilidade de todos, é preciso desenvolver mecanismos de conciliação entre os diferentes setores da administração

pública, organizações não governamentais, empresas privadas, meios de comunicação, igrejas, organismos sindicais e comunitários, famílias. [...] as transformações na gestão e o compromisso de todos os atores intervenientes são condições necessárias, mas não suficientes para a nova estratégia educacional, razão pela qual devem ser complementados por modificações nas práticas pedagógicas e na pertinência dos conteúdos do ensino. [...] a comunidade internacional, em compromissos recentemente assumidos durante a Conferência Mundial sobre Educação para Todos e a Cúpula Mundial da Infância, colocou em relevo a importância de se investir nas pessoas como garantia de desenvolvimento, paz e compreensão entre os povos e deve, conseqüentemente, traduzir esse compromisso em apoios concretos aos programas educacionais que os países da região estejam promovendo, de forma individual ou coletiva. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 114-115).

Neste momento, a educação passa a ser um compromisso de todos, não apenas das instituições públicas; abre-se espaço para empresas privadas e demais segmentos, em que todos participam de alguma forma, para alavancar os princípios propostos nesse novo contexto mundial; e procura alcançar os índices de desenvolvimento, equidade e inserção no mercado internacional.

O terceiro (III) capítulo apresenta *O Debate Internacional sobre Educação e Formação de Recursos Humanos*. Destaca que a “formação de recursos humanos é o tema no qual se centralizam os debates sobre a reorganização industrial e a competitividade nos países industrializados”. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 119).

Sinaliza que a formação profissional e a capacitação de jovens, nos países desenvolvidos, organizam-se em uma gama de modalidades, e combinam educação integral com treinamento nas empresas. No tocante à capacitação, são aplicados diversos modelos utilizados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Percebe-se uma das grandes diferenças, no sentido de que não há distinção clara entre educação obrigatória e instrução e treinamento *pós-obrigatórios*. As empresas que tratam da educação procuram abarcar capacitações, que visam aperfeiçoar habilidades voltadas para atender, as novas tecnologias ou problemas surgidos na profissão, portanto atenta-se para questões pontuais e de curto prazo. Nesse cenário, na maioria dos países desenvolvidos, desponta um amplo mercado para empresas de serviços de treinamento.

Assim fica muito evidente a força mercantil neste segmento, quando se observa a aproximação da educação da economia e o próprio sistema educacional criado pelas empresas. “Embora não substitua os critérios de ordem social e política tradicionalmente associados à educação, a preocupação com seus efeitos

econômicos modifica-lhe sensivelmente a percepção e uso”. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 127).

O documento infere que a coexistência dos critérios sociais, políticos e econômicos parece gerar tensões que dificultam a adoção de estratégias educacionais nítidas e unívocas. Essas tensões se manifestam em três níveis paralelos: o dos objetivos, o dos instrumentos das políticas de formação de recursos humanos e o dos esquemas institucionais.

No nível dos objetivos, o documento destaca a tensão está entre a profissionalização, ou a extensão do ensino secundário. A função da educação, nas sociedades ocidentais, é preparar o cidadão para formar uma cultura comum, considerada necessária ao funcionamento da democracia. Contudo, as novas condições da globalização e competição internacional reforçam a função econômica da educação quando consideram a disponibilidade de recursos humanos e os mecanismos de formação como fator para a competitividade. Acreditam que a competitividade dos países depende da força de trabalho com formação geral e com habilidades específicas e aponta que o exercício da cidadania depende, por sua vez, tanto do acesso à cultura participativa comum, quanto da autonomia do acesso à informação e da capacidade de exercitar juízos críticos, neste sentido, a CEPAL conceitua o que denomina de Moderna Cidadania.

Quanto aos instrumentos, esses se centram em como privilegiar eficiência e equidade. Os casos analisados pela CEPAL demonstram que, para atingir os objetivos da competitividade e da cidadania:

[...] é necessário enfatizar simultaneamente a eficiência e a equidade dos sistemas educacionais. Equidade significa oportunidades iguais de acesso, tratamento e resultados. A Eficiência, por sua vez comporta duas vertentes: externa, em relação às necessidades do macro-sistema econômico e social, e interna, relacionada com as metas próprias do sistema educacional e o rendimento dos insumos utilizados. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 129).

Para certificar a eficiência interna do sistema e dos seus estabelecimentos, passou-se a utilizar métodos apropriados de avaliação de rendimento, o que incluiu normas e critérios de referências homogêneos. O debate contemporâneo depreende que é necessário evitar as normas comuns de avaliação para que não se convertam em mecanismos de exclusão e reforço de desigualdades.

Em nível institucional, o debate evidenciou a questão da descentralização ou a da integração? Reconhece-se que a autonomia da unidade educacional é



condição necessária para uma adaptação às múltiplas exigências, especialmente em contextos de crescente heterogeneidade étnica e social. O desafio, de acordo com o documento, é fomentar, ao mesmo tempo, a integração e a diferenciação do sistema educacional e impulsionar sua descentralização, mediante esquemas que lhe confirmem a coerência em nível nacional e distribuição equitativa de oportunidades e resultados. Obsevando a grande heterogeneidade cultural, política e econômica de cada País membro da Comissão.

A melhor fórmula encontrada, para superar essas tensões, foi à busca de instâncias de debates que permitissem a todos os atores participarem na formulação dos objetivos e na execução das atividades. Nesse momento, torna-se importante fazer uma ressalva e destacar a prática do Orçamento Participativo<sup>4</sup> do governo de Olívio Dutra, no Rio Grande do Sul.

Consideradas as naturais diferenças, entre as diversas realidades, é importante observar que, para a implementação e a avaliação das estratégias educacionais, são exigidas as continuidades e condições favoráveis.

A prioridade atualmente atribuída à educação constitui importante pré-condição para essas novas alianças, quais por sua vez poderão mudar a maneira pela qual cada um dos participantes define e orienta suas ações. Do ponto de vista dos empresários é de esperar-se maior interesse nos benefícios das políticas educacionais, base sobre a qual a capacitação específica para postos de trabalho funciona de forma eficiente. No concernente aos governos, cabe-lhes atribuir maior capacidade de decisão a instancias que transcendem os mandatos governamentais. Aos professores e atores internos do sistema cabe assumir maior grau de autonomia, participando das decisões e tornando-se publicamente responsáveis por seus resultados. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.134).

Essas ideias presentes no debate internacional indicam que as estratégias educacionais se concebem, como *políticas educacionais* permanentes, ou pelo menos duradouras e fundamentadas em amplos acordos em vez de *políticas governamentais* e, em princípio, conjunturais.

O quarto capítulo (IV) do documento traz como título *Tecnologia, Educação e Desenvolvimento* e aborda os conceitos de crescimento e desenvolvimento, a partir das principais contribuições da teoria neoclássica tradicional. Desenvolveram-se, na teoria econômica, modelos que, por um lado, demonstram o interesse despertado

---

<sup>4</sup> O Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos de participação da comunidade. Foi criado e praticado no governo do Olívio Dutra, que veremos a seguir.

pelo tema da educação e progresso técnico e por outro, apontam importantes contribuições para a avaliação da produção do conhecimento, dirigido para o crescimento e o bem estar da população, em longo prazo.

Nos anos de 1980, os modelos de crescimento desenvolvidos não apresentavam uma concepção teórica homogênea, mas tinham em comum, fontes endógenas para crescimento sustentado e propunham a incorporação do modelo do investimento em capital humano, do aprendizado pela prática e das economias externas. A geração e acumulação endógenas de conhecimentos implicam em custos e benefícios sociais e privados.

Para os teóricos neoclássicos:

Os montantes de recursos que o mercado aloca às atividades que conduzem à aprendizagem, a acumulação de capital humano e o desenvolvimento tecnológico serão sempre menos que ótimos. Cabe a política pública corrigir este déficit. (CEPAL; UNESCO, 1995, p.156).

O aspecto social da acumulação de capital humano concentra-se no acúmulo de aprendizagem, no qual os efeitos externos são predominantes. O documento evidencia que a função dos empresários é fundamental nesse processo de acúmulo de conhecimentos, seja pelo papel na aprendizagem, ou o papel de suas empresas na difusão dos conhecimentos adquiridos.

Na opinião de Drucker (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 161)<sup>5</sup>: “[...] é que tipo de educação de que se necessitará no futuro deverá ter não só essa função pragmática, como também centrar-se na transmissão de responsabilidade social, que demanda ética, valores e moralidade”.

A preocupação era gerar vantagens competitivas nacionais e empresariais, analisar as causas de êxitos e fracassos da concorrência internacional e elaborar mecanismos que melhorassem a competitividade dos países, a qual se expressava por meio de suas empresas.

Sobre a transformação educacional, o documento infere que é necessário superar a defasagem entre o sistema tradicional de ensino e atender as necessidades da sociedade para o século XXI. Para tanto, baseia-se no desenvolvimento do conhecimento, progresso técnico, inovação e criatividade.

---

<sup>5</sup> Peter Drucker - Considerado o inventor da administração moderna. É especialista em gestão de negócios, consultor administrativo, analista financeiro, professor, jornalista e escritor austríaco. Criou teorias como a gestão por objetivos, privatização e descentralização.

Ressalta a melhora da qualidade de ensino, para incrementar a competitividade, aproximar o mundo das comunicações e as esferas de trabalho. Uma vez que, a função educacional não pode ser exercida, em estruturas rotineiras e hierarquizada, é necessário um *impulso descentralizador*, para não haver o risco de desintegração e multiplicação de desigualdades.

A transformação educacional torna-se fator fundamental para o desenvolvimento da capacidade de inovação e da criatividade, juntamente com integração e a solidariedade, aspectos-chave tanto par o exercício da moderna cidadania quanto alcançar altos níveis de competitividade. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 188).

Cabe ao Estado, o papel de mudar o enfoque da educação, capacitação e pesquisa-desenvolvimento.

Nesse contexto, o documento da CEPAL considera a educação o caminho para a reforma estrutural, a qual só seria possível por meio da tríade Educação, Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico. “O estado administrador, provedor benevolente de recursos deve ser substituído pelo estado avaliador, incentivador e gerador de políticas de médio e longo prazo.” (CEPAL; UNESCO, 1995, p.190). Contribuir para a elevação da igualdade social, *equidade*, deve-se constituir no abandono da ideia exclusivista de financiar o custo da educação, da capacitação, da pesquisa e do desenvolvimento, pois essa deve ser uma preocupação comum do Estado, empresas e demais usuários.

O documento sinaliza a abertura e descentralização, mostra o papel do Estado e busca fortalecer a autonomia dos estabelecimentos, bem como, os alinhamentos de políticas que procurem o desempenho para atender as necessidades do desenvolvimento, dos usuários e dos mercados, por intermédio de um enfoque econômico do conhecimento.

Apresenta ainda considerações sobre a nova relação existente entre o papel da educação, da capacitação e o da empresa. Esta última, com a responsabilidade de assumir o papel de líder na formação de recursos humanos e o Estado na função compensadora em relação aos grupos desassistidos. A qualidade da educação, profissionalização, projeção dos professores, capacitação e ciência e tecnologia são os principais aspectos apontados que contribuem para o aumento das disparidades econômicas, sociais e culturais, entre os jovens e os mais pobres.

A Terceira (III) Parte do documento, apresentada no quinto (V) capítulo, trata das estratégias propostas. Destaca que os objetivos dessas são o de contribuir para a criação de condições educacionais, capacitação e incorporação do progresso científico-tecnológico, que tornem possíveis as transformações das estruturas produtivas da América Latina e do Caribe.

Acerca das ideias fundamentais das estratégias, o documento destaca que é necessário alcançar, simultaneamente: a moderna cidadania e a competitividade internacional dos países membros da CEPAL. A construção da moderna cidadania e a competitividade internacional pressupõe a permanência dos componentes da identidade cultural dos povos, em toda a sua pluralidade e expressões. Esses elementos devem ocupar o espaço central da elaboração das estratégias e das políticas de educação, bem como o uso do conhecimento.

Para o documento, a educação é apresentada como geradora do uso social do conhecimento e deve expressar a relação entre desenvolvimento e a democracia, ambos vinculados ao desenvolvimento dos povos que, por sua vez, reflete o crescimento aliado à competitividade que constitui a base econômica para tornar possível o exercício da cidadania.

Os mentores da proposta apresentam os principais objetivos estratégicos do documento: Cidadania e Competitividade. Para empreender a transformação produtiva, em um contexto de equidade social, é necessária uma profunda revisão de conteúdos cognitivos, instrumentais e éticos da formação proporcionada pela sociedade às novas gerações. Para tanto, torna-se necessário:

[...] admitir que a formação contemporânea da cidadania não se esgota na esfera política do voto e da igualdade formal perante a lei. [...] o exercício da cidadania pressupõe outros aspectos inerentes à coesão social, à igualdade de oportunidades e benefícios e à solidariedade no seio e uma sociedade complexa e diferenciada. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 201).

Nessa direção, o documento entende que a formação dos cidadãos impõe, aos sistemas educacionais, muitos desafios, entre eles: distribuir, de forma equitativa, os conhecimentos e domínios dos códigos; pautar a formação das pessoas, a partir de princípios éticos e desenvolver habilidades e competências que assegurem o bom desempenho na vida social.

Sobre as diretrizes estratégicas seriam elas: Equidade e Desempenho. O documento aponta a *equidade* relacionada ao acesso à educação, como a

oportunidade de igualdade de renda e sua qualidade. Para a transformação educacional, por meio de *metas de competitividade*, autonomia e desempenho, devem ser priorizadas as *metas de cidadania*, integração e igualdade. No que se refere à garantia do desempenho, em um contexto crescente de equidade, devem ser criados estabelecimentos iguais em seus aspectos básicos.

Nesse sentido, o Estado é chamado a atuar no eixo da fixação de metas, avaliação de desempenho, uso de incentivos, com a finalidade de aumentar a eficácia e a equidade do sistema.

As considerações sobre a Reforma Institucional e suas estratégias, pontuadas no documento, são: Integração e Descentralização, estas pressupõem uma reorganização da gestão da educação e visam descentralizar e conferir maior autonomia às escolas e outros centros educacionais. Por outro lado, é preciso que sejam integradas, num âmbito comum de objetivos táticos, como a única maneira com a qual a educação pode contribuir para o fortalecimento da coesão de uma sociedade, cada vez mais segmentada.

Ao promover a descentralização e autonomia dos estabelecimentos é mister que também se fortaleçam as capacidades locais, mediante medidas igualmente vigorosas, capazes de compensar diferenças, no que a administração central terá decisivo papel a desempenhar. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 210).

No que concerne às diferenças, estas devem ser identificadas para que se possam elaborar políticas específicas e se atingir uma maior homogeneidade de resultados na educação, mediante a autonomia de cada instituição na definição de seus procedimentos. Nesse ponto, faz-se necessária uma mudança no papel das instâncias centrais do Estado. Os princípios que movem a estratégia educacional devem ser compartilhados por todos os atores. Assim, é possível conseguir estabilidade, continuidade e força para impulsionar as mudanças necessárias.

O documento evidencia a Formulação de Políticas para garantir o êxito das estratégias que possam assegurar as características e prioridades de cada nação que possuem suas variáveis. Conforme as características de cada país, as combinações dos objetivos estratégicos (cidadania e competitividade), as metas de reforma institucional (integração e descentralização) e os critérios para a aplicação das políticas (equidade e desempenho) precisam ser correspondentemente modificados.

Para formular as estratégias nacionais, o ponto de partida de cada Nação, pode se basear no perfil educacional da população e nas necessidades do sistema produtivo, no que diz respeito à formação de recursos humanos e apreensão de conhecimento. A transformação produtiva com equidade deve nascer do amplo debate e receber o apoio dos principais atores sociais.

Para os objetivos da cidadania e da competitividade se propõe adotar critérios inspiradores das políticas, a equidade, o desempenho e, como proposta da reforma institucional, a integração nacional e a descentralização. Repetidas vezes no passado, fez-se referência ao objetivo estratégico da cidadania e equidade, como o delineamento de políticas, bem como à integração nacional, como motivação do esquema institucional. Obtiveram-se avanços importantes, nesses três pontos, mas as suas insuficiências estão ligadas, pelo menos de forma parcial, à omissão em que incorreram no que diz respeito aos outros três componentes da atual proposta: a *competitividade*, como objetivo; o *desempenho*, como delineamento político e a *descentralização*, como componente do esquema institucional. (CEPAL; UNESCO, 1995).

No que corresponde às realidades e prioridades de cada país membro sobre a Educação, o documento assinala e descreve sete âmbitos da política. O primeiro enfatiza o propósito estratégico de superar o relativo isolamento do sistema de ensino, capacitação e aquisição de conhecimentos *científico-tecnológicos* e possibilitar a sua abertura aos requisitos sociais. Os dois âmbitos seguintes se referem aos resultados idealizados com essa abertura: *assegurar o acesso universal aos códigos da modernidade*, em que se entende, por códigos da modernidade, o conjunto de conhecimentos e aptidões necessários para participar da vida pública e alcançar um desenvolvimento produtivo na sociedade moderna; e *impulsionar a criatividade*, no acesso, difusão e inovação em matéria científico- tecnológica. Os quatro seguintes são de caráter instrumental: *gestão institucional responsável*; *profissionalização e papel protagonista dos educadores*; *compromisso financeiro da sociedade com a educação, a capacitação e o esforço científico-tecnológico*; e *cooperação regional e internacional*. Nesses campos distintos da política, formulam-se propostas que influenciam diversos componentes da educação formal (pré-escolar, primária, secundária e superior), na capacitação e no esforço *científico-tecnológico* e, muito especialmente entre eles e com o setor produtivo. (CEPAL; UNESCO, 1992 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 917).

As proposições acima apontadas e presentes no documento CEPAL/UNESCO serviram de subsídio para as análises das propostas dos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período proposto para a pesquisa. A seguir conceituo algumas das categorias destacadas no documento e como elas foram discutidas e analisadas, a partir de sua publicação.

#### **4.2.1 Progresso Técnico**

O progresso técnico é o núcleo dos estudos e das propostas da CEPAL, porque ele motiva todos os olhares analíticos para a heterogeneidade estrutural, presentes nos países latinos.

A ideia central da proposta *Transformação Produtiva com Equidade* (CEPAL), a qual articula todas as demais, inclusive as políticas educacionais, é a ideia de que a base, de todo o processo de transformação produtiva, passa, obrigatoriamente, pela incorporação e difusão do progresso técnico. “A incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a equidade e a democracia.” (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 3).

Teóricos da Comissão apontam o progresso técnico, como a fonte para alavancar o desenvolvimento da América Latina, junto com algumas ponderações. Furtado (1989) destaca, claramente, a importância do progresso técnico na definição do desenvolvimento e subdesenvolvimento. Defende, não apenas, os determinantes econômicos, mas considera que elementos como regime de propriedade da terra, controle de empresas por grupos transnacionais, concentração da renda, precariedade do mercado de trabalho, formação cultural, instituições, fragilidade ideológica, sejam alguns dos aspectos que engendram o subdesenvolvimento, o qual resulta do insuficiente progresso técnico. (FURTADO, 1989). Nesse momento reside a importância a ele atribuída, pois a deficiente inter-relação de aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, criam os problemas das economias subdesenvolvidas e as levam à condição de dependência.

Para compreender a relação centro-periferia, amplamente discutida pelos teóricos da CEPAL nas primeiras décadas da Comissão, Furtado (1967) remete a dois aspectos fundamentais: a acumulação de capital e o progresso técnico. Esse último comparece com maior importância, porque acaba por afetar a própria

acumulação na medida em que define a produtividade, o crescimento e a geração de renda. Para Furtado (1967), o desenvolvimento depende da acumulação que deve acontecer em conjunto com as inovações tecnológicas. A CEPAL (1995) vê o progresso técnico como parte da criatividade humana, o qual se direciona para ampliar as possibilidades de acumulação do capital e de uso das forças produtivas, bem como, proporciona ganhos de produtividade e crescimento econômico.

A análise do progresso técnico no subdesenvolvimento apresenta efeitos que se diferenciam dos que foram introduzidos nas nações avançadas. Nos países periféricos, o progresso técnico pauta-se pela modernização e dependência cultural, que objetiva oferecer as condições de vida, observadas nos países centrais, somente para alguns e mediante concentração da riqueza. Dessa maneira:

[...] o que caracteriza uma economia dependente, é que nela o progresso tecnológico é criado pelo desenvolvimento, ou melhor, por condições estruturais que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento. De uma perspectiva mais ampla, cabe reconhecer que o desenvolvimento de uma economia dependente é reflexo do desenvolvimento tecnológico nos polos dinâmicos da economia mundial. (FURTADO, 1969, p. 23).

A demonstração de Furtado leva a conclusão de que o modo como a tecnologia evoluiu nos países subdesenvolvidos, demonstra ser o elemento determinante de suas condições de subdesenvolvimento. Assim, percebe-se que o progresso técnico se mostrou insuficiente para promover o desenvolvimento.

Os países periféricos quando adotaram padrões de consumo de países desenvolvidos tornaram-se dependentes culturalmente. É o chamado *processo de modernização*, no qual a globalização financeira se apresenta como uma forma de financiar os padrões de consumo das elites, com fluxos de capitais, quase todos especulativos, o que prejudica, ainda mais a endogenia do progresso tecnológico que continua a acontecer, a partir dos interesses de empresas que procuram apenas explorar mercados em expansão. (FURTADO, 1974).

A industrialização foi apresentada como algo que dinamizaria o desenvolvimento econômico, essa foi uma explicação dada para o relativo fracasso de desenvolvimento da América Latina, segundo Fajnzylber (1990), a qual justifica o problema da existência do *conjunto vazio* na região, justamente porque as



economias ainda enxergam o progresso técnico como uma *caixa preta*, ou seja, não são capazes de descobrir outras maneiras de inovação tecnológica.

Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico – sua contribuição escassa de um pensamento original, baseado na realidade, para definir o leque de decisões que a transformação econômica e social pressupõe. O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a “caixa preta” do progresso técnico, tema este no qual incidem a origem das sociedades latino-americanas, suas instituições, o contexto cultural e o conjunto de fatores econômicos e estruturais cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa, mas indiscutível. (FAJNZYLBER, 1990 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 857).

As conclusões das análises de Fajnzylber (1990) foram obtidas, por meio das variáveis do crescimento e da equidade dos países desenvolvidos, contrapondo os países latinos. O que se observou, claramente, foi a demora em se abrir a *caixa-preta* e assim aproximar-se das metas que se esperava alcançar para o desenvolvimento.

Fajnzylber (1990) toma o crescimento e distribuição da renda como objetivos centrais do desenvolvimento socioeconômico e mostra, com base no comportamento entre 1970 e 1984, que os países da América Latina se dividiam em três grupos: os que haviam crescido rapidamente, mas tinham renda concentrada, os que tinham renda relativamente bem distribuída, mas cresciam pouco e os que se encontravam no pior dos mundos, ou seja, tinham renda concentrada e não cresciam.

Na concepção de Pinto (1974), o progresso técnico deve ser analisado a partir dos marcos sociais e institucionais em que ele se desenvolve, ou seja, é fundamental que se concorde com as máximas: para que, para quem, como se emprega e se mobiliza o potencial de avanço tecnológico. A questão central está nas modalidades de crescimento, em que cada país segue ou escolhe quando determina o caminho do progresso técnico. Deve-se atentar se a política ou a absorção tecnológica tem cumprido suas funções em relação à amplitude, custos ou a racionalidade das ações, dentro do marco social de referência.

Essas são questões que ajudam a entender as responsabilidades do progresso técnico, pois se constituiria em um equívoco, atribuir-lhe a origem dos problemas identificados e a falta de atenção frente aos objetivos comunitários, os quais não conseguiram prioridades nas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Percebe-se que permanecem as discussões sobre o progresso técnico, tanto na primeira fase estruturalista, quanto na segunda fase “neoestruturalista” da CEPAL e as ideias não se distanciam. As estruturas, mesmo que tenham apresentado mudanças, estão presentes nos anos de 1990, ou seja, as desigualdades sociais, econômicas e culturais. A preocupação com o progresso técnico permanece na centralidade, agora com uma nova conformação, cercado de elementos estratégicos para alcançar seu propósito. Essas estruturas estão fundamentadas no novo paradigma de desenvolvimento, destacado por Paiva (1993), em que a educação é colocada no centro do desenvolvimento e está cercada de todas as transformações ocorridas, em virtude do avanço tecnológico e das mudanças na qualificação para o mundo do trabalho.

A partir dessa realidade, cercada de todos os elementos intervenientes, a nova agenda tem orientado o debate e a formulação de políticas educacionais, vinculadas ao progresso técnico, em que a educação passa a ocupar, juntamente, com a política de ciência e tecnologia, um espaço central e articulado na pauta das *macropolíticas* do Estado. Espaço este, importante para a qualificação dos recursos humanos requeridos pelo novo padrão de desenvolvimento, cuja produtividade e qualidade dos bens e produtos são decisivas para a competitividade internacional.

Somem-se a esses fatores, a equidade e a moderna cidadania discutidas e questionadas nas esferas educacionais e políticas. Nesse debate, indagam-se quais as intenções em relação aos marcos conceituais em torno da proposta da CEPAL. Destacam-se, por conseguinte, a equidade, a moderna cidadania e a competitividade internacional.

#### **4.2.2 Equidade**

O conceito de equidade se destaca como o princípio na formulação das políticas educacionais no Brasil. Na ótica de Saviani (2000, p. 56), este termo “[...] se converteu na categoria central das políticas sociais de um modo geral e, especificamente, da política educacional, sob a hegemonia da orientação política correntemente chamada de neoliberalismo”.

De acordo com o dicionário Aulete, a palavra *equidade* é um substantivo feminino que significa “[...] justiça natural, que faz com que se reconheça imparcialmente o direito de cada um. Virtude daquele que, de suas ações e

juílgamentos, se dirige segundo a justiça natural". (EQUIDADE, 1980, p. 1313). Do modo como está disposta, a *justiça natural*, não infere diretamente na participação do Estado, ou na intervenção do mesmo para alcançá-la. Bittar (2010, p. 145) destaca que a justiça natural consiste no "*conjunto de todas as regras que encontram aplicação, validade, força e aceitação universais*". Para Aristóteles (1996, p. 206) "*a justiça natural tem uma força que rompe com as barreiras políticas, sendo que transcende a vontade humana e são imutáveis, e tem a mesma forma em todo lugar*". Portanto, não há uma prerrogativa em que o Estado deva ser o articulador da equidade.

Para Aristóteles (1996) o equitativo é apresentado como justo não de acordo com a lei, e sim, como uma correção da justiça legal quando esta não prevê particularidades, e deixa lacunas. Aplicar a lei de forma universalizada pode acarretar injustiças e cabe, nesses casos, a eliminação do erro, em que é omissa, dada a sua generalidade. "Por isto o equitativo é justo, e melhor que uma simples espécie de justiça, embora não seja melhor que a justiça irrestrita (mas é melhor que o erro oriundo da natureza irrestrita de seus ditames)". (ARISTÓTELES 1996, p. 109).

Dessa maneira, para Aristóteles (1996), o princípio da equidade exige o reconhecimento das desigualdades existentes na polis e o tratamento desigual aos desiguais, na busca da igualdade entre os homens (consideram-se apenas os que eram livres). Caso contrário, bastaria aplicar a lei de forma generalizada e tratar de forma igual os desiguais.

Saviani (1998) explica que a equidade é entendida como um equilíbrio entre o mérito e a recompensa. O autor justifica que a prioridade dedicada atualmente a esse conceito, justifica-se pela existência de um endeusamento do mercado e, por consequência, o aumento da concorrência e competitividade. Assim, questiona a substituição do conceito de igualdade pelo de equidade, na formulação das políticas educacionais que reflete sobre a complexidade do conceito. Salienta ainda que:

[...] es justamente el recurso al concepto de equidad lo que viene a justificar las desigualdades al permitir la introducción de reglas utilitarias de conducta que corresponden a la desregulación del Derecho, posibilitando tratamientos diferenciados y ampliando, en una escala sin precedentes, el margen de arbitrio de los que detentan el poder de decisión. (SAVIANI, 1998, p. 28).

Saviani (2000) eleva sua crítica frente à reforma educacional de 1997, evidencia a sua insatisfação com termo em questão e o define com base no Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa<sup>6</sup> que, dentre os diversos sentidos atribuídos a esse vocábulo, encontra-se a definição que a equidade “implica o reconhecimento e legitimação das desigualdades, conduzindo ao tratamento igual dos desiguais”. (SAVIANI, 2000, p. 56).

Nas análises de Lima e Rodriguez (2008), parece consenso que no sentido *histórico*, o conceito traga implícito, o sentido de flexibilidade na aplicação do direito. Para Aristóteles (2003, p. 125) “[...] uma correção da lei quando essa é deficiente em razão da sua generalidade”. Transformado numa máxima pode-se resumir o conceito em *tratar de forma desigual os desiguais*, na busca da justiça, ou melhor, da igualdade.

Para alcançar a equidade com justiça é necessário pensar em medidas redistributivas que abarquem diversos segmentos da sociedade, em especial, os setores mais pobres, de modo a contribuir de forma mútua e com representação adequada dos mais desfavorecidos, perante o Estado.

A ideia de Fajnzylber (1990) da *Transformação produtiva com Equidade* foi agregada como uma estratégia de desenvolvimento na CEPAL, que preconiza o investimento em setores sociais como educação, saúde e saneamento, e reforça o fundamento econômico na nova estratégia de desenvolvimento.

Na concepção da CEPAL a equidade aparece como um dos critérios que instrumentaliza as políticas propostas, a fim de materializar as estratégias para a educação. A equidade pressupõe igualdade de oportunidade, compensação das diferenças e coesão do corpo social em todo o seu conjunto. Apresenta-se no ideário da Comissão, como um imperativo para corrigir as deficiências, em diferentes âmbitos da sociedade e nos diferentes países. (CEPAL, 1995).

No documento de 1991, das Nações Unidas e CEPAL, *Panorama Social de América Latina* está disposto o conceito de equidade, o qual marca a nova etapa da Comissão.

Eqüidad significa igualdad de oportunidades para participar em la obtención del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales. La igualdad de

---

<sup>6</sup> Dicionário do idioma português, editado no Brasil e lançado originalmente em fins de 1975. O Aurélio tornou-se o dicionário padrão na sociedade brasileira, estabelecendo a norma linguística e lexicológica.

oportunidades requiere, por una parte, la eliminación de los privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente, tales como los que persisten entre los sexos y entre los grupos étnicos; respecto de este último el apartheid es en la actualidad de oportunidades, también es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, sociales y políticas. (CEPAL, 1991, p. 2).

Os termos da CEPAL no documento *Educação e Conhecimento: Eixo de transformação produtiva com equidade* destaca:

Equidade relaciona-se com o acesso à educação – via oportunidades iguais de renda – e com sua qualidade. Ou seja, oportunidades semelhantes de tratamento e resultados em termos educacionais. No contexto da estratégia proposta, a equidade está também relacionada com a orientação e o funcionamento do sistema educacional e, por conseguinte, com as políticas que orientam seu desenvolvimento (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 205).

Para a transformação produtiva, a equidade orienta as reformas do Estado, se constitui no foco das discussões presentes nas Agências Internacionais e sustenta as políticas públicas sociais das últimas décadas, Assim como está relacionada à justiça redistributiva, a qual completa as necessidades dos setores mais marginalizados da sociedade, até que esses setores estejam inseridos na esfera produtiva. Assim, nessa proposta, é necessário um Estado que intervenha para afiançar a equidade, via sistema de educação, essa será o caminho para alcançá-la.

#### **4.2.3 Moderna Cidadania**

No dicionário de Políticas Públicas encontra-se diferentes modos de apresentar o conceito de cidadania. Silva (2012) afirma que existem vários estudos sobre o conceito e, em sua maioria, com mais destaque às afirmações negativas, do que às positivas. A cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, variável no tempo e no espaço. Sua conceituação se firma não apenas por regras definidoras, mas também pelos direitos e deveres que a caracterizam. (PINSKY, 2003). Portanto, não apresenta uma sequência única em sua evolução.

De acordo com Marshall (1967 apud SILVA, 2012, p. 70), reflete sobre como o conceito de cidadania se desdobrou ao longo dos tempos, cuja referência temporal se dá: “no século XVIII, no que diz respeito aos direitos civis; os direitos políticos, no século XIX; e no século XX, o advento dos direitos sociais”.

Os *direitos civis* são, aqui, entendidos como direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade perante a lei e ao acesso à justiça; garantia de ir e vir, escolher trabalho, manifestar pensamento, respeito à inviolabilidade do lar e de correspondências [...].

O *direito à justiça* implica também o direito de defesa e de afirmação de todos os direitos.

[...] a respeito *aos direitos políticos*, estes fazem referência à participação do cidadão no exercício do poder político, seja como eleitor seja investido de autoridade política [...].

Quanto aos *direitos sociais*, estes marcam a participação na riqueza coletiva, por meio do direito à educação, trabalho, salário justo, saúde, aposentadoria e cuja efetividade e vigência dependem da eficiência do Poder Executivo e da participação cidadã da sociedade civil no que diz respeito à exigência de sua efetividade. Os *direitos sociais* estão relacionados ao direito à segurança, ao bem-estar econômico e à participação social. (SILVA, 2012, p. 70-71, grifo nosso).

Diante das prerrogativas acima, levanta-se as seguintes questões: existe a possibilidade de garantir os direitos civis e políticos e ignorar a relação entre eles e os direitos sociais, bem como refletir sobre as implicações na qualidade da cidadania e da democracia?

Sobre a dimensão social da cidadania, Roberts (1997) infere que a natureza da cidadania social afeta a qualidade da cidadania civil e política, pois uma cidadania civil frágil prejudica o desenvolvimento da cidadania política, ainda que exista democracia formal. Por essa razão, é importante o vínculo da cidadania social com as relações sociais, em que é fundamental o envolvimento coletivo. Ao Estado cabe a prestação de serviços que são coletivos e a garantia dos mesmos. Nesse ponto, entram as políticas sociais para promover a igualdade, contribuir para a garantia de direitos e responsabilidades sociais e fomentar a participação comunitária, contrapondo a visão individualista de cidadania civil e/ou política.

Todavia, a *moderna cidadania*, proposta pela CEPAL, tem o propósito de atender o movimento do contexto mundial, com o *objetivo* de transformar a educação e o seu uso na conversão do potencial científico-tecnológico, em prol do desenvolvimento. A moderna cidadania é apresentada como estratégia política, proposta pelo caminho do enriquecimento da cultura latino-americana, em que se considera toda a pluralidade identitária e patrimonial, bem como a permanência da comunidade histórica que é considerada a única base, na qual os países podem modificar e enriquecer suas identidades.

A estreita relação, entre educação e o uso social do conhecimento, conduz à uma nova relação entre o desenvolvimento e a democracia. Essa articulação está fundamentada na cidadania. A cidadania é compreendida como a coesão social, a

igualdade de oportunidades e benefícios e a solidariedade, dentro de uma sociedade complexa e diferenciada. (CEPAL, 1995).

Dessa maneira, destaca-se a importante preocupação, por parte dos formuladores de políticas educacionais, quando afirmam que a educação tem o grande potencial de contribuir para a aquisição da cidadania moderna. Portanto, os gerenciadores e formuladores de políticas educacionais devem saber que, o novo cidadão, não pode ter sua identidade apenas relacionada aos momentos de eleições e igualdade perante a lei. A identidade do cidadão se constrói pela possibilidade dos indivíduos de desfrutarem, equitativamente, as condições sociais. (OLIVEIRA, R. 2001)

Na concepção da CEPAL, para constituir a cidadania moderna proposta, a educação deve responsabilizar-se por:

- distribuir equitativamente os conhecimentos e o domínio dos códigos pelos quais circula a informação socialmente necessária à participação cidadã; - pautar a formação das pessoas por valores e princípios éticos e desenvolver-lhes habilidades e destrezas que assegurem bom desempenho nos diferentes âmbitos da vida social; - no mundo do trabalho, na vida familiar, no cuidado com o meio ambiente, na cultura, na participação política, na vida em comunidade. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. 201-202)

Desse modo, a moderna cidadania aparece ligada a um ajustamento de um sujeito de direito e este está vinculado a um Estado que garanta seus direitos. Contudo, é preciso considerar que são as lutas sociais, pelas conquistas desses direitos, que geram a exigência de igualdade cidadã. No entanto, Krawczyk (2005, p.800) salienta que:

[...] no momento em que as funções do Estado se restringem à regulação do mercado – transferindo para a sociedade civil responsabilidades sobre a área social, que passa a assumi-las enquanto iniciativa privada - a igualdade cidadã volta a ser subordinada à possibilidade de acesso a estes direitos e um dos critérios mais evidentes é a condição de pagar por esse direito.

As afirmações negativas destacadas por Silva (2012) vinculam-se às contradições que se encontram entre os diferentes interesses, presentes nas diferentes classes sociais que, mesmo com prerrogativas de igualdade, somente se confirmam diante das lutas e esforços das classes subalternas.

A moderna cidadania proposta, por meio da educação, é destacada como o fundamento para a nova relação entre o desenvolvimento e a democracia, e a articulação entre ambos remete ao crescimento econômico. (CEPAL, 1995).

Não pairam dúvidas de que a educação é um direito, porém existem outros direitos que também definem a cidadania. Somente a educação não constitui a cidadania, mas ela é uma condição indispensável para que a cidadania se constitua.

Na concepção de Paiva (1993, p.322), as reformas instituídas no Estado e colocadas na base do sistema, exigem uma atitude de cidadania vigilante para que a qualidade se recupere e alcance outro espaço, pois “a cidadania de hoje, supõe capacidade de demandar qualidade e consumir de maneira sofisticada”.

A relação entre educação e cidadania se transformou em obrigação na maioria dos Estados, pois, em tese, o Estado é o provedor de políticas universais e regulador das desigualdades sociais, portanto deve cumprir seu papel na pretendida igualdade dos sujeitos e de seus direitos. (KRAWZCYC, 2005).

Será que podemos deixar somente sob a responsabilidade da educação, a criação de uma moderna cidadania que se compatibilize com as aspirações de acesso a bens e serviços modernos, e que auxilie na elevação da capacidade de competir internacionalmente? Devemos nos perguntar quais os papéis de cada um dos sujeitos que constituem a sociedade civil e, especialmente, os papéis das instituições estatais, das instituições privadas e das não governamentais.

#### **4.2.4 Competitividade Internacional**

A Competitividade internacional, assim como a moderna cidadania, está na centralidade da obra, como um dos *objetivos* da estratégia educacional proposta para a América Latina, com a finalidade de: “[...] ajudar a construir políticas de universalização e equalização de oportunidades educativas de boa qualidade e, por esta via, alavancar as possibilidades de transformação produtiva com equidade dos países da região”. (CEPAL; UNESCO, 1995, p. iii).

Trata-se de articular critérios inspiradores de políticas adotadas, diretrizes de reforma institucional, juntamente com a moderna cidadania que se encontra imbricada no contexto.

O termo competitividade provocou estranhamento e acendeu críticas pelo seu uso, as quais seguem: vincular a educação a um viés economicista, ou seja, voltada



para o comércio internacional; e, associar a competição entre indivíduos, grupos, o que daria a ideia de que todos estariam submetidos ao jogo do mercado e ameaçaria os valores da cidadania e o sentido comunitário da educação. (CEPAL, 1995).

Para a CEPAL (1995), sob a ótica da estratégia educacional, a competitividade aponta para a expansão das capacidades endógenas, necessárias para sustentar o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional. Entre as capacidades estão os recursos humanos qualificados. Dessa condição é que resulta a estreita relação entre competitividade, ciência e tecnologia, educação e capacitação, cuja meta final consiste em alcançar melhores condições de vida para os cidadãos. Nesse ponto, vislumbra-se a diferença entre a *competitividade autêntica* e a *competitividade espúria* que se apoia na queda dos salários e na depredação dos recursos naturais.

As propostas da CEPAL insistem na priorização da formação de mão de obra, na qual os jovens possam ter acesso aos códigos da modernidade e, desse modo, possibilitar a inserção positiva, da América Latina e Caribe, na competitividade internacional. De acordo com Rosales (1994), a verdadeira prova da competitividade está em medir a capacidade das nações, para fazerem frente aos desafios dos mercados internacionais e aumentarem o bem estar de seus habitantes.

Mello (1996) argumenta que existem, em nível internacional, alguns consensos a respeito do debate, que ocorre nas agendas, sobre a formulação das políticas educacionais. O primeiro consenso é que a educação passa a ocupar um lugar central na pauta das macropolíticas do Estado, como fator importante na qualificação dos recursos humanos, com a finalidade de atender os novos padrões de desenvolvimento e, por conseguinte, incluir qualidade e produtividade na competitividade internacional. O segundo consenso é: mesmo que a educação não assegure a justiça social, a erradicação da violência e o respeito ao meio ambiente, ela é parte indispensável para tornar as sociedades mais igualitárias, solidárias e integradas. O terceiro consenso é: o conhecimento e a informação são a base para a cidadania em sociedades plurais e complexas, em que a hegemonia dos Estados tende a ser substituída por uma pluralidade de instituições em equilíbrio instáveis e que envolvem permanentes negociações de conflitos. Existem muitas disputas divergentes, imersas nesses consensos.

Para a América Latina e Caribe, o desafio é o garantir a equidade nos pontos de chegada, neste sentido, a equidade não chega a partir de propostas e ordenamentos homogêneos, mas por meio de práticas escolares e modelos de gestão, construídos nos contextos específicos de cada cultura.

Percebe-se a complexidade de se colocar em ação essas diretrizes traçadas para a educação, em uma Região que carrega desde sua formação, uma diversidade identitária e cultural, juntamente com disparidades econômicas muito arraigadas.

Algumas considerações foram tecidas sobre os conceitos elencados, tais como o progresso técnico, equidade, cidadania e competitividade,.

O progresso técnico, a exemplo, apontado como mola propulsora para o desenvolvimento econômico da Região, para sua incorporação e difusão são necessários o fortalecimento da base industrial, a crescente abertura à economia internacional e a formação de recursos humanos, incentivos e mecanismos que facilitem o acesso e a geração de novos conhecimentos, para que se possam corrigir as disfunções que comprometem o eixo educação-conhecimento. Todavia, esse paradigma serve a quem? Conseguirá a educação cumprir todas essas estratégias? Ocorreu alguma mudança nas estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais dessa Região que rompesse os laços coloniais e provocasse mudanças na mentalidade das elites e de seus povos? Faltam respostas para estas questões.

De acordo com Salles (1992), o progresso técnico, por si só, não liberta o homem, nem da barbárie, nem da opressão. Ele é neutro. Não reúne, entre suas virtudes, qualquer uma que o defina como um processo bom ou ruim para a sociedade. São os homens com suas vontades, formadas ou mal formadas por valores éticos que determinam a finalidade, para o bem ou para o mal, o que pode apontar para a equidade e o desempenho. Por maior importância que o progresso técnico tenha para uma sociedade, ou para o mundo, “essa importância nunca poderá substituir ou prescindir da vontade e da consciência humana, (...), não apenas para a Educação, como, sobretudo, para a sobrevivência da própria humanidade”. (SALLES, 1992, p.128).

Antes de acatar as perspectivas da tendência neoliberal de competitividade internacional, deve-se ter a preocupação com os fins, baseados em valores humanísticos que assegurem um pensamento crítico da sociedade pela sua ação e que seja capaz de orientar, de forma positiva, esse processo.

É necessário que se criem condições para se apontar a direção para uma nova cidadania que se compatibilize com aspirações de acesso a bens e serviços modernos e que tenha um elevado grau de capacidade para competir internacionalmente. Afonso (2001) chama a atenção para estes objetivos da CEPAL: moderna cidadania e competitividade que fazem parte das proposições, em que as empresas precisam de um novo perfil profissional, ou seja, de um profissional escolarizado, educado, qualificado, e preparado para trabalhar em equipe, com iniciativa e espírito crítico, o que significa, “a possibilidade de fazer convergir às exigências do trabalho, e as exigências da cidadania”. (AFONSO, 2001, p. 93).

A convergência da competitividade e da cidadania é capaz de ultrapassar dicotomias e objetivos inconciliáveis, pois a fraqueza da competitividade reside no fato de ser incapaz de reconciliar justiça social, eficiência econômica, democracia política e diversidade cultural. (AFONSO, 2001).

Os Estados reformados que atuam para alcançar as diretrizes e estratégias propostas, só obtêm as respostas quando estabelecem um novo tipo de relação entre o sistema educacional, o estado e a sociedade. Considera-se que as condições de aplicação das estratégias variam, pois as políticas devem se adaptar às diversas realidades nacionais e, no nosso caso, as heterogeneidades e as desigualdades tendem a se aprofundar.

## 5 FINANCIAMENTO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

O documento, *Invertir mejor para invertir más: Financiamento y Gestión de la educación em América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2005), organizado pela Divisão de Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, juntamente com a oficina da OREALC/ UNESCO, tem por objetivo abordar os principais desafios de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais dos países da Região, no século XXI.

Após treze (13) anos da divulgação do documento *Educação e Conhecimento: Eixo de transformação produtiva com Equidade* (1992), a CEPAL e a UNESCO apresentam um novo documento sobre a educação e articulam a lógica da educação com a lógica financeira e econômica, como o Financiamento e a Gestão.

O documento organizado em três (3) capítulos se apresenta da seguinte maneira: o primeiro (I) capítulo mostra o cenário da Educação e sua situação na América Latina e Caribe, aborda os esforços e compromissos dos países com as reformas e o senso demográfico, destaca os desafios em ampliar o acesso à educação, permanência e conclusão dos ciclos e garante a qualidade e os impactos sociais. O segundo (II) capítulo diz respeito ao financiamento da educação, versa sobre as metas educacionais e os recursos necessários para alcançá-las, e faz referência à mobilização dos recursos adicionais. O terceiro (III) capítulo trata da gestão da educação, mostra o porquê da necessidade de avaliação da gestão institucional, da responsabilidade social da educação, dos docentes e seu protagonismo.

O documento destaca a preocupação em impulsionar a qualidade e a equidade da educação, juntamente com as reformas educacionais, adotadas pelos países de toda a Região, nos últimos 13 anos (1992-2005). Considera ainda os diferentes enfoques e intensidades que concorreram para transformar as distintas esferas do sistema.

Nesse sentido, o documento não pretende fixar critérios e propostas acabadas e sugere apenas promover um diálogo e um debate para o seguinte ponto: *a gestão educacional mais eficiente e eficaz*, e com impactos sobre a qualidade, equidade e relevância do sistema educativo. (CEPAL, 2005).

Centraliza a discussão no financiamento e na gestão dos sistemas educacionais dos países e dá ênfase à articulação entre a lógica educativa e a lógica financeira e econômica, com vistas para o desenvolvimento. Esses temas estão na centralidade das políticas educacionais, enquanto preocupação dos Estados, em virtude das necessidades de financiamentos que decorrem de empréstimos das agências multilaterais. Estas vinculam os empréstimos aos resultados alcançados e exigem um cronograma de atividades e metas para a efetivação dos mesmos.

A educação passou a ser o elo que potencializa, complementarmente, o dinamismo econômico, a integração social e a superação da pobreza. Nessa perspectiva, não só contribui para o desenvolvimento, em nível de produtividade, mas também para o desenvolvimento do capital humano e da função cívica e libertadora. (CEPAL, 2005).

No primeiro capítulo (I), o documento aponta para o cenário da América Latina e Caribe e apresenta a avaliação dos compromissos assumidos, pelos governos destes países durante a Declaração do Milênio, no projeto EPT (Educação Para Todos) e na Cúpula das Américas, em 1998, em que fora estabelecido um conjunto abrangente de desafios e metas para educação. As quatro (4) metas estipuladas para o ano de 2015 foram: universalizar a educação pré-primária entre crianças de 3 a 5 anos (elevar de matrículas à taxa a 100%); assegurar o ingresso do ciclo primário para crianças de 6 a 12 anos (em 5 anos com taxa e 100%); elevar a cobertura à 75% da educação secundária; e erradicar o analfabetismo adulto.

Demonstra que não são suficientes os esforços empreendidos pelos países, conforme a avaliação do PPE realizada pela UNESCO, uma vez que a educação na Região ainda enfrenta grandes problemas de aprendizagem. Os avanços da qualidade da aprendizagem foram insatisfatórios e, em muitos países da Região, os atrasos são agudos em relação aos resultados educacionais para a formação do capital humano e a redução da pobreza. (CEPAL, 2005).

No que se referem aos esforços despendidos pelos países, o documento destaca o aumento dos gastos e os compromissos com as reformas do Estado para alcançar as metas, mas que ainda são insuficientes. Retoma os compromissos assumidos na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (DECLARAÇÃO, 1990) e no *Marco da ação Regional de Educação para Todos*, em 2000, na República Dominicana, em que foram fixados os termos para garantir a continuidade

dos esforços e renovar o compromisso dos países de cumprir antes de 2015, “o direito universal a todas as pessoas uma educação básica de qualidade desde seu nascimento” (CEPAL, 2005. p. 23).

Com relação aos desafios, o documento assinala que, para fechar as brechas na educação, os países devem avançar no acesso, na permanência e na realização da educação com qualidade, equidade e eficiência. Quanto mais rápido se avança na cobertura universal da educação básica e, cada vez mais, no ensino secundário, tanto maior a probabilidade de, no futuro, existirem sociedades menos pobres e menos segmentadas, em termos de ingressos, de produtividade, de acesso à informação e de cidadania.

O segundo (II) capítulo trata sobre o *Financiamento*, apresenta as metas educacionais, discute sobre o financiamento para cumpri-las e sobre os compromissos assumidos pelos governos da América Latina, na Declaração do Milênio, Educação para Todos, e Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC), cujas metas devem ser cumpridas até o ano de 2015. As metas são: universalizar a educação primária (taxa de 100% das matrículas das crianças entre 3 a 5 anos até 2015); assegurar a realização do ciclo primário (completar 5 anos de educação primária, aumentando 100% da matrícula das crianças de 6 a 12 anos); elevar a 75% a cobertura da educação secundária; e erradicar o analfabetismo adulto.

No tocante às metas, as suas brechas e aos recursos que faltam, o documento infere sobre os resultados das análises e diagnósticos da situação da educação dos países da Região, em que foi detectada a necessidade de elevar, rapidamente, a cobertura dos ciclos pré-escolares e secundários; zelar pelo cumprimento do ciclo primário; elevar a eficiência do ciclo educacional (repetência e abandono escolar); melhorar a qualidade e a equidade em todos os níveis e superar o analfabetismo adulto. Junto a esses objetivos, estão incluídas as metas estabelecidas pelos Objetivos do Milênio.

No que diz respeito ao investimento, o documento expõe que os recursos totais necessários, para cumprir as metas educacionais até ano de 2015, superam a casa dos 150.000 milhões de dólares. Essa cifra representa 7.5% do PIB (Produto Interno Bruto) do ano 2000 dos 22 países da região. Cabe destacar que, esse percentual referido, não faz distinção entre a situação daqueles países, os quais poderiam alcançar as metas da educação com recursos internos, sem alterar a

fração de seu PIB, ou daqueles que destinam ao gasto público para a educação, ou ainda daqueles que precisam completar os recursos com a ajuda de fontes externas de financiamento.

Com referência à universalização da educação pré-primária, o documento evidencia a sua importância, pois é por meio dela que são obtidos os melhores resultados de aprendizagem e progressão, ao longo de todo o ciclo escolar. Nesse sentido,

[...] a cobertura universal de la educación preprimaria eleva la eficiencia del sistema educacional, pues reduce el número de años necesarios para completar la educación básica y media, y contribuye a cerrar las brechas entre los niños de distintos estratos sociales. (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 33).

É preciso que se considere que a ampliação desses serviços, não só assegura o cuidado das crianças na escola, mas também proporciona, às mulheres, o ingresso no mercado de trabalho, fator decisivo para que os países se situem fora da linha da pobreza.

Acerca da garantia do acesso universal ao ciclo primário, o documento salienta que o término do ciclo básico, não inferior a cinco (5) anos, é a condição necessária para que as pessoas obtenham os conhecimentos indispensáveis à inserção na sociedade, como cidadãos. Enquanto a Declaração do Milênio considera a universalização do término do ciclo básico, como a principal meta da educação.

Para alcançar essa meta é preciso resolver o problema mais preocupante desse ciclo, ou seja, a reprovação e a desistência. Agregue-se a esses, os problemas da qualidade, baixa remuneração dos professores e infraestrutura deficiente. Nesse cenário, o Brasil apresenta a maior taxa de reprovação da região (25% no ano 2000).

No que concerne à meta para alcançar a cobertura da educação secundária, o documento destaca que quando a sua frequência atinge o patamar dos 75%, constitui-se no limiar da educação para manter as pessoas fora da pobreza absoluta, ao longo da vida. Com relação à erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos, essa meta implica em atender, os que não tiveram acesso à educação formal, bem como àqueles que a abandonaram, temporariamente, para se incorporarem ao mundo do trabalho e perderam a capacidade de ler e escrever.

No que corresponde aos aspectos ligados à mobilização de recursos adicionais, para que se fechem as brechas entre os países e se avance no

cumprimento das metas de educação, o documento mostra que o peso dos recursos, que alimentam os sistemas educacionais, provém dos valores governamentais para esse fim, porém, recentemente houve um incremento do setor privado, sobretudo das famílias que investem na melhor educação de seus filhos. Por sua vez, o gasto público depende da arrecadação, da transferência entre os gastos que o governo destina a diferentes setores, do crescimento econômico dos países e da captação de fundos internos ou externos.

A composição dos gastos para a educação é apontada em 90%, dos quais se destinam ao pagamento de professores e funcionários e, em menor medida, para manter a infraestrutura educativa. O documento justifica que, uma das vantagens estaria na diversificação das fontes de financiamento para alcançar uma maior flexibilidade nos gastos, a fim de investir em prioridades que permitam os governos avançarem em seus objetivos.

As possíveis fontes de financiamento que permitem incrementar os melhores investimentos na educação são referidas, assim como sugere opções para diversificar as fontes e avançar nas metas.

Relativo à capacidade dos países de se autofinanciarem e de avançarem nas metas educativas, o documento destaca, que há um grupo de países que apresenta condições moderadas para investir nas metas, sem necessidade de recursos extra, para situar uma trajetória e alcançá-la em 2015, um exemplo é o Brasil. Evidencia também, um segundo grupo de países, os quais não possuem condições de financiar suas metas com recursos próprios, salvo se fizer um esforço elevado, o que pode comprometer outros programas prioritários, como saúde, a fome e a pobreza extrema.

Relativo à recursos públicos nacionais, o documento salienta a necessidade de os países buscarem novos mecanismos, mais eficientes e eficazes, para os recursos públicos, aplicados na educação; utilizarem de meios para avaliar a competência e eficiência de todo o segmento escolar; e de haver outras maneiras para que os incentivos tributários às empresas possam destinar impostos ao fomento das metas de educação.

No que concerne aos recursos privados nacionais, o documento indica que esses podem vir das famílias, que investem nos materiais dos filhos e nos recursos para construção de escolas; dos segmentos empresariais e da Responsabilidade Social das Empresas (RSE). O documento conclui que a participação da cultura



empresarial e política tem aumentado, o que abre espaço para vincular o setor produtivo e a educação.

No que se remete aos recursos externos, coloca-se a possibilidade de converter parte dos serviços da dívida pública externa, a ser investida na educação, mediante condições aos países, dentre elas, renegociações, aumento da dívida e imposições de novas cláusulas por parte do FMI. Essa proposta ficou a cargo de cada país, mas não logrou sucesso.

A respeito da cooperação internacional, segundo o documento, os recursos financeiros das organizações provêm do Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência japonesa de Ajuda Internacional e da AID (Agência Internacional de Desenvolvimento) dos Estados Unidos. Ressalta que “Aunque estos montes son considerables em términos absolutos, representan solo una parte pequeña del gasto total em educación de lós países beneficiarios, tomando em cuenta los gastos públicos y privados em esos países” (CEPAL/UNESCO, 2005 p. 62). O Banco Mundial assumiu os desafios da Declaração do Milênio e tem centrado esforços para obter resultados na educação básica e na educação para as mulheres. O Banco Interamericano de Desenvolvimento financia projetos na área da educação com objetivo de promover a integração das atividades educativas, dentro da estratégia de desenvolvimento nacional dos países membros.

Paralelamente aos governos, o documento reforça a possibilidade em se obter recursos, oriundos das filantropias internacionais, os quais podem vir de organizações, empresas e pessoas. Todavia, essa prática representa uma proporção de recursos muito pequena.

No Terceiro (III) capítulo é tratada a Gestão e infere que, para alcançar as Metas do Milênio, Educação para Todos e o desenvolvimento do projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC), é necessário aprofundar os aspectos críticos das reformas realizadas, modernizar a gestão da educação na Região, melhorar a alocação dos gastos públicos e dos recursos de cooperação internacional e redefinir o uso desses recursos. O incremento nos investimentos não garante melhoras na qualidade, equidade e eficiência da educação. É necessária uma gestão sustentada em informações válidas e confiáveis que permitam tomar decisões adequadas.

Existe uma preocupação com a heterogeneidade dos perfis demográficos, os quais exigem demandas diversas aliadas às expectativas da sociedade, que exige

do sistema educacional uma gestão eficiente e efetiva. Neste sentido, na reunião dos ministros de educação da PRELAC, em 2002, foram propostos quatro pontos para avaliar a gestão da educação, em função dos resultados da aprendizagem. Os quatro pontos recomendados são:

I) los cambios de institucionalidad orientados a modernizar, flexibilizar y descentralizar el sistema, y que apuntan a que la institución educativa - formal y no formal - cumpla sus propósitos de calidad, equidad y eficiencia en los aprendizajes de todos; II) la responsabilidad social por los resultados en la educación; III) la situación de la unidad básica educativa - la escuela - como eje central del proceso educativo; y IV) la gestión desde la perspectiva de los docentes, como actores centrales del proceso de enseñanza-aprendizaje en la institución educativa. (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 68).

Esse conjunto de fatores serve para avaliar as aprendizagens, fazer um balanço dos pontos positivos e dos negativos, assim como extraem lições para novas propostas.

Em relação a gestão institucional voltada para a aprendizagem, o documento assinala que os problemas estruturais da gestão institucional, como, por exemplo, um sistema fortemente centralizado provocam um distanciamento dos principais atores, os quais podem contribuir com sugestões nos processos educativos. Outro obstáculo nas políticas de Estado em educação é a alta rotação dos postos que assumem decisões políticas e de planejamento. O que acontece com as direções dos estabelecimentos de educação, e em muitos casos são indicações de segmentos políticos.

No tocante à descentralização e seus resultados na aprendizagem, o documento retoma os elementos do documento de 1992 que sugere, no plano institucional, reorganizar a gestão educativa, descentralizar e dar maior autonomia às escolas. Complementa ainda que a verdadeira descentralização, nesse marco, significa: autonomia, sentido de projeto, identidade institucional e capacidade de gestão, radicadas dentro da própria escola. A descentralização da educação determina a transferência, ao nível da escola, das decisões e recursos que afetam a gestão e a qualidade dos serviços. De acordo com o documento, uma definição clara de descentralização deve incluir três elementos: “i) la forma que adopta la descentralización, ii) el nivel de gobierno al cual se le transfiere el poder de tomar decisiones y iii) las áreas específicas de toma de decisiones que son transferidas

(financieras, pedagógicas y/o gestión administrativa incluyendo personal)” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 72)

A descentralização educativa pode combinar diferentes níveis e diversas funções que podem ser transferidos, diretamente, para a escola, ou para um órgão municipal. No que concerne aos impactos da descentralização na aprendizagem, o documento anuncia que a descentralização deve conter melhoras nos resultados do ensino, por meio do o incremento de inovações, da participação dos pais e da prestação de contas, tanto para os pais, quanto para os níveis superiores dos Ministérios da Educação. Na prática, alguns desses impactos não chegam a acontecer.

Sobre as políticas de alocação de recursos e equidade, essas devem estar voltadas para uma educação de qualidade para todos os estudantes e níveis de educação, bem como influenciar nos resultados da qualidade, com equidade nas aprendizagens.

O documento propõe que, para assegurar o funcionamento interno e externo do sistema educativo descentralizado, são necessários mecanismos eficazes de informação e avaliação do rendimento escolar e docente. Para aperfeiçoar as informações, os Estados precisam criar suas estatísticas. Para as Metas do Milênio e para a EPT, o que interessa são as aprendizagens das habilidades básicas que venham a servir para a vida dos estudantes. Em muitos casos, os dados sobre acesso não são suficiente ou não estão disponíveis. Os dados de acesso deveriam ser complementados com dados do término na educação.

A responsabilidade social pela educação é destacada no documento e chama a atenção sobre a rigidez dos sistemas educacionais que dificultam a participação da sociedade civil no exercício da função educativa. Alerta sobre a necessidade de se promover, por intermédio de políticas públicas, a responsabilidade social pela educação, por parte de um amplo conjunto de atores, o que implica em:

a los padres y la comunidad educativa, las universidades en la investigación educativa y la formación de docentes, los ministerios de hacienda o finanzas y los parlamentos en la definición de leyes, normas y presupuestos para educación, los docentes y sus sindicatos, y en especial, los propios ministerios de educación. (CEPAL; UNESCO, 2005, p. 79).

Dentro da responsabilidade social, além dos pais e da comunidade educativa, o documento apresenta o conceito e a aplicação de prestação de contas

(accountability). Uma maior autonomia da escola requer uma importante prestação de contas que apresenta as informações necessárias para que a comunidade, autoridades e sociedade, em geral, saibam se a escola cumpre com as metas e funções acordadas.

Com referência à responsabilidade dos Ministérios da Educação, salienta que a responsabilidade social deve assegurar que o sistema educativo cumpra com seus objetivos de maneira eficiente, com qualidade e equidade e que ele preste contas à comunidade. Seu papel é fortalecer e assegurar os sistemas de avaliação e de qualidade, assim como, a difusão de seus resultados. Os sistemas de avaliações devem cumprir duas funções: a primeira seria a de orientar a tomada de decisões, relacionada ao funcionamento do sistema escolar; e a segunda, seria a de produzir estudos que apontem informações destinadas ao uso, de modo produtivo, sobre a situação da qualidade em que se encontra a educação.

A educação é um projeto de natureza social e que acontece em um espaço social, portanto a escola continua a ser um lugar de ensino e aprendizagem e é a única que pode assegurar acesso equitativo ao conhecimento. É no processo educativo que devem se concentrar os maiores esforços da gestão.

Una gestión de la escuela – se a pública o privada - centrada en los aprendizajes y con participación de la comunidad es clave para lograr mejores resultados. Es preciso por tanto, fortalecer por una parte el liderazgo escolar y las competencias en gestión educativa, y por otra, el diseño de estrategias y mecanismos de certificación e incentivos de la calidad educativa de las instituciones escolares. (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 86).

A CEPAL propõe políticas de formação e capacitação de diretores, capazes de assumir, com liderança, o processo de gestão da escola.

O financiamento da educação hoje atende as escolas públicas e privadas, as quais possuem fontes de financiamento cada vez mais entrelaçadas. A maioria das escolas privadas na América Latina recebem recursos fiscal públicos, da mesma maneira que as escolas públicas recebem recursos do setor privado.

O protagonismo dos docentes em transformar a educação é apontado no documento, como atores importantes na Reforma Educacional, no que se refere à obtenção de bons resultados nas aprendizagens dos estudantes, ou seja os docentes qualificam a educação. Para manter um bom desempenho profissional e fortalecer o ofício de ensinar, faz-se necessário manter uma formação permanente.

Uma política docente deve integrar a formação inicial, a formação em serviço, uma política salarial digna e a qualidade de vida do professor.

O desenvolvimento profissional dos docentes é uma responsabilidade social e não se trata apenas de salários, mas supõe atender políticas e programas impulsionados de forma articulada com os ministérios da educação, saúde, bem estar, família, cultura e outros.

Sobre as capacitações do professor, dentro de um sistema integrado de desenvolvimento, existem preocupações devido aos resultados pouco positivos. Na maioria dos países as capacitações não possuem processos e mecanismos para avaliar com qualidade, a formação em serviço. Em muitos casos são eventos desconexos, sem acompanhamento técnico, sem avaliação nem segmento.

A qualidade de vida do professor e a valorização de sua carreira têm influência nos resultados das aprendizagens dos estudantes, bem como os planos de carreiras do docente que apresentam características evidentes e que condicionam o trabalho à educação. Existe um sistema de ascensão, quase linear, determinado por anos de serviços e titulações. No que se referem às avaliações do serviço docente, o documento ressalta que são mais formais do que reais.

O documento salienta a necessidade de se introduzir, não apenas, mecanismos de regulação com controle de qualidade e relevância, que permitam melhorar o desempenho dos professores; mas também uma política salarial, com a elevação dos salários e com novas condições de trabalho. Os estímulos e incentivos, para os docentes, partem de uma política integral. Considera os docentes como sujeitos autônomos, criativos, disseminadores de propostas educativas integradas e comprometidos com a mudança na educação.

Para fins de uma análise, no que diz respeito aos países da Região, o documento aborda os principais desafios e necessidades de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais, para o século XXI. Destaca os esforços dos países para completarem as suas reformas e o aumento de investimentos na educação. Sinaliza a preocupação com os baixos resultados da educação, diante dos esforços já apreendidos, desde a publicação do primeiro documento em 1992. Junto com as Metas do Milênio e Educação para Todos, existe o compromisso de estender e melhorar a educação, a partir da infância, com passagem por todos os níveis, até o término dos estudos secundários.

Os principais desafios estão focados no acesso, na permanência e conclusão dos alunos na escola, na qualidade, na equidade e na eficiência. Destaca-se ainda que as diferenças culturais, sociais e econômicas permanecem e impactam esses desafios. Por outro lado, a melhora na gestão educativa e o investimento eficiente dos recursos no sistema educativo podem ser considerados como outros desafios a serem cumpridos.

Mesmo que ocorram mudanças nas estruturas sociais, a preocupação é assegurar uma educação com qualidade e garantir a equidade, bem como fechar brechas e avançar o mais rápido para a cobertura da educação básica. Os compromissos assumidos pelos governos da América Latina e do Caribe na Declaração do Milênio, na EPT (Educação Para Todos) e na Cúpula das Américas, em 1998, estabeleceram um conjunto abrangente de desafios e metas para educação que devem ser cumpridas até 2015.

Com relação ao financiamento da educação, o documento de 2005 destaca o entrelaçamento de recursos públicos e privados e apresenta argumentos em favor da participação da esfera privada no financiamento dos sistemas educacionais dos países latino-americanos. Mencionam-se as seguintes vantagens: maior correspondência, com as demandas do mercado de trabalho; maior consciência dos administradores de escolas sobre investimentos e, por extensão, maior eficiência no uso dos recursos.

No que refere à gestão da educação, o documento assinala a eficiência dos recursos investidos na educação e destaca a necessidade de promover uma maior responsabilidade social pela educação, tanto pelos responsáveis pela oferta, quanto pelos usuários e suas famílias. O documento atribui um papel especial à escola em sua gestão, entendida como uma comunidade de aprendizagem e participação, bem como destaca a importância de se primar pela qualidade do docente e fomentar o seu protagonismo e compromisso com a aprendizagem.

Nesse momento, em 2005, a CEPAL retoma o tema da descentralização já apontado no documento de 1992. Ao eixo da gestão e da descentralização, está vinculada a autonomia das unidades educativas. A descentralização, referida em 1992, vincula-se à ideia de autonomia, de identidade institucional e de capacidade de gestão, e nesse processo o protagonismo dos professores e o seu papel na mudança da educação são apontados como fatores decisivos para se alcançar a qualidade, ou seja, os resultados positivos que esperam.

## **6 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PROPOSTAS DOS GOVERNOS (1998-2014)**

Ao final da década de 1980 o processo de redemocratização das relações institucionais, somado às mudanças no mundo do trabalho e à elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), começou a incutir na sociedade brasileira o debate sobre a formação de um novo indivíduo que incorporasse dimensões políticas, comprometidas com a cidadania.

O período foi o da reforma do Estado, cuja dimensão tinha o tamanho de sua crise, a qual iniciou nos anos 1970, intensificou-se nos anos de 1980, e levou ao ressurgimento do liberalismo, ou neoliberalismo e a uma crítica profunda das formas de intervenção do Estado, ou de sua regulação (BRESSER PEREIRA, 1998).

Diante da realidade da crise brasileira e do modelo de Estado, a ideia do Estado mínimo não seria adequada para os anos de 1990 e a atenção concentrou-se na Reforma do Estado.

De acordo com Dourado (2002), a defesa ideológica da Reforma foi implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado e objetivava a superação dos problemas do mundo contemporâneo (desemprego, hiperinflação, redução do crescimento econômico). A Reforma aconteceu em meio a uma crise do capital, portanto, a década de 80 na América Latina foi perpassada pelo fim das ditaduras e pela degradação econômico-social. Nessa fase de transição, o país vivia a crise da dívida externa que provocou a crise fiscal no Estado brasileiro.

No Brasil a Reforma aconteceu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, o qual deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

As mudanças vieram com a proposta da diminuição da máquina estatal e privatização de bens e serviços, em que a reforma do Estado é entendida como superação de “visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista”, por meio da transferência da produção de bens e serviços “à sociedade, à iniciativa privada”, de acordo com Bresser Pereira (1998, p.33). Assim como mudanças nos modos de organização e gestão do Estado, por intermédio de uma administração

pública gerencial que permitisse, ao Estado, a entrada de setores privados em serviços, como saúde, educação, cultura.

Em meio aos debates sobre a necessidade de uma reforma da educação, as discussões sobre a nova LDB começam a se intensificar e adentraram a década de 1990. Na disputa para a elaboração da nova LDB havia dois projetos: um delineado por Demerval Saviani, no qual as reivindicações da área educacional foram incorporadas em sua totalidade e outro Projeto apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) que não contemplava as reivindicações. Saliento que a constituição de 1988, a Constituição Cidadã, trazia em seu texto as reivindicações dos profissionais da educação que defendiam a gestão democrática, o financiamento da educação e valorização profissional. Entretanto, as novas configurações internacionais acabaram por ‘abafar’ um pouco dessas conquistas.

Contudo, o que se materializou sob a forma de *consenso* foi um habilidoso jogo linguístico, que invertia termos e sinais de modo a torná-los condizentes com os novos paradigmas, os quais referenciavam a mudança almejada para a educação no país (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2000).

A aprovação da LDB 9394/1996 significou o início de um movimento de reformas que tomou corpo mediante as regulamentações posteriores, realizadas na estrutura educacional que, no caso da educação profissional, foi o decreto n. 2.208/97, assim como outras reformas objetivadas, no âmbito da educação básica, pelas Diretrizes Curriculares Nacionais, seja do ensino fundamental, do ensino médio ou da educação profissional de nível técnico.

A elaboração dessas diretrizes ficou a cargo da União que contou com a colaboração do Conselho Nacional de Educação (CNE) que teve, como função: estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio, as quais nortearam os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar uma formação básica comum. (BRASIL, 1996, artigo. 9º, inciso IV).

O reconhecimento da relação entre a reforma curricular, empreendida no Brasil e o movimento internacional para educação são correspondentes, pois se evidencia à subordinação dos Estados nacionais às exigências das agências multilaterais e a CEPAL, em relação a Educação na Região. (LOPES, 2008 p.21).



[...] parte-se do reconhecimento de que, com o advento das políticas econômicas genericamente denominadas neoliberais, há acentuada submissão das políticas educacionais aos mecanismos de definição e de avaliação dos conteúdos curriculares pelo Estado, bem como aos mecanismos de regulação do mercado.

Apoiados em documentos dos organismos internacionais, profissionais com atuação no governo e com experiência nessas agências desenvolveram um trabalho de convencimento e de concessão de recursos, o qual acabou por disseminar uma prática: a de imposição dos projetos do governo.

Além dos aspectos acima expostos, o foco das mudanças na Educação, a partir da Reforma do Estado, estava pautado na educação básica. A centralidade na Educação Básica adquire, no contexto da reestruturação capitalista e da Reforma do Estado, a consecução de dois objetivos importantes, “propiciar condições materiais efetivas de produção capitalista dentro do atual padrão tecnológico, ou seja, qualificação da força de trabalho, e por outro lado, visam atenuar as disparidades sociais e conter as possibilidades de conflitos” (OLIVEIRA, D. 2000, p.308).

A compreensão desse cenário de mudanças das reformas, no Estado e na educação brasileira deve-se ao fato de que elas também influenciaram, especialmente, a elaboração da nova LDB (9394/1996) e nas propostas de políticas educacionais que naturalmente aportaram no estado do Rio grande do Sul.

De acordo com Nardi (2010), no Brasil, o alinhamento das orientações identificadas nos documentos da Cepal com a reforma educacional dos anos de 1990 pode ser apontado em relação a diversos aspectos. A organização e gestão do sistema educativo e da escola, um dos eixos da reforma, foi orientada pela descentralização e pela transferência de responsabilidades à escola, sob o discurso da ampliação da sua autonomia.

A formação e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil e, em especial, os processos de organização e gestão da educação básica nacional foram marcados, hegemonicamente, pela lógica da descontinuidade, em razão da ausência de um planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado, em detrimento de políticas conjunturais de governo.

Com a redemocratização do país houve mudanças acentuadas na educação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988 que garantiu uma concepção ampla de educação, com a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação. Com essa responsabilidade

assumida pelos entes federados, sobre as políticas educacionais encaminha-se às políticas dos governos no estado do Rio Grande do Sul.

Após a realização da análise documental de forma globalizada, nesse momento desenvolvo o estudo dos documentos que tratam sobre as propostas de governos registradas no Tribunal Regional Eleitoral, no período correspondente às eleições de 1998 a 2014.

Ressalto que são propostas de partidos e coligações para a disputa eleitoral, portanto, não apresentam caráter de políticas de implementação. Conforme já mencionado passo às análises finais de identificação da influência das proposições da CEPAL nesses documentos.

O período de estudo compreende o ano de 1998 a 2014, o que corresponde a quatro governos. Foram escolhidas para análise somente as propostas dos governos que alcançaram êxito nas eleições, o que corresponde aos programas dos governos de Olívio Dutra (1998-2002), Germano Rigotto (2002-2006), Yeda Crusius (2006-2010), Tarso Genro (2010-2014). Começo o estudo pela proposta de governo de Olívio Dutra.

## 6.1 PROPOSTA DE GOVERNO - OLÍVIO DUTRA (1998-2002)

A proposta de governo do candidato Olívio Dutra para a campanha eleitoral de 1998, no estado do Rio Grande do Sul, se originou de uma composição partidária chamada Frente Popular Gaúcha, composta pelos seguintes partidos: PT, PCdoB, PSB, PCB. O Documento está distribuído em três capítulos que destacam os caminhos pretendidos da coligação: *Desenvolvimento de Verdade; Qualidade de vida para todos; e Participação popular Autonomia e Dignidade - gestão democrática do estado.*

O contexto político corresponde o final dos anos de 1990, cenário da globalização econômica e de políticas neoliberais, as quais contribuíram para criar as bases materiais e ideológicas da nova virada liberal, pela qual passava o Estado brasileiro. Era o período do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em que houve o aumento da internacionalização dos centros de decisão brasileiro e a fragilização do Estado, cada vez mais dependente do apoio financeiro externo, devido ao comprometimento com a dívida externa crescente.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) marcou com uma forte política de privatizações de algumas importantes empresas estatais e garantiu a estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real. Essa estabilidade deu sustentação para empreender um conjunto de reformas no âmbito do Estado que buscou a racionalização e a modernização, diante das mudanças sugeridas pelos organismos internacionais. As reformas se constituíram de privatizações e de mudanças na forma de gestão das políticas públicas. A desregulamentação da administração pública federal foi perseguida por meio da descentralização apresentada como a alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, o que favorecia a fragmentação. Em certa medida, atendia aos anseios de alguns setores expressos na Constituição Federal de 1988, alterando significativamente o Pacto Federativo brasileiro<sup>1</sup>.

As reformas liberais que ocorreram no país tiveram desdobramentos no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo de Antonio Brito que administrou o estado no período que antecedeu o governo de Olívio Dutra.

O Cenário das eleições do estado no ano de 1998 estava marcado então, por políticas que seguiriam a continuidade das privatizações e a redução da intervenção do Estado nas políticas sociais. A proposta política apresentada por Olívio Dutra seguia a direção oposta às propostas do governo central, pois acenava para um desenvolvimento com inclusão social e participação popular.

Em sua *Proposta de Governo*, Olívio Dutra apresenta um diagnóstico do estado do Rio Grande do Sul destacando os segmentos econômicos, políticos e sociais, em especial a educação. Inicialmente são expostas as taxas de analfabetismo no Brasil e no estado, conforme o quadro de matrículas e destaca o papel, cada vez maior dos municípios quando assumem o ensino do primeiro grau, em conformidade com as proposições presentes no Pacto Federativo.

A proposta apresenta um importante instrumento estratégico: o Orçamento Participativo (OP) Estadual. O Orçamento Participativo é um processo democrático e transparente de discussão, decisão e acompanhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e das políticas públicas propostas

---

<sup>1</sup> O Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação e os encargos ou serviços públicos, pelos quais são responsáveis, estão definidos entre os artigos 21 a 32.

pelo governo ao estado, em que a população participa direta e voluntariamente na discussão, na decisão e controle do orçamento público estadual.

A participação popular acontece na discussão de todo o orçamento e das políticas públicas, na autorregulamentação do processo do OP e nas discussões realizadas em assembleias públicas.

O documento apresenta as METAS para a educação do estado e seu desenvolvimento, com destaque para: o compromisso com a Universalização do ensino fundamental; o compromisso com a eliminação da repetência; com a redução da evasão escolar; com a efetiva aprendizagem para todos; com a formação e valorização profissional dos trabalhadores da educação; bem como o compromisso com a democratização da educação, por meio da gestão participativa, do acesso à escola e do acesso ao conhecimento.

No que se refere à educação, o principal foco da proposta de governo está centrado em uma:

[...] educação popular que tem na democratização da escola o seu eixo central do qual deriva o compromisso político com a viabilização de um intenso processo participativo, para concretizar um ensino de qualidade, vinculado à realidade e articulado com o projeto de desenvolvimento do Estado. (RIO GRANDE DO SUL. 1998, parte 2, p.30).

Para o Governo Popular democratizar significa assumir a educação pública como um direito de todos os cidadãos e dever do estado. De acordo com a proposta de governo (RIO GRANDE DO SUL. 1998, parte 2, p.31)

[...] cabe ao poder público garantir o ensino de qualidade para todos. Não cabe, como fazem os neoliberais, considerar democracia como descentralização de responsabilidades, retirando do Estado à obrigação de garantir o direito de todos ao ensino público de qualidade.

As proposições acima se distanciam de proposições políticas de cunho e práticas neoliberais de Estado, tais como ocorrem em nível do Estado federal.

A proposta de governo de Olívio apresenta e defende três dimensões básicas da Democratização da Educação: “a democratização da Gestão, do acesso à escola, e a democratização do conhecimento.” (RIO GRANDE DO SUL. 1998, parte 2, p.32). A primeira dimensão é a *democratização da gestão* que compreende mecanismos de uma participação coletiva, em que se transformam as relações de poder e se oportuniza, a todos os segmentos da comunidade escolar, a participação

nas decisões administrativas e pedagógicas da escola, assim como, as eleições diretas e uninominal do diretor e vice, para os conselhos da escola, com representantes de todos os segmentos da comunidade escola.

Com relação às Delegacias de Educação (DE), estas passariam por reformulações internas e redefiniriam os seus papéis. De acordo com a proposta, as descentralizações e a operacionalização das políticas ocorreriam por intermédio das DEs que, além das tarefas administrativas, deveriam se constituir de órgãos articulados com a sociedade civil, universidades, movimentos sociais, bem como implementarem e incentivarem a discussão das políticas educacionais, com o conjunto da sociedade.

A segunda dimensão é a *Democratização do acesso – Escola para todos*, que se expressa no cumprimento de sua responsabilidade com projetos e a inclusão de todos os que se encontram à margem do acesso à escolarização; a universalização do acesso aos ensinos fundamental e médio; e garantir políticas para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos, para portadores de necessidades e para a elaboração de projetos para a EJA.

A terceira dimensão é a *democratização do conhecimento* que compreende o aspecto mais complexo da *democratização da escola*, ou seja, o acesso ao conhecimento para os que estão na escola, pois muitas vezes, ela mesma reproduz a exclusão social, em razão da repetência e da evasão. Os governos de práticas liberais enfrentam esse problema por meio de um rigoroso controle sobre os conteúdos, em que se estabeleceram parâmetros curriculares nacionais, livros didáticos, treinamento para professores, repasse de conteúdos e as avaliações em larga escala. Basearam-se na concepção de que os problemas de educação são de gerenciamento e introduziram parâmetros de *eficiência e produtividade*.

O compromisso da proposta de Olívio Dutra era o de garantir a aprendizagem para todos e, para tal, propunha a transformação da escola com a criação de relações democráticas de poder no seu interior e nas ligações com a comunidade; bem como a reorganização dos espaços e tempos da realidade social escolar, adaptado às suas necessidades.

### 6.1.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo

As propostas de governo da Frente Popular Gaúcha para as políticas educacionais, indicam um estado democrático popular, com a participação da população em todas as decisões políticas a serem tomadas por meio do orçamento participativo. De maneira única, a proposta apresenta alguns elementos das categorias elencadas nos documentos da CEPAL, porém com objetivos opostos, pois é um projeto que propõe uma coalisão de forças para desenvolver o estado de forma democrática e participativa.

As proposições encontradas na proposta de governo e nas que se evidenciam nos documentos da CEPAL são divergentes. As do governo se referem à formação da cidadania e da equidade e dizem respeito à democratização, enquanto que para a CEPAL, a cidadania e a equidade está voltada para a formação da competitividade. Há uma divergência de ideias e conceitos, mesmo que se enquadrem no contexto da globalização econômica, percebe-se que uma está mais direcionada para o social e a outra mais para o econômico. As propostas apresentadas pelo governo Olívio Dura estão canalizadas para uma sociedade mais equitativa e democrática.

Outras propostas de políticas destacadas no documento dizem respeito ao desenvolvimento científico e tecnológico e possuem o seu foco no fortalecimento do tecido econômico do estado, direcionam-se à qualificação dos trabalhadores e buscam incentivos para as pequenas e médias empresas. Juntamente com um modelo de política econômica orientada para um crescimento sustentado e equitativo, em termos de renda e um estado ativo, participativo e democrático que procura formular políticas em conjunto com as associações empresariais, as universidades e os sindicatos.

Com o objetivo de desenvolver a vida no meio rural, em que apresenta baixos índices econômicos, e torná-las regiões rurais mais agradáveis para se viver, destaca o estímulo para dinamizar a pesca, a pecuária e a agricultura. Como incentivo para a educação propõe:

[...] devemos qualificar a mão de obra e buscar o aperfeiçoamento gerencial para os produtores rurais e empresários. O fortalecimento do capital humano possibilitará a diversificação da produção, aumento da produtividade e da competitividade da região. (RIO GRANDE DO SUL.1998, parte 1, p.71).

Ressalto algumas evidências das proposições da CEPAL, porém, observo que o fortalecimento do capital humano é importante para qualquer modelo de Estado. A competitividade proposta para as regiões do estado do RS consiste em uma maior competitividade regional, com intuito de instrumentalizar as regiões do estado, a fim de sair de sua condição de empobrecimento.

Na análise da proposta de governo do candidato Olívio Dutra encontro evidências das proposições da CEPAL/UNESCO, presentes no conteúdo do documento e na intencionalidade mencionada que convergem para as categorias destacadas dos documentos da CEPAL e conceituadas nesse trabalho que são: equidade, competitividade, autonomia e integração.

Há uma polarização de interpretações quanto às intenções *mais profundas* e os marcos conceituais presentes no documento da CEPAL. Uma das tendências aponta para tomá-los como alvos político-sociais, com intentos econômicos e terminam subsumindo os interesses nacionais aos do mercado mundial. A outra tendência expressa tanto pelos que redigem a proposta quanto pelos seus defensores, operam a interpretação oposta. “A transformação produtiva – supondo maior produtividade e competitividade internacional – seria demandada para atingir os objetivos internos como equidade, democracia, coesão social.” (PAIVA E WARDE, 1994, p.31). Acredito que a segunda tendência seja a mais confiável.

## 6.2 PROPOSTAS DE GOVERNO - GERMANO RIGOTTO (2002-2006)

A proposta de governo de Germano Rigotto para a campanha de 2002 se originou de uma coligação de partidos, Unidos Pelo Rio Grande (PMDB, PHS, PSDB), dentro do contexto das políticas neoliberais e, em contraste, na esfera federal, com a transição de um governo pautado em políticas neoliberais para um governo com proposta de cunho social. Em 2002 chegam juntos Lula e Rigotto aos respectivos governo federal e estadual.

O cenário político do Brasil frente ao mundo em 1999-2002, de acordo com Bernal-Meza (2002), condiciona-se a ceder determinadas pressões que implicariam em mudanças de alguns elementos de sua tradição, como foi o caso do princípio de incorporação de temas da agenda internacional que haviam sido rejeitados no passado, como os direitos humanos e o meio ambiente. A estratégia era reforçar o apoio ao Conselho de Segurança da ONU e abandonar a tradicional política passiva

e opositora. Posição essa baseada em uma interpretação crítica a respeito dos processos decisórios da ONU.

Ao mesmo tempo, os principais polos da economia mundial (Estados Unidos, União Europeia e Japão) buscavam elevar o peso do Brasil nos assuntos regionais e internacionais, o que fazia dessa mudança uma base para o reconhecimento político e institucional (ONU/OMC/UNCTAD) como *potência média*. De alguma forma, o projeto autônomo de desenvolvimento nacional brasileiro mesclou-se a uma inserção na economia globalizada.

No Rio Grande do Sul a Proposta do Governo de Rigotto, inicia-se com a apresentação da educação como a maior rede de serviços existente no Rio Grande do Sul. Em 2000 apresentava um milhão e 277 mil matrículas, 74.957 professores em exercício e 3.012 escolas. A proposta destaca a educação como o segmento de maior impacto e importância social.

O programa apresenta como desafios fundamentais das políticas educacionais no Rio Grande do Sul: a promoção da qualidade do ensino fundamental e ensino médio; a expansão e a diversificação da educação profissional, em função das exigências do mercado de trabalho; a implementação da Educação de jovens e Adultos; a melhoria no atendimento da Educação Especial; a expansão da oferta da educação infantil; e a ampliação das oportunidades de acesso ao ensino superior.

As proposições para a problemática educacional do Estado estavam inseridas nos seguintes eixos: *O Desafio da Qualidade do Ensino Público que*: propõe qualificar os professores e promover e fomentar um processo de atualização e formação permanente; recrutar novos docentes em vista da necessidade da qualificação do ensino público; equipar as escolas da rede com laboratórios e bibliotecas; o endosso pleno aos “procedimentos de avaliação externa do aprendizado,” como balizador da situação do sistema de educação pública, “bem como fator de *emulação* (disputa) positiva para os docentes e alunos”. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p.27).

No eixo *O Desafio das Responsabilidades Ampliadas na Gestão da Educação no Rio Grande Do Sul*: propõe prover ampla possibilidade de acesso, de crianças e jovens a rede de ensino público de nível fundamental e médio e evidencia o caráter essencial e prioritário dos encargos da Gestão da Educação do Estado. O programa



ressalta a *gestão democrática e a autonomia da Escola*. O texto propõe o que deve ser o papel do Estado:

Garantir a continuidade e os aperfeiçoamentos de tais mecanismos, notadamente pela *regularização dos repasses* financeiros, pelo fortalecimento dos conselhos escolares, pelo estímulo à *valorização da competência* como requisitos indispensáveis ao exercício das funções diretivas, estes, pois os compromissos que assumimos com satisfação e seriedade frente a comunidades escolares do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p.30).

A proposta, sobre a Gestão democrática e a autonomia da escola, salienta que são princípios definidos pela Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases. Anteriormente, coube ao PMDB, implantar na rede de ensino estadual os mecanismos efetivos de exercício da autonomia administrativa e financeira das escolas. (p.30)

No que diz respeito à retomada do desenvolvimento no estado, enfatiza que são desenvolvidas políticas de “atração de grandes investimentos cujo objetivo é estruturar eixos dinâmicos e multiplicadores de renda e emprego de qualidade no RS”. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p.16). O documento apresenta, como dificuldades a serem enfrentadas: as desigualdades macroeconômicas e *macrossociais* que separam as regiões do estado. Propõe políticas de desenvolvimento Regional que são: induzir a geração de novos focos dinâmicos na economia do estado; reduzir as diferenças de renda e bem estar social; e promover a geração de ocupação e empregos na base social.

Aponta para a estruturação da política de desenvolvimento regional a partir dos seguintes princípios:

*Princípio da Concentração*: [...] transferências voluntárias a municípios, operações de créditos favorecido, investimentos situados fora do núcleo dinâmico da economia, [...]. *Princípio da Complementaridade*: [...] todos os aportes estaduais para a política de desenvolvimento regional deverão ter contrapartida em gastos públicos locais, de tal sorte que a política de desenvolvimento regional será ao mesmo tempo um poderoso instrumento de cooperação inter-institucional dentro da esfera pública. *Princípio da Parceria*: [...] toda a ação de fomento estadual deve estar integrada em metas de participação e envolvimento da iniciativa privada e, em geral, da comunidade local no plano de ação destinado a reverter a situação regional indesejável. (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p.19)

### 6.2.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo

A Proposta de governo de Rigotto está baseada em um modelo de gestão de Estado, com proposições que se identificam com as políticas neoliberais vigente no cenário mundial, contrapondo-se, inicialmente, ao modelo de Estado brasileiro daquele momento. Sinaliza evidências das proposições da CEPAL para as políticas educacionais, como a autonomia e gestão, mas essas já estão presentes na Constituição de 1988 e na LDB. 9394/96 e passaram pela influência das Reformas do Estado.

A democratização da gestão e a prioridade na qualidade da Educação são elementos também presentes nos documentos da CEPAL e se constituem no principal foco e preocupação dos organismos internacionais. Mas como apontei elas já foram respaldadas na LDB (9493/1996) e por consequência estão pautadas na proposta de educação para o estado.

A proposta de desenvolvimento está voltada para as desigualdades regionais do estado, com foco nas pequenas propriedades rurais e, especialmente, para o setor industrial a fim de fomentar o crescimento e a competitividade. Demonstra que acata as diretrizes do Banco Mundial e FMI, e encontra-se inserida no contexto da globalização fundamentada na regulação e controle.

### 6.3 PROPOSTAS DE GOVERNO – YEDA CRUSIUS (2006-2010)

Em um contexto de recuperação econômica no Brasil e da crise provocada pela bolha imobiliária nos Estados Unidos (2008), foi apresentada a proposta de candidatura de Yeda Crusius ao governo do estado nas eleições de 2006, pela coligação Rio Grande Afirmativo, composta pelos partidos - PAN, PFL, PHS, PL, PPS, Prona, PRTB, PSC, PSDB, PTC, PtdoB. Quase paralelamente a esse período, em 2005 era publicado o documento da CEPAL/UNESCO – *Invertir mejor para Invertir más*, apresentado anteriormente.

O ambiente econômico brasileiro brilhava de forma inédita. O ano de 2007 tinha sido um ano de grandes projetos, públicos e privados anunciados em uma atmosfera de otimismo que se estendeu até 2008. O andamento da crise nos outros países não era ignorado e sua influência no Brasil foi considerada leve, quase nula.

Qual o impacto deste cenário no estado do Rio Grande do Sul? Em seu programa de governo, Yeda Crusius menciona a crise e, especialmente a realidade do estado do Rio Grande do Sul, diante do desgaste econômico que esse passava.

Em referência às metas encaminhadas para a Educação, o programa de governo apresenta os contingentes do contexto econômico e as influências dos organismos externos. Salienta o “compromisso com uma política educacional que contribua de fato para promover o desenvolvimento humano e econômico e para reduzir as desigualdades sociais e regionais” (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.30). Sem perder de vista a *educação escolar de qualidade para todos*.

Nesse documento encontram-se os objetivos e as metas, os quais foram estabelecidos para os diferentes níveis e modalidades de educação escolar. Segundo o programa de governo (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p.33), esses itens

[...] dependem diretamente da modernização da gestão educacional e da ampliação e aplicação com mais eficiência dos recursos destinados ao financiamento da educação pública no Estado. Isso pressupõe o ajuste estrutural das finanças públicas e a concentração dos investimentos em áreas estratégicas como educação, saúde, segurança e infraestrutura.

Destaca a necessidade de enfrentar a recuperação dos salários dos professores estaduais e observa que,

[...] ao mesmo tempo, o governo do Estado precisa participar ativamente do debate nacional sobre o novo modelo de *financiamento da educação básica* no Brasil. Em consonância com a posição das entidades dos prefeitos e secretários de educação e de finanças dos municípios gaúchos, *defendemos* a criação de fundos específicos para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio, bem como a maior participação do governo federal na complementação desses fundos. (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p.33).

O conteúdo do documento se aproxima das proposições da CEPAL, de 2005, no que tange ao novo modelo de financiamento da educação básica. O programa de governo finaliza seus objetivos e lança uma importante parceria.

Sem a parceria do Estado com os municípios não haverá boa escola para todos os gaúchos. O governo estadual deve deixar de ser apenas o mantenedor e gestor de sua rede escolar e passar a ser o coordenador do esforço também dos municípios e da iniciativa privada pela oferta de educação escolar de qualidade. (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p.33).

Observa-se que as proposições do pacto federativo foram assumidas pelo Estado e delegadas aos municípios, e são apontadas neste programa de governo.

A proposta de governo está embasada em três eixos: *Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social e Finanças e Gestão Pública*.

O foco da proposta está voltado para o desenvolvimento do estado; não só o desenvolvimento econômico, mas também o sustentável e o social que é destacado dentro do novo paradigma da CEPAL e do BM, ainda nos anos 1990. Na apresentação do documento se percebe um otimismo para enfrentar as dificuldades e desafios históricos do estado. As desigualdades econômicas regionais são sinalizadas como um fenômeno complexo que precisa ser enfrentado. A crise das finanças públicas é apontada como um problema que exige uma análise aprofundada, pois é de ordem estrutural e problemas estruturais são resolvidos a médio e longo prazos.

A dívida do estado e o déficit fiscal são colocados como problemas que se acumulam, desde a década de 1970 e seria necessária uma política que solucionasse o problema. Ou seja, “para um déficit estrutural deve-se ter uma política de ajustamento estrutural. O reconhecimento deste fato é o primeiro e indispensável passo na solução do problema”. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.6)

A qualidade dos serviços públicos é apontada como um problema, embora seja relativamente qualificada em termos de média nacional. Estabelece que será preciso solucionar, “principalmente no que diz respeito à educação e a saúde, esta rede de serviços do estado e municípios sempre cumpriu um importante papel. Por isso é importante preservá-las e qualificá-las”. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.6)

A concepção e a implementação de Políticas de fomento industrial no Rio Grande do Sul são propostas com a intenção de:

[...] combinar políticas de promoção da competitividade nos setores tradicionais com políticas de estímulo para a capacitação competitiva das empresas e para novos investimentos. Isso significa associar setores em que a atividade se caracteriza pela aglomeração em arranjos produtivos locais com setores que sejam intensivos em tecnologia, tornando efetiva a vantagem potencial que o estado apresenta no campo dos recursos humanos e da capacitação tecnológica. (RIO GRANDE DO SUL, 2006. p.12)

A educação é apresentada como uma política importante na promoção do desenvolvimento humano e econômico e na redução das desigualdades sociais e

regionais. As propostas para a educação são evidenciadas de forma muito clara e objetiva, com destaque para:

Consolidar um sistema gaúcho de avaliação externa do rendimento escolar (alfabetização, ensinos fundamental e médio); - Garantir formação continuada para os professores; - Modernizar a gestão educacional, com a criação de um sistema de metas e indicadores de resultado e esforço, monitorando as taxas de repetência, evasão e distorção série-idade e avaliando o rendimento dos alunos e das escolas das redes pública estadual e municipal; - Melhorar a qualidade dos serviços educacionais, avançando na gestão democrática e na autonomia da escola, a qual deve, em contrapartida, responsabilizar-se por seus resultados frente à comunidade em que atua e à sociedade gaúcha; - intensificar as ações de capacitação de gestores escolares, incluindo direções das escolas e conselhos escolares. (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.33-34).

No eixo das Finanças e gestão Pública, as propostas apresentadas estão voltadas para o Equilíbrio Fiscal, Modernização da Gestão Pública e Ética, Democracia e Participação Popular. Neste segmento, a proposta de governo apresentada dez propostas para o controle de despesa e dez propostas para promover a receita do estado.

As propostas para diminuir as despesas estão alicerçadas em uma política de austeridade que atende as proposições dos organismos internacionais, para diminuir as despesas e fomentar receitas. Apresento apenas uma delas, a que chama mais atenção a vinculação do estado e a necessidade de buscar recursos externos, junto aos organismos internacionais:

- Negociar junto a União e a **organismos internacionais o alongamento do pagamento da dívida do Estado** e a redução dos encargos mensais como uma proposta *casada* ao novo esforço fiscal que será executado. A convicção que esta proposta expressa é a de que as possibilidades de uma renegociação exitosa da dívida aumentam muito, principalmente no que se refere ao *aporte de recursos internacionais*, se vier acompanhada de um conjunto de medidas próprias do Estado que enfrentem o déficit estrutural. (RIO GRANDE DO SUL. 2006 p.56-57 grifo nosso).

Nas proposições para a ampliação da receita, destaca-se o estímulo do aumento das importações entre os estados, estímulos à complementação de cadeias produtivas locais e a formação de um grupo especializado na captação de recursos internacionais. Realça também que,

[...] existem um conjunto de fontes de financiamento internacionais que podem ser acessadas sem endividamento do Tesouro. Agências japonesas e alemãs, e mesmo o Banco Mundial, dispõem de recursos a fundo perdido

para áreas como a preservação ambiental e o combate à pobreza. (RIO GRANDE DO SUL. 2006, p.58).

Para a Modernização da Gestão Pública, a proposta prevê eleger programas prioritários de governo e trabalhar com metas e com indicadores de resultado e de esforço, em todos os programas prioritários de governo.

Para a Ética, a Democracia e a Participação Popular propõe manter e aprofundar o processo de participação popular (Consulta Popular), ancorado na atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs), reativar o Conselho Econômico e Social (CODES), dar maior autonomia às representações não governamentais e evitar que a permanência e a atuação do CODES sejam decisões exclusivas de governos.

### **6.3.1 Análise Preliminar da Proposta e Governo**

O conteúdo da proposta de governo da Yeda Crusius, para as políticas educacionais e demais políticas para o desenvolvimento, insere-se dentro da conjuntura das políticas neoliberais e do cumprimento das ideias propostas no documento da CEPAL/PRELAC de 2005. Portanto, o texto apresenta evidências das proposições da CEPAL de 1992 e 2005.

A proposta converge para as estratégias da competitividade e do desenvolvimento econômico e sustentável, no que se refere à produtividade e ao estímulo para produção local. Acena para uma *política de austeridade para atender as proposições dos organismos internacionais para diminuir as despesas e fomentar receitas* e deixa evidente a sua posição política frente às prescrições dos organismos internacionais.

As políticas de educação indicadas pelo futuro governo atendem as sugestões do debate, presentes no documento, *Invertir mejor para Invertir más*, de 2005, pontuadas no financiamento e gestão da educação. A proposta da avaliação da educação é apresentada de maneira enfática quando propõe *consolidar um processo de avaliação externa*, como fator fundamental para a qualidade, em vista do controle dos resultados. Na gestão democrática, *consolidar metas e mecanismos de controle* e monitorar taxas de repetência, evasão e resultados. A gestão democrática e a autonomia da escola devem se responsabilizar por seus resultados

frente à comunidade. O documento de 1992 (1995) valoriza a autonomia da escola e enfatiza a necessidade do Estado ter meios eficazes para cumprir as metas.

A formação de professores é indicada como decisiva para atingir os níveis de qualidade desejada na proposta do governo, da mesma forma, o documento da CEPAL (2005) expõe que o protagonismo dos docentes é considerado o ponto central para o alcance de bons resultados. A formação, a capacitação e os incentivos para o aprimoramento dependem não só do docente, mas também da gestão institucional. Essas políticas estão presentes no documento da Proposta de Governo e nas diretrizes dos documentos da CEPAL e são colocados como uma prioridade no avanço das políticas, para o desenvolvimento.

Evidencia-se no posicionamento político da proposta de governo a proximidade de modelos de políticas neoliberal, assim também se percebe a influência das diretrizes da CEPAL, como mecanismos na elaboração das políticas educacionais para o estado.

#### 6.4 PROPOSTAS DE GOVERNO - TARSO GENRO (2010-2014)

A proposta de governo para as eleições de 2010 no Rio Grande do Sul foi apresentada pela coligação Unidade Popular Pelo Rio Grande (PT / PTB / PR / PTC / PPL / PCdoB / PROS) e trouxe Tarso Genro como candidato.

A conjuntura política e econômica de 2010 remete a alguns desafios, ao reflexo de ações políticas neoliberais e às práticas econômicas rígidas. As economias mundiais retratam a maior crise econômica dos últimos anos, resultado em parte do reflexo da crise iniciada em 2008, nos Estados Unidos. A Europa se encontra endividada e busca apoio na Zona do Euro e do FMI. O Brasil apresenta sinais claros de desaceleração econômica, entre as principais economias do mundo, de acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Cumprir destacar que, os esforços dos países da América Latina têm levado à diminuição da pobreza e da desigualdade e sua principal causa é: em primeiro lugar, o incremento nos rendimentos do trabalho e, em segundo, o aumento das transferências públicas aos setores mais vulneráveis. Embora, de acordo com CEPAL, ainda exista uma rigidez nas brechas produtivas e pouca mobilidade social dos setores de baixa produtividade, especialmente grupos específicos (como as

mulheres dentro dos grupos socioeconômicos de menores recursos), cujas rendas não têm aumentado.

As políticas educacionais no Brasil direcionaram seus esforços na ampliação de bolsas para o Ensino Técnico, Prouni e FIES e incrementaram a democratização do ensino, de forma a promover o desenvolvimento para o progresso técnico e o acesso com equidade.

No Estado do Rio Grande do Sul, a proposta de governo de Tarso Genro propõe um *Desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Isso é colocar o Rio Grande no ritmo de crescimento do Brasil*. Nesse momento, o Brasil se encontra em pleno desenvolvimento econômico, com políticas públicas que atendem diversos setores sociais e econômicos.

Nesse contexto, existem muitos desafios regionais que precisam ser sanados e o estado do Rio Grande do Sul enfrenta alguns desequilíbrios nas áreas fiscal, social e de produção. Para procurar o equilíbrio fiscal, com a recuperação do investimento e do crescimento, a proposta de governo apresenta como compromisso proporcionar:

- a. Mais recursos para o Estado – a partir de uma nova postura em relação ao governo federal, com maior integração, potencializando os recursos disponibilizados para o Estado pelos programas nacionais e sua ampliação.
- b. Busca de fontes internacionais de financiamento estabelecendo um novo padrão de relações internacionais, aproveitando melhor os diversos organismos mundiais de financiamento de políticas públicas.
- c. Crescer para melhorar a receita e arrecadação, considerando sempre o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p.4).

A proposta de governo menciona o *Desenvolvimento com Distribuição de Renda* por meio de políticas de retomada de crescimento.

A criação da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento- AGDI é sugerida com o objetivo promover a execução das Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Regional do estado do Rio Grande do Sul e integra as políticas propostas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul. A AGDI tem a missão de promover a competitividade dos principais complexos econômicos gaúchos, com ênfase na criação de emprego e renda.

A Política de Desenvolvimento Produtivo e Regional do Rio Grande do Sul está alicerçada em 8 *macroprogramas*: a. Programa COMPETIR que tem por objetivo, elevar o patamar de competitividade dos complexos produtivos estratégicos



e ampliar sua inserção nos mercados nacional e internacional; b. Programa Regionalizar que propõe o crescimento econômico e a redução das desigualdades regionais, com base nas potencialidades locais, econômicas e/ou institucionais; c. Programa Exportar-RS que visa a promoção do incremento das exportações gaúchas e cria mecanismos que ajudem as empresas a superar barreiras às exportações; d. Programa Nova Economia Gaúcha que intenciona promover o desenvolvimento de novos setores produtivos e estratégicos que sejam sustentáveis e portadores de conhecimento, para o novo ciclo de desenvolvimento da economia brasileira.

O ritmo de crescimento do Brasil é a base para o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul. A proposta de governo apresenta a gestão participativa, o controle público e a transparência das ações e decisões do estado, como referência de um projeto, em que a gestão participativa direciona a democratização do estado.

O texto evidencia a forte estagnação e a perda de espaço econômico, político e social do estado, no cenário nacional e internacional. Nesse sentido, apresenta o Programa de Retomada do Desenvolvimento Econômico Social do Rio Grande do Sul - *ProRede RS*, a fim de mobilizar a população em torno de metas e objetivos de justiça e inclusão social, crescimento econômico, recuperação das desigualdades e recuperação do espaço, frente ao país e ao exterior.

O *ProRedes RS* está vinculado ao gabinete do governador e conta com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual realiza esse trabalho em parceria com a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS), com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com as universidades comunitárias, assim como busca a colaboração de outras entidades, como, por exemplo, a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

As fontes de financiamento para o Programa são advindas do Governo Federal e disponibilizadas aos Estados, a partir dos órgãos de financiamentos federais e dos seus diversos programas, como por exemplo, o PAC I e II; dos recursos próprios do Estado para investimento; das fontes de financiamentos internacionais (BID, BIRD, Banco Mundial, Fonplata e outros); dos agentes locais de fomento, como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), Caixa Estadual e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); e da parceria com a iniciativa privada.

A proposta da Política Educacional concebida na *Redes Educação* apresenta, como base, a *democratização da educação* em três dimensões: a *democratização da gestão, do acesso à escola e do acesso ao conhecimento com qualidade social*. Garante a todos o acesso e a permanência com aprendizagem, independente da faixa etária e de sua condição peculiar de desenvolvimento. Propõe ainda que a democracia se aprende pela vivência da gestão democratizada, do Sistema de Ensino em sala de aula.

Os eixos do programa para a educação são: assegurar uma educação de qualidade; a democratização da educação para construção da qualidade da educação básica; a valorização dos trabalhadores da educação; o acesso, suporte à permanência e qualificação do ensino médio e profissional; o acesso da comunidade escolar à tecnologia e a cultura; a qualificação dos espaços físicos, segurança nas escolas e criação de políticas que valorizem o esporte; o resgate, revitalização e consolidação da UERGS; e a criação do PROUNI/RS. O documento apresenta ações para cada um dos eixos.

#### **6.4.1 Análise Preliminar da Proposta de Governo**

A proposta de governo do candidato Tarso Genro está inserida no contexto das políticas econômicas neoliberais e se apoia no cenário brasileiro de estabilidade política e crescimento econômico.

Apresenta evidências das proposições da CEPAL, apontadas nos dois documentos da Comissão 1992 e 2005. O conteúdo do documento destaca diretrizes para o desenvolvimento do estado com distribuição de renda, o que sinaliza políticas para o desenvolvimento de todos os setores. A formulação da proposta de governo apresenta as categorias: competitividade (objetivo), cidadania (objetivo) e equidade (diretriz). Essas categorias estão presentes no documento de 1992 da CEPAL, quando incorporadas difundem o progresso técnico, principal foco para o desenvolvimento na perspectiva dos teóricos da CEPAL.

A proposta de políticas educacionais apresenta como base a democratização da educação, dirigida para a gestão, acesso à escola e ao conhecimento com qualidade social. A base indicada sinaliza as orientações para a prática educativa, presentes no documento de 2005 da CEPAL, *Invertir mejor para invertir más* que estabelece, como elementos essenciais para qualificar e alcançar as metas da

educação: o financiamento da educação, a gestão institucional responsável, a profissionalização e o protagonismo dos educadores e o compromisso financeiro da sociedade com a educação. Para financiar suas intenções políticas, o governo sinaliza recursos do estado, do governo federal, recursos externos e de agências de fomento internas.

## 6.5 ANÁLISES DAS PROPOSTAS DE GOVERNO (1998-2014) E AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL/UNESCO (1992 E 2005)

Realizada a primeira etapa (Análise preliminar) do método proposto por Cellard (2012), procuro agora concretizar a segunda etapa (Análise) do método.

Após analisar, preliminarmente, as quatro propostas de governo para o estado do Rio Grande do Sul saliento os pontos relevantes das propostas de governos com relação às políticas sugeridas pela CEPAL. Percebo elementos significativos de influência atingidos pelas políticas propostas, em praticamente todos os governos analisados.

No contexto da globalização da economia, em que políticas com ações neoliberais acontecem, de um lado, a partir da presença e influência de organismos financeiros internacionais, e de outro, cada governo detém uma conjuntura interna diferente e recebeu o estado com políticas em andamento, do governo anterior. Portanto, as propostas políticas estão inseridas em um contexto de influências internas e externas.

Da mesma maneira, as proposições dos documentos da CEPAL enfrentam as influências das propostas de política externas de cunho neoliberal e, apresentam formulações que envolvem os conceitos de equidade, cidadania, democracia e aqueles propriamente econômicos, como produtividade, competitividade e progresso técnico. Desse modo, analiso alguns dos principais pontos que possam apresentar subsídios para a resposta da principal questão deste estudo.

Sobre a proposta do governo Olívio Dutra identifico convergências, especialmente, no objetivo estratégico da equidade, proposto pelo documento da CEPAL. A equidade propõe uma política de coexistência de instituições que atendam aos diversos grupos da sociedade. Nesse sentido, a proposta do Orçamento Participativo (OP) converge para as diretrizes apresentadas pela CEPAL, principalmente na proposição para a formação da cidadania de ambas as propostas

que atendem a democratização. Todavia, referente a CEPAL, observo que a cidadania e a equidade se voltam mais para a competitividade, enquanto o processo que ocorre no OP quanto a cidadania e equidade, estão voltados para as demandas sociais locais. Nesse caso, existe uma divergência de ideias, centradas, uma mais para o social e a outra mais para o econômico. Contudo, o discurso das propostas apresentadas possuem vistas a uma sociedade mais equitativa e democrática. Na proposta de governo de Olívio Dutra é muito evidente a chamada para a coalizão de classes que possa assumir um modelo de estado mais popular e democratizante.

Na proposta de governo de Germano Rigotto, denota-se as influências das políticas neoliberais e a proposição de políticas mais austeras para os desafios do estado, contrárias às práticas do governo anterior. Sua proposta para a educação orienta para duas diretrizes dos documentos da CEPAL, gestão democrática e a autonomia da escola, estas também presentes na LDB 9393/96 e sinalizadas no documento da CEPAL de 1992.

Como desafios da política de educação a proposta ressalta a qualidade do ensino médio, a expansão da educação profissional, a expansão da oferta da educação infantil, a garantia do acesso, a formação dos professores, a qualidade do ensino e endossa a necessidade de avaliação externa do aprendizado. A proposta de políticas educacionais atende as demandas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, com ênfase na avaliação externa e expansão da educação profissional, com reforço das ideias presentes nas políticas dos organismos internacionais.

Sobre a proposta de governo de Yeda Crusius, essas refletem as influências das diretrizes da CEPAL do primeiro documento (1992), com referência à estratégia da competitividade, voltada para o desenvolvimento econômico, propondo políticas para inovação tecnológica e incentivos à indústria e serviços. Para as políticas educacionais a proposta se concentra na avaliação externa da aprendizagem; formação continuada; matrícula aos 6 anos nas redes estadual e municipal; a gestão democrática e autonomia da escola; a gestão da educação para avaliar metas e indicadores. Todas essas as proposições no âmbito da educação refletem as indicações do documento da CEPAL de 2005, seguindo a avaliação da aprendizagem, a gestão, o financiamento, a formação continuada. A concepção política da proposta para o governo coaduna com as práticas neoliberais e

apresenta um discurso ligado às diretrizes dos organismos internacionais, como o Banco Mundial.

A proposta de governo de Tarso Genro se insere no contexto de políticas neoliberais, porém com a estabilidade da economia e da política brasileira que coloca o Brasil em um cenário mundial favorável. Se percebe que há influências das proposições de ambos os documentos da CEPAL (1992 e 2005) em sua proposta de governo. As políticas direcionadas para o desenvolvimento econômico, atendem as estratégias da competitividade e da equidade. Suas propostas para a educação estão focadas na democratização da gestão, no acesso à escola e no acesso ao conhecimento com qualidade e se inserem no debate do documento da CEPAL 2005. O caminho proposto para atingir a qualidade centra-se no financiamento e no acesso universal à educação, com a responsabilidade do Estado; e na gestão institucional a serviço da aprendizagem, da responsabilidade social, da educação e do papel dos docentes. Embora suas propostas políticas apresentem uma dimensão dirigida para o social, com a centralidade das ações no papel do estado e com a participação da população, elas se relacionam com as práticas de políticas de cunho neoliberal que agem no cenário internacional.

Denota-se que, mesmo diante das pressões das políticas neoliberais e das influências das proposições da CEPAL, as propostas de cada governo se alicerçam na marca ideológica de cada partido e constroem uma proposta de governo balizada pela participação democrática, ora com uma forte coalizão popular, ora marcada pela pressão das classes antagônicas, marcas do movimento e da contradição, aquelas apontadas por Poulantzas.

## **7 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DOS GOVERNOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PLANOS PLURIANUAIS E MENSAGENS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

No capítulo anterior analisei os programas dos candidatos aos governos do estado e a correspondente análise dos documentos da CEPAL. Neste momento, apresento e analiso os seguintes documentos dos governos eleitos apontados no estudo: Planos Plurianuais e Mensagens à Assembleia Legislativa.

Antes de passar aos documentos, ressalto que a criação dos Planos Plurianuais constituiu-se a partir da Lei Orçamentária, prevista no artigo 165, da Constituição Federal de 1988. Ela estabelece que o Executivo deva submeter, à aprovação da Assembleia Legislativa, um Plano Plurianual (PPA). O Plano deve abranger quatro anos e conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, para as despesas de capital e para os programas de longa duração.

Além do PPA, a Constituição estabeleceu que fossem instituídos as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU), como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais deveriam estar subordinados ao PPA. O período de vigência do plano se encontra deslocado, em relação ao mandato presidencial de modo que, no primeiro ano de governo, o Presidente da República executa as ações previstas no mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos. Dessa mesma maneira, os estados da federação devem estabelecer seus PPAs e utilizar os mesmos critérios estabelecidos pelas Constituição Federal.

A Constituição Estadual de 1989, do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Plano Plurianual no artigo. 149, no Capítulo das Finanças Públicas, seção do Orçamento. A lei estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas; bem como das empresas em que o estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. Apresenta um destaque fundamental: *a avaliação* do Plano Plurianual. A Administração Estadual, conforme previsto nas Leis Complementares Estaduais nº 10.336/1994 e nº 11.180/1998, tem por obrigação a

publicação até 30 de maio de cada ano, dos seguintes itens: (1) o demonstrativo das receitas por fonte e as despesas por programa; (2) a estimativa das despesas de capital, especificadas por programa; (3) as metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por programa que devem ser atingidas, relativamente à prestação de serviços fins. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

No mandato do governo Olívio Dutra, ocorreu a organização relativa à forma do PPA, o que gerou mudanças na metodologia adotada para a elaboração, como, por exemplo: o formato do plano e o seu conteúdo. O resultado foi um documento denominado Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007. Esse documento se constituiu através de uma série de estudos para reavaliar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual do Rio Grande do Sul.

Os PPAs instituídos por lei apresentam um caráter de organização e gestão das finanças pública, com responsabilização dos governos e a aprovação da Assembleia Legislativa (representação democrática) o que demonstra um caráter transparente para a população e, ao mesmo tempo, um controle sobre as finanças públicas. As mensagens à Assembleia e os Planos Plurianuais são obrigações do governo para com a população. Ambas estão entrelaçadas, pois tratam de todas as ações do governo para com o Estado.

Nesse sentido, torna-se fundamental estudar e analisar os dois documentos para uma identificação dos movimentos de cada governo, inseridos no contexto das influências externas, nas mudanças econômicas globais e nas políticas neoliberais que, de certa maneira, interferem nas ações políticas locais.

Por se tratar de um volume significativo de documentos, (1 PPA e mais 4 Mensagens) o equivalente a 5 (cinco) documentos para cada governo, optei metodologicamente, por não classificá-los em categorias. Na análise dos conteúdos do discurso, houve destaque para as palavras-chave, cuja classificação se fez de acordo com a caracterização de cada governo, para que assim fossem realizadas as análises frente às categorias apontadas nos documentos da CEPAL, com a finalidade de responder aos questionamentos dessa pesquisa.

Utilizo a proposta metodológica de Cellard (o contexto, autor ou autores, a natureza do texto, os conceitos-chaves e a lógica interna do texto) para a realização das análises preliminares dos documentos de cada governo. Para a realização da análise final faço o uso da análise de conteúdos de Bardin, *o trabalho do*

*arqueólogo, na procura de vestígios.* Esses elementos já foram descritos na metodologia da pesquisa, no capítulo 1.

## 7.1 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS DO GOVERNO DE OLÍVIO DUTRA (1999-2002)

Para situar a busca de identificação de elementos para as perguntas desse trabalho ressalto que o PPA, desse governo, foi apresentado junto às mensagens à Assembleia Legislativa. Nos governos seguintes, o documento foi apresentado separado, conforme instituído pela legislação.

O Plano Plurianual do governo Olívio é apresentado à Assembleia Legislativa, juntamente com as Mensagens, em que constam as propostas de ações para o ano seguinte, com objetivos, diretrizes e orçamento. O documento (PPA 2000-2003) deixa claro que o Orçamento Participativo Estadual é o instrumento de planejamento e deliberação do governo que agora assume a responsabilidade do estado, e afirma que a sociedade é consultada diretamente sobre as ações planejadas participando diretamente das assembleias.

O governo Dutra apresentou o PPA 2000-2003 na primeira Mensagem à Assembleia, em que constava o Projeto de Lei, com as diretrizes globais da nova Administração estadual, trazendo como referência o *Desenvolvimento de Verdade; Afirmar Direitos e Garantir a Inclusão Social; e Gestão Democrática do Estado – Participação Popular*. Nesse Plano Plurianual constam 158 programas, 165 diretrizes e 353 objetivos.

Em paralelo ao PPA, o governo Olívio Dutra desenvolveu uma metodologia para Monitoramento das Ações de Governo (MAG), com o objetivo de acompanhar a evolução *físico-financeira* de 56 projetos prioritários, com o apoio técnico de 16 órgãos envolvidos.

Em sua primeira Mensagem à Assembleia (janeiro de 2000), referente ao ano de 1999, Olívio Dutra apresenta a situação do Estado com um diagnóstico socioeconômico, financeiro e administrativo do início da gestão, seguido das ações implementadas, durante o primeiro ano de seu governo (1999) dentro do seguinte contexto: a situação econômica do Brasil, no cenário mundial, no que se refere ao ano de 1994; os destaques das políticas internas com o programa de estabilização;



a abertura da economia e diminuição do Estado; a internacionalização da economia; e a perda de competitividade dos produtos brasileiros.

O governador expôs os Planos do Governo denominado *Construindo um Governo Democrático e Popular*. Para essa concepção de estado utilizou três eixos já apresentados na sua proposta de Governo eleito. Eixos respectivos denominados de *Desenvolvimento de verdade, Qualidade de vida para todos e Gestão pública Democrática*.

Para consolidar seu projeto de Desenvolvimento, apontou como estratégia uma visão integrada-integradora com o foco na correção das desigualdades. Situado em: *Desenvolvimento social*, com qualidade de vida e formação de uma massa crítica, com a potencialização da capacidade de intervenção social; *Desenvolvimento político*, com o fortalecimento da cidadania por meio da democracia participativa, não só a representativa; e *Desenvolvimento econômico*, com o resgate dos excluídos para a esfera produtiva. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2000, p. 9)

O texto destaca que, para concretizar o desenvolvimento político, é necessário:

[...] oportunizar a inserção social e econômica, com a ampliação das oportunidades de emprego, e, paralelamente, garantir melhores condições físicas (saúde) e intelectuais (educação) à população. Assim haverá cidadania não só com a oportunidade de participação, mas com homens e mulheres em condições de exercê-la. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2000, p.9)

Vinculado à cidadania, destaca o processo educativo do estado, relativo ao ano de 1999, em que encontra a Rede Estadual de Ensino com uma educação a serviço de um projeto de desenvolvimento excludente; com uma preocupação em educar para a competitividade, direcionada ao setor urbano/industrial, o que contribuía para a concentração/exclusão; com delegacias e secretarias de educação hierarquizadas e fragmentadas; com a situação precária das escolas tanto no plano estrutural, quanto no profissional; com a falta de professores e/ou em desvio de função; com altos índices de evasão; e com a falta de garantia de acesso à educação, para a totalidade da população em idade escolar. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2000)

As ações realizadas pelo seu governo, no ano de 1999, são demonstradas por meio das ações do Orçamento Participativo, nas áreas da saúde, da educação e

da segurança que elevaram os gastos do governo, em relação ao anterior. Para implantar a nova proposta de educação, a Secretaria da Educação do Estado desenvolveu inúmeras ações que se desenrolaram durante os três anos seguintes do seu governo. Algumas das ações seguem pontuadas.

Inicialmente ocorre a suspensão da municipalização das escolas; construção coletiva de diretrizes gerais e das ações estratégicas da educação, para construir, coletivamente, uma escola democrática por intermédio de uma constituinte escolar. Para desenvolver esse trabalho, foi necessária a ação de toda a secretaria de educação, seus técnicos, as 30 Coordenadorias Regionais de Educação e as 3.012 escolas da rede.

A Constituinte escolar, como política educacional, aconteceu com a participação de toda a comunidade escolar. Seus princípios eram: a educação como direito de todos; participação popular enquanto método de gestão de políticas públicas, por meio do estudo da realidade regional.

A suspensão do processo de avaliação externa nas escolas, em razão desse governo entender que a avaliação equivaleria a um processo participativo, emancipatório e diagnóstico, em contraposição ao processo classificatório e seletivo do governo anterior. Capacitação dos recursos humanos nas áreas do ensino fundamental, para a formação continuada de professores.

A Educação Profissional, com ações desenvolvidas para a educação profissional com o objetivo de atender uma nova concepção de ensino e oportunizar o acesso à educação tecnológica básica, a preparação para o exercício de profissões técnicas, com a qualificação dos profissionais.

A Educação de Jovens e Adultos, com a realização de exames de supletivo e instalação do Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos; criação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), Movimento desencadeado pelo poder público, em parceria com organizações da sociedade civil, para possibilitar aos jovens e aos adultos, o acesso à leitura e à escrita.

As diretrizes estabelecidas pela secretaria de Educação, no PPA, que correspondem aos anos 2000, 2001, 2002, 2003, são: *exercício pleno da democracia em todas as instâncias do sistema estadual de ensino; potencialização das condições de acesso ao ensino superior; potencialização da interação com Organizações/Instituições Nacionais e Internacionais para troca de experiências e circulação de ideias; redimensionamento do Sistema Estadual de Ensino;*

*estabelecimento de uma efetiva parceria com os Municípios, na busca da superação dos problemas na área da Educação Básica; apoio ao Educando; resgate da dignidade profissional dos trabalhadores em educação, por meio de uma política de formação permanente e de valorização profissional; construção coletiva da escola “democrático-popular” em todos os níveis e modalidades de ensino; formação de nível médio e técnico, nas áreas de química, de mecânica, de eletrônica, de eletrotécnica e de segurança do trabalho; Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha – FETLSVC; implantar e implementar cursos de nível superior, na área tecnológica – FETLSVC; desenvolver e fomentar a pesquisa aplicada, ampliar a prestação de serviço à comunidade, nas áreas do conhecimento institucional e afins – FETLSVC; incentivar o exercício da cidadania, com o fomento da compreensão dos direitos, deveres e a participação comunitária, na gestão institucional – FADERS. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2000, 2001, 2002, 2003)<sup>1</sup>.*

A Mensagem/Plano<sup>2</sup> apresenta as ações previstas para cada ano, juntamente com a previsão de resultados esperados. As ações no ano de 2000 para a educação estabelecem o seguinte: a construção de uma política de atendimento à educação infantil, em parceria com os municípios; a democratização de acesso à escola pública de qualidade social, no ensino fundamental, em todas as modalidades; a democratização do acesso à escola pública de qualidade social: expansão e qualificação do ensino médio – formação geral e tecnológica; potencializar a interação entre as secretarias estaduais, municipais, universidades, instituições, ONGs, movimentos sindicais, populares e organizações internacionais para troca de experiências; dentre outras vinculadas às diretrizes propostas.

O foco das ações está respaldado na democracia, na cidadania, no desenvolvimento pleno do ser humano e, como consequência deste processo de formação, o desenvolvimento econômico do Estado ganha uma sociedade qualificada e políticas mais equitativas.

---

<sup>1</sup> Devido ao grande volume do conteúdo nos documentos, optou-se por apresentar os elementos essenciais das três Mensagens (2000, 2001 e 2002), pois as políticas adotadas são as mesmas e se repetem ao longo do período do governo, com a apresentação dos dados anuais, dos resultados e dos recursos. Como os Recursos destinados às políticas e seus resultados não são objeto da pesquisa, não foram apresentados. Foi uma forma de não estender o volume da tese.

<sup>2</sup> Refere-se à Mensagem/Plano, pois o governo Olívio apresentava seu plano Plurianual, junto ao discurso na Assembleia e o submetia a aprovação da mesma.

Na segunda mensagem à Assembleia, referente ao ano de 2000, o governador apresenta uma análise do desenvolvimento do Estado, as dificuldades econômicas pelo qual o Estado enfrenta, em detrimento das dificuldades econômicas do país. Os resultados negativos atestam que o modelo político econômico adotado, trazendo políticas de cunho neoliberais não conseguiram produzir um crescimento continuado, pois se esgotou rapidamente. Em sua mensagem, o governo sugere que o Brasil encontre uma estratégia alternativa para o desenvolvimento.

As principais ações do ano de 2000, na área educação, foram destacadas pelo governador, em que evidencia o trabalho da Secretaria da Educação, no resgate do verdadeiro sentido da democracia, por meio da Constituinte Escolar. Definiu-se a Constituição da Escola Democrática e Popular, da qual toda a comunidade escolar foi idealizadora.

Para o desenvolvimento de todo o processo da Constituinte Escolar, o governo estadual destinou R\$ 2,7 milhões de reais. Elaborada em cinco momentos, dentre os quais, o terceiro momento trata das temáticas levantadas e discutidas nos seminários municipais, microrregionais e regionais. Os temas mais aprofundados foram: a evasão escolar, a reprovação, o currículo, a avaliação, a função social da escola e a relação entre educação e desenvolvimento.

Em seu discurso, o governo apresenta as ações voltadas para: a ampliação e/ou construção de escolas de ensino fundamental; a Educação de jovens e adultos, com o MOVA; a Educação indígena; a Qualificação do Ensino Médio; o Ensino Profissional; e outros programas que foram apresentados, com os valores dos recursos destinados para cada um deles.

A terceira Mensagem à Assembleia (2002), referente ao ano de 2001, o governo destaca as ações realizadas pela Secretaria da Educação, no ano de 2001 e deram prosseguimento às diretrizes e ações, já praticadas, com maior abrangência em algumas áreas e calcadas nos eixos: Democratização do Acesso, permanência com aprendizagem e qualidade social (projeto *MOVA*); Democratização da Gestão, por intermédio da construção/qualificação coletiva dos mecanismos da participação (*Eleição de Diretores, Autonomia Financeira*); Democratização do Conhecimento, tornar a aprendizagem acessível para todos; Financiamento, em que é assegurado o compromisso para a viabilização de recursos necessários a uma Educação de Qualidade Social em todos os níveis e modalidades de Ensino, como dever do

Estado (*Constituinte Escolar*); Valorização dos Trabalhadores em Educação, com o resgate de conquistas históricas dos trabalhadores em educação.

Na quarta Mensagem à Assembleia (2003), referente ao ano de 2002, último discurso à Assembleia Legislativa, o governador apresenta o movimento alcançado com o Projeto Democrático e Popular, implementado a partir de 1999 no Rio Grande do Sul que almejou uma sociedade desenvolvida, baseada na igualdade, na solidariedade e na democracia.

A estratégia utilizada pelo governo foi o *Desenvolvimento com Cidadania e Participação Popular* e, como primeira meta, o *desenvolvimento sustentável, solidário e desconcentrado*. O principal foco das ações do governo consistiu no o aspecto econômico que foi tratado sob a ótica do desenvolvimento e não apenas do crescimento. Na realidade, considerou-se que a melhor alternativa, para o crescimento econômico do Rio Grande do Sul e do Brasil, seria um modelo de desenvolvimento, centrado na dimensão social com geração de emprego, redistribuição da renda e melhoria da qualidade de vida.

Percebe-se a dimensão da proposta do governo, direcionada para o desenvolvimento do Estado, dentro das preocupações dos teóricos desenvolvimentistas (Furtado, por exemplo).

O desenvolvimento regional e a superação das desigualdades se transformaram nos temas articuladores para a construção de políticas adequadas à realidade de cada região. Essa construção foi possível, em razão da união do governo estadual, dos municípios e da sociedade civil, por meio dos delegados do Orçamento Participativo, das universidades comunitárias, das prefeituras, dos representantes dos movimentos sociais e do setor empresarial.

Uma segunda meta, proposta pela estratégia do governo, foi a *universalização das garantias da cidadania*, por intermédio do Controle Social e da Participação Popular, em que perpassaram toda a ação governamental e as políticas sociais e foram assentadas em três grandes eixos: o primeiro, foi a universalização do acesso aos serviços sociais que considerou como um direito de todos; o segundo eixo, foi a unicidade das políticas sociais que exigiu ações integradas, para resgatar totalmente os indivíduos e as famílias, da sua condição de exclusão e miséria; o terceiro eixo, foi o caráter público das Políticas Sociais, em que se tem evidências da equidade proposta pela CEPAL.

Uma terceira meta proposta foi a *Gestão do Estado com fortalecimento da Participação Popular e da organização social*. De acordo com o discurso do governo, a Gestão do Estado representa mais que o gerenciamento e a administração de uma grande organização, portanto deve ter, como objetivo, a fomentação de um Desenvolvimento com Cidadania e Participação Popular.

As políticas educacionais, propostas na Gestão 1999-2002, constituíram-se no desdobramento, na rede pública estadual, do projeto de radicalização da democracia, por meio da participação da comunidade escolar na formulação, na gestão e na fiscalização das políticas públicas para o setor. As políticas educacionais foram pautadas nos eixos já citados em outras Mensagens, em que cada eixo desenvolveu projetos canalizados para a educação.

No eixo Democratização do Acesso, a maior expressão foi na viabilização de ações de inclusão social e emancipação dos excluídos da escola, independentemente, de faixa etária, de cor, de gênero e de opção sexual.

Algumas das políticas centradas na democratização do acesso foram: a Educação de Jovens e Adultos - MOVA-RS criado como política pública de educação, e tinha o objetivo de superar o analfabetismo e promover a inclusão social das pessoas, fosse por intermédio do acesso à leitura e à escrita, fosse pela organização e participação popular.

No que refere à Compra de Vagas/Bolsas de Estudo, o Governo do Estado da Participação Popular decidiu, em 1999, manter o sistema de *Compra de Vagas* e de *Cedência de Professores em Contrapartida de Vagas*, na mesma forma e proporções de 1998 e comprou 6.565 vagas no Ensino Médio.

No eixo Democratização do Conhecimento foram definidos os Princípios e Diretrizes para todos os níveis e modalidades de ensino. Suas ações foram desenvolvidas, com a finalidade de: construir relações mais democráticas e participativas com a comunidade escolar; reestruturar os currículos; superar a fragmentação do conhecimento; criar espaços para o planejamento e ação coletiva do trabalho docente; estabelecer uma avaliação participativa, investigativa, emancipatória e diagnóstica; e considerar os ritmos e tempos do educando. Uma proposta que transformou e desencadeou mudanças, na educação, foi a Constituinte Escolar.

A Constituinte Escolar foi lançada em abril de 1999 e caracterizou-se como um movimento de participação popular, na definição das políticas públicas de

Educação. Na discussão da educação pública, envolveu a inclusão de pais, de alunos, de professores, de funcionários de escola e dos movimentos sociais. Por intermédio de reuniões, de plenárias, de seminários e de “pré-conferências” microrregionais e regionais, construiu-se a Conferência Estadual da Educação, realizada em agosto de 2000.

A Formação Continuada foi uma importante ação que contribuiu para a concretização e qualificação do Projeto da Escola Democrática e Popular que se realiza, anualmente, no período de 1999 a 2002. Foram oportunizados espaços de formação continuada, por meio de seminários/encontros estaduais e regionais, com a participação ativa dos trabalhadores em educação e segmentos da comunidade escolar, com o objetivo de construir e implantar políticas para a Educação Especial, para as Escolas da FASE, para as Escolas do Campo, para as Escolas dos Assentamentos/Itinerantes, para os Presídios e Escolas Abertas e para MOVA/RS. Para tanto, envolveu a sociedade civil organizada, na formação dos agentes e na avaliação do Movimento.

No Eixo da Democratização da Gestão, seguem algumas das ações implementadas: Eleição de Diretores para o cumprimento da Lei n. 10.576/95 foram realizados, em 1999 e 2001, os processos eleitorais das equipes diretivas das escolas públicas estaduais, com o envolvimento de todos os segmentos da Comunidade Escolar. Autonomia Financeira consiste no repasse de recursos financeiros diretamente às escolas da Rede Pública Estadual, para que possam atender as despesas do cotidiano escolar, na construção da Escola Democrática e Popular. Orçamento Participativo, desde 1999, tem transformado a relação entre o Governo e a comunidade do Rio Grande do Sul, com a participação popular na gestão pública.

### **7.1.1 Análise Preliminar das Políticas do Governo Olívio Dutra**

Na análise dos documentos do governo de Olívio Dutra, como políticas implementadas ressalto que houve uma convergência das metas apresentadas enquanto proposta de governo, o PPA e as Mensagens à Assembleia. No conteúdo dos documentos, denota-se um enfrentamento das políticas diante do ideário neoliberal. Existe uma proposta de transformação do modelo social vigente e de reformas sociais profundas.

As políticas educacionais de destaque foram a Constituinte Escolar e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), direcionadas para a democratização e formação da cidadania e equidade.

A Constituinte Escolar marcou a participação popular na definição das políticas públicas em Educação. Envolveu toda a comunidade escolar, alunos, pais, professores e consolidou o eixo da democratização do conhecimento, ao lado da formação continuada que se constituiu em outra ação que concretizou e qualificou o Projeto da Escola democrática e Popular. O MOVA se tornou outra importante política educacional inserida no eixo da democratização do acesso, com o objetivo de superar o analfabetismo e promover a inclusão social.

As proposições das formulações de políticas da CEPAL indicam que, diante das diversas realidades cada nação adota, conforme suas prioridades, os objetivos para a cidadania e competitividade e a aplicação de políticas de equidade e de desempenho. O governo de Olívio adotou políticas de educação que contemplavam as prioridades do estado, com ações que desenvolveram a igualdade, a democracia, a cidadania de maneira equitativa para a vida dos cidadãos. Utilizou como importante estratégia para o desenvolvimento das políticas e do estado, o Orçamento Participativo, o qual atuou nas políticas educacionais, sobretudo, em toda a gestão pública do seu governo e transformou, com equidade, todos os segmentos produtivos e sociais do estado. Essa visão estratégica do governo do estado contempla as antigas preocupações dos teóricos da CEPAL que, desde o período estruturalista, pensavam o desenvolvimento de forma ampla, ou seja, com o progresso técnico e igualdade social. Identifica-se a influência das diretrizes da CEPAL nas políticas desse governo, pois implementou “práticas educativas necessárias à transformação produtiva com equidade” que, incentivadas pelo OP, tiveram “o apoio ativo dos principais atores sociais” utilizando estratégias educacionais que elevaram “os níveis de competitividade” (CEPAL, 1995, p. 215).

As práticas das políticas do governo corresponderam às diretrizes e estratégias da equidade e do desempenho, em que todos os cidadãos participavam e acompanhavam.



## 7.2 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS DO GOVERNO GERMANO RIGOTTO – (2002-2006)

O Plano Plurianual do governo de Germano Rigotto foi apresentado, ao poder Legislativo e opinião pública, para fins de aprovação e para atender o disposto da Constituição do Estado. Destacam-se as seguintes metas globais: Desenvolvimento Econômico, Inclusão Social, Combate às Desigualdades Regionais, Modernização da Gestão Pública.

A lei estabelece que o Plano Plurianual deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas, quantificados física e financeiramente, de forma regionalizada.

Em relação as políticas para a educação, o Plano Plurianual do governo Rigotto destaca as prioridades da Secretaria da Educação.

Primeira prioridade é o *Acesso à Educação Básica* com o objetivo de estabelecer parcerias no atendimento à Educação Infantil, assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio. A segunda, o *Programa Alfabetiza Rio Grande*, com o objetivo de combater o analfabetismo, priorizando ações de alfabetização e de educação continuada de jovens e adultos. Sua terceira prioridade, *Apoio no Acesso ao Ensino Superior*, com principal objetivo propiciar através da concessão de bolsa rotativa de estudo, o custeio de matrícula e mensalidades de universitários em Instituições de Ensino Superior Comunitárias, nas áreas consideradas prioritárias, e auxiliar na manutenção das casas de estudantes autônomas.

Em sua quarta prioridade, estabelece a *Educação Profissional*, com o objetivo de ampliar e qualificar a oferta de Educação Profissional nas escolas da rede pública estadual, ampliando em 50% a oferta de vagas oferecidas nos cursos técnicos; qualificando em 100% espaços físicos; capacitando em 100% os RH; habilitando 100% dos professores não habilitados e melhorando a qualidade da totalidade dos cursos para que professores e alunos desenvolvam competências tendo, na conclusão do curso, a garantia de maior empregabilidade.

E sua quinta prioridade, a *Qualificação da Educação Básica* com o objetivo de oferecer educação básica de qualidade, fortalecendo o interesse do aluno e a participação da comunidade escolar num processo educacional integrado ao desenvolvimento sociocultural regional. (RIO GRANDE DO SUL, PLANO PLURIANUAL, 2004-2007).

Ao longo do documento, evidenciam-se muitas ações para esses programas destacados, bem como o montante de recursos destinados a eles. Os investimentos maiores são para a Educação Básica e Educação Profissional. Menciona os investimentos na manutenção, nos recursos tecnológicos, na formação e na qualificação dos professores e gestores, com grande ênfase para a educação profissional, apresentando 14 (quatorze) propostas de ações.

Outro destaque no PPA é a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), suas propostas estão voltadas para o desenvolvimento do estado. Apresento os programas dessa secretaria, pois são encontradas evidências da influência das diretrizes da CEPAL no documento analisado no capítulo III, *Debate Internacional sobre Educação e Formação de Recursos Humanos* em que aborda a *Competitividade, Mudanças Tecnológicas e Formação de Recursos Humanos* (CEPAL; UNESCO, 1995, p.119). Os programas dessa Secretaria salientam a competitividade nacional e internacional.

A principal proposta da SEDAÍ é o Programa de Apoio à Competitividade Empresarial, o qual tem como objetivo implementar e consolidar um processo permanente de apoio às micro e pequenas empresas, através de instrumentos de fomento, assessoria técnica em todas as etapas do ciclo produtivo, cooperação empresarial, acesso ao crédito, microcrédito, formação e capacitação de recursos humanos, profissionalização da atividade com base na ética dos negócios, estímulo ao empreendedorismo e à cidadania, apoio ao associativismo e à autogestão. (RIO GRANDE DO SUL, PLANO PLURIANUAL, 2004-2007).

O segundo programa da SEDAÍ é a Atração e Apoio à Diversificação e Desconcentração Regional dos Investimentos, com objetivo Promover a diversificação e complementação da estrutura produtiva do Estado, implementar política de desconcentração regional para localização de empresas, promover a complementação das cadeias produtivas pela atração de investimentos estratégicos, viabilizar a geração de emprego e renda, *estimular a inserção competitiva das empresas no mercado*.

O terceiro é o Programa Exporta-RS, com o propósito de Estimular o processo de relacionamento comercial do Estado, promover o aumento das exportações, *eficiência do setor produtivo mediante a inserção internacional em padrões compatíveis de qualidade e de competitividade dos produtos gaúchos*, estabelecer ambiente de cooperação técnica com entidades voltadas à

comercialização internacional, buscar a integração e complementação com a política nacional de exportações, desenvolver estudos e projetos de promoção das exportações estaduais. (RIO GRANDE DO SUL, PLANO PLURIANUAL, 2004-2007).

O Programa de Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, apresento como quarta proposta, a qual tem por objetivo implantar os programas estruturantes da SEDAI, com instrumentos necessários para desenvolver e operar as políticas públicas de orientação estrutural: programação, parceria, adicionalidade, gestão, acompanhamento e avaliação. Buscar a promoção da inclusão social, no reforço das capacidades e vocações, com base no estímulo ao desenvolvimento integrado e harmônico das regiões. (RIO GRANDE DO SUL, PLANO PLURIANUAL, 2004-2007).

A Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social apresenta o programa, Inclusão Total, com o objetivo de contribuir na redução das desigualdades sociais e promover a inserção de famílias, socialmente, excluídas; em programas que lhes garantam a melhoria das condições de vida e sua autossuficiência.

Desperta interesse os programas propostos pela Secretaria de Ciência e Tecnologia, são eles: Programa- *Aporte Tecnológico Aos Processos Produtivos*; Programa: *Bases de Inovação Tecnológica para as Cadeias Produtivas Gaúchas*; Programa: *Educação Em Tecnologia*; Programa: *Excelência em Tecnologias Avançadas*; e Programa: *Gestão das Políticas de Ciência e Tecnologia Gestão de Políticas Públicas*.

Percebo que os programas denotam uma intencionalidade e apresentam evidências das influências das proposições da CEPAL, no que diz respeito à descrição e à preocupação com o progresso técnico, o qual precisa ser proposto/estimulado pelo Estado. Nesse caso, o estado dá incentivos para que se concretizem em diferentes níveis de ações, com características de um Estado “*incentivador e gerador de políticas de médio e longo prazo*”. (CEPAL-UNESCO, 1995, p.190)

Esses foram os elementos selecionados para a análise do Plano Plurianual do governo Rigotto.

### **7.2.1 Elementos das Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa – Período de 2003 a 2006**

O governador Rigotto apresentou 3 (três) mensagens à Assembleia nos anos de 2004, 2005 e 2006. A cada apresentação lançava e reforçava as bases da nova estratégia para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Como destaques estão as ações desenvolvidas, sedimentadas nos grandes eixos que estruturam o programa administrativo, já delineado no Plano Plurianual 2004-2007: A Promoção da Inclusão Social; A Atração de Investimentos e Fomento ao Desenvolvimento Econômico; O Combate às Desigualdades Regionais; e a Modernização da Gestão e dos Serviços Públicos.

As metas propostas para as políticas educacionais se sobressaem na primeira mensagem (2004), referente ao primeiro ano de governo. O conteúdo do documento evidencia o gerenciamento da Secretaria de Educação nas atividades de sua competência e aponta as melhorias das redes físicas das escolas, da qualificação dos recursos humanos, da qualificação de em algumas escolas, das medidas tomadas no gerenciamento, bem como o destaque para as prefeituras (Transporte e Merenda), convênios com instituições de ensino privadas (bolsas), MEC/BID/PROMED (recursos para Editoração de Material Didático-Pedagógico, Pró-Ciências, Capacitação de Recursos Humanos;).

Ressalto que o foco dos programas se concentravam: no Projeto Escola Aberta Para Cidadania; na Educação Profissional; no Projeto Alfabetiza Rio Grande; e na Consolidação da UERGS.

Programa Alfabetiza Rio Grande (Educação de Jovens e Adultos), propõe-se a combater o analfabetismo que, conforme o último Censo do IBGE, atinge no Rio Grande do Sul, 6,65% da população com 15 anos ou mais. Além da estrutura estadual, do apoio da União e da cooperação técnica da UNESCO, o Programa fundamenta-se também em convênios firmados com municípios e outras entidades privadas. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2004, p.116)

De acordo com a pesquisa e publicação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Programa ganhou relevância pelo modelo de combate ao analfabetismo. O Projeto Alfabetiza Rio Grande passou a ser implementado, mediante o acordo de cooperação técnica entre o Governo Brasileiro, a UNESCO e

o Estado do Rio Grande do Sul, assinado em dezembro de 2003. Essa constituiu uma importante política de educação desse governo.

As ações da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), órgão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul receberam maior destaque na Mensagem. Secretaria responsável por incentivar o desenvolvimento econômico, com vistas a promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, assim como por tratar das suas relações com outros países. Para a inserção competitiva do cidadão no mercado de trabalho e das empresas nas cadeias produtivas, a Secretaria privilegia, de maneira absoluta, a parceria e a cooperação entre todos os agentes de desenvolvimento públicos e privados.

As principais estratégias da Secretaria são:

- Propiciar um ambiente receptivo e estimulador da atividade produtiva exercida por empresas de todos os portes; - Ampliar a competitividade dos setores tradicionais que integram a matriz produtiva gaúcha, capacitando-os à inserção internacional; - Promover a expansão econômica nas regiões menos desenvolvidas com o objetivo de reduzir os desequilíbrios regionais, utilizando os vários programas e instrumentos disponíveis pela SEDA, principalmente o INTEGRAR/RS. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2003, p. 43-44)

Para favorecer a articulação e tornar visíveis essas ações com a sociedade, foram criados e implantados o Conselho Estadual de Competitividade do Rio Grande do Sul (COMPET/RS), os Fóruns Setoriais de Competitividade, o Fórum Permanente de Exportação (FPEX/RS) e os Núcleos Regionais de Articulação para o Desenvolvimento (NURADs) os quais, no novo modelo organizacional, consistem-se em quatro instâncias de articulação que cumprem o papel fundamental, no apoio ao esforço competitivo das empresas gaúchas.

O COMPET/RS constitui o foro de deliberação das *macro-políticas* públicas, voltadas ao aumento da competitividade da economia do Estado. Faz parte de sua competência decidir sobre as proposições encaminhadas pelos Fóruns Setoriais e por outras instâncias de articulação com o setor produtivo. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2003, p. 44).

Na segunda mensagem, referente ao ano 2004, o governador apresenta à Assembleia um extenso relatório sobre as Finanças Públicas do estado e, com a utilização do demonstrativo dos últimos dez anos, menciona o déficit público e a prestação de contas sobre os resultados obtidos no âmbito geral de cada meta

proposta, do ano em vigor (2004) e para o próximo ano (2005), bem como os recursos investidos e os retornos. Salienta os avanços dos programas de cada Secretaria, com um grande destaque para a Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, no que se refere às ações do COMPET/RS.

As ações do governo, previstas para o próximo ano, são apontadas para cada Secretaria. Para as ações da COMPET/RS, são previstos programas com Universidades (UNISC) e redes de ensino à Distância, (Brasil – Itália).

Para a Secretaria da Educação, as ações estão voltadas para os programas estabelecidos no PPA estão a Escola Aberta para a Cidadania (convênio - UNESCO), Autonomia Financeira e pedagógica das escolas, Avaliação da Escola Pública, tecnologia e informatização do processo educacional.

Para o Programa da Educação Profissional, propõe ampliar e qualificar a oferta nas escolas da rede pública e manter convênios com as instituições FIERGS, FECOMERCIO, SENAI, SENAC. Desperta o interesse, a quantidade de ações que foram desenvolvidas, durante esse período, na Educação profissional, pois superam as ações, direcionadas para a Educação básica. São políticas compatíveis com as necessidades de mão de obra técnica, para atender as exigências do mercado de trabalho e se compatibilizam com as políticas da Secretaria do Desenvolvimento e assuntos Internacionais, guiadas ao preparo do estado para a competitividade nacional e internacional.

As ações da Secretaria da Educação atendem a educação básica, mas retornam para as metas estabelecidas pela Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, vinculados ao programa COMPET/RS.

Na terceira Mensagem, ano de 2005, foram apresentadas as ações do Governo que obtiveram avanços significativos, tanto no campo social como no econômico. Para ilustrar, destacam-se: a modernização da gestão, o corte de secretarias e de cargos em comissão, o controle e a racionalização das despesas, o investimento em pesquisas, a superação dos efeitos de desastres naturais e a oferta de linhas de crédito a pequenos e microempresários e aos produtores.

Com relação às ações para as políticas da educação, dispostas nos programas do PPA 2004-2007 e ao gerenciamento dos programas cabe a Secretaria da Educação, atender a população escolar do estado se acordo com os seguintes programas: ALFABETIZA RIO GRANDE, este programa tem o propósito de minorar a taxa de analfabetismo no Estado, em parceria com a União, municípios,

instituições de ensino superior e outros segmentos da sociedade, contando com a supervisão técnica da UNESCO. Juntamente com a capacitação e formação dos professores, para atender os resultados almejados.

Um segundo programa apresentado é o ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA, através dele as ações da SE que visam garantir o acesso à Educação Básica para a população do Estado (1.400.115 alunos foram atendidos pela Rede Estadual em 2005). A evolução dos indicadores do Programa demonstra um crescimento na taxa de escolarização líquida no Ensino Médio, que passou de 45,3 %, em 2002, para 51,5 %, em 2004.

Um terceiro programa deste governo fora a QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, a qual o estado do Rio Grande do Sul, praticamente atingiu a universalidade no Ensino Fundamental e que esforços estão sendo despendidos (Rede Estadual) para que o mesmo ocorra em relação ao Ensino Médio.

Um quarto programa é o APOIO NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR, propõe a manutenção de recursos para este Programa em 2005, e com os alunos beneficiários remanescentes foram mantidos com os recursos do FUNPROCRED, oriundos da reversão dos contratos de financiamento dos alunos já formados. Um quinto programa voltado para a EDUCAÇÃO PROFISSIONAL o qual, tem como unidade gestora a Superintendência da Educação Profissional (SUEPRO) que, na atual administração, vem perseguindo o planejamento estratégico para, concomitantemente à criação de novas vagas, oferecer um ensino de qualidade. Essa modalidade de ensino tem se constituído, no Estado, um fator de alto interesse por parte da população. Junto a outras demandas educacionais, observa-se a sua eleição em muitos dos pleitos da Consulta Popular (CP) – a criação dos cinco novos cursos, em 2005, resultou das reivindicações feitas através da CP de 2004.

E o sexto programa é a FORMAÇÃO PROFISSIONAL, desenvolvido pela Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha (FETLSVC), o qual manteve a oferta de matrículas nos seguintes cursos técnicos em 2005: Área da Indústria: Técnico em Mecânica, Eletrotécnica, Eletrônica e Automotivo; Área da Saúde: Técnico em Segurança do Trabalho; Área de Química: Técnico em Química. A Escola atendeu um total de 3.045 matrículas em 2005. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2006).

A visão estratégica do governo de Germano Rigotto, conforme o seu projeto de Governo, PPA e Mensagens à Assembleia, baseou-se em políticas direcionadas

para o desenvolvimento, com ênfase no crescimento. As políticas e as ações estão fortemente evidenciadas na competitividade, com a crença na obtenção de resultados profícuos para o estado.

O conteúdo do documento destaca que:

[...] manter e ampliar a competitividade do estado visando o crescimento econômico e a geração de empregos no futuro, garantida a preservação ambiental, a melhoria das condições sociais e a redução das desigualdades regionais. Isso deve dar-se em contexto de estrutura de governança moderna, com maior eficiência e participação dos vários segmentos da sociedade.

Assim, o primeiro elemento da Visão Estratégica para o Estado é manter e aumentar a competitividade nas atividades econômicas e geral, como forma de não acirrar as desigualdades regionais e pessoais. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2006, p.303)

O foco das ações políticas do governo Rigotto seguem as diretrizes da concepção política do seu partido que apresentam aproximações das políticas neoliberais e das demandas da economia global.

O texto da mensagem apresenta em anexo o documento *Rumos 2015*. O Projeto Rumos 2015 integra um conjunto de iniciativas que visam o combate às desigualdades regionais, o que constitui um dos eixos prioritários do Governo do Estado. O seu propósito é subsidiar a ação pública e privada, no sentido de melhor enfrentar os desafios da busca pelo desenvolvimento sustentável para o Estado, a partir de uma visão renovada e aprofundada dessa problemática.

Contando com o apoio do Banco Mundial, o Projeto Rumos 2015 é realizado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP/RS) e por especialistas em desenvolvimento regional e logística de transportes, em parceria com a Secretaria dos Transportes, Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais e Fundação de Economia e Estatística, além de universidades, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e associações representativas da sociedade rio-grandense. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2006, p. 277 grifo nosso).

No decorrer do documento *Rumos 2015*, o texto infere que a sociedade gaúcha se destaca no cenário brasileiro *por seu elevado capital social* que se manifesta de diversas maneiras por meio das Associações e da participação, nos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul) .

A *Visão Estratégica*, proposta para o estado, no documento Rumos 2015, tem seu foco em três pressupostos: *Competitividade, Governança e Sustentabilidade Socioambiental* e sugere a construção de um *compromisso* entre o Estado e os



agentes regionais – COREDES. Com esses pressupostos, a Visão Estratégica exposta foi instrumentalizada em seis estratégias específicas, todas pactuadas: Aumento da Competitividade; Fortalecimento Urbano-Industrial da Rede de Cidades Médias; Conservação do Potencial Ambiental; Inclusão Social; Estrutura de Governança; Planos Regionais para Desenvolvimento e Superação de Desigualdades.

A construção desse *compromisso* se deve ao contexto econômico mundial quando a economia estava em alta e o setor do agronegócio do Brasil contava com uma boa exportação. No período, o Rio Grande do Sul detinha 40% de sua produção, nesse segmento. Torna-se evidente o interesse das políticas educacionais em investir na formação profissional em níveis técnicos, nas áreas da agricultura, da indústria, da química e da agricultura familiar. O projeto contou com o apoio das Secretarias do governo do estado, da Fundação de Economia e Estatística (FEE), da Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC) e do Banco Mundial.

### **7.2.2 Análise Preliminar das Políticas do governo Germano Rigotto**

As políticas desenvolvidas pelo governo de Germano Rigotto seguiram os eixos propostos pelo Plano de ações estabelecido no PPA trazendo como principais programas a Promoção da Inclusão Social; a Atração de Investimentos e Fomento ao Desenvolvimento Econômico; o Combate às Desigualdades Regionais e a Modernização da Gestão e dos Serviços Públicos. Os Planos e ações do governo Rigotto trazem na sua concepção política o foco no desenvolvimento econômico e tecnológico.

Em relação as políticas de educação o Programa Alfabetiza Rio Grande se destaca no propósito de minorar a taxa de analfabetismo no estado. Esse programa teve apoio da UNESCO e era direcionado para a Educação de Jovens e Adultos e para o acesso à educação básica. Neste sentido, o estado garantiu vagas investindo na estrutura física das escolas e na formação dos professores.

Evidenciam-se os investimentos nas políticas educacionais para a Educação Profissional (ensino médio) e Formação Profissional (Escola técnica Liberato Salzano) que tinham por objetivo preparar profissionais nas áreas da tecnologia, da

química e da agricultura, para atenderem as demandas das regiões de produção, com vistas à competitividade.

A Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais criou programas canalizados para a competitividade nacional e internacional, alguns destes programas possuíam ações guiadas para a formação, para a capacitação e para a promoção da inclusão social, no reforço das capacidades e vocações, para atender as demandas da produção e do consumo.

As ações e propostas políticas do governo convergem para as políticas neoliberais, presentes no cenário mundial. Essas políticas apresentam influências dos organismos internacionais, tanto na formulação, quanto dos recursos para investimentos. Alguns indicativos sinalizam a presença das estratégias da CEPAL, como por exemplo, a interlocução entre o discurso do governo e as proposições do documento Cepal de 1992, especialmente em relação à competitividade e o progresso técnico. E a forma/conceito em que a competitividade é apresentada, configura a mesma proposição do documento da CEPAL.

O tema da competitividade é fundamental para o desenvolvimento econômico e para a atração de investimentos. Manter-se competitivo implica desenvolver produtos que alcancem os mercados (local, estadual, nacional e internacional), com qualidade, desenho e custo competitivos. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2006, p. 303)

Na análise das políticas do governo Rigotto fica evidente a influência das estratégias da CEPAL, por meio das propostas para a educação, a formação técnica e as políticas para a competitividade.

### 7.3 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS À ASSEMBLEIA - GOVERNO DE YEDA CRUSIUS (2007 – 2010)

O Plano Plurianual do governo de Yeda Crusius foi apresentado, ao poder Legislativo e opinião pública para fins de aprovação, como determina a Constituição do Estado. Em cumprimento a uma exigência da Constituição, em seu artigo 149, submete à apreciação da Assembleia Legislativa e à opinião dos rio-grandenses, a proposta do Plano Plurianual 2008/2001, sob a Lei nº 12.749, de 20 de julho de 2007, no qual apresenta as diretrizes, as estratégias, os recursos e os resultados esperados com a execução do Plano.

O documento infere o desafio para enfrentar as oscilações da crise do estado, marcado pela baixa qualidade de vida da população que já não tem a melhor educação do país, com uma criminalidade crescente e o *capital social* do estado em busca de negócios e empregos em outros territórios. Aponta que a crise estrutural das finanças públicas, com sucessivos déficits fiscais, levou à compressão dos investimentos em infraestrutura, o que comprometeu a posição competitiva da economia gaúcha, bem como à diminuição dos gastos básicos nos serviços de saúde, de educação e da segurança pública, com a redução da qualidade do atendimento prestado à população.

No destaque sobre o Panorama Econômico do Rio Grande do Sul, no período de 2003 a 2006, expôs a taxa média anual de crescimento de 1,3%, abaixo, portanto, da observada no País de 2,5% ao ano. O desempenho econômico do estado demonstra uma crise de proporções estruturais, o que causa a queda de dinamismo na atividade econômica e conseqüente perda de participação na geração da riqueza nacional. Nesse contexto foi elaborado o Plano Plurianual.

As diretrizes estratégicas destacadas para o governo Yeda focam o Desenvolvimento Econômico Sustentável: mais e melhores empregos para os gaúchos; Desenvolvimento Social: mais qualidade de vida para Todos; Finanças e Gestão Pública: um Estado a serviço do Cidadão.

Para essas Diretrizes estratégicas foram estabelecidos programas que se encontravam divididos em diversas ações. As políticas para a educação estão inseridas na Diretriz Estratégica do Desenvolvimento Social e se destacam em três programas.

O primeiro é o Desenvolvimento da Educação Superior, que objetiva manter o acesso público e gratuito ao ensino superior, com vistas à formação de recursos humanos qualificados e estratégicos para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social das diferentes regiões do estado; o segundo é a Educação Profissional Como Indutora do Desenvolvimento, com o objetivo de ampliar e qualificar a oferta de educação profissional em todas as suas modalidades, por meio da criação de novos cursos, ampliação e atualização técnico-pedagógica dos já existentes; da implantação de ações de acompanhamento e avaliação do desempenho da rede; da formação inicial e continuada de docentes, gestores e trabalhadores; da concentração de esforços para a instalação de centros de

referência para atuarem como polos irradiadores do conhecimento tecnológico e de formação pedagógica e da integração das redes que compõem o sistema estadual de ensino. E o terceiro é a Garantia de Acesso e Melhoria da Qualidade da Educação Básica. Com vários objetivos tais como:

[...] criar as condições imprescindíveis para garantir uma educação básica de qualidade; *participar do atendimento educacional de crianças de 0 a 5 anos*; universalizar o ensino fundamental; ampliar a oferta de ensino médio; garantir atendimento educacional a pessoas portadoras de necessidades educativas especiais; qualificar a oferta da educação de jovens e adultos; garantir condições financeiras, físicas e de segurança para as escolas estaduais; garantir a merenda nas escolas de educação infantil e ensino fundamental; assegurar equipamentos e material didático-pedagógico para as escolas estaduais; melhorar a gestão dos recursos humanos das escolas estaduais; qualificar a gestão do sistema estadual de educação. (PLANO PLURIANUAL, 2007-2010, p. 185).

Destaque também para Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais com os Programas:

Assuntos Internacionais - objetivo: qualificar as relações internacionais do governo do estado e estimular o comércio internacional, com ênfase no MERCOSUL; - Articulação e Apoio aos Setores Produtivos -objetivo: agregar competitividade à economia gaúcha, promovendo a diversificação, modernização e complementação da estrutura produtiva do estado, apoiar a inovação de setores produtivos tradicionais e a estruturação de setores portadores de futuro, apoiar o desenvolvimento e a articulação de economias regionais, intensificar a atração e promoção de investimentos privados ambientalmente sustentáveis. (PLANO PLURIANUAL, 2007-2010, p.128,131)

O Plano apresenta um número significativo de Programas para cada diretriz estratégica do governo e, em detrimento desse volume de informações, foram selecionados os acima citados.

Na análise dos elementos presentes no PPA, com o destaque acima apontado, a concepção do governo se baseia no modelo de políticas neoliberais. Para promover as suas políticas o governo do estado seguiu as propostas do Banco Mundial e as estratégias da CEPAL, diante do seu contexto da crise fiscal.

### **7.3.1 Elementos das Mensagens da Governadora à Assembleia Legislativa – Período de 2007 a 2010**

Na apresentação da primeira mensagem à Assembleia em 2007, destaca o cenário econômico do estado e aponta o ajuste fiscal, como condição necessária

para o estado recuperar a sua capacidade de garantir serviços públicos de qualidade. O Governo precisa ter a consciência das condições atuais do Brasil e do mundo, pois exigem uma nova concepção de Estado, com a crescente demanda, por uma maior transparência e democratização do Poder Público, estado deve estar voltado ao cidadão, com foco nos resultados de suas ações e de suas políticas públicas para a sociedade.

Com referência às políticas da educação pontua que o governo tem o compromisso com uma política educacional a qual contribua para promover o desenvolvimento humano e econômico, a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais. *A educação escolar de qualidade para todos* é condição para o exercício pleno da cidadania e para o aperfeiçoamento das instituições democráticas no Brasil.

A necessidade de melhorar o fluxo escolar, por meio do aumento dos níveis de aprendizagem dos alunos e da redução da repetência, para isso torna-se necessário a revisão dos currículos escolares de acordo com os Parâmetros Curriculares, valorização dos professores, a adoção de novas tecnologias, a ampliação da oferta da Pré-escola e a melhoria da qualidade dos ensinos fundamental e EJA, são elementos apontados no documento. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2007)

A oferta de cursos técnicos e tecnológicos de nível superior deve ser ampliada, por meio da utilização da estrutura da Universidade do Estado do Rio Grande do Sul - UERGS, com a observação das demandas e das oportunidades de trabalho, nas diversas regiões do Estado.

O documento destaca que, cumprir os objetivos e atingir as metas estabelecidas para os diferentes níveis e modalidades de educação escolar, depende, diretamente, da *modernização da gestão educacional* e da ampliação e aplicação, com mais eficiência, dos recursos destinados ao financiamento da educação pública no estado. O conteúdo, dessa mensagem apresentada, foi o mesmo que estava presente no documento do PPA, por essa razão apresentei de maneira objetiva.

Na segunda mensagem do ano de 2008, a apresentação das ações da Secretaria da Educação esteve focada nas estratégias da Agenda do governo para 2007-2010 do PPA. O destaque foi para a os esforços despendidos para o gerenciamento, centrado na racionalização e uso de recursos disponíveis para a

educação que, somados a outros fatores, recursos e procedimentos, possibilitaram, aos estudantes, a recuperação de índices positivos no domínio dos conhecimentos, apropriados ao ensino fundamental e médio.

Para as políticas de qualificação da educação referente a avaliação da aprendizagem, foi criado o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (SAERS) juntamente com outros sistemas nacionais e internacionais, proporcionou uma avaliação mais real e qualificada, do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática.

Em convênio com o UNIBANCO, o Projeto-piloto de Alfabetização de crianças de 6 anos recebe destaque e visa estabelecer a matriz de habilidades de alfabetização e matemática. A implementação do Projeto Jovem do Futuro busca melhorar o desempenho nas avaliações do MEC, a formação de professores leitor e a Educação profissional, juntamente com a Superintendência para Educação (SUERPO) e a Escola Liberato Salzano (FETVSC) desenvolveu a capacitação para professores e a participação dos alunos em eventos e feiras na área de tecnologia.

O estado assinou, dentro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, o termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que objetiva *garantir o direito de todas as crianças e jovens brasileiros a educação básica pública de qualidade*, do governo federal.

Os programas de educação da gestão anterior tiveram continuidade em 2007, como o Programa Escola em Tempo integral, Escola Aberta para a Cidadania e o Programa Alfabetiza Rio Grande, foram enfatizados no documento.

No tocante à gestão dos recursos financeiros algumas decisões de extrema importância foram tomadas com relação ao Salário Educação, Autonomia financeira, Transporte Escolar, Obras e reformas em escolas, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação. Todos esses programas foram apresentados com os valores dos recursos investidos pelo Estado, para tais ações.

Na terceira mensagem do ano de 2009, a governadora destaca as medidas tomadas para o ajuste fiscal do estado, indica os problemas com fornecedores e a falta de recursos para o pagamento da folha do funcionalismo público. Assumiu o compromisso de cumprir todos os contratos firmados anteriormente, pelos governos antecessores e inovou a gestão e as políticas públicas. Anunciou a aplicação da Lei

de Responsabilidade Fiscal e colocou, como meta, o alcance do resultado primário, estabelecido pela lei de Diretrizes orçamentárias.

A implantação das várias medidas propostas levou a resultados positivos e reduziu o déficit pela metade. Esses esforços contribuíram para a renegociação da dívida do Estado com a União e regularização de pagamentos com fornecedores.

Anuncia a assinatura, com o Banco Mundial, do maior empréstimo já concedido pela instituição a um Estado Subnacional, no montante de US\$1,1 bilhão de dólares, para a reestruturação de parte da dívida *extralimite*. Manter o equilíbrio orçamentário era, segundo o documento, o desafio.

A economia do estado no ano de 2008 vivia o contexto da forte expansão da economia mundial. O Brasil apresentava um ritmo de crescimento bastante dinâmico, com taxas entre 3,2% e 5,8%. Todavia, no cenário mundial já se apresentava o risco da *bolha imobiliária* nos Estados Unidos, o que colocava em xeque as economias externas e incorria em um aumento dos juros em quase todas as economias globais. O Brasil, embora mantivesse um discurso otimista, tomou medidas para dar continuidade ao crescimento.

A governadora destaca que o Rio Grande do Sul apresenta estimativas de crescimento de até 3,0%, nessa variação, pois o processo de crescimento do estado varia de acordo com os resultados do agronegócio, uma vez que esse segmento representa a maior parcela do PIB do estado, em torno de 40%.

Com referência ao desenvolvimento social, no item Educação, relata as políticas educacionais já implementadas. Destaca o Projeto Piloto para Alfabetização de crianças de 6 e 7 anos, para o ensino fundamental de 9 anos. Menciona a alta prioridade em qualificar os índices de rendimento educacional do estado e ressalta a implantação do Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul (SAERS) criado em 2007, bem como a política de *Reorganização da Rede Estadual de Ensino*, da Secretaria de Educação de 2007 que aperfeiçoou o *Sistema de Matrícula* dos alunos do ensino fundamental, do médio, do normal e do técnico. As matrículas devem ser confirmadas pelos pais. As turmas são organizadas de acordo com os critérios pedagógicos, com base no número total de alunos novos e rematriculados e, conforme os critérios do Conselho Estadual de Educação, com relação ao número de alunos por turma e o tamanho da sala de aula. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2009).

Na *Educação Profissional*, dentro do Programa Estruturante Boa Escola para Todos, está prevista a implantação de Centros de Referências em Educação Profissional, com destaque para a Mostra Estadual de Educação Profissional e a Feira de Ciências e Tecnologias da Educação Profissional. Na Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha (FETLSVC), foram realizados Seminários Internacionais de Educação tecnológica (SIET) e Mostra Internacional de Ciência e Tecnologia (MOSTRATEC).

Na última Mensagem à Assembleia legislativa (2010)<sup>3</sup>, a governadora fez a apresentação com um discurso direcionado para as ações de seu governo, até aquele momento. Suas considerações focaram no ajuste de contas e no déficit zero do estado. Demonstrou O panorama econômico mundial, durante o ano de 2009, o qual projetava uma sombra diante da crise mundial, iniciada nos Estados Unidos em 2007. A ruptura do sistema financeiro se alastrou para a esfera produtiva, com grandes reflexos no mercado de trabalho.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), as nações emergentes apresentavam taxas de crescimento do PIB superiores às da economia mundial. No Brasil, embora as autoridades econômicas tenham tomado medidas para amenizar os impactos da crise, alguns setores começavam a dar sinais de retração.

O documento destaca, de acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), que o estado apresentou uma retração de 0,9% no ano de 2009. As previsões não otimistas para o estado se deram, em parte, por sua economia estar voltada ao comércio externo. A indústria sofreu os reflexos da conjuntura internacional e passou de taxas de expansão de 5,2% em 2008, para uma taxa negativa de 5,3% em 2009.

O governo procedeu à apresentação de suas realizações a partir das três Diretrizes Estratégicas do Estado, as quais refletem as trinta e duas prioridades do governo. Dessas, dez (10) se referem ao eixo de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Dezesesseis (16) ao Eixo de Desenvolvimento Social e seis (6), ao Eixo de Finanças e Gestão Pública. Essas Diretrizes orientaram o Plano Plurianual do governo de 2008-2011.

As principais ações, do Eixo Desenvolvimento Econômico Sustentável, foram orientadas por dois vetores: o primeiro, a superação dos gargalos que inibem o

---

<sup>3</sup> Destaca-se que esse documento contém 450 páginas. O volume de conteúdo de cada documento é extenso e optou-se por apresentar apenas elementos pertinentes à pesquisa.



crescimento econômico, como a questão da infraestrutura transportes e o segundo, a energia, a sustentação e a potencialização das vantagens comparativas, as quais possibilitam a capitalização, por parte do estado, das oportunidades que se apresentam para a economia gaúcha na conjuntura econômica. Portanto, as ações empreendidas em 2009, visam melhorar os fatores sistêmicos da competitividade da economia gaúcha e preservar as condições ambientais.

No Eixo Desenvolvimento Social, a implementação de políticas públicas, com vistas ao desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades sociais, esteve presente nos programas e ações.

A Secretaria da Educação, órgão gestor da Educação pública do Estado, conta com 30 Coordenadorias Regionais de Educação e, na sua estrutura, se sobressai a Superintendência do Ensino Profissional do Estado do Rio Grande do Sul, (SUERPO), responsável pelo gerenciamento da Educação Profissional na rede estadual, juntamente com a Fundação Escola Técnica Liberato Vieira Salzano da Cunha (FETLVSC).

As ações para a educação do Estado foram destacadas pela governadora, a partir do Programa Estruturante Boa Escola para Todos e dentre as ações estão: *Projeto Sala de Aula Digital – Tecnologias da informação nas Escolas Estaduais; Professor Nota 10 – Valorização do Magistério (capacitação de professores, com seminários, cursos de extensão e oficinas inseridas em várias áreas e projetos); Referencial Curricular para a rede de Ensino do Rio Grande do Sul – Lições do Rio Grande (referenciais para planos de estudos, propostas pedagógicas); Projeto de Alfabetização de crianças de 6 e 7 anos para o ensino fundamental de nove (9) anos); Sistema de Avaliação do rendimento Escolar (SAERS); concessão de bolsas de estudo e cedências de professores; reorganização da rede Estadual de Ensino; Autonomia financeira das escolas; Projeto Escola aberta para a cidadania; Centros Estaduais de Referências em Educação Profissional e Projeto Educação Profissional como Indutora de Desenvolvimento; com formação para professores, parceiras e a realização de convênios com instituições públicas, privadas e universidades.*

Essas foram algumas das ações para a educação, presentes no documento da Mensagem, apresentada no início de 2010 à Assembleia.

### 7.3.2 Análise Preliminar das Políticas do Governo Yeda Crusius

Para a análise preliminar do governo Yeda Crusius, cabe destacar que existem influências das proposições dos documentos da CEPAL (1992 e 2005), nas políticas de desenvolvimento econômico. A competitividade está presente e alicerçada com as políticas de formação educacional técnica e superior. Relativo às políticas educacionais do governo, a influência do documento da CEPAL (2005) é sinalizada no programa de Reorganização da Rede Estadual de Ensino e no Sistema de Avaliação da Educação do Rio Grande do Sul (SAERS), ou seja, na reestruturação do ensino, na avaliação escolar, assim como na gestão da Educação e na política de formação de professores.

O financiamento das políticas públicas, com o auxílio de recursos do Banco Mundial reforça as influências externas. As ações efetivadas nos eixos do desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável, compõem a formação do 'capital social' que ocorre com equidade para a cidadania e competitividade, por intermédio da gestão e do desempenho.

As políticas de cunho neoliberais assumidas pela governadora estão aliadas à concepção ideológica de sua composição partidária e seguem as diretrizes dos organismos internacionais, neste sentido, a posição da CEPAL referente às ações neoliberais globais, a Comissão adotou um postura que se aliava as mesmas, porém não perdeu sua postura heterodoxa, em defesa da firme presença do Estado para resolver os problemas da heterogeneidade social e econômica dos países membros.

### 7.4 PLANO PLURIANUAL E MENSAGENS À ASSEMBLEIA - GOVERNO DE TARSO GENRO – ( 2011 – 2014)

Nessa seção são apresentados o Plano Plurianual e as Mensagens à Assembleia Legislativa do Governo de Tarso Genro. Os elementos contextuais do período foram já expressos na apresentação de seu Programa de Governo. Nesse momento, destacam-se os conteúdos dos documentos estudados.

O Plano Plurianual do governo foi estabelecido pela Lei. Nº 13.808, de 18 de outubro de 2011, o qual dispõe o PPA para o quadriênio 2012-2015 e dá outras providências.

Igualmente, o Plano Plurianual e a primeira Mensagem foram apresentados à Assembleia Legislativa. Nesses documentos, o governador salienta que a retomada do Desenvolvimento do Rio Grande do Sul está integrada ao Projeto Nacional de Desenvolvimento, construído durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e agora da Presidente Dilma Rousseff. Esse é o objetivo síntese do Plano Plurianual (PPA) e retomar uma postura de indução de um Desenvolvimento Sustentável com Equidade e Participação é outro de seus objetivos.

O Plano Plurianual 2012-2015 é fruto do esforço coletivo dos diversos setores do Governo e do intenso processo participativo, traz em sua base estratégica os seus programas e ações. Nos objetivos transversais os quais serão expostos adiante, apresento os compromissos assumidos do Governo, organizados em torno dos Quatro Eixos fundamentais: *Alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; Promover o desenvolvimento regional; Elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; Aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores Republicanos.*

Em sua apresentação, o governo destaca a conjuntura econômica mundial, com o fim de um período de crescimento extraordinário em 2007, quando o estouro da bolha imobiliária norte americana se transmutou em crise financeira. Contudo, em 2010, a economia mundial voltou a crescer 5,0%, um desempenho que deve ser relativizado por conta da fragilidade da base de comparação. Em contrapartida em 2008-2009, as economias da China (10,3%) e da Índia (10,4%) cresceram ininterruptamente e o Brasil apresentou avanços expressivos com PIB (7,5%). Fatores que foram determinantes para que a economia mundial se recuperasse e voltasse a crescer.

O documento aponta a retomada da economia nacional em 2003, em que o Brasil se tornou um país com grau positivo para investimento, obteve saldos comerciais expressivos, elevou o nível de reservas internacionais, consolidou a estabilidade econômica, reduziu a concentração de renda, minimizou a taxa de desemprego, fortaleceu o mercado interno, combateu a miséria, alterou a distribuição da população por classes socioeconômicas, obteve grande projeção global, ingressou no G-20 e evidenciou as participações reconhecidas em diferentes foros internacionais. (PLANO PLURIANUAL, 2012-2015)

Diante desses contextos, o PPA 2012-2015, foi elaborado sob as metas propostas para *Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* (ODM), estabelecidos

pelos líderes mundiais em 2000. Os Objetivos nasceram das grandes conferências internacionais da década de 1990, sobre a população, o meio ambiente, o gênero, os direitos humanos e o desenvolvimento social.

No sentido de contribuir para o alcance dos ODM, o governo Tarso, conciliou as metas e os indicadores para o Rio Grande do Sul com o esforço proposto pelos programas do PPA 2012-2015.<sup>4</sup>

Evidencio os Programas e objetivos exibidos no PPA que correspondem à secretaria da Educação:

Programa: *Qualificação da Democratização da Gestão Curricular (Democratização do Conhecimento)* - objetivo: garantir aprendizagens, com a construção democrática do conhecimento de forma interdisciplinar, interagindo com a realidade local, respeitando os diferentes saberes, a diversidade sociocultural e assegurando o direito a um ensino de qualidade social com inclusão e sustentabilidade sócio ambiental. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 191).

Voltado para a gestão do currículo escolar, valorizando os saberes dos alunos e aprofundando a importância da responsabilidade sócio ambiental.

Programa: *Qualificação da Democratização da Gestão da Escola, CRE E SEDUC* - objetivo: construir políticas, mecanismos e instrumentos que garantam um espaço público de deliberação coletiva na tomada de decisões sobre o processo de gestão e organização escolar, buscando o fortalecimento e a qualificação das instituições escolares. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 194).

Este programa pretende construir políticas de forma coletiva para o incremento do processo de gestão e qualificação das unidades escolares.

Programa: *Qualificação da Democratização do Acesso e Permanência Com Sucesso na Educação Básica*. - objetivo: viabilizar, a todos os cidadãos, o acesso e a permanência com sucesso a uma educação básica de qualidade social, em todos os níveis e modalidades de ensino, priorizando a universalização do ensino médio. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 196).

A prioridade deste programa é a qualidade social com o incremento no acesso e permanência de todos na escola.

Programa: *Qualificação da Valorização dos Profissionais da Educação* - objetivo: garantir políticas de recursos humanos que assegurem direitos e

---

<sup>4</sup> Salienta-se que o número de objetivos, metas e programas estabelecidos pelo governo é extenso, e a documentação ultrapassa 2.000 (duas mil) páginas. O foco foi para as políticas da educação e ações de outras secretarias que são intervenientes.

conquistas, formação inicial e continuada que venham ao encontro da valorização de todos os profissionais em educação da rede estadual, articulando interesses coletivos de forma a aprimorar o projeto político pedagógico, a qualidade de ensino e a gestão. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 203).

A valorização dos profissionais da educação assegura a qualidade do ensino e da gestão na educação. Esta é uma das diretrizes traçadas pela CEPAL para a educação na América Latina e Caribe.

Programa: *Qualificação e Ampliação da Oferta de Educação Profissional e Tecnológica* - objetivo: formular e implementar a política pública para a educação profissional e tecnológica, fomentando sua expansão e garantindo a qualificação do acesso e permanência do aluno através de políticas públicas integradoras que assegurem as modalidades de educação profissional ofertadas pelo estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 205).

A educação profissional e tecnológica fomentadas no programa, são garantidas com o fomento da expansão, qualidade e permanência do aluno na escola. Assim assegura o incremento para o progresso técnico no estado.

Programa: *Qualificação, Recuperação e Ampliação da Infraestrutura Física e Pedagógica e Viabilização da Modernização Tecnológica das Escolas Estaduais* - objetivo: garantir a todas as escolas um ambiente qualificado às atividades escolares, quanto à infraestrutura física e pedagógica, visando um ensino público de qualidade social. ((RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 207)

Em cada um dos Programas apresentados, junto estão dispostas as propostas e as ações, com a descrição e o órgão responsável para a efetivação. As descrições presentes na secretaria da Educação, estão dispostas a implementação, a avaliação e o diagnóstico de cada uma delas. Na observação dos Programas e das ações correspondentes<sup>5</sup> é possível identificar as influências dos organismos internacionais e suas proposições, com a garantia da presença da equidade, da competitividade e da cidadania.

---

<sup>5</sup> Não apresento as ações correspondentes a cada Programa, em detrimento da quantidade, o que tornaria o texto alongado, as ações aparecem nas Mensagens à Assembleia Legislativa.

#### 7.4.1 Elementos das Mensagens à Assembleia Legislativa do Governo de Tarso Genro

A primeira Mensagem apresenta os elementos já destacados no lançamento para aprovação do Plano Plurianual.

A apresentação inicia com o destaque dos *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) e desperta o interesse para a contribuição de todos, em temas sobre a população, o meio ambiente, o gênero, os direitos humanos e o desenvolvimento social. O mérito é integrar os compromissos, assumidos nas conferências, em uma grande agenda mundial de desenvolvimento, com a definição de metas claras, prazos nos quais devem ser cumpridas e indicadores do progresso, alcançado por cada região, país e comunidade do planeta.

Nesse sentido, infere as metas direcionadas para reduzir a pobreza e atingir o desenvolvimento sustentável em 25 anos, de 1990 a 2015, assim como faz menção dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: - Erradicar a extrema pobreza e a fome; - Atingir o ensino básico universal; - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; - Reduzir a mortalidade infantil; - Melhorar a saúde materna; - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; - Garantir a sustentabilidade ambiental; - Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2010)

Para avaliar as metas dos ODM no estado, o Núcleo de Indicadores Sociais do Centro de Informações Estatísticas da FEE, por solicitação do Fórum Permanente de Responsabilidade Social do Rio Grande do Sul (Fórum RS), realizou um diagnóstico, com a compatibilização dos objetivos, das metas e dos indicadores, baseado nas estatísticas municipais disponíveis. A Fundação adotou uma metodologia que utiliza os seguintes critérios de avaliação: *Alcançado, A Caminho, Avanço Lento, Nenhuma Mudança*. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2010)

A Mensagem do ano de 2011 apresenta os resultados encontrados pelas pesquisas da FEE, no que se referem aos 8 (oito) Objetivos do Milênio e aos estágios em que os municípios do Rio Grande do Sul se encontram.

O documento expõe os resultados publicados e menciona que, apenas dois indicadores, estavam na categoria *Alcançado*; cinco, na categoria *A Caminho*; seis, na *Avanço Lento*; e, cinco, na *Nenhuma Mudança ou Mudança Negativa*. As duas

primeiras classificações são positivas e as duas últimas são negativas e dessa maneira é possível se perceber que o Rio Grande do Sul não evoluiu, da maneira desejada, uma vez que 11 indicadores apresentaram desempenho negativo e apenas sete, desempenho positivo. Desse modo, afirma que não existe nenhum *Objetivo de Desenvolvimento do Milênio* traçado para o Rio Grande do Sul, cujo alcance esteja assegurado. Todos necessitam de investimentos em ações focadas.

Os programas apresentados pelo Governo foram vinculados a seis Objetivos do Milênio, e trazem elementos que contribuem para que sejam alcançadas. São eles: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino fundamental universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; e combater o HIV/AIDS, a tuberculose e outras doenças.

Para superar esses problemas é necessário que as políticas públicas auxiliem na redução das desigualdades sociais. No caso do Rio Grande do Sul, torna-se indispensável o alcance das metas, não só pelos ODM, mas também para ultrapassar e superar outros problemas que atingem a população gaúcha.

Para os próximos anos de governo, o documento afirma serem necessários desafios coletivos, apoiados pelos mecanismos de democracia representativa e de um sistema de participação cidadã, para viabilizar a retomada do desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades regionais e sociais. Tudo isso, potencializado pelas tecnologias digitais de comunicação, em conformidade com as atuações de mecanismos como os Conselhos Setoriais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Orçamento Participativo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a Consulta Popular.

Existe a perspectiva do governo de ampliar suas propostas com o alcance dos programas federais, voltados à qualificação de políticas públicas, à qualidade de vida e à inclusão social, nas áreas de educação, de saúde, de segurança, de habitação, de assistência social, de cultura, de esporte e lazer, bem como os programas ProUni, Pronasci, Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Saúde da Família entre outros, o que seria muito positivo para o desenvolvimento do Estado.

Dessa maneira, reafirma as propostas apresentadas ao povo do Rio Grande do Sul no período eleitoral, sintetizadas no *Programa de Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul – ProRedes RS*.

Por intermédio do ProRedes, a proposta para a política educacional a ser seguida no estado tem, como base, a democratização da educação em três dimensões: a democratização da gestão, do acesso à escola e do acesso ao conhecimento com qualidade social. A *democratização da escola* deve garantir, a todos, o acesso e a permanência com aprendizagem, independentemente da faixa etária e de sua condição peculiar de desenvolvimento. A escola deve ser o lugar em que se aprenda a democracia, pela vivência da *gestão democratizada* do Sistema de Ensino em sala de aula. O acesso ao patrimônio cultural, acumulado pela humanidade, deve ser garantido para que, em diálogo com os saberes populares e por meio da ação-reflexão-ação, em uma perspectiva interdisciplinar, possa ser construído o conhecimento significativo, libertador, contextualizado, como ferramenta de transformação, de emancipação e de humanização. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA 2011)

Na terceira mensagem de fevereiro 2012, o governo apresentou as principais realizações de 2011, expondo à Assembleia, os projetos e programas instituídos pela Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) que marcaram uma mudança de paradigma. Enquadra-se nesse contexto, a construção do **Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEAP/RS)**, alicerçado na concepção de educação como direito e parte constitutiva da cidadania (LDB), nas diretrizes da educação básica do (PNE) e no Programa do Governo Estadual na área da Educação - 2011/2014.

O SEAP/RS é uma ferramenta de gestão que reflete e incide sobre a realidade local e abrange dois processos vinculados: a avaliação institucional e a avaliação individual, baseados no mesmo conjunto de princípios, diretrizes e objetivos. Anualmente conta com a participação de toda a comunidade escolar e, nos quais os sujeitos envolvidos no processo são, ao mesmo tempo, avaliados e avaliadores.

Essa é uma política embasada nos princípios e propostas dos organismos internacionais que já haviam influenciado a formulação da própria LDB 9294/96. Como princípio da contradição, existe a possibilidade do Estado e/ou das massas, em um contexto de mundialização de mercados, sofrerem o impacto, ou serem compelidos a adotar medidas, prescritas pelo poder hegemônico.

Uma segunda ação importante foi à construção de uma proposta de **reestruturação curricular do Ensino Médio** que tem, como elemento central, o



trabalho como princípio educativo. Fundamentado no conceito da *politecnia*, foram delineados os contornos de uma nova organização curricular, de uma nova seleção e de uma nova organização dos conteúdos, a partir da prática social, com a contemplação do diálogo entre as áreas de conhecimento.

Para a elaboração da Reestruturação Curricular, foram realizadas conferências municipais, regionais e interregionais, o que culminou na conferência estadual e envolveu todas as 30 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e, em todo o processo, cerca de 39 mil participantes (professores, funcionários, especialistas, pais e alunos).

Com referência à *formação continuada dos profissionais da Educação*, a SEDUC investiu R\$ 14 milhões, com o objetivo de oferecer uma educação de qualidade, aprendizagem para todos e melhoria dos resultados. A formação contemplou inúmeras ações.

Outras prioridades do governo as quais foram destacadas, estavam voltadas para as escolas do campo e da cidade: uma educação de qualidade, com uma infraestrutura física das escolas, em condição de acesso às novas tecnologias da informação e à qualificação dos equipamentos e materiais *didático-pedagógicos*. Registraram-se investimentos na ordem de R\$ 41 milhões nessa área, em 2011.

Na apresentação da terceira mensagem do ano de 2013, o governador mencionou que no ano de 2012 foram marcadas as bases da retomada do desenvolvimento sustentável, com equidade e participação no Rio Grande do Sul. Elogiou a relação cooperativa e aberta entre as forças políticas, tanto as que constituem a coalizão de governo quanto às de oposição, como forma de realizar mudanças significativas no Rio Grande do Sul de maneira respeitosa e cooperativa.

O governador enfatizou que, diante do montante de projetos e investimentos para alcançar os objetivos propostos nas diretrizes, o ano de 2012 foi marcado, ainda:

[...] pela finalização de importantes operações de crédito, em especial junto ao BIRD e ao BNDES, de cerca de R\$ 2 bilhões, que asseguram o aumento da capacidade de investimento em áreas como estradas, educação, energia, saneamento, irrigação, agronegócio, agricultura familiar e saúde. Investimentos em áreas como Cultura (como os relativos à OSPA) e Turismo são fundamentais na retomada desenvolvimentista. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA. 2013, p. VIII)

No que concerne às finanças públicas do Rio Grande, o governo mencionou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), que ressaltou a preocupação com as disparidades regionais do estado e resultou na elaboração de princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Fica bastante evidente, a preocupação com a inserção das regiões colocadas à margem do processo de desenvolvimento e a preocupação em construir soluções para os problemas resultantes da concentração territorial.

Nesse discurso de 2013 o governo salienta as diversas ações realizadas em conjunto com os COREDES, em todas as áreas e todas as regiões do estado, a fim de atender as prioridades e especificidades de cada uma delas.

Na apresentação sobre as atividades da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SECDES), que é um órgão de assessoramento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES-RS), o governador destacou a posição do coordenador da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), o qual discorreu sobre a importância da recuperação da posição de destaque que fora perdida ao longo de anos. Entre outras, a posição na área da educação e saneamento.

O Coordenador da CGDC apresentou os fatores que refletem na capacidade competitiva do Brasil no exterior, através investimento público, infraestrutura, tributação, educação e inovação. Apontando que os investimentos nesses elementos favorecem a nação diante do mercado internacional e defendeu que tecnologias avançadas de gestão asseguram avanços sociais em diversas áreas, como educação, segurança, saúde, entre outras, e que o não-investimento em setores como inovação e tecnologia acarretará prejuízos futuros à sociedade.

O debate sobre modernização da gestão deve ser mais fomentado pelos governos, pela imprensa e pela sociedade em geral. A globalização exige qualidade e produtividade; inovação e tecnologia; governança e sustentabilidade econômica, social e ambiental, além de cultural e política. Conforme sua perspectiva, os elementos: geração de emprego; crescimento econômico; investimento e poupança; devem formar um círculo virtuoso. Além disso, uma nova cultura de gestão deve ser buscada através da transversalidade. (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2013).

Esse discurso reflete a força dos interesses do mercado mundial que se traduzem nas ações dos organismos internacionais e suas políticas ao redor do

mundo. Desse modo, é assegurado o poder das classes hegemônicas sobre a classe trabalhadora. As contradições, presentes nas ações e no papel do Estado, são discutidas por Poulantzas (1985): o Estado (Coisa) e o Estado (Sujeito).

Mas esse papel do Estado diante das classes dominadas, tanto como seu papel frente ao bloco no poder, não deriva da sua racionalidade intrínseca como entidade “exterior” às classes dominadas. Ele está igualmente inscrito na ossatura organizacional do Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes. O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas. (POULANTZAS, 1985, p. 161-162).

Diante dessas observações percebe-se que não há neutralidade nas relações, e o governo do estado adotou um modelo político de articulação entre os interesses das classes hegemônicas e o das classes trabalhadoras. Por outro lado, os organismos internacionais têm uma representação de classe muito clara que são as grandes corporações que dominam o capital mundial. As contradições presentes nessas relações são evidentes, mas, em muitos momentos são necessárias.

Considera-se que as divisões internas do Estado não se reduzem às contradições entre as classes e os grupos que estão no poder: “*dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas*”. (POULANTZAS, 1985, p.161)

Desse modo, justificam-se as políticas públicas pensadas e implementadas pelo estado, direcionadas para o desenvolvimento econômico e social. Denota-se o empenho e a responsabilidade que o estado tem para com os programas e as ações que buscam proporcionar o *desenvolvimento sustentável com equidade e participação*.

O governo do estado segue a explanação sobre as ações, agora presentes, nos Programas da Secretaria da Educação em que consolidou em 2012, a mudança do modelo da Educação Básica, iniciada em 2011, fruto da retomada dos investimentos em Educação.

Os Pontos estratégicos das políticas da Secretaria de Educação se encontram nos programas de *Qualificação da Democratização da Gestão Curricular* e têm por objetivos garantir as aprendizagens, com uma construção democrática do conhecimento de forma interdisciplinar; a implantar o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (SEAP); a Reconstrução dos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) e Regimentos e a Reestruturação Curricular das escolas, com a contemplação de

suas transversalidades e de suas especificidades. Nesse item, implantou a reestruturação curricular nos anos iniciais, em 1.730 escolas e 1.059 escolas tiveram implantadas no 1º ano, a reestruturação do currículo do Ensino Médio.

O Ensino Médio Integrado à Educação Profissional foi aprovado pelo Conselho Estadual de Educação para 73 escolas, com 102 cursos integrados ao Ensino Médio e, de modo gradativo, realiza-se a sua implantação em 37 escolas, com 42 cursos integrados em funcionamento, no ano de 2012.

O programa *Qualificação da Democratização da Gestão da Escola, CREs e SEDUC* apresenta como objetivo a construção de políticas, de mecanismos e de instrumentos que garantam um espaço público de deliberação coletiva, na tomada de decisões, acerca do processo de gestão e organização escolar. Com vistas ao fortalecimento e a qualificação das instituições escolares desenvolveram-se ações transversais com universidades, com órgãos públicos, com organismos internacionais e com instituições da sociedade civil.

Nesse conjunto de segmentos envolvidos, foram estabelecidos 19 programas para a expansão e qualificação da Educação Básica, com instituições como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Governo Federal e o Municipal. Ademais, aprofundou-se a democratização da gestão escolar, por meio do assessoramento na construção coletiva de uma estrutura organizacional mais horizontal, democrática e participativa, o que resultou em um amplo debate com a comunidade escolar, acerca da Reestruturação Curricular da Educação Básica (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2013)

Uma das finalidades do *Programa Qualificação da Democratização do Acesso e Permanência com Sucesso na Educação Básica* é viabilizar a todos os cidadãos o acesso e a permanência, com sucesso, a uma Educação Básica de qualidade social em todos os níveis e modalidades de ensino, com prioridade para a universalização do Ensino Médio.

O governo destaca algumas importantes ações estratégicas, as quais procuram atender a Educação Básica, dentre elas, a realização do Diagnóstico da Educação Básica do Rio Grande do Sul, com ênfase no Ensino Médio; a análise com periodicidade anual; a elaboração de Relatório Gerencial de alunos infrequentes do Ensino Fundamental e Médio, acompanhados individualmente pelas escolas por meio da Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI); a assinatura de Acordo com a PROCERGS/Ministério Público/SEDUC e demais

parceiros, para a informatização e o acompanhamento da FICAI, em todas as etapas da sua execução e com implantação do projeto-piloto, em 2012, nos municípios de Rio Pardo e Porto Alegre; a implantação dos Comitês Comunitários de Prevenção à Violência (COPREVEs) nas escolas e no entorno, sob coordenação das CREs/SEDUC.

Essas ações permitiram a implementação ao atendimento da Educação Básica com qualidade social e cidadania, juntamente com a prioridade na universalização do Ensino Médio e Médio Integrado à Educação Profissional, com implantação gradativa.

Segundo o governo a Qualificação e Ampliação da Oferta de Educação Profissional e Tecnológica como Programa político teve como objetivo de fortalecer e revitalizar a rede pública, ampliar e qualificar a Educação Profissional e Tecnológica e garantir a qualificação do acesso e permanência do aluno. A implementação das ações previstas estavam sob a responsabilidade da **SEDUC** e da **Fundação Liberato Salzano**.

Esses Programas ampliam e fortalecem as ações na área das políticas educacionais do estado, e atentam para o desenvolvimento humano e a sustentabilidade, aprovam as demais diretrizes traçadas por esse governo e atendem a Visão proposta no seu PPA, o de *Retomar o Desenvolvimento Sustentável com Equidade e Participação*.

Em sua última mensagem à Assembleia Legislativa, o governador Tarso Genro assentiu “O ano de 2013 marcou a consolidação da retomada do desenvolvimento com equidade e participação no Rio Grande do Sul.” (RIO GRANDE DO SUL, MENSAGEM À ASSEMBLEIA, 2014, p. VII)

Na área da Educação podem ser descritos avanços nos quatro eixos de atuação: Reestruturação Física das Escolas (reformas, ampliações, reconstruções e construções) e Modernização Tecnológica (tecnologia da informação e qualificação dos equipamentos e materiais); Reestruturação Curricular e Formação Continuada (nas diversas etapas da educação básica, com destaque para o ensino médio); Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão (com destaque para o transporte e alimentação escolares); e Valorização Profissional (com reajustes do salário básico, publicação de promoções, realização de concurso público, nomeação de professores e criação de novos cargos).

A Secretaria da Educação, ao longo dos três anos de gestão, tem implementado e consolidado os Eixos Estratégicos, que foram a Reestruturação Física das Escolas e Modernização Tecnológica; Reestruturação Curricular e Formação Continuada; Qualificação do Sistema e Democratização da Gestão; e Valorização Profissional.

O resumo das políticas educacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul pautou-se, na ampla ação para a qualificação da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino, com investimentos na qualificação da rede física, na modernização tecnológica, na valorização profissional e na democratização do acesso e gestão, bem como mudanças de cunho pedagógico, por meio da implantação do Ensino Médio Politécnico, da integração do Ensino Médio à Educação Profissional e da reestruturação curricular da Educação de Jovens e Adultos, evidenciam o esforço permanente na busca da melhoria da educação gaúcha e demonstra o papel central e estratégico que exerce dentro da gestão governamental.

#### **7.4.2 Análise Preliminar das Políticas do Governo Tarso Genro**

A análise do conteúdo dos documentos do governo de Tarso Genro se concentra em políticas para o desenvolvimento do estado, as quais utilizam a democratização como principal meio para alavancar seus objetivos. Nesse sentido, nas propostas se evidenciam a cidadania, por intermédio da participação consciente da sociedade no processo do Orçamento Participativo, a equidade no que se refere ao amplo acesso a todos os segmentos da educação, cultura e lazer, assim como, a gestão da educação e as regulações das ações educativas.

As políticas educacionais desenvolvidas pelo governo Tarso que marcam sua gestão foram a Reestruturação Curricular do Ensino Médio: a *Politecnia*, criada com a participação de todas as coordenadorias de educação e a comunidade escolar; e o Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEAP/RS) que foi utilizado como uma ferramenta da gestão, pois compreendia a avaliação institucional e avaliação individual. Essas políticas trazem evidências das propostas para a educação da CEPAL de 1992, pois objetivam o desenvolvimento, juntamente com o progresso técnico o qual impulsiona a transformação da produção. Essa se compatibiliza com a equidade de acesso a todos os direitos, de maneira democrática

e converge para a competitividade, alinhadas para as proposições do documento da CEPAL de 2005, que propõe modelos de gestão e financiamento.

As políticas públicas, com ações voltadas para a competitividade do estado, que também ocorreram nos governos anteriores, foram incrementadas com mais investimentos e promoção do crescimento e o aumento das relações comerciais nos mercados internos e externos. As políticas de elevação para um maior equilíbrio entre as regiões dos COREDES impulsionaram o desenvolvimento e as tornaram menos desiguais.

O governo de Tarso Genro empreendeu muitas políticas e, algumas delas, sinalizam influências das proposições da CEPAL para o progresso técnico, em que a educação é um dos fatores que o impulsiona, por meio dos objetivos e estratégias já apontadas, são elas a cidadania, equidade, democracia e competitividade.

#### 7.5 ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS E MENSAGENS DOS GOVERNOS (1998-2014) E AS ESTRATÉGIAS DA CEPAL/UNESCO (1992 E 2005)

As políticas educacionais dos governos estudados respondem a pergunta dessa tese. Existem influências das proposições da CEPAL nas propostas políticas para a educação, nos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período de 1998 a 2014? Concluo que foram encontradas evidências que apontam influências da CEPAL nas decisões sobre as políticas educacionais nos quatro governos do estado do Rio Grande do Sul, no período de 1998 a 2014.

As políticas de educação propostas pelo primeiro governo do período de estudo Olívio Dutra (1999-2002) que ganharam força durante o seu governo, foram: a Constituinte Escolar, que aconteceu com a participação de toda a comunidade escolar e trouxe como um dos princípios, a educação como direito de todos. Utilizou a participação popular como método de gestão de políticas públicas. Essa política situa-se na estratégia da CEPAL, equidade e desempenho. Equidade é o acesso à educação com qualidade e o desempenho é quando o estado alcança as metas nas estratégias de desenvolvimento com qualidade. O governo utilizou o Orçamento Participativo como uma política de ação democrática e envolveu toda a população na sua gestão. Inserido em um contexto de influências neoliberais, o governo dispôs dessa estratégia, o Orçamento Participativo, em suas ações políticas democráticas,

para o desenvolvimento do estado. Essa postura política não coincidia com a política do Estado brasileiro e também com as propostas dos organismos internacionais.

No governo de Germano Rigotto (2003-2006) as políticas educacionais foram marcadas pelo programa Alfabetiza Rio Grande para combater o analfabetismo no estado; pela Escola aberta para a Cidadania; pela Educação Profissional; e pela Formação Profissional, essas últimas voltadas para a formação técnica e a profissionalização, a fim de preparar para um mercado de trabalho mais competitivo. Trata-se de conceber uma formação que atende as exigências da produção e do trabalho, na contemporaneidade. As políticas direcionadas para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia apresentam influências da CEPAL nos objetivos da competitividade. Suas propostas coincidem com a proposta de cidadania, igualdade de oportunidade, benefícios e solidariedade, e a competitividade propostas pela CEPAL. Com políticas neoliberais adotou ações de proteção social, com a presença do Estado, bem como adotou políticas de livre mercado para alcançar suas metas de desenvolvimento, inserido em um cenário econômico nacional e internacional favorável.

No período de 2007 a 2010, o governo de Yeda Crusius implementou em suas políticas educacionais, a *Reorganização da Rede Estadual de Ensino*, aperfeiçoou o *Sistema de Matrícula* dos alunos do ensino fundamental, médio, norma e técnico e implantou o Sistema de Avaliação Educacional do Rio Grande do Sul. (SAERS). Essas políticas sinalizam influências da CEPAL (2005) sobre a gestão da educação canalizada para a regulação e controle da qualidade e dos recursos em educação. Para sanar a crise fiscal do estado seu governo utilizou medidas políticas de austeridade, com empréstimos do Banco Mundial. Consubstanciam-se as proposições da CEPAL, da competitividade, cidadania, gestão e financiamento nas ações políticas direcionadas para o desenvolvimento econômico e social.

No governo de Tarso Genro (2011 a 2014), as políticas educacionais, que firmaram mudanças, foram a Educação Politécnica fundamentada na Reestruturação Curricular do Ensino Médio, discutida e elaborada com participação de todos os segmentos, desde as coordenadorias de educação até a comunidade escolar. Outra política foi o Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa (SEAP/RS) que compreendia a avaliação institucional e avaliação individual e foi utilizado como uma ferramenta da gestão na Secretaria da Educação e nas escolas. Além das políticas educacionais, as políticas públicas, voltadas para o



desenvolvimento econômico, marcaram o governo, suas ações políticas estavam inseridas na globalização econômica e as suas políticas sociais estavam baseadas nas políticas do governo do Estado brasileiro. As proposições da CEPAL se evidenciam nas políticas do estado que promoveram o progresso técnico e impulsionaram a democracia e a equidade. Os resultados dessa equação foi um estado mais competitivo, tanto na produção de bens e serviços, quanto na formação do *capital social*.

Concluo que existe a influência das diretrizes, estratégias e objetivos propostos para a educação nos documentos de 1992 e 2005 da CEPAL, nas propostas das políticas educacionais dos governos do estado do Rio Grande do Sul, no período estudado.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização dessa tese está baseada na análise da influência das proposições para a educação, da Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CEPAL), nas políticas educacionais dos governos do estado do Rio Grande do Sul.

A retomada desse tema foi motivada pela proximidade do mesmo, durante a minha pesquisa de mestrado, no início dos anos de 1990, em que estudei a CEPAL nos seus primeiros quatorze (14) anos quando a sua agenda de análises, voltava-se para a relação *centro-periferia*. A visão dominante se centrava nas diferenças de desenvolvimento dos países da América Latina, claramente percebidas, como o resultado das condições históricas de cada país que tendiam a ser superadas pela transposição das fases necessárias para o desenvolvimento econômico.

Acreditou-se ser oportuno, trazer os conceitos de desenvolvimento, embora se tivesse a consciência das conceituações polissêmicas do termo. Contudo, pautou-se no conceito desenvolvido dentro do próprio pensamento da CEPAL, a partir da concepção de desenvolvimento de Furtado que possui vasta obra sobre o tema.

Furtado compreende o desenvolvimento econômico como um processo de mudança social, pelo qual o número crescente de necessidades humanas, já existentes ou criadas pela própria dinâmica de mudança, seja atendido por meio de uma diferenciação, presente no sistema produtivo e que é decorrente da introdução de inovações tecnológicas.

Nos discursos correntes dos governos, todos apregoam o desenvolvimento, como fórmula para a solução dos problemas em seus Estados. Hoje, a defesa do desenvolvimento se pontua, não só no desenvolvimento econômico, como era até os anos de 1980, mas também no desenvolvimento social e o sustentável.

Nesse sentido, o Estado precisa ser compreendido para que se entendam as políticas e os movimentos sociais. Perceber que o Estado não é um ente intocável é o primeiro passo para a construção da cidadania. De acordo com Poulantzas (1985, p.295), “as lutas atravessam o Estado permanentemente, mesmo quando se trata de aparelhos onde as massas não estão fisicamente presentes”. Nesse caso, o poder do Estado consiste nas relações de forças entre as classes e a participação consciente das massas, o que é fundamental em todos os processos políticos. Caso

não ocorram diretamente, existem organizações e instituições que as defendem, na busca da concretização de direitos alcançados em suas constituições.

Apresento essas reflexões, por parecem pertinentes quando se trata das políticas públicas (sociais) que, na maioria das vezes são formuladas em gabinetes, por políticos e segmentos das classes hegemônicas e, quando não, são idealizadas por organismos internacionais, os quais as aprovam e as submetem às populações.

Por outro lado, saliento que a democratização dos países da América Latina, que se encontravam sob o comando de regimes militares, foi construída por meio de movimentos e lutas entre as classes ali engendradas. Esse processo, pelo qual os países latinos passaram, serviu para confirmar sua democracia e teve um ponto fundamental: a organização dos atores sociais nos momentos finais do regime.

Esses elementos são importantes para compreender que, nesse cenário, a CEPAL, desde sua criação em 1948, não interferiu nas relações de poder e/ou nas ideologias, presentes nos Estados latino-americanos. Ela representava um pensamento original de Estado, direcionado para os problemas do subdesenvolvimento, centrado nas preocupações dos países capitalistas periféricos e ligados ao contexto histórico, inerente à América Latina. Uma abordagem econômica heterodoxa, em contraste aos adeptos do pensamento ortodoxo que não viam diferenças entre as economias do centro e da periferia.

Esse período corresponde aos anos de 1950 a 1980, em que as políticas heterodoxas haviam legitimado a maior participação do Estado na economia dos países latino-americanos. As políticas desenvolvimentistas fortaleciam as estruturas de Estado de Bem-estar e contribuíam para a ampliação e o fortalecimento dos aparelhos estatais.

Sob outra perspectiva, as políticas, propostas para o desenvolvimento, não acompanharam as mudanças necessárias e de porte, para as estruturas sociais. Essa era a fase do estruturalismo da CEPAL que acabou com a crise dos anos de 1980, em que suas políticas sofriam um embate com as políticas neoliberais que avançavam sobre o continente.

Nos anos de 1990, a Comissão estabelece, como prioridade, a reestruturação produtiva dos países da América Latina e do Caribe. Propõe um maior investimento em formação de recursos humanos e vincula esse custo a uma avaliação da sua eficiência. Desse modo, é de se esperar que no conteúdo dos seus documentos, produzidos nos anos de 1990, encontrem-se recomendações de políticas e de

reformas que, ao serem sugeridas, tenham sido postas em prática, nas ações educativas formuladas e implementadas pelos governos dessa região.

Aparece, nesse momento, o objeto dessa investigação: existe a influência dessas políticas, nas propostas dos governos do Rio Grande do Sul, para a educação?

Essas proposições políticas, criadas pela CEPAL e canalizadas para a transformação produtiva e educação, trazem os elementos do progresso técnico, equidade, competitividade Internacional e cidadania moderna. Esses conceitos passaram a ser debatidos por estudiosos da educação (KRAWCZYK, 2000; OTTONE, 1994; PAIVA, 1993; PAIVA & WARDE, 1994).

Inserido no debate surge à discussão sobre a postura política da Comissão, diante do movimento globalizado e neoliberal que influenciava o mundo. Porque interessa a mudança de rumo da CEPAL? Ela mudou, realmente, a direção?

As reformas que vieram junto com os organismos internacionais e trouxeram os ventos da globalização e das políticas de austeridade, para os países endividados provocaram apreensões e entusiasmos, expressos em um acalorado debate ideológico e, com frequência polarizado.

A CEPAL dos anos de 1990 conseguiu se posicionar com grande habilidade entre os dois extremos. Não se colocou contra as reformas que surgiam, pelo contrário, inclinou-se, em tese, a apoiá-las, porém subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma *estratégia* reformista, em que pudesse elevar ao máximo seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos. (BIELSCHOWSKY, 2000)

Aos poucos, a Comissão recupera a sua agenda de análise e políticas de desenvolvimento quando entra na sua nova fase, o *neo-estruturalismo*. Adapta-se, aos poucos, aos novos tempos. Na avaliação do seu passado, percebe-se que existiu, em alguns países, demasiada complacência com a inflação e os novos tempos exigiam mudanças na forma de intervenção do Estado na economia, a procura de mais eficiência.

São novos tempos, tempos de *compromisso* entre admitir a conveniência das funções do mercado, ou a defesa da prática de intervenção governamental mais seletiva. Esse *compromisso* permitiu que a análise e as proposições de políticas, retornassem aos temas caros à CEPAL, ou seja, o progresso técnico e distribuição

de renda, na abertura do diálogo, situado à direita e à esquerda do espectro retórico e ideológico internacional. (BIELSCHOWSKY, 2000).

Não pairam dúvidas de que as proposições dos documentos da CEPAL atendem os requisitos dos organismos internacionais, da maneira em que são apresentados e discutidos. Por outro lado, a Comissão se atenta para a sua verdade, aquela da primeira fase, de que na relação centro periferia, o modelo de centro não se adapta, ao modelo de estrutura heterogênea da periferia, inserida no seu processo histórico.

Seu mentor, Prebisch destacava, no primeiro documento para a CEPAL (Estudio Económico de América Latina, 1949) que:

[...] a discrepância entre os raciocínios teóricos, baseados na mobilidade absoluta dos fatores produtivos, e os fenômenos reais da economia têm um significado tão grande para a teoria do desenvolvimento econômico da América Latina em especial, e de toda a periferia, em geral, que se impõe um sério esforço de revisão teórica, o qual, partindo de premissas mais compatíveis com a realidade, possa ajudar-nos a formular, em bases sólidas, as linhas essenciais de uma política de desenvolvimento econômico. (PREBISCH, Raul (1949). apud BIELSCHOWSKY, 2000, p.157).

Nesse ponto é que se encontra o fundamento inicial da posição teórica da Comissão e que permanece, embora com nova roupagem e não se deixou influenciar totalmente pelos mecanismos das agências multilaterais.

Autores, de pensamentos divergentes a essa posição, apontam, incrédulos, para a CEPAL. Como tomar uma proposta neoliberal e subordiná-la a alvos políticos sociais (equidade, cidadania, democracia), a intentos econômicos, como desenvolvimento tecnológico e competitividade, e terminar por subsumir os interesses nacionais aos do mercado mundial? (PAIVA E WARDE, 1994). A transformação produtiva, supondo uma maior produtividade e competitividade internacional, seria demandada para atingir objetivos internos como a equidade, coesão social e democracia.

Como primar pela expansão da educação e do conhecimento, como valores da ação educacional, nos conceitos cidadania, equidade e integração? A estratégia, segundo do documento da Comissão, é que não devem ser entendidas de maneira contraditória, mas de maneira complementar, para assegurar uma resposta, ao mesmo tempo, moderna e equitativa aos atuais desafios. (OTTONE, 1994).

A CEPAL responde a essas questões quando estabelece que os êxitos e atrasos, no campo econômico, político e social, podem ser explicados, quase que totalmente, pela qualidade do serviço educacional oferecido e que é importante uma tomada de posição dos países, em prol da reformulação dos seus sistemas educacionais e da implementação de mecanismos, com o objetivo de uma maior atenção à qualidade da educação básica e de um repensar de ações sobre a capacitação profissional.

Dessa maneira, entende-se que as políticas educacionais formuladas e implementadas, pelos governos do estado do Rio Grande do Sul, estudados nessa tese, receberam influências das proposições para a educação da CEPAL, pois estavam vinculadas aos acordos discutidos nas reuniões dos Ministros da Educação de todos os países membros da Comissão, assim, o Brasil como país membro pautou suas políticas educacionais na LDB 9394/96. Observo que, independentemente de suas definições ideológicas, que se contrapunham ora diante das políticas neoliberais que varriam o mundo, ora diante dos governos do Estado Federal, os governos estudados propuseram políticas sob a influência da CEPAL.

As propostas políticas para a educação dos governos do Rio Grande do Sul foram estabelecidas a fim de atender as necessidades do estado. Assim, o conjunto das políticas educacionais do governo Olívio Dutra, dentre elas: a Constituinte Escolar, e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), carregam uma forte participação popular e democrática e atendem os pressupostos da equidade e democracia, um dos eixos fundamentais propostos pela CEPAL.

Sobre as políticas educacionais do governo Rigotto, cujo enfoque foi Alfabetiza Rio Grande, pode-se inferir que foram atendidas as estratégias da equidade e cidadania, dado que tais diretrizes foram constatadas no Programa do governo.

No governo Yeda Crusius, a Reorganização da Rede Estadual de Ensino e o Sistema de Avaliação da Educação do Rio Grande do Sul (SAERS), podem ser justificados pelos enunciados da CEPAL, por constituírem elementos preponderantes nas linhas da gestão da educação, da regulação e da avaliação da qualidade.

Tarso Genro propôs como importante política educacional a Reestruturação Curricular do Ensino Médio – Politécnico e do Sistema Articulado de Avaliação Participativa (SEAP/RS) que consistiram em ferramentas importantes no seu

programa de governo. Essas políticas estão em consonância com as estratégias propostas pelo pensamento da CEPAL, com vistas ao desenvolvimento do estado, para a América Latina.

As distinções importantes destes governos incidem nos alvos sociais, e que geram as contradições. Nos governos do Olívio e do Tarso temos uma dimensão social muito forte, construção de espaços coletivos, avaliações coletivas, a questão da democracia é pensada como sinônimo de participação efetiva e não só de eleições de direção de escolas e ou participação pelo voto.

Nos governos de Rigotto e da Crusius fica mais evidente o gerencialismo da educação, através de ações mais individuais dos sujeitos e focadas nos resultados das mesmas.

Denota-se a incorporação do ideário da CEPAL e sua implementação durante os governos, muito embora não fosse o objetivo avaliar efetivamente as práticas dos governos, não há como não inferir, mesmo parcialmente que elas ocorreram. As proposições da CEPAL se evidenciaram nas políticas do estado, as quais promoveram o progresso técnico e impulsionaram a democracia e a equidade. Os resultados dessa equação foi um estado mais competitivo, tanto na produção de bens e serviços, quanto na formação do *capital social*.

Comprovou-se que há influências das diretrizes, estratégias e objetivos propostos pela CEPAL em seus documentos de 1992 e 2005, nas propostas das políticas educacionais dos governos do estado do Rio Grande do Sul do período de 1998-2014.

Entendo que esses governos adotaram políticas sob influência da CEPAL, pois tiveram a mesma postura da Comissão, diante das influências neoliberais e se voltaram para a realidade histórica do estado, no ensejo de contemplar e sanar as necessidades do mesmo, sem perder de vista o mercado local e mundial. Voltaram-se, fundamentalmente, para as políticas educacionais pautando a equidade, a cidadania e a democracia, as quais contemplam direitos essenciais dos indivíduos, e com elas são atingidos o pleno desenvolvimento, tão propalado e esperado, tanto pela sociedade, quanto pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. & ANTUNES Fátima. **Educação, cidadania e competitividade: Questões em torno de uma nova agenda**. Cadernos de Pesquisa, n.º 113, p. 83-112, julho /2001.
- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das Políticas Educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. & GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.
- AMABILE, A. de N. In: CASTRO, C. L. de F.; GONTIJO, C. R.; AMABILE, A. de N. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EDUEMG, 2012. 242p. ISBN 9788562578175. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>>. Acesso em: 13 mar. 2014.
- APPLE, Michael. **Ideologia e Currículo**. Tradução Vinícius Figueira. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ARELARO, Lisete Regina G.. Resistência e Submissão: A Reforma Educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Cenário Educacional Latino-americano no limiar do século XXI. Reformas em Debate**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000. Cap. 4, p.95-116.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.
- ARISTÓTELES. **Ética à Nicômacos**. São Paulo: Nova Cultural: 1996.
- ARRUDA, Marcos. ONGS e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente. IN: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.
- AULETE, Caldas. Dicionário. v. 2, 3. ed., Editora Delta. 1980.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 3. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados. 2004.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil: State of Espírito Santo**: Basic Education Project: staff appraisal report (Washington D.C), 1995.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2014.



BEM, Judite Sanson De. **Estado e Economia: a construção do pensamento Neo-Estruturalista cepalino**. Passo Fundo: Clio Livros, 2003.

BENDRATH, Eduard Angelo & GOMES, Alberto Albuquerque: **Estado, políticas públicas e organismos internacionais: a educação no foco do debate**. InterMeio: Campo Grande, MS, v. 16, n. 32, jul./dez. 2010, p. 157-171.

BERNAL-MEZA, Raúl. **A Política Exterior do Brasil: 1990-2002**. Rev. Bras. Polít. Int. n. 45 (1), p. 36-71, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, **Evolución de las ideas de La CEPAL**. Revista de La CEPAL. Naciones Unidas. Santiago do Chile: número extraordinário, 1998, p. 21-45.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) **Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. [Volumes I e II].

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do Desenvolvimentismo (1930-1964)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1996.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia do direito**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONETI, Lindomar W. **Políticas públicas, educação e exclusão social**. In: Educação, exclusão e cidadania (coord. do próprio autor). Ijuí: Editora Unijui, 1997, p. 185-210.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 8 set. 2015.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**, nº 9394/96. Brasília, 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2015.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação na América Latina**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma**. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, jun.1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 7 set. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. São Paulo: Revista Lua nova, n. 45, 1998, p. 49-95.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico**. São Paulo: Revista Lua nova, n. 93, 2014, p. 33-60,.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Nacionalismo no Centro e na Periferia do Capitalismo**. Estudos Avançados 22 (62). 2008, p. 171-192,.

BRUE, Stanley. **História do Pensamento Econômico**. Tradução Luciana Penteadó Miquelino, São Paulo: CENGAGE Learning, 6. ed. 2011.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARDOSO, Thiago Leão & PINTO Eduardo Costa. **Teorias do desenvolvimento: uma análise marxista para além da acumulação**. Revista da sociedade brasileira de economia política. n. 43, fev - mai 2016.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 4. ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de Castro; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha, (orgs). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de, Márcio Gimene de Oliveira. **Políticas Públicas E Desenvolvimento. Avaliação de Políticas Públicas** / Ligia Mori Madeira, organizadora – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEPAL. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Cepal (LC/G.1702), Santiago, Chile, 1992.

CEPAL. **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**. Cepal (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril, 1992.

CEPAL. **Estudio Económico da América Latina**. 1975. CEPAL (E/CEPAL/1014/VER.1) Santiago do Chile. 450p.

CEPAL. **Estudio económico de América Latina**, 1949. Cepal (E/CN.12/Rev. 1), Santiago de Chile, 1951a.

CEPAL. *Progreso Técnico y Desarrollo Sócioeconómico en América Latina. 1974, ST/CEPAL/Conf. 53.L.2. Disponível em:* [http://cebrap.org.br/bv/arquivos/a\\_cepala\\_e\\_o\\_problema\\_b.pdf](http://cebrap.org.br/bv/arquivos/a_cepala_e_o_problema_b.pdf). Acesso em: 7 set. 2015.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria deZ desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Cepal (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, março, 1990.

CEPAL/UNESCO. **Invertir mejor para invertir más. Financiamiento Y gestión de la educación em América Latina y el Caribe.** Série 43, Seminarios Y Conferencias. Santiago do Chile, enero del 2005.

CEPAL/UNESCO. **Educação e Conhecimento: Eixo de transformação produtiva com equidade.** Brasília. IPEA/CEPAL/INEP. 1995.

CORRAGIO, José Luis. Proposta do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção?.In: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

CORSETTI, Berenice. A Metodologia Histórico-critica e a reflexão sobre a questão do rendimento escolar no Brasil. In: WERLE, Flávia O. Correa & Martins, Ângela Maria. (Orgs.) **Políticas Educacionais: Elementos para a Reflexão.** Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios.** 2 Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DECLARAÇÃO mundial sobre educação para todos (Conferência de Jomtien – 1990). Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Reforma do Estado e as Políticas para Educação Superior no Brasil nos anos 90.** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252

ECHEVARRIA, José Medina. “**El papel Del sociólogo em las tareas Del desarrollo econômico**”. In: Aspectos sociales del desarrollo econômico (Santiago, 1959).

EQUIDADE. In: AULETE, Caldas. Dicionário. v. 2, 3. ed., Editora Delta, 1980. . p. 1313.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.** Petrópolis: Vozes, p. 59-83, 2000.

FAJNZYLBBER, Fernando. **Industrialización em América latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’.** Cuadernos de la Cepal, n. 60, Santiago do Chile, 1989.

FAJNZYLBBER, Fernando. **Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990.** In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. V.2. P. 887-904.

FALETTO, Enzo. **La Especificidad Del Estado em América Latina,** Revista de la CEPAL, Santiago do Chile: Naciones Unidas, agosto, n. 38, p. 69-87, 1980.

FERREIRA, Liliana Soares. **Educação & História.** 2. ed. Revisada e ampliada. Ijuí: Ed. Unijui. 1996.

FFRENCH-DAVIS, RICARDO. **Esbozo de Un Planteamiento Neoestructuralista**. In: Revista de La CEPAL, nº 34, 1988.

FIGUEIREDO, N.M.A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul, São Paulo, Yendis Editora, 2007.

FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no Ocidente**. *Lua Nova*, São Paulo, 71: 11-39, 2007

FONSECA, Marília. O Financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FURTADO, C. “A invenção do subdesenvolvimento”, *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 2, (58), abril-junho, 1995.

FURTADO, C. “Entre o inconformismo e reformismo”, *Revista de Economia Política*, vol. 9, n. 4, outubro-dezembro de 1989.

FURTADO, C. **Brasil: a Construção Interrompida**. 2. ed.; Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992b.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. (1961).

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**, Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1999a.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **O subdesenvolvimento revisitado**. Economia e Sociedade, Campinas: v. 1, n. 1, ago., 1992a.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento – um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional. 2ª edição. 1981.

FURTADO, C. **Prefácio à nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra. 10ª edição revista pelo autor, 2000 [1967].

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, vol. 03.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. **CEPAL: uma perspectiva de desenvolvimento latino-americano**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. 2ª Ed. São Paulo: Globo, 1977 [1944].

HOBBS, Thomas. 1983. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

IGLESIAS, V. Henrique. **O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina**. Revista CEPAL • Número Especial. Maio/2010. P.45-53

KRAWCZYK, Nora . A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Cenário Educacional Latino-americano no limiar do século XXI. Reformas em Debate**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000. Introdução, 1-11.

KRAWCZYK, Nora Rut, VIEIRA, Vera Lúcia. **Uma perspectiva histórico-sociológica da Reforma Educacional na América Latina**. Argentina, Brasil, Chile e México nos anos 1990. Brasília: Liber Livro, 2012.

KRAWCZYK, Nora Rut. **Políticas de regulação e Mercantilização da Educação: Socialização para uma nova Cidadania?** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 13 Jul. 2014.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. In: GENTILI, P. (Org.). **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 151-187.

LEHER, Roberto. **Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo**. São Paulo: Outubro, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LIMA, Kátia R. S. MARTINS, André Silva. **Pressupostos, Princípios e Estratégias**. In: NEVES, Lúcia M. W. (org.) *A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. (43-82).

LIMA, Sílvia Peixoto de, RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. **Políticas Educacionais e Equidade: Revendo Conceitos**. Itajai: Revista contrapontos. v. 8, n.1, p. 53-69. Jan/abr. 2008.

LOPES, Alice. **Políticas de integração curricular**. Rio de Janeiro: Eduerj, Faperj, 2008.

LOPES, Alice. **Possibilidades do currículo integrado**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.

LOPES, Herton Castiglioni. **Celso Furtado e o Progresso Técnico**. Revista da sociedade brasileira de economia política. N. 43, Fev-Mai 2016.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MALTHUS, Thomas. (1789). **Ensaio sobre a População**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (coleção Os Economistas).

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. (1984). In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 65, n. 50, p. 407-425, mai-ago.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Ed. Polis/Vozes, 1987.

MARSHAL, T. H. Cidadania e classe social. In: \_\_\_\_\_. **Cidadania, classe social e estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. (1867). **O Capital: Crítica da Economia Política**. V 1, T 2, São Paulo: Abril Cultural. 1984. (Coleção Os Economistas).

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo: Cortez. 1996.

MELO, Adriana Almeida Salles de. **A mundialização da educação: consolidação do Projeto neoliberal na América Latina**. Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital**. [tradução Isa Tavares]. – 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.

NARDI, Elton L. **Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação**. Roteiro, Joaçaba: v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010.

NEGRINE, Airton. Instrumentos de Coleta de Informações na Pesquisa Qualitativa. In: TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo S.; MOLINA NETO, Vicente.(Org.). **A Pesquisa Qualitativa na Educação Física: alternativas metodológicas**. Porto Alegre: UFRGS/Sulina 2004.

OFFE, Claus. “Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre as Seletividades das Instituições Políticas, In: C.Offe, **Problemas estruturais do estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A Educação Básica e Profissional no Contexto das Reformas dos Anos 90**. Belo Horizonte: Trabalho & Educação, n. 8, janeiro/junho - 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Ramon de. **O Legado da CEPAL à Educação nos anos 90**. Educación Y Desarrollo. OIE. Revista Ibero americana. 2001.

OTTONE, Ernesto. Educação e Conhecimento: Eixo de transformação da produção com Equidade. In: PAIVA, Vanilda. (Org.) **Transformação produtiva e equidade: A questão do Ensino Básico**. Campinas. SP: Papyrus. 1994.

PAIVA, Vanilda & WARDE, Mirian Jorge. Novo Paradigma de desenvolvimento e centralidade do Ensino Básico. In: PAIVA, Vanilda. (Org.) **Transformação produtiva e equidade: A questão do Ensino Básico**. Campinas. SP: Papyrus. 1994.

PAIVA, Vanilda. **O Novo Paradigma de desenvolvimento: Educação, Cidadania e Trabalho**. In: Revista Educação & Sociedade. (CEDES). n. 45, Campinas, Papyrus, 1993.

PERONI, Vera Maria Vidal. **O Estado Brasileiro e a Política Educacional dos Anos 90. 23ª Reunião Anual**, 24 a 28 de setembro, Caxambu, MG, 2000.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY Carla Bassarezi (Orgs.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003

PINTO, Anibal. **A Cepal e o problema do Progresso Técnico**. Disponível em: [http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca\\_virtual/a\\_cepal\\_e\\_o\\_problema.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/a_cepal_e_o_problema.pdf). Acesso: 12 Mar. 2014.

PINTO, Anibal. **Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina**. El Trimestre Económico, n. 125, janeiro-março, p. 3-69, 1965.

PINTO, Anibal. **Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina**. El Trimestre Económico, n. 145, janeiro-março, 1970.

PINTO, Anibal. **Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina**. Revista de la Cepal, n. 1, primeiro semestre, 1976, p. 97-128.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1985.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo, Martins Fontes, 1977.

REIS, Elisa P. **Reflexões leigas para a Formulação de uma agenda de Pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS. v. 18, n. 51 fevereiro, 2003.

RICARDO, David. (1817). **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural. 1982. (Coleção Os Economistas).

RIO GRANDE DO SUL: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Plano Plurianual.

ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania**. n. 33, ano 12. São Paulo: **RBCS**. Fevereiro 1997.

ROSALES, Osvaldo. **Política industrial y fomento de la competitividad**. Revista de la CEPAL, n. 53, Agosto 1994.

ROSTOW, Walt W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um manifesto não-comunista)**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SACHS, Wolfgang. (Org.) **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

SALLES, Fernando Casadei. **A proposta CEPAL-OREALC: progresso técnico, cultura, política e educação**. Perspectiva. Periódicos, v. 10, n. 18, 1992.

SANDER, Benno. **Educação na América Latina: Identidade e globalização Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. Editora Best Seller, Círculo do Livro. 1994.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP: Autores associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional**. 3. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 8. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Equidad o igualdad en educación?** Revista Argentina de Educación. n. 25, pp. 27-31, agosto de 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2013.

SBERT, José Maria. Progreso. In: SACHS, Wolfgang. (Org.) **Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o Conhecimento como Poder**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 284-299.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano: Investimentos em Educação e Pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

SCHULTZ, Theodore. W. **Investindo no povo**. O segredo econômico da qualidade da população. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.



SCHULTZ, Theodore. W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SERRA, J. **Más allá dei estancamiento**. El Trimestre Económico, n. 152, novembro-dezembro, 1971.

SHIROMA, E.O.; CAMPOS, R.F.; GARCIA, R.M.C.. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos**. Florianópolis: Perspectiva, v. 23, n. 02, julho/dezembro, 2005, p. 427-446. Disponível em: < <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html> >. Acesso em: 14 set. 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Carlúcia. **Cidadania**. IN: AMABILE, A. de N. In: CASTRO, C. L. de F.; GONTIJO, C. R.; AMABILE, A. de N. (Orgs.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EDUEMG, 2012. 242p. ISBN 9788562578175. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>>. Acesso em: 11 dez. 2015. p. 70-154.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 65-86, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questão temática e de pesquisa**. Cadernos CRH, Salvador, n. 39, julho/dezembro, p. 11-24, 2003<sup>a</sup>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, julho/dezembro p. 20-45, 2006.

SUNKEL, Osvaldo. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro In: SUNKEL, Osvaldo. (Comp). **El desarrollo desde dentro. Um enfoque neo-estruturalista para a América Latina**. Chile: Fondo de Cultura Económica, Série Lecturas – El Trimestre Económico, n. 71, p. 35-80, 1995.

TAVARES, M. C. **Auge y declinación dei proceso de sustitución de importaciones en el Brasil**. Boletín Económico de América Latina, v. 9, n. 1, março, 1964.

TAVARES, M.C. & SERRA, J. Além da Estagnação: Uma discussão sobre o estilo de Desenvolvimento recente do Brasil. (1971). In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) **Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. [Volumes I e II].

TEODORO, Antônio. **A Educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais**. Brasília: Liber Livro, 2011.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação In: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As Estratégias do Banco Mundial. In: Livia de Tommasi, Mirian Jorge Warde, Sérgio Haddad (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIVIÑOS. A. N. Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2013.

UCZAK, Lucia Hugo. **O PREAL e as políticas de avaliação educacional para a América Latina**. Doutorado em Educação – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

VIEIRA, Evaldo A. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

VITAGLIANO, Luís Fernando. **A CEPAL no fim do milênio: a resposta aos programas de ajustes neoliberais**. Mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP - Campinas, 2004.

WEBER, Max. 1976. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

WERLE, Flávia O. Correa & MARTINS, Ângela Maria. (Orgs.) **Políticas Educacionais: Elementos para a Reflexão**. Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

## PROPOSTA DE GOVERNO.

Diretrizes para o Programa de Governo. **União pelo Rio Grande: O Estado a Serviço do Cidadão**: Candidatura: Germano Rigotto Proposta para Debate. Porto Alegre: Instituto Teotônio Vilela, Fundação Ulisses Guimarães, 2002.

Plano de Governo. **Um novo jeito de governar, para enfrentar nossos desafios históricos**. Candidatura: Yeda Crusius. Porto Alegre. [S.ed.] 2006.

Proposta de Governo da Frente Popular. **Desenvolvimento de Verdade. Qualidade de Vida para Todos**. Candidatura: Olívio Dutra. Porto Alegre. [S.ed.], parte 1, 1998.

Proposta de Governo da Frente Popular. **Autonomia e Dignidade. Gestão Democrática do Estado**. Candidatura: Olívio Dutra. Porto Alegre. [S.ed.], parte 2 1998.

Proposta de Governo. **Unidade Popular pelo Rio Grande**. Candidatura: Tarso Genro. Porto Alegre. [S.ed.]. 2010.

## PLANO PLURIANUAL

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento – Lei nº 11.365 de 05 de agosto de 1999. **Plano Plurianual 2000-2003**, Porto Alegre, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento – Lei nº 11.945 de 01 de agosto de 2003. **Plano Plurianual 2004-2007**, Porto Alegre: 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento – Lei nº 12.749 de 20 de julho de 2007. **Plano Plurianual 2004-2007**, Porto Alegre: 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento – Lei 13.808/2011 de 18 de outubro de 2011. **Plano Plurianual 2012-2015**, Porto Alegre: 2011.

## MENSAGENS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa:**

Olívio de Oliveira Dutra. Porto Alegre, 2000. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082153-mensagem2000.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Olívio de Oliveira Dutra. Porto Alegre, 2001. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082154-mensagem2001.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Olívio de oliveira Dutra. Porto Alegre, 2002. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082156-mensagem2002.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Olívio de Oliveira Dutra. Porto Alegre, 2003. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082158-mensagem2003-olivio.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Germano Rigotto. Porto Alegre, 2004. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082200-mensagem2004.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Germano Rigotto. Porto Alegre, 2005. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082202-mensagem2005.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Germano Rigotto. Porto Alegre, 2006. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082204-mensagem2006.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Germano Rigotto. Porto Alegre, 2006. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082204-mensagem2006.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.**

Yeda Crusius. Porto Alegre, 2007. Disponível em:  
<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082206-mensagem2007.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Yeda Crusius. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082208-mensagem2008.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Yeda Crusius. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082210-mensagem2009.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Yeda Crusius. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082213-mensagem2010.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Tarso Genro. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082215-mensagem2011.pdf>>. Acesso em: 23 nov.2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Tarso Genro. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082218-mensagem2012.pdf>>. Acesso em: 23 nov.2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Tarso Genro. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082220-mensagem2013.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa.** Tarso Genro. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082223-mensagem2014.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2013.