

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

Romir de Oliveira Rodrigues

**O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio no Rio
Grande do Sul (1999/2002):**
a afirmação do público na construção das políticas educacionais

Porto Alegre
2006

Romir de Oliveira Rodrigues

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio no Rio Grande do Sul (1999/2002):
a afirmação do público na construção das políticas educacionais

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

Orientadora:

Professora Doutora Vera Peroni

Porto Alegre
2006

Romir de Oliveira Rodrigues

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio no Rio Grande do Sul (1999/2002):
a afirmação do público na construção das políticas educacionais

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

Aprovado em ____ de dezembro de 2006.

Prof. Dr. _____ - Orientador

Prof. Dr. _____
(Professor FACHED)

Prof. Dr. _____
(Professor FACHED)

Prof. Dr. _____
(Professor visitante)

A estrada
Cidade Negra

Você não sabe o
quanto caminhei
Pra chegar até aqui
Percorri milhas e milhas
antes de dormir
Eu não cochilei
Os mais belos
montes escalei
Nas noites escuras
de frio chorei
A vida ensina e
o tempo traz o tom
Pra nascer uma canção
Com a fé do dia-a-dia
Encontrar a solução
Quando bate a saudade
eu vou pro mar
Fecho meus olhos e sinto
você chegar, você chegar
Quero acordar
de manhã do teu lado
E aturar qualquer babado
Vou ficar apaixonado,
no teu seio aconchegado
Ver você dormindo
é tão lindo
É tudo que eu
quero para mim

Este trabalho é dedicado para os amores de minha vida:

- Minha companheira Jeani, raio de luz a iluminar minha estrada, abraço nas horas de dificuldade, amor de minha vida, quero acordar muitas manhãs do teu lado.

- Minha filha Tanise, chave para desvendar os segredos da vida, sorriso franco que vem direto do coração, olhos vivos de quem sabe que se está sempre aprendendo, muito obrigado por compreender as ausências do pai enquanto esse trabalho estava sendo feito.

Ao concluir este trabalho, quero agradecer....

... à minha orientadora, Vera Peroni, por estar constantemente presente, sem sufocar, exigir a escrita permanente, sem ser ranzinza, e ter sempre guardado um sorriso e um abraço para cada vez que nos encontrávamos;

... aos meus colegas de grupo de pesquisa, pelo olhar carregado de amorosidade com que discutiram meu trabalho, ajudando a superar os limites. Esta dissertação é também de vocês;

... à minha amada irmã Inara Rodrigues, pela paciência e zelo com que revisou esse trabalho e, desde o primeiro instante, pelos incentivos para que eu aceitasse o desafio do mestrado.

RESUMO

Esta dissertação aborda os limites e os avanços do processo de implantação do Programa Federal de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED - no Estado do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra (1999-2002), analisando suas contradições internas, relativas às dinâmicas e definições da SE, e externas, relacionadas com a Reforma no Ensino Médio implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Dialogando com o referencial teórico de Gramsci, em especial os conceitos de “revolução passiva” e “hegemonia” demonstro, ao longo do trabalho, que a Reforma constitui-se como resposta à reestruturação produtiva, a globalização econômica e a supremacia ideológica do neoliberalismo e da terceira via que, em seu conjunto, redefiniram o papel do Estado visando superar a crise do sistema do capital. Neste sentido, tem grande relevância o papel desempenhado pelos organismos internacionais, em especial o BID, na definição das metas, objetivos e metodologias presentes nas políticas públicas implementadas para esta etapa da educação básica no Brasil e demais países da América Latina e do Caribe. A análise do PROMED/RS permite compreendê-lo articulado aos pressupostos do governo de Olívio Dutra, de construção de uma esfera pública para controle do estado, da democracia participativa, com o envolvimento da cidadania na definição das políticas, e da garantia e universalização dos direitos sociais. Em seu conjunto, esses pressupostos desenharam um papel para o Estado em bases diferentes das que estavam sendo implementadas pelo Governo Federal, em conjunção com as agências financiadoras multilaterais. Portanto, o Programa no Rio Grande do Sul pode ser caracterizado como um espaço de disputa entre diferentes concepções que se influenciaram mutuamente.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas educacionais – Reforma do Ensino Médio – Organismos Multilaterais de Financiamento – Hegemonia – Revolução passiva

ABSTRACT

This dissertation approaches the limits and advancements of implantation process of the High School Improvement and Expansion Program – PROMED – in the Rio Grande do Sul state, in Olívio Dutra administration (1999-2002), analyzing its internal contradictions, related with the Education Department definitions, and external, related with High School Reformation implanted during Fernando Henrique Cardoso government (1994-2000). Dialogueing with Gramsci theoretical reference, particularly the “passive revolution” and “hegemony” concepts, demonstrate, along of the work, that the Reformation was a response for the productive restructuring, the economic globalization and the ideology supremacy of the neoliberalism and the Third Way that, in aggregation, redefine the State role to get over the capital system crise. In this way, have great importance the role fulfill by the Multilateral Financing Agencies, particularly the BID, in definition of the goals, objectives and methodologies presents in the high school public policy implanted in Brasil and other countries of Latin América and Caribbean region. The analyzes of PROMED in the Rio Grande do Sul state allow to understand it articulated with purposes of Olívio Dutra government. These purposes were the construction of a public field of action to control the state, the participative democracy, including the citizenship in the definition of the policies, and the guaranty and universality of the social rights. In aggregation, this purposes draw a role for the state in different basis of that were been implanted by Federal Administration with agreement of the Multilateral Financing Agencies. Therefore, the Program in Rio Grande do Sul can be signalize by a space of dispute between different conceptions that reciprocal influence each other.

KEYWORDS: Educational policies – High School Reformation - Multilateral Financing Agencies – Hegemony – Passive Revolution

LISTA DE QUADROS

- 1 Algumas características do Ensino Médio no Brasil, de acordo com as reformas recentes, p. 78

LISTA DE TABELAS

- 1- Transferência líquida anual dos empréstimos do BIRD - 1980/1997, p. 57
- 2- Matrícula geral no Ensino Médio por curso - Brasil - 1945/60, p. 80
- 3- Receitas provenientes de convênios com a União - 1998/1999 - RS, p. 117
- 4- Estimativa de custo do PI por componente e fonte de recurso, p. 120
- 5- Distribuição de recursos por categoria de gastos - PI/RS, p. 121

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CEB - Câmara de Educação Básica
CEED - Conselho estadual de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CPERS/Sindicato - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul/Sindicato
CRE - Coordenadorias Regionais de Educação
DE - Delegacias de Educação
DEPLAN - Departamento de Planejamento
EJA - Educação de Jovens e Adultos
EM - Ensino Médio
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GATT - Acordo Geral sobre tarifas e Comércio
GEF - Fundo Mundial para o Meio Ambiente
GERGS - Governo do Estado do Rio Grande do Sul
ICSID - Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais
IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento
IFC - Corporação Financeira Internacional
INEP/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/Ministério da Educação
LDBEN ou LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
MIGA - Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos
NT - Nota Técnica
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
OP - Orçamento Participativo
PCNEM - Parâmetros Curriculares Nacionais - Ensino Médio
PEM/RS - Programa do Ensino Médio do Rio Grande do Sul
PI/RS - Plano de Investimentos do Rio Grande do Sul
PNEEs - Portadores de Necessidades Educativas Especiais
PROEP - Programa de Reforma da Educação Profissional
PROMED - Programa Nacional de Expansão e Melhoria do Ensino Médio
SAEB - Sistema de Avaliação Escolar Brasileiro
SE - Secretaria da Educação Estadual
SEMTEC - Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico
SENAC - Serviço Nacional do Comércio
SENAI - Serviço Nacional da Indústria
UCP - Unidade Coordenadora de Programas
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Ufs - Unidades Federadas
UGE - Unidade Gestora Estadual
UGP-Estadual - Unidade de Gestão de Projetos Estadual
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 OS ÓCULOS DE GRAMSCI E A REFORMA DO ENSINO MÉDIO	22
2 A CRISE DO SISTEMA SOCIO METABÓLICO DO CAPITAL: A "MÃO INVISÍVEL" QUE DESENHA A REFORMA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRA	31
2.1 A ESTRUTURA DO SISTEMA DO CAPITAL E A REFORMA: DISCUSSÃO DAS CONSEQÜÊNCIAS PARA OPACIZAR AS CAUSAS	33
2.2 O MERCADO COMO ALTAR: ELEMENTOS DO ATUAL DESENHO DO SISTEMA DO CAPITAL	39
2.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: OS NÃO-LUGARES ORIGINANDO OS LIMITES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS	50
2.3.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento como espelho do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio	61
3 ENSINO MÉDIO NO BRASIL: DA INVISIBILIDADE À ONIPRESENÇA	71
3.1 O ENSINO MÉDIO NO BRASIL E SUA ARTICULAÇÃO COM OS MODELOS ECONÔMICOS	73
3.2 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: ÍNTIMO DIÁLOGO COM O SISTEMA DO CAPITAL	86
4 CONTINUIDADES E RUPTURAS: O PROMED/RS EM CONTRASTE COM O PROGRAMA NACIONAL	93
4.1 COMPOSIÇÃO PARA QUATRO MÃOS: O PROMED/NACIONAL E A PARCERIA ENTRE O MEC E O BID	94
4.2 O PROMED/RS E A AFIRMAÇÃO DO PÚBLICO NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DO ENSINO MÉDIO	103
4.2.1 Marchas e contramarchas: o processo de elaboração do Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PROMED NO RIO GRANDE DO SUL E A DISPUTA PELA HEGEMONIA	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas do século XX e neste início de século, o Ensino Médio tem se constituído como um dos principais focos de discussão da educação nacional e internacional. No Brasil, esse fato está articulado a um conjunto de fatores dos quais podem ser destacados: a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, com uma taxa de atendimento na faixa dos 7 a 14 anos de 95,4%¹; a concepção de Educação Básica presente na LDB 9394/96, que abrange os três primeiros níveis de ensino - educação infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - como a formação mínima indispensável para o exercício pleno da cidadania; a busca, especialmente pelas classes populares, por qualificação para competir no mundo do trabalho em transformação; e a Reforma dessa etapa da educação básica implantada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)².

Desenvolver uma pesquisa nesse complexo cenário aponta para a necessidade de definir um tema que possa ser abordado em várias dimensões, permitindo o mapeamento das suas relações internas e externas de forma a possibilitar a emergência de suas contradições. Além disso, para a definição de um tema por um pesquisador concorrem elementos de natureza diversa, relacionados com as experiências de vida e de profissão, o sentido de pertencimento a uma classe social - ou sua ausência -, seus desejos, sonhos, entre outros. Como explicita Michael Lowy,

Toda ciência implica uma escolha, e nas ciências históricas essa escolha não é um produto do acaso, mas está em relação orgânica com uma certa perspectiva global. As visões do mundo das classes sociais condicionam, pois, não somente a última etapa da pesquisa científica social, a interpretação dos fatos, a formulação das teorias, mas a escolha mesma do objeto de estudo, a definição do que é essencial e do que é acessório, as questões que colocamos à realidade, numa palavra, a **problemática** da pesquisa. (LOWY, 1989, p. 15, grifo do autor)

Nessa direção, a definição da "problemática" desta pesquisa passa pela minha visão de mundo, causa e consequência de minha trajetória profissional e pessoal, e é fruto de uma opção, de uma escolha, caracterizando-se, portanto, como uma decisão política. Os valores que orientam e definem a escolha do objeto, do método e dos pressupostos teóricos de uma pesquisa vão acabar, também, por influenciar as suas conclusões devido, especialmente, ao

¹ Dados do INEP/MEC/Censo Escolar/2005

² Presidente da República pela coligação PSDB / PFL / PTB, elegeu-se no primeiro turno eleitoral, em 3 de outubro de 1994, tendo obtido 54,3% dos votos válidos. Reelegeu-se presidente da República, em 1998, pela coligação PSDB / PFL / PTB / PPB / PSD, com 53,06% dos votos válidos.

ponto de vista de classe pois, como alerta Lowy (1989, p. 16, grifo do autor), é este último que irá definir, sobremaneira, "o **campo de visibilidade dos fatos**, o que uma teoria social 'vê' e o que ela não vê, suas 'visões' e seus 'enganos', sua luz e sua cegueira, sua miopia e sua hipermetropia".

Portanto, os questionamentos originados na relação com essa etapa de ensino ao longo de minha formação e atuação profissional, associados ao ponto de onde parte meu olhar, as lutas das classes populares, contribuíram na definição do tema dessa pesquisa: o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – PROMED, implementado com financiamento do BID pela gestão Fernando Henrique Cardoso, e seu desdobramento no Estado do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra.

O entrelaçamento de meu percurso formativo com essa temática, em especial com o Ensino Médio, inicia-se em 1980, com minha experiência de estudante do então segundo grau técnico em Publicidade e Propaganda. Era o período da profissionalização compulsória que caracterizou a Reforma do Governo Militar (implementada pela Lei 5692/71), diretamente influenciada pela Teoria do Capital Humano e que procurava qualificar a mão-de-obra a partir das demandas do mercado³. Referendando os dados obtidos na pesquisa sobre esse momento da história do Ensino Médio, a vivência cotidiana em uma escola pública permitiu perceber, na prática, a fragilidade da formação profissional oferecida, a falta de recursos para a qualificação de pessoal e equipamentos e, contraditoriamente, a perpetuação de um currículo acadêmico e propedêutico que a reforma propunha combater.

Entretanto, o tempo do Ensino Médio serviu para definir a opção pela carreira de educador e resgatar uma relação de proximidade com a área das ciências humanas que, somada ao imaginário familiar da estabilidade do serviço público, fez com que prestasse vestibular para Geografia. Com a conclusão do curso de Licenciatura Plena em Geografia, pela UFRGS, passei a trabalhar na rede pública estadual em escolas que ofereciam o Ensino Médio. Nos dezessete anos desse percurso, ocupei diferentes cargos - professor, assistente administrativo e membro de equipe diretiva - que me permitiram perceber a complexidade dessa etapa de ensino caracterizado, entre outros elementos, pela falta de clareza de sua finalidade, pelo conservadorismo predominante nas práticas pedagógicas e de gestão, pela carência de recursos financeiros e a exterioridade das políticas públicas construídas sem a participação direta dos segmentos da comunidade escolar.

³ Este período do Ensino Médio brasileiro será analisado com maiores detalhes no capítulo 3.

O posicionamento político e pedagógico construído nessa trajetória, entre outras questões, possibilitou que, com a eleição de Olívio Dutra para governador, eu recebesse o convite para assumir a função de assessor pedagógico da Secretaria Estadual de Educação. Inicialmente, como representante do Departamento de Coordenação das Regionais⁴, passei a fazer parte da coordenação da Constituinte Escolar⁵. A atuação nesse processo e a experiência prática com o Ensino Médio foram os elementos que originaram o convite para atuar como Coordenador Estadual dessa etapa da educação básica no Departamento Pedagógico.

Nesse último espaço, coordenei a construção de políticas públicas que, em seu conjunto, propunham uma nova dinâmica para essa etapa da educação básica, articulando as definições da Constituinte Escolar, os pressupostos da educação popular e a participação direta dos diferentes sujeitos do processo educativo.

No caminho das inter-relações entre minha formação e atuação profissional e as políticas públicas para o Ensino Médio destaca-se, também, minha participação, em 2004, na equipe regional organizada pela Professora Vera Maria Vidal Peroni para participar da pesquisa nacional "Ensino Médio Noturno: registro e análise de experiências", coordenada pelos professores Romualdo Portela de Oliveira e Sandra Zakia Lian Souza. O objetivo geral da pesquisa, demandada pela Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do Ministério da Educação, registrado no Relatório Final (2004, p. 6), era "subsidiar a formulação e implementação de políticas educacionais, contemplando eventuais especificidades desta etapa e turno de ensino".

É, portanto, no refletir sobre a prática realizada para sistematizar os saberes construídos, com rigorosidade científica e intencionalidade política, que se encontra a síntese da motivação para esta pesquisa. Trata-se, também, de resgatar uma história e os vários sujeitos que, direta ou indiretamente, dela participaram, pois, por entender que o conhecimento é socialmente construído, para o que pretendo pesquisar convergem lutas, sonhos, desejos, vitórias e derrotas de muitos além de mim. Dessa forma, me aproximo da concepção freiriana de sujeito – e, portanto, de pesquisador – apresentada por Sonia Couto Feitosa que o define como

[...] sujeito histórico e crítico, capaz de olhar para si mesmo e para a realidade distanciando-se dela para, "admirando-a" (mirando à distância), compreendê-la melhor. Assim, para Paulo Freire, o sujeito histórico é aquele

⁴ O Departamento de Coordenação das Regionais tinha as funções de coordenar as ações entre as Coordenadorias Regionais de Educação e ser o centro de lotação das escolas da rede estadual de Porto Alegre.

⁵ A Constituinte Escolar foi um processo que envolveu toda a comunidade gaúcha na definição dos princípios e diretrizes para a educação pública estadual e será discutido no capítulo 4.

que supera a condição de consciência intransitiva ou ingênua, construindo em si e com os outros uma consciência crítica que o instrumentaliza para o fazer histórico. (FEITOSA, 2005, p. 30)

Um tema abrangente como o proposto nesta pesquisa permite várias entradas para a realização de aprofundamentos significativos, que possibilitam reconhecer o papel do Ensino Médio na educação brasileira e os intrincados contextos históricos que caracterizaram as políticas educacionais adotadas para essa etapa de ensino. Torna-se tarefa necessária, desse modo, o desenho mais preciso do objeto que será pesquisado, os sujeitos que serão potencializados na análise, as fontes principais de dados e o alcance do trabalho que será desenvolvido.

A definição de um objeto de estudo é a focalização do olhar do pesquisador para uma determinada possibilidade do tema ao qual se propôs desafiar, constituindo-se, assim, na separação de um aspecto particular da realidade, compreendida como uma totalidade em permanente movimento, pois, como reforça Carlos Jamil Cury (1979, p. 35), o real é "um processo de totalização a partir das relações de produção e de suas contradições".

Ao aprofundar-se a questão da relação dialética que se estabelece entre o todo e as partes, portanto, entre o objeto de pesquisa apreendido como um fenômeno histórico e o contexto mais ampliado no qual está inserido, deve ser levado em conta que esse último é contraditório em suas múltiplas dimensões e acaba por dar sentido ao que está sendo pesquisado. Nesse sentido, Karel Kosik afirma que

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função *dupla*, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio. (KOSIK, 2002, p. 49)

Transpondo essa questão para a investigação qualitativa em educação, ao analisarem estudos de caso, Roberto Bogdan e Sari Knopp Biklen reforçam essa artificialidade de observar apenas um aspecto do todo, lembrando, ao pesquisador no início de seu estudo, que:

A escolha de determinado foco, seja ele um local na escola, um grupo em particular, ou qualquer outro aspecto, é sempre um ato artificial, uma vez

que implica a fragmentação do todo onde ele está integrado. O investigador qualitativo tenta ter em consideração a relação desta parte com o todo, mas, pela necessidade de controlar a investigação, delimita a matéria de estudo. Apesar de o investigador tentar escolher uma peça que constitua, por si só, uma unidade, esta separação conduz sempre a alguma distorção. (BOGDAN; BIKLEN, [199-?], p. 91).

Visando determinar um foco específico para a análise do tema desta pesquisa de forma a proporcionar esse duplo olhar, do objeto em si, nas suas especificidades e dinâmicas internas, e do contexto ao qual está inserido, percebido não em uma dimensão inerte de palco, mas como protagonista da formatação do próprio objeto, foram realizadas leituras exploratórias que podem ser agrupadas em três eixos. Cada eixo desdobra uma dimensão particular do tema proposto, embora esses fatores encontrem-se entrelaçados no movimento do real.

O primeiro eixo colocado em relevo é a evolução do Ensino Médio no Brasil em sua vinculação com os demais níveis e modalidades da educação e com os diferentes contextos históricos, econômicos, sociais e culturais. Registradas nas diferentes reformas, as mudanças ocorridas no ensino secundário brasileiro, em especial a partir da década de 1930, permitem identificar um importante nexo entre as necessidades do modelo de desenvolvimento industrial e urbano que começava a ser colocado em prática no Brasil, a expansão do sistema do capital externo e interno e a manutenção de uma sociedade hierarquizada. Trabalhando essa questão no estudo que realizou da história da educação brasileira, Otaíza de Oliveira Romanelli identifica duas questões essenciais para a viabilidade de um sistema educacional: a coerência interna nos objetivos e finalidades próprias para cada nível de ensino e a articulação entre eles; e a coerência externa que visa, principalmente,

[...] uma adequação do sistema global de ensino às exigências do contexto sócio-econômico-cultural, em que está imerso. Essa adequação representa uma dinâmica, na qual a escola busca uma readaptação constante ao nível do desenvolvimento social e econômico, quer gerando produtos acabados, que se traduzam por recursos humanos de que carece o sistema econômico, quer absorvendo os produtos gerados pelo progresso científico-tecnológico, quer, enfim, desempenhando um papel importante junto a este último, criando ou recriando, do seu próprio âmbito, o progresso de que carece o meio. (ROMANELLI, 2005, p. 67)

O segundo eixo, intrincado organicamente ao anterior, é a participação ativa e crescente dos organismos internacionais - como FMI, BID, UNESCO - na definição de prioridades, metas e estratégias para a educação nos países pobres e periféricos da estrutura do capital mundial. A ingerência dessas instituições consolida-se sob diversas formas, sendo utilizadas, entre outras estratégias, acordos multilaterais e o estabelecimento de programas,

como o PROMED, que determinam condicionantes, por parte dos bancos internacionais, para a liberação de recursos e, assim, acabam por uniformizar as iniciativas para esse conjunto de países, considerando a especificidade de cada local como elemento secundário. No caso brasileiro, é importante destacar que não se trata de uma relação unilateral, baseada na imposição econômica e ideológica por parte desses organismos, pois os pressupostos que regulam esses acordos passam pela validação de grande parte dos intelectuais e técnicos responsáveis pelo planejamento e execução desses programas nacionalmente.

O último eixo agrupa as problematizações suscitadas pela diferença programática entre os Governos Fernando Henrique Cardoso e Olívio Dutra, no período em análise. Enquanto o primeiro foi marcado pelo estabelecimento de políticas de cunho privatizante, apostando na diminuição do Estado e dos investimentos sociais e na valorização dos recursos financeiros em detrimento aos produtivos, o segundo apresentou um recorte democrático e popular, afirmando o papel protagonista do Estado como indutor do crescimento econômico e da participação direta dos sujeitos na definição das políticas públicas. Sem compreender essas diferenças como oposições, o que poderia levar a raciocínios lineares, mas sim enquanto a consolidação de visões de mundo contraditórias, articuladas dialeticamente e mutuamente definidoras, elas são fundamentais para a apreensão do cenário político e institucional no qual se desenvolveu o PROMED.

É importante ressaltar, ainda, que a pesquisa foi focalizada na fase de elaboração e implantação do PROMED, tanto nacional quanto regionalmente, e não na avaliação dos resultados desse programa ou o seu desenvolvimento no cotidiano das escolas de Ensino Médio. Essa opção está vinculada ao aporte significativo de recursos financeiros, de pessoal e de tempo necessários para a realização de uma avaliação minuciosa de um programa dessa magnitude em uma rede de ensino complexa como a gaúcha. Além disso, essa foi a fase da qual participei enquanto Coordenador Estadual do Ensino Médio, conforme explicitado anteriormente, e cuja experiência prática constitui importante parcela da base empírica desta pesquisa.

A partir do processo de aprofundamento teórico obtido pelas leituras exploratórias, foi possível avançar o limiar anterior de entendimento sobre o tema e definir com mais clareza o objetivo e as questões de pesquisa. Dessa forma, defino como pergunta central desta pesquisa a seguinte:

- Quais foram os limites e os avanços do processo de implantação do Programa Federal de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED - no Estado do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra (1999-2002)?

Para responder a questão sem correr o risco de propor um conjunto tão grande de variáveis que impossibilitem, posteriormente, um fechamento coerente, foram definidos três objetivos centrais:

- Analisar o PROMED/RS em suas contradições internas, relativas às dinâmicas e definições da SE, e externas, dialogando com a Reforma no Ensino Médio no contexto histórico atual;

- Examinar as funções propostas para o Ensino Médio na atual Reforma, da qual o PROMED é parte integrante, em sua relação com o contexto da crise do sistema do capital;

- Analisar o papel desempenhado pelos organismos internacionais, em especial o BID, na definição das metas, objetivos e metodologias presentes nas políticas públicas implementadas para esta etapa de ensino nos países periféricos.

Em função dos objetivos assim propostos, foram identificadas as principais organizações com as quais esta pesquisa deve dialogar: a Secretaria de Educação (SE), o Ministério da Educação (MEC) e as agências financiadoras internacionais. A primeira (SE), entendida em duas dimensões principais: a sua estrutura, funcionamento e organização como mantenedora de um sistema de ensino; e como integrante de um governo com um recorte popular e democrático em suas políticas e programas e que, no período em questão, representavam um diferencial no cenário nacional. O MEC, em especial a Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico - SEMTEC -, enquanto responsável pelo estabelecimento do programa em escopo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Dessa forma, buscou-se compreender o papel significativo desse Ministério na consolidação do governo Fernando Henrique Cardoso e a anuência dos seus técnicos em relação aos pressupostos dos organismos internacionais vinculados ao sistema do capital.

Com relação às agências financiadoras internacionais, destaca-se o BID por ser o financiador do PROMED. A perspectiva foi a de aprofundar o papel desempenhado por essas instituições na articulação das necessidades do sistema do capital e sua relação com a definição dos rumos da educação brasileira, salientando o Ensino Médio.

Devido à amplitude da escala utilizada para definir esses interlocutores, desde a organização local/regional até os bancos internacionais, esta pesquisa utilizou como fonte de dados primária os documentos produzidos por essas instituições. Aproximo-me da definição que Melania Moroz e Mônica Helena Gianfaldoni utilizam para conceituar documentos, pela qual afirmam:

Determinados registros têm como característica o fato de servirem como documento de situações que ocorreram no passado, seja afastado ou recente. Vários registros podem ser utilizados como documentos: registros políticos (por exemplo, discurso do atual presidente preferidos quando era senador), registros administrativos (por exemplo, registro de óbitos em partos, nas diferentes cidades do Estado de São Paulo), registros cartoriais, cartas pessoais, meios de comunicação em massa, planos de curso, etc. (MOROZ; GIANFALDONI, 2002, p. 67)

O uso de documentos possui uma série de vantagens para a pesquisa educacional, destacadas por Menga Lüdke e Marli E. D. A. André (1986), como a estabilidade da fonte, permitindo a consulta reiteradas vezes, a apresentação de informações contextualizadas, pois os documentos são relacionados sempre ao contexto que os originaram e dele absorvem suas características, o baixo custo para o pesquisador e a possibilidade de obtenção de dados quando o acesso direto é dificultoso. Algumas críticas à utilização de documentos para a obtenção de informação, em especial o fato de representarem escolhas arbitrárias por parte de seus autores ao enfatizarem determinados aspectos e temáticas, são contestadas pelas autoras ao salientarem que "essas escolhas arbitrárias dos autores devem ser consideradas, pois, como um dado a mais na análise" (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 40).

Apresento algumas considerações sobre a objetividade desta pesquisa que julgo importante esclarecer devido a minha proximidade com o objeto e o contexto no qual foi desenvolvido. Minha posição enquanto coordenador das políticas de educação para o Ensino Médio na SE, incluindo a elaboração do Projeto de Investimentos - PI/RS -, a relação orgânica com o Governo Olívio Dutra e com o Partido dos Trabalhadores, sua principal base de sustentação, estabelece um aparente conflito com a concepção de isenção científica que impõe o distanciamento entre o pesquisador e seu objeto de estudo.

Ligada a pressupostos positivistas de neutralidade da ciência e da adoção de metodologias próprias às ciências naturais para interpretação dos fatos sociais, essa imparcialidade do pesquisador é trabalhada por Michael Lowy (1989) como um erro fundamental. Para sustentar essa posição, o autor apresenta o caráter histórico dos fenômenos sociais, marcados pelo signo da transitoriedade e da transformação pela ação de homens e mulheres, o inevitável entrelaçamento entre o sujeito e o objeto de conhecimento, a característica dos problemas sociais em suscitar a emergência de concepções antagônicas e as implicações político-ideológicas da teoria social, devido ao fato do conhecimento ter conseqüências diretas sobre a luta de classes. Nesse sentido, minha preocupação foi a de estabelecer uma vigilância epistemológica que procurasse garantir a objetividade e

rigoriedade da pesquisa sem deixar de lado, de fato incorporando-as como elemento de análise, as minhas concepções políticas e ideológicas.

Para organizar esse trabalho, foram desenvolvidos quatro capítulos que indagam diferentes dimensões do tema, suscitadas pela pergunta de pesquisa, buscando constituir uma percepção mais ampla, na direção da totalidade, e compreendendo a "realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido" (KOSIK, 2002, p. 44).

Dessa forma, no primeiro capítulo, dialogo com a obra de Gramsci, que serviu de base para consolidar e definir os caminhos dessa investigação, em especial os conceitos de *revolução passiva* e de *hegemonia*. A difícil tarefa de colocar os óculos desse pensador italiano para olhar para a atual Reforma do Ensino Médio, possibilitou a percepção de nuances, novos pontos de observação, desdobramentos inesperados, que abriram janelas fundamentais para o aprofundamento teórico e a interpretação dos dados trabalhados.

No segundo capítulo, proponho a discussão dos elementos estruturais do sistema do capital e sua formatação atual, relacionando-os com os princípios organizadores da Reforma. Para esse fim, são caracterizados os processos originários da atual crise do capital, iniciada na década de 1970, destacando a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a globalização financeira que, em seu conjunto, redefiniram o papel do Estado e seus desdobramentos na esfera da educação. O papel dos organismos internacionais em tal cenário também é analisado nesse capítulo, especialmente a estratégia de construção de consensos e a supremacia dos valores de mercado e sua relação com a Reforma, com destaque para o PROMED.

No terceiro capítulo, apresento uma retrospectiva do Ensino Médio no Brasil, em especial a partir da década de 1930, quando da mudança da matriz produtiva nacional que passa a incorporar o setor industrial como centro do desenvolvimento econômico. Os requerimentos educacionais desse processo convergem para essa etapa da educação básica e desnudam uma estrutura dual que persiste até hoje: ora predomina a preparação para o trabalho, ora a formação propedêutica. A análise da atual Reforma do Ensino Médio também integra esse capítulo, procurando estabelecer suas relações com os pressupostos difundidos pelas agências de financiamento internacionais, com destaque para o BID.

No último capítulo, abordo os diferentes elementos que compõem o PROMED, seus pressupostos, objetivos e metas, bem como a atuação do BID no Programa e, ao contrastá-los com o Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul - PI/RS, busco identificar as continuidades e rupturas que ocorreram no processo. Para dimensionar melhor o PI/RS, esse

capítulo caracteriza o projeto de desenvolvimento econômico e social implantado pela gestão Olívio Dutra e seu desdobramento nas políticas educacionais.

Por fim, será apresentada a sistematização dos dados pesquisados sobre o processo de implantação do PROMED no Rio Grande do Sul, articulando os aspectos externos, relacionados com as dinâmicas do sistema do capital em sua formatação atual, e internos, vinculados aos pressupostos, objetivos e metas que caracterizam sua especificidade enquanto projeto. O amálgama para essa análise será o referencial teórico gramsciano, em especial o conceito de “revolução passiva” e de “hegemonia”, para possibilitar a compreensão do Programa como um espaço de disputa e permeável a correlação de forças presente na sociedade.

1 OS ÓCULOS DE GRAMSCI E A REFORMA DO ENSINO MÉDIO



É possível traçar alguns paralelos significativos ao transpor a história em quadrinhos de Laerte para o fazer do pesquisador, pois a vida, em suas variadas manifestações, coloca problemas para os quais não se tem uma resposta imediata. Para perquirir um fenômeno qualquer da realidade, buscando compreender a sua essência, o pesquisador precisa estabelecer um diálogo com o conhecimento sistematizado, produzido com rigorosidade, que supere a sua visão inicial, fundamentada no saber de experiência feito. Isso, porém, é trabalhoso e leva, em alguns casos, a uma prática de moldar a realidade a um esquema teórico predeterminado, "caixas e potes" que o pesquisador carrega em seu "armário", como o personagem da história. Essa estratégia, entretanto, acaba por direcionar a percepção do problema, deixando de analisar os elementos que fogem da formatação definida.

A definição do *corpus* teórico de uma pesquisa pressupõe, portanto, uma opção e explícita a visão do mundo do pesquisador, demarcando, ao mesmo tempo, o seu ângulo de aproximação do fenômeno. O movimento de definir uma entrada para aproximar-se do objeto de estudo estabelece uma clivagem no real que irá mostrar alguns planos possíveis para a sua interpretação enquanto que, dialeticamente, resultará na opacidade de outros.

A opção teórica que irá balizar uma pesquisa deve ser entendida, assim, a partir de sua capacidade de formular questões e não como um oráculo para respostas pré-definidas. A teoria deve servir como meio para que o pesquisador estabeleça o processo de interpretação de seu objeto de estudo. É importante salientar que o critério de validação do conjunto de conceitos utilizados para a análise dos fenômenos históricos é a realidade, como discute Antonio Gramsci (2002, p. 198): "[...] a realidade é rica das mais bizarras combinações e é o teórico que, nesta bizzaria, deve rastrear a comprovação de sua teoria, "traduzir" em

linguagem teórica os elementos da vida histórica e não, inversamente, a realidade apresentar-se segundo o esquema abstrato".

Na procura por um referencial teórico que permitisse uma leitura mais alargada do tema deste estudo, ainda na fase anterior à delimitação do objeto e das questões de pesquisa, encontrei na obra de José Willington Germano (1994), **Estado Militar e Educação no Brasil - 1964/1985**, importantes indicativos para a interpretação da realidade social e, por conseguinte, da educação brasileira, a partir das elaborações teóricas de Gramsci, especialmente o seu conceito de revolução passiva. Foi o início de um processo de revisitação da obra desse intelectual italiano como importante chave para o desvelamento das intrincadas relações entre as diferentes forças que atuaram na definição dos rumos da Reforma do Ensino Médio e, mais especificamente, na elaboração e implantação do PROMED no Brasil e no Rio Grande do Sul. Não se trata aqui de uma utilização mecânica dos pressupostos gramscianos, o que colide com a própria visão de Gramsci (2004, p. 292) da história como processo e espaço de luta na qual "a antítese tende a destruir a tese, a síntese será uma superação, mas sem que se possa estabelecer *a priori* o que será 'conservado' da tese na síntese, sem que se possa 'medir' *a priori* os golpes como em um ringue convencionalmente regulado". Ao contrário, e na esteira da visão de Alex Fiuza de Mello, entendo que

[...] ler Gramsci (como qualquer outro autor) é relê-lo à luz de novos contextos, é atualizar a tradução de seu pensamento nos marcos possíveis de sua potencialidade teórico-heurística; é revitalizar particularidades presentes no conjunto de seus argumentos (por vezes esquecidas ou insuficientemente tematizadas) capazes de fertilizar novas reflexões sobre o mundo e seus acontecimentos. (MELLO, 1996, p. 16)

Desse modo, o conceito de "revolução passiva" possui potencial heurístico para interpretar a história brasileira, caracterizada por acordos pelo "alto", de forma elitista e sem a participação popular ativa e independente. Como afirma Carlos Nelson Coutinho,

O conceito de "revolução passiva" constitui, portanto, um importante critério de interpretação para compreender não só episódios capitais da história brasileira, mas também, de modo mais geral, todo o processo de transição de nosso país à modernidade capitalista [...]. Disso resulta, por conseguinte, que ele pode também nos proporcionar instrumentos analíticos capazes de indicar traços decisivos de nossa formação político e social. (COUTINHO, 1993, p.112).

Colocar os óculos de Gramsci, nessa perspectiva, para olhar para o PROMED, em especial partindo dos conceitos de revolução passiva e de hegemonia, permitiram a percepção

de nuances, novos pontos de observação, desdobramentos inesperados, que abriram janelas fundamentais para a compreensão das diversas dimensões do objeto, nas questões da pesquisa e na análise dos dados trabalhados.

O conceito de revolução passiva ou revolução-restauração é resgatado por Gramsci da obra de Vincenzo Cuoco (1770-1823), **Saggio storico sulla rivoluzione napoletana**, de 1801, originalmente utilizado para interpretar a revolução napolitana que, mesmo motivada pelo impacto de processos externos como a Revolução Francesa e as Guerras Napoleônicas, restringiu-se a um pequeno grupo de intelectuais que não conseguiram dialogar com as necessidades do povo. Segundo Carlos Nelson Coutinho (1993), esse conceito foi a chave interpretativa utilizada por Gramsci para entender a formação do Estado burguês moderno na Itália e a transição para o capitalismo monopolista – o *risorgimento* – e, posteriormente, tornou-se a base para compreender todos os processos históricos que estudou, como o caso do americanismo-fordismo. Apesar de referir-se a essa precisa contextualização histórica, Luiz Werneck Vianna (2004, p. 60) salienta que a revolução passiva “ter-se-ia convertido no único processo a ter vigência universal, comprometendo, por meio de automatismos inscritos no coração das instituições de reprodução social, a mudança com a conservação”.

Nas palavras de Antonio Gramsci, a revolução passiva exprime

[...] o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de "restaurações" que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de "restaurações progressistas" ou "revoluções-restaurações", ou, ainda, "revoluções passivas". (GRAMSCI, 2004, p. 393)

Esse conceito, segundo Gramsci (2002b, p. 318) é o “critério interpretativo das modificações moleculares”, que alteram paulatinamente a composição de forças que existia anteriormente e consubstanciam-se na matriz de novas modificações. Traduzindo essa questão para uma abordagem metodológica, o pensador italiano irá afirmar que na revolução passiva está presente a necessidade

[...] da “tese” de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar “superar”, isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese”. (GRAMSCI, 2002b, p. 318)

Portanto, a relação entre a restauração e a renovação, tese e antítese, não deve ser entendida de modo estático e linear, mas dentro de um processo dialético, no qual entram elementos como a organização dos grupos em disputa e a capacidade de intervenção de cada uma das forças sociais no desenrolar dos acontecimentos, pois, "trata-se de ver se, na dialética revolução-restauração, é o elemento revolução ou o elemento restauração que predomina, já que é certo que, no movimento histórico, jamais se volta atrás e não existem restaurações *in toto*." (GRAMSCI, 2002, p. 76 e 77)

Dessa forma, analisar os processos históricos a partir da revolução passiva permite perceber que os protagonistas são os “fatos” e não os “homens individuais”, pois, ao trabalhar dialeticamente a relação entre permanência e mudança das relações econômicas e sociais, Gramsci irá defender que

[...] sob um determinado invólucro político, necessariamente se modificam as relações sociais fundamentais e novas forças políticas efetivas surgem e se desenvolvem, as quais influenciam indiretamente, com pressão lenta mas incoercível, as forças oficiais, que, elas próprias, se modificam sem se dar conta, ou quase. (GRAMSCI, 2002b, p. 328)

Trabalhando essas questões, Luiz Werneck Vianna (2004, p. 61) aponta para o risco dessa dissociação, entre os atores e o “fato”, levar a um entendimento da revolução passiva como um processo em que a mudança esteja sempre limitada pelos imperativos da conservação, “obrigando o mundo a uma permanente reiteração desencantada da ordem estabelecida”. Compreendendo o possível “derrotismo histórico” que essa interpretação acarreta, pois remete apenas para as elites o papel ativo no processo de conservar-mudando, Antonio Gramsci (2002b, p. 332) retoma ser necessário, para que a concepção permaneça dialética, a constituição de “[...] uma antítese vigorosa e que ponha intransigentemente em campo todas as suas possibilidades de explicitação. Portanto, não teoria da ‘revolução passiva’ como programa, [...] mas como critério de interpretação”.

Ao realizar a análise dos processos de transformação da sociedade brasileira, em especial a partir dos anos 30, sob a ótica dos argumentos desenvolvidos por Gramsci, Luiz Werneck Vianna vai distinguir esse duplo entendimento da revolução passiva

[...] como programa de ação das elites conservadoras, com sua forma expressiva contida no binômio conservar-mudando, ao iniciar um processo de transformações sob a cláusula de restrições de que este confirme e atualize seu domínio; como “critério de interpretação”, para o ator que se invista da representação de portador de mudanças, capacitando-o, a partir de uma adequada avaliação das circunstâncias que bloqueiam seu sucesso imediato e fulminante, a disputar a hegemonia numa longa “guerra de

posições” e a dirigir seu empenho no sentido de um transformismo “de registro positivo”, assim desorganizando molecularmente a hegemonia dominante, ao tempo em que procura dar vida àquela que deve sucedê-la. (VIANNA, 2004, p. 41)

Apesar de ser um conceito construído para a análise de processos históricos macro, que envolvem um grande contingente de variáveis e dinâmicas, olhar para o PROMED a partir do filtro proposto pela dialética restauração-revolução implica percebê-lo em movimento, como um espaço vivo de disputa. Procurou-se, assim, perscrutar os elementos de cada um desses dois momentos do processo de "revolução passiva" e de que modo se relacionam no Programa, bem como seu papel dentro das estratégias do processo de globalização, denunciado por Sabine Kebir (2003, p. 153) pelo seu "conteúdo restaurador".

Articulado organicamente à revolução passiva, o conceito de hegemonia é uma das idéias-força da teoria de Gramsci e, possivelmente, a mais utilizada, apesar de algumas de suas transposições apenas tangenciarem a complexidade de relações constituídas pelo intelectual italiano em sua elaboração. Um dos fatores que podem ser aludidos para a existência dessas várias interpretações está no fato de ser um conceito trabalhado ao longo da obra gramsciana que, conforme o processo histórico em análise, acrescentava novas camadas de significados em um processo de construção permanente. Abordando esse aspecto, Joseph A. Buttigieg coloca que

[...] a hegemonia não aparece nos *Cadernos do cárcere* como uma teoria ou conceito pronto e acabado, com o qual se pode explicar os fenômenos históricos e políticos. Em vez disso, é a análise de fenômenos específicos que leva Gramsci a considerar o emprego do termo "hegemonia" num sentido bastante diferente (ou, no mínimo, muito mais nuançado) daquele que lhe foi atribuído por Lenin. Gradualmente, no decorrer da pesquisa e da redação, Gramsci elabora seu conceito de hegemonia; mas é importante observar que esta elaboração nunca toma a forma de uma abstrata, sistemática e abrangente exposição teórica do conceito hegemonia como tal. O desenvolvimento do conceito de hegemonia, por parte de Gramsci, sempre ocorre em conexão com seu tratamento dos temas e fenômenos cada vez mais diversos que ele se esforça por analisar, no seu campo de pesquisa sempre em expansão. Assim, o conceito gramsciano de hegemonia é enriquecido, ampliado e reforçado pelo seu exame crítico de uma ampla variedade de questões e problemas, enquanto, ao mesmo tempo, ajuda a iluminar sua compreensão destas mesmas questões e problemas e lhe possibilita obter *insights* a respeito deles. (BUTTIGIEG, 2003, p. 40 - 41)

A idéia central da hegemonia trabalhada por Gramsci é, na análise de Luciano Gruppi (2000, p. 70), a "capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe". Em uma passagem de seu estudo sobre o *Risorgimento*, Gramsci afirma que essa supremacia de

um grupo social se manifesta de duas maneiras, como “domínio” e como “direção intelectual” e que

Um grupo social domina os grupos adversários, que visa a “liquidar” ou a submeter inclusive com a força armada, e dirige os grupos afins e aliados. Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante mas deve continuar a ser também “dirigente”. (GRAMSCI, 2002b, p. 328)

Essa perspectiva remete para uma relação entre coerção e consenso, na qual o grupo dominante procura efetivar sua supremacia sobre as demais forças de uma determinada formação social. Como defende Marlene Ribeiro,

[...] uma sociedade não consegue manter-se no caso de ter de usar a força durante todo o tempo. Precisa de um consenso mínimo entre as classes. Em uma sociedade em que as relações sociais são de exploração e de dominação de uma minoria sobre a maioria, é preciso que esta última (a qual Gramsci caracterizava como *classes subalternas*) aceite, como justa e necessária, a sua exploração e dominação. Essa "costura" entre classes antagônicas e de classes heterogêneas para a obtenção do consenso, que contribui para a reprodução das relações econômicas de produção, explica a hegemonia da classe burguesa. (RIBEIRO, 1999, p. 68)

Para potencializar a dominação, é colocado em movimento um conjunto de ações perpetradas por organizações sociais, movimentos políticos e intelectuais, meios de comunicação e, de forma destacada, sistemas educacionais que difundem as idéias, os valores e as concepções da classe dominante. As operações hegemônicas não se dão, porém, de forma unidirecional, do estrato hegemônico para as classes subalternas; de acordo com Joseph A. Buttigieg,

A atividade cultural, no sentido mais amplo do termo, também estimula novas idéias nos setores privilegiados da sociedade, permite-lhes enfrentar novos problemas e permanecer sintonizados com as demandas e aspirações de todos os setores da sociedade; em poucas palavras, ela reforça a capacidade dos grupos dominantes de olhar além do próprio interesse corporativo e estreito e, portanto, ampliar sua influência sobre o resto da sociedade. (BUTTIGIEG, 2003, p. 46-47)

Gramsci, nesse sentido, irá conceber a educação como elemento fundamental para o estabelecimento e manutenção da hegemonia, perpassando todas as relações sociais, ou seja, as práticas pedagógicas ultrapassam as especificamente escolares, são ativas e recíprocas e existem

[...] em toda a sociedade no seu conjunto e em todo indivíduo com relação aos outros indivíduos, entre camadas intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, entre dirigentes e dirigidos, entre vanguardas e corpos de exército. Toda relação de "hegemonia" é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo o campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e continentais. (GRAMSCI, 2004, p. 399)

No processo de produção da hegemonia de uma classe sobre as outras, fica evidenciado o tratamento que o escritor dos **Cadernos do Cárcere** oferece ao conceito de ideologia, concebendo-o não como "algo artificial e sobreposto mecanicamente (como uma roupa sobre a pele, ao contrário da pele, que é organicamente produzida pelo organismo biológico animal), mas historicamente, como uma luta incessante." (GRAMSCI, 2002, p. 199).

Analisando a afirmação e a difusão das ideologias como um processo guiado pela hegemonia, Luciano Gruppi (2000, p. 90) aponta que a classe social dominante no plano econômico e político irradia uma determinada concepção de mundo que perpassa toda a sociedade, conformando um "bloco histórico de forças sociais e de super-estruturas políticas por meio da ideologia". Porém, como se trata de um processo, essa hegemonia pode entrar em crise quando deixa de justificar um "determinado ordenamento econômico e político da sociedade" (GRUPPI, 2000, p. 90), normalmente relacionado a uma ruptura entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção prevalentes em um determinado período histórico. É exatamente no processo contraditório que pode ser visualizado o espaço para a ação das classes subalternas:

[...] primeiro, de modo esporádico, não coerente, não guiado por uma teoria, por uma estratégia política, mas que depois – com a conquista da teoria, da concepção do mundo e do método de análise – torna-se coerente, expressa-se a nível cultural, crítica a cultura tradicional, propõe uma nova cultura. É assim que avança uma nova hegemonia, antes mesmo que a classe que a expressa se torna dominante, quando ela ainda na oposição e luta pela conquista do poder. Mas, já antes da conquista do poder, a classe que está em oposição difunde suas próprias concepções e põe em crise a ideologia hegemônica. (GRUPPI, 2000, p. 90 e 91)

A discussão proposta sobre "hegemonia" desdobra-se, neste estudo e a partir de agora, em três aspectos complementares e organicamente relacionadas, que iluminam possibilidades importantes para a análise da Reforma do Ensino Médio e do PROMED. O primeiro, articula-se ao significativo papel da educação como construtora de um consenso que prioriza a visão de mundo dos estratos dominantes e que, para se consolidar, absorve demandas das classes

subalternas. O segundo aspecto remete à observação de como as mudanças efetivas para o Ensino Médio encaminhadas pela Reforma podem se tornar vetores para que experiências mais progressistas se constituam e venham corroborar para o fortalecimento de uma contra hegemonia voltada para os interesses das classes populares. O último, aponta para a compreensão de serem as relações internacionais, entre países e organismos multilaterais, como o caso do BID que financiou o PROMED, também baseadas na dialética coerção-consenso. Essa última reflexão assume um relevo maior quando se considera o papel subalterno do Brasil na organização econômico-política mundial, pois, como assevera Benedetto Fontana,

Este outro sentido de hegemonia denota a supremacia de um Estado sobre outros Estados numa dada estrutura global ou internacional de poder. Devemos lembrar que Gramsci usa a hegemonia para indicar um sistema de alianças entre vários grupos, em que o grupo dominante exerce o poder graças à sua capacidade de transformar os interesses particulares em gerais ou universais. A direção no Estado e na sociedade depende da manutenção de tal sistema de aliados e associados, o que, por sua vez, depende da generalização e universalização de interesses comuns e bens públicos. (FONTANA, 2003, p. 120)

Para construir a hegemonia, as agências financiadoras internacionais utilizam estruturas de uma democracia formal - acordos internacionais, conselhos, representações da sociedade civil, entre outros – para a "fabricação" de consensos. Esse processo tem sido uma das principais características do sistema do capital nesse período histórico e coloca, como solução para o desenvolvimento econômico e social dos diferentes povos do mundo, os requerimentos próprios de sua expansão, ao mesmo tempo que caracteriza qualquer movimento contrário ou de questionamento como anacrônico e não democrático.

Todos os pontos elencados remetem para a necessidade de compreender as políticas sociais, no caso específico as educacionais, como atravessadas pelo binômio mudança-conservação, quando absorvem algumas demandas das classes subalternas sem alterar as relações de produção que as originam.

Evaldo Vieira (1992, p. 15) afirma que o exame da política econômica e da política social, dentro do capitalismo, deve basear-se nas contradições do desenvolvimento da história e “em nível lógico, tal exame mostra as vinculações destas políticas com a acumulação capitalista. Em nível histórico, verifica se consistem em respostas às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não”. Portanto, segundo Vieira (1992, p. 21), as políticas econômicas e as políticas sociais, como a de educação, saúde e habitação, constituem-se em uma unidade, expressando mudanças nas relações entre os diversos segmentos da sociedade e evidenciando

a ação do Estado para possibilitar a expansão do sistema do capital em um determinado país. Reforça-se, dessa forma, a profunda integração entre as políticas econômicas e sociais, a ponto de se distinguirem apenas formalmente, pois “não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrentes do processo de acumulação particular do capital.” (VIEIRA, 1992, p. 21). O autor esclarece, ainda, que as políticas sociais estão sempre ligadas aos reclamos populares e que, em geral,

[...] o Estado acaba assumindo alguns destes reclamos, ao longo de sua existência histórica. Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia *também* a necessidade de manter a dominação política. (VIEIRA, 1992, p.23, grifo do autor)

Pode-se inferir que as políticas sociais constituem-se em estratégias de construção de hegemonia pelas classes dirigentes de um determinado bloco histórico e, dialeticamente, ao forçarem as classes sociais a se organizarem na busca ao atendimento de suas demandas, mesmo que de forma incipiente e focalizada, possibilitam a constituição de uma contra-hegemonia. Porém, Evaldo Vieira (1992, p. 98) alerta que, no regime liberal-democrático, as políticas sociais se originam e se nutrem nos interesses e nos embates políticos e, no caso, “[...] ela [a política social] acaba por revestir-se de forma legal, prevalecendo em muitas ocasiões às injunções do mercado capitalista”.

As políticas sociais são, portanto, originadas no tensionamento entre forças sociais antagônicas e limitadas pelos requerimentos da política econômica. Para compreender a prevalência do econômico em relação ao social serão discutidos, no segundo capítulo, os elementos estruturais do sistema do capital e sua formatação atual, relacionando-os com os princípios organizadores da Reforma e o papel dos organismos internacionais nesse processo, destacando o BID como banco financiador do PROMED.

2 A CRISE DO SISTEMA SOCIOMETABÓLICO DO CAPITAL: A "MÃO INVISÍVEL" QUE DESENHA A REFORMA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRA

*Concorra a um carro
Fred Zero Quatro/Goró/Xef Tony*

*Não adianta
Não há como escapar
Ao mundo livre
Entramos na disputa pra lhe capturar
Porque*

*O mercado vive em guerra
Lidere ou suma, vença ou morra
No submundo do consumo
Não há lugar para escrúpulos
Tem de ser um bom produto
Pra sobreviver tem que se reciclar*

*Cedo ou tarde
Você vai se entregar
Ao mundo livre
Não adianta, não há como escapar
Porque*

*O mercado é uma guerra
Lidere ou suma, vença ou morra
Na sociedade de consumo
A seleção é desumana
Tem que ser um bom produto
E a grande intenção é monopolizar
- "E atenção! Aqui à sua frente, a grande chance da sua vida
Você ainda pode concorrer em uma sensacional promoção de lançamento
Com sua fé cabine dupla zero km"
Corra! Concorra a um carro do ano! Essa é a voz do mundo livre*

As diferentes reformas do Ensino Médio implantadas no Brasil⁶, especialmente a partir de 1930, apresentam dois pontos em comum: primeiro, se consolidaram como respostas às necessidades de expansão do sistema do capital específicas para cada momento histórico e, segundo, são fortemente influenciadas pelas agências financiadoras internacionais. Compreender a atual Reforma do Ensino Médio por esse prisma significa percebê-la em movimento, contextualizada em um campo de disputas das diversas forças sociais, em determinado tempo e espaço.

Este capítulo tem por objetivo central relacionar a Reforma do Ensino Médio implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a crise no

⁶ A trajetória do Ensino Médio no Brasil será trabalhada no capítulo 3.

sistema do capital, em especial a partir da desestabilização do Estado de bem-estar social⁷, nos países centrais do capitalismo, e do projeto desenvolvimentista⁸, no caso brasileiro. Como aponta Ivete Simionatto,

Os debates e as abordagens sobre a chamada crise eclodida em finais dos anos 70 têm indicado pelo menos duas perspectivas: a primeira centrada fundamentalmente na crise fiscal do Estado e no modo de intervenção deste nos sistemas econômico e social, e a segunda como o ‘conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais’ (MOTA, 1995, p. 88) que incidem nos processos de produção e reprodução da vida social. Enquanto a segunda centra-se nas conseqüências da crise para os trabalhadores, a primeira materializa-se no ideário econômico e político que defende a ação reguladora do mercado em substituição aos mecanismos de regulação estatal. (SIMIONATTO, 2005, não paginado)

Partindo dessa segunda perspectiva, a crise do sistema do capital será analisada em seu nível estrutural, em especial o tripé capital-trabalho-Estado que, segundo Mészáros (2002), o mantém enquanto força totalizadora da sociedade, e em sua formatação atual, com a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo e a terceira via que, em seu conjunto redefiniram o papel do Estado. É importante ressaltar que, apesar de estarem articuladas a um único processo, a opção por decompor a crise em seus aspectos constituintes, relacionados a sua estrutura e a sua presente configuração, tem a finalidade de facilitar a sistematização e possibilitar o estabelecimento de conexões que, de outra forma, poderiam ficar opacas.

Visando alcançar o objetivo proposto, o capítulo está organizado em três seções: a primeira, apresenta questões da estrutura do sistema do capital responsáveis pelo estabelecimento de um horizonte permanente de crise para sua expansão. Para aprofundar esses elementos, realiza-se um diálogo especial com István Mészáros, destacando a incontornabilidade do capital, as mediações secundárias e o estado de eterno presente do sistema do capital. A segunda seção aborda os processos colocados em movimento pelas classes dominantes para a superação da crise do capital, já destacados anteriormente, e seus reflexos nas políticas educacionais implantadas no Brasil, especialmente durante os anos de 1990, e no recorte do Ensino Médio. Para discutir esses movimentos, são utilizados autores

⁷ É um modelo de Estado desenvolvido na Europa do pós-guerra, fundamentado nas teorias de Keynes, que tinha como estratégia administrativa a planificação e a intervenção estatal na economia para estabilizar o capitalismo. Foi um período de consolidação de direitos sociais, em especial os trabalhistas, e que respondia, sob a perspectiva do capital, a uma possível expansão das idéias socialistas sob a hegemonia da União Soviética.

⁸ Simulacro do Estado de bem-estar social desenvolvido no Brasil a partir da reeleição de Getúlio Vargas (1950-1955), e se estendendo pelos governos de Juscelino Kubitschek (1955-1960), Jânio Quadros (1960-1961), João Goulart (1961-1964) e da ditadura militar (1964-1985) e que, resumidamente, fundamentava-se na execução de planos e na intervenção estatal na economia, visando a garantia da expansão do capital.

como David Harvey, Reginaldo Moraes, François Chesnais e Christian Laval. A terceira seção enfoca a hegemonia dos organismos internacionais, com destaque para o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – na definição e condução das políticas sociais, em especial as educacionais, na América Latina. Nesse sentido, são cotejados alguns documentos dessas instituições com as subseqüentes interpretações de autores como Maria Sylvia Simões Bueno, Adriana Almeida Sales de Melo, Nora Krawczyk, Marcos Faro, Magnólia Said, Sérgio Haddad e José Luis Coraggio.

Torna-se possível, desse modo, contextualizar a Reforma do Ensino Médio em movimentos mais amplos de reorganização do sistema do capital, entendendo-a em sua dimensão dialética de imagem-reflexo desse processo. Em outras palavras, serão as transformações propostas para o Ensino Médio somente uma reconfiguração do mesmo produto, pois como questiona a música em epígrafe, para sobreviver há que se reciclar, adaptando-se às novas exigências do mercado? Será que o que temos na mão é apenas a chave do carro do ano?

2.1 A ESTRUTURA DO SISTEMA DO CAPITAL E A REFORMA: DISCUSSÃO DAS CONSEQÜÊNCIAS PARA OCULTAR AS CAUSAS

Compreender a Reforma do Ensino Médio como resposta às novas demandas da reestruturação produtiva, enquanto ação estratégica para o estabelecimento de um conjunto de idéias, valores e comportamentos que priorizam as necessidades de expansão do capital, não é suficiente, pois tal perspectiva opera apenas no âmbito das conseqüências, do imediato. É necessário perceber que, segundo Ricardo Antunes (2002, p. 27), "o sistema de metabolismo social do capital vem assumindo cada vez mais uma estruturação crítica profunda", ou seja, para garantir sua continuidade, vigência e expansão, torna-se necessário, para o sistema do capital, a adoção de permanentes reordenamentos internos de forma a superar a "crescente tendência de crise estrutural que atinge a totalidade de seu mecanismo" (ANTUNES, 2002, p. 27).

São assim enfatizadas, nesta seção, algumas questões pertinentes à estrutura do sistema sociometabólico do capital⁹ que, segundo István Mészáros (2003), está articulado por

⁹ Uma das idéias força presentes em *Para além do capital*, de Mészáros (2002), é o controle sociometabólico do sistema do capital através da constituição de mediações de primeira e segunda ordem. O fato de agregar o termo metabólico ao controle social, dialoga com a dimensão do celular, do "conjunto dos mecanismos químicos necessários ao organismo para a formação, desenvolvimento e renovação das estruturas celulares, e para a produção da energia necessária às manifestações interiores e exteriores da vida" (*Dicionário Aurélio Eletrônico* -

uma rede de contradições que conseguem apenas ser mediadas temporariamente mas não superadas, pois

Na raiz de todas elas encontramos o antagonismo inconciliável entre capital e trabalho, assumindo sempre e necessariamente a forma de subordinação estrutural e hierárquica do trabalho ao capital, não importando o grau de elaboração e mistificação das tentativas de camuflá-la. (MÉSZARÓS, 2003, p.13)

Inscrita na sua própria estrutura, a crise do capital está relacionada, conforme Mézáros (2002), com a determinação mais profunda do sistema do capital de ser orientado para a expansão e movido pela acumulação. Essa determinação constitui, ao mesmo tempo, sua principal fonte de dinamismo e sua deficiência fatídica, pois, enquanto conseguir extrair e acumular trabalho excedente, o capital é irresistível, porém, qualquer impedimento a esse processo dinâmico de expansão e acumulação terá consequências devastadoras, do que são exemplos as duas guerras mundiais. Esse fato está relacionado à característica de incontrolabilidade do capital, que escapa a um significativo grau de controle humano por exigir que tudo se ajuste a sua dinâmica totalizadora.

A idéia da incontrolabilidade do capital e sua necessidade permanente de expansão já havia sido identificado por Marx e Engels (2001) ao analisarem que, apesar de possuir uma base nacional na qual estavam localizadas suas fábricas, a burguesia (entendida aqui como classe social impulsionadora do sistema do capital) necessitava expandir seus limites, visando a manutenção de suas taxas de lucro e, com isso, acabava por impor sua dinâmica ao conjunto dos diferentes países. Como destacam Marx e Engels,

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia tornou cosmopolita a produção e o consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou da indústria sua base nacional. As antigas indústrias nacionais foram aniquiladas e ainda continuam a ser nos nossos dias. São suplantadas por novas indústrias cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas: essas indústrias não empregam mais matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais longínquas regiões, e seus produtos acabados não são mais consumidos somente *in loco*, mas em todas as partes do mundo, ao mesmo tempo. As antigas necessidades, antes satisfeitas pelos produtos locais, dão lugar a novas necessidades que exigem, para sua satisfação, produtos dos países e dos climas mais remotos. A auto-suficiência e o isolamento regional e nacional de outrora deram lugar a um intercâmbio generalizado, a uma

versão 3.0, editora Nova Fronteira). Ao trazer a possibilidade do sistema do capital inscrever suas necessidades na estrutura biológica básica dos seres humanos, transparece uma inserção tão profunda de suas mediações que podemos entender a força do discurso de serem, homens e mulheres, "competitivos e egoístas por natureza". (REF.?)

interdependência geral entre as nações. Isso vale tanto para as produções materiais quanto para as intelectuais. (MARX; ENGELS, 2001, p.29-30).

Esse processo não se dava apenas a partir da supremacia dos Estados nacionais centrais sobre os países periféricos, mas também interferia na própria organização interna dos primeiros, ao perceberem que a burguesia havia criado meios de produção e de troca tão poderosos que, na metáfora utilizada por Marx e Engels (2001), assemelha-se ao feiticeiro que já não consegue dominar as potências demoníacas que evocara. A falta de controle da burguesia sobre o sistema do capital, por ela colocado em movimento e que a tudo abarca na sua voracidade expansionista, acaba por impor a ocorrência de crises sistêmicas, fundamentalmente devido à superprodução.

Reforçando essas idéias, István Mészáros (2002, p. 96) interpreta a trajetória histórica e a atual configuração do sistema do capital e o identifica como "a mais poderosa estrutura totalizadora de controle", na qual todas as coisas, inclusive os seres humanos, devem "provar sua viabilidade produtiva". Aprofundando essa questão e seus reflexos sobre as políticas sociais o autor afirma,

Não se pode imaginar sistema de controle mais inexoravelmente absorvente - e, neste sentido, "totalitário" - do que o sistema do capital globalmente dominante, que sujeita cegamente aos mesmos imperativos a questão da saúde e a do comércio, a educação e a agricultura, a arte e a indústria manufatureira, que implacavelmente sobrepõe a tudo seus próprios critérios de viabilidade, desde as menores unidades de seu "microcosmos" até as mais gigantescas empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais aos mais complexos processos de tomada de decisão dos vastos monopólios industriais, sempre a favor dos fortes e contra os fracos. (MÉSZÁROS, 2002, p. 96, grifos do autor)

Originada nesse caráter "totalitário" e com a intenção de garantir sua contínua expansão e acumulação, ocorre uma fragmentação da estrutura do sistema do capital, separando a produção de seu controle, consumo e circulação. Com a fragmentação, surgem conflitos fundamentais de interesse entre as forças hegemônicas alternativas e, se até agora nesses conflitos tem prevalecido o capital em detrimento ao trabalho, tais antagonismos não podem ser eliminados, precisamente porque são estruturais. Detalhando esses defeitos estruturais, enraizados em uma irremediável ausência de unidade, por assumir a forma de antagonismos sociais, István Mészáros expõe,

- . Primeiro, a *produção* e seu *controle* estão radicalmente isolados entre si e diametralmente opostos.
- . Segundo, no mesmo espírito e surgindo das mesmas determinações, a *produção* e o *consumo* adquirem uma independência e uma existência

separada extremamente problemáticas, de modo que, no final o "excesso de consumo" mais absurdamente manipulado e desperdiçador, concentrado em poucos locais, encontre seu corolário macabro na mais desumana negação das necessidades elementares de incontáveis milhões de pessoas.

. E, terceiro, os novos microcosmos do sistema do capital combinam-se em alguma espécie de conjunto administrável, de maneira que o capital social seja capaz de penetrar - porque tem de penetrar - no domínio da circulação global (ou, para ser mais preciso, de modo que seja capaz de criar a circulação como empreendimento global de suas próprias unidades internamente fragmentadas), na tentativa de superar a contradição entre produção e circulação. (MÉSZÁROS, 2002, p. 105, grifos do autor)

Para poder justificar a sua supremacia e desfocar os seus defeitos estruturais, o sistema sociometabólico passa a não tratar as causas como tal e centra a explicação das contradições surgidas com sua ampliação apenas nos efeitos e nas conseqüências. Nesse sentido, o autor afirma:

Os limites relativos do sistema são os que podem ser superados quando se expande progressivamente a margem e a eficiência produtiva - dentro da estrutura viável e do tipo buscado - da ação socioeconômica, minimizando por algum tempo os efeitos danosos que surgem e podem ser contidos pela estrutura causal fundamental do capital. Em contraste, a abordagem dos limites absolutos do capital inevitavelmente coloca em ação a própria estrutura causal. Conseqüentemente, ultrapassá-los exigiria a adoção de estratégias reprodutivas que, mais cedo ou mais tarde, enfraqueceriam inteiramente a viabilidade do sistema do capital em si. Portanto, não é surpresa que este sistema de reprodução social tenha de confinar a qualquer custo seus esforços remediadores à modificação parcial estruturalmente compatível dos efeitos e conseqüências de seu modo de funcionamento, aceitando sem qualquer questionamento sua base causal - até mesmo nas crises mais sérias. (MÉSZÁROS, 2002, p. 175)

Ao evitar tratar as contradições sociais como inerentes ao próprio processo de sua expansão, o sistema do capital acaba por propor, como saída, mais do mesmo, ou seja, somente com um incremento ainda maior de todas as suas determinações poderá haver um novo equilíbrio. Recorrendo novamente a Mézáros:

Enquanto existir objetivamente espaço para a livre expansão, o processo de deslocamento das contradições do sistema pode avançar sem empecilhos. Quando as coisas não vão bem, ou seja, quando há uma falha no crescimento econômico e em seu correspondente avanço, as dificuldades diagnosticadas em termos do raciocínio circular, que evita as causas subjacentes e apenas acentua suas conseqüências, segundo o qual 'o crescimento atual não é suficiente'. (MÉSZÁROS, 2002, p. 176)

Com essa lógica perversa, o sistema do capital transfere para a incompletude do processo de crescimento econômico as causas das contradições sociais e apresenta como solução a eliminação de todas as barreiras políticas, econômicas e legais que impeçam sua

contínua expansão. Para consolidar essa dinâmica do sistema do capital, atribuindo-lhe efetividade em práticas sociais e institucionais, István Mészáros (2002) apresenta um conjunto de mediações de segunda ordem, relacionadas a um período histórico específico e interferentes nas mediações de primeira ordem. Enquanto as últimas estão relacionadas com a manutenção das funções vitais da reprodução dos indivíduos, as mediações de segunda ordem formam um sistema facilmente identificável, que sujeitam todas as funções de reprodução social à expansão do sistema do capital sendo, para Mészáros,

- a *família nuclear*, articulada como "microcosmo" da sociedade que, além do papel de reproduzir a espécie, participa de todas as relações reprodutivas do "macrocosmo" social, inclusive da necessária mediação das leis do Estado para todos os indivíduos e, dessa forma, vital também para a reprodução do próprio Estado;
- os meios alienados de produção e suas "personificações", pelos quais o capital adquire rigorosa "vontade férrea" e consciência inflexível para impor rigidamente a todos submissão às desumanizadoras exigências objetivas da ordem sociometabólica existente;
- o dinheiro, com suas inúmeras formas enganadoras e cada vez mais dominantes ao longo do desenvolvimento histórico [...] até chegar à força opressora global do sistema monetário dos dias de hoje;
- os objetivos fetichistas da produção, submetendo de alguma forma a satisfação das necessidades humanas [...] aos cegos imperativos da expansão e acumulação do capital;
- o trabalho, estruturalmente separado da possibilidade de controle, tanto nas sociedades capitalistas [...] como sob o capital pós-capitalista [...]
- as variedades de formação do Estado do capital no cenário global, onde se enfrentam [...] como Estados nacionais autônomos ... e
- ... o incontrolável *mercado mundial*, em cuja estrutura, protegidos por seus respectivos Estados nacionais no grau permitido pelas relações de poder prevalentes, os participantes devem se adaptar às precárias condições de coexistência econômica e ao mesmo tempo esforçar-se por obter para si as maiores vantagens possíveis, eliminando os rivais e propagando assim as sementes de conflitos cada vez mais destruidores. (MÉSZÁROS, 2002, p. 180)

O sistema de mediações de segunda ordem acaba por subordinar todas as dimensões da vida humana e constitui, na avaliação de Mészáros (2002), um ciclo vicioso, no qual as mediações se sustentam reciprocamente, entrelaçadas no movimento do real, e apresentam, cada uma em particular, capacidade de auto-regeneração e auto-imposição enquanto o sistema global for mantido. Como reforça o autor, "através das interconexões estruturais das partes que o constituem, o sistema do capital consegue se impor sobre os esforços emancipadores parciais que visam alvos específicos" (MÉSZÁROS, 2002, p. 181).

Esses processos, tomados em seu conjunto, rompem com a temporalidade e estabelecem um horizonte de eterno presente, que nega a história, para o desenvolvimento do sistema do capital. Com isso, o único futuro possível já chegou e é aquele que corresponde às

necessidades de expansão do sistema sociometabólico, como se fosse "uma espécie de predeterminação divina para a qual não houvesse alternativa civilizada" (MÉSZÁROS, 2002, p. 181). Desse modo, as tentativas de rompimento com as determinações estruturais fundamentais acabam por ser adaptadas para garantir o funcionamento do capital, detentor de uma capacidade de restauração significativa e interna a sua dinâmica. Esse processo é, como aponta Mézáros, inevitável "[...] enquanto prevalecer a paralisante temporalidade restauradora do capital e enquanto o passado - com sua inércia amortecedora - continuar dominando o presente, eliminando as chances de uma ordem futura qualitativamente diferente" (MÉSZÁROS, 2002, p. 178).

Um dos processos centrais que Mézáros identifica para romper com essa inércia amortecedora do capital é a construção de uma educação *para além do capital*. Nesse sentido, alerta aos educadores que

Não só é factível lançar-se pelo caminho que nos conduz a essa ordem [social qualitativamente diferente] como o é também necessário e urgente. Pois as incorrigíveis determinações destrutivas da ordem existente tornam imperativo contrapor aos irreconciliáveis antagonismos estruturais do sistema do capital uma *alternativa concreta* e sustentável para a regulação da reprodução metabólica social [...] O papel da educação, orientado pela única perspectiva viável de ir além do capital é absolutamente crucial para esse propósito. (MÉSZÁROS, 2005, p. 71-72, grifos do autor)

O caminho apontado pelo autor parte da constatação de que vivemos em uma época histórica que é, ao mesmo tempo, de crise estrutural global do capital e de transição de uma ordem social existente para outra, qualitativamente diferente. Portanto, concebendo a história como possibilidade, como processo aberto, um devir em construção, são dois os grandes desafios: romper a lógica do capital e, simultaneamente, elaborar planos estratégicos para uma educação que vá além do capital. A tarefa educacional é concebida, dessa forma, como um empreendimento que visa uma transformação social ampla e emancipadora. Nesse empreendimento,

As tarefas imediatas e as suas estruturas estratégicas globais não podem ser separadas ou opostas umas às outras. O êxito estratégico é impensável sem a realização das tarefas imediatas. Na verdade, a própria estrutura estratégica é a síntese global de inúmeras tarefas imediatas, sempre renovadas e expandidas, e desafios. Mas a solução destes só é possível se a abordagem do imediato for orientada pela sintetização da estrutura estratégica. Os passos mediadores em direção ao futuro - no sentido da única forma viável de automediação - só podem começar do imediato, mas iluminados pelo espaço que ela pode, legitimamente ocupar dentro da estratégia global orientada pelo futuro que se vislumbra. (MÉSZÁROS, 2005, p.77)

A partir dos elementos estruturais do sistema do capital, caracterizado por Ricardo Antunes (2002, p. 27, grifos do autor) como "*expansionista*, desde seu microcosmos até sua conformação mais totalizante, *mundializado*, dada a expansão e abrangência do mercado global, *destrutivo* e, no limite *incontrolável*", é possível fazer uma análise mais qualificada dos processos e elementos da atual crise do capital, entendendo-a como "expressão fenomênica da crise estrutural." (ANTUNES, 2002, p. 29)

2.2 O MERCADO COMO ALTAR: ELEMENTOS DO ATUAL DESENHO DO SISTEMA DO CAPITAL

O sistema sociometabólico do capital assume diferentes configurações relacionadas à correlação de forças característica de cada período da história que expressam as estratégias para superar suas crises de expansão e acumulação, originadas em sua própria estrutura. Para analisar a Reforma do Ensino Médio em suas variadas dimensões é necessário aprofundar alguns elementos da atual crise do capital que, apesar de indícios anteriores, potencializou-se a partir da crise do petróleo dos anos de 1970 (Harvey, 2001), destacando-se, entre seus movimentos internos, a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo que, em sua atuação conjunta, redefiniram o papel do Estado.

Para compreender o intrincado contexto da crise do capitalismo a partir dos anos 1970, Ricardo Antunes (2002) destaca como seus traços mais evidentes: (i) a queda da taxa de lucro causada, entre outros fatores, pelo aumento da força de trabalho; (ii) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; (iii) a hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos; (iv) a maior concentração de capitais graças às fusões entre empresas monopolistas e oligopolistas; (v) a crise do "Estado do bem-estar social" e dos seus mecanismos de funcionamento; (vi) o incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

Aprofundando alguns desses traços, Ricardo Antunes (2002) caracteriza o padrão taylorista/fordista, vigente durante praticamente todo o século XX, com o apogeu nas décadas de 50, 60 e 70 do referido século, como baseado na produção em massa de mercadorias, com alto grau de homogeneidade, a partir de uma estrutura verticalizada, com base no trabalho parcelar e fragmentado, articulado por uma linha produtiva rígida, na qual a esteira dava o ritmo e definia o tempo para a realização das tarefas. Nas palavras de Antunes, (2002, p. 37),

"esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução".

Junto ao processo taylorista/fordista constituiu-se, segundo Antunes (2002), um sistema de "compromissos" e de "regulação" entre o capital e o trabalho, mediado pelo Estado. Analisando a mesma questão, David Harvey afirma que a expansão do regime de acumulação no pós-guerra está relacionado com os novos posicionamentos dessas forças. Assim,

O Estado teve de assumir novos (keynesianos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve de ajustar as velas em certos aspectos para seguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder, tenso mas mesmo assim firme, que prevalecia entre o trabalho organizado, o grande capital corporativo e a nação-Estado, [...] não foi alcançado por acaso - resultou de anos de luta. (HARVEY, 2001, p. 125)

O Estado, na era fordista, chamado de Estado de bem-estar ou *Welfare State*, apresentava um papel ativo e protagonista na mediação entre os interesses dos trabalhadores, em grande parte organizados em sindicatos com um considerável poder político, e a garantia da expansão e acumulação do capital. A atuação do Estado se dava por pesados investimentos públicos nas áreas vitais para o crescimento da produção e do consumo, como estradas e equipamentos públicos, pela forte complementação do salário social com gastos em seguridade social, assistência médica, educação, habitação, entre outros, e com intervenção nos acordos salariais e nos direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 2001). Tal mediação e esse "compromisso" entre os principais atores do "consenso keynesiano", não foram suficientes para conter as contradições estruturais do sistema do capital devido, na avaliação de David Harvey, à extrema rigidez que caracterizou o regime de acumulação taylorista/fordista pois,

Havia problemas com a rigidez dos investimentos, de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariante. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...]. E toda a tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora [...]. A rigidez dos compromissos do Estado foi se intensificando à medida que programas de assistência (seguridade social, direitos de pensão etc.) aumentavam sob pressão para manter a legitimidade num momento em que a rigidez na

produção restringia expansões na base fiscal para gastos públicos. (HARVEY, 2001, p. 135-136)

Agravado pela crise do petróleo de 1973, o contexto de rigidez do modelo taylorista/fordista acabou por não apresentar mais os requerimentos necessários para que o sistema do capital garantisse seu movimento de expansão e acumulação. Essa crise, como visto na seção anterior, de caráter estrutural, colocou em movimento um conjunto de processos interconectados que acabaram por estabelecer uma nova estrutura produtiva, definida por David Harvey como

A acumulação flexível [...], marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 2001, p. 140, grifos do autor)

A nova estruturação fundamenta-se na flexibilidade e está apoiada, entre outros elementos, nas recentes tecnologias e meios de informação, na supremacia do capital financeiro, na hegemonização de processos, produtos, mercados e formas de consumo, que, em seu conjunto, compuseram novos papéis para o tripé capital-trabalho-Estado.

O modelo de produção flexível prevalece no sistema sociometabólico como a resposta à estagnação dos lucros do capital, rompendo com o consenso da era fordista/taylorista. As mutações no processo produtivo, cuja palavra de ordem passa a ser a flexibilização, atingem diretamente o mundo do trabalho, como frisa Ricardo Antunes:

*[...] desregulamentação enorme dos direitos do trabalho, que são eliminados cotidianamente em quase todas as partes do mundo onde há produção industrial e de serviços; aumento da fragmentação no interior da classe trabalhadora; precarização e terceirização da força humana que trabalha; destruição do sindicalismo de classe e sua conversão num sindicalismo dócil, de parceria (*partnership*), ou mesmo em um "sindicalismo de empresa" (ANTUNES, 2002, p. 53)*

Em sua análise do mercado de trabalho no regime de acumulação flexível, Harvey (2001) identifica uma reestruturação radical em relação aos padrões anteriores, pois, ao enfrentar um mercado mais volátil, competitivo e com estreitas margens de lucro, os patrões passaram a tirar proveito do enfraquecimento dos sindicatos e da grande mão-de-obra excedente para impor contratos de trabalho mais flexíveis. Com isso, ocorre uma redução do emprego regular, acompanhada por um incremento do uso da força de trabalho em tempo

parcial, temporário ou subcontratado. Esses arranjos de empregos flexíveis deterioraram as conquistas sociais da classe trabalhadora, como cobertura de seguro, direitos de pensão, os níveis salariais e a segurança no emprego, conquistados com duras lutas, e abrem espaço para a subcontratação. "A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores 'centrais'¹⁰ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins" (HARVEY, 2001, p. 144)

Ao romperem com o padrão de organização social anterior, no qual a rigidez era a pedra angular e as relações sociais apresentavam uma maior estabilidade e permanência, as mudanças no mundo do trabalho afetaram todo o tecido social, contribuindo para sua decomposição e instabilidade. Dessa forma, a precariedade das relações de trabalho acaba por enfraquecer o sentido de pertencimento de classe e potencializar o individualismo e a transformação dos trabalhadores em meras mercadorias. Como destaca André Gorz,

Em uma sociedade em vias de decomposição, na qual a busca de uma identidade e de uma integração social se vê constantemente frustrada, o jovem trabalhador pode encontrar na "cultura da empresa" e no "patriotismo da empresa" que a empresa lhe inculca um substituto de pertencimento à sociedade global, um refúgio contra o sentimento de insegurança. A empresa lhe propõe um tipo de segurança que oferecem as ordens monásticas, as seitas, as comunidades de trabalho: pede que renuncie a tudo - a toda outra forma de pertencimento, a seus interesses e inclusive na sua vida pessoal, a sua personalidade - para dar-se de corpo e alma à empresa que, em troca, lhe dará uma identidade, uma pertença, uma personalidade, um trabalho do qual possa se orgulhar: se converte em membro de uma "grande família". O laço com a empresa e com o coletivo de trabalho da empresa se converte no único laço social, absorve toda a sua energia, mobiliza toda a pessoa do trabalhador e contém, para este, o perigo da *perda total de si* em caso de que deixe de merecer, pela excelência indefinidamente crescente de seu desempenho, a confiança da empresa, a consideração de seus companheiros de equipe. (GORZ, 2003, p. 47, grifos do autor, tradução nossa)

A passagem do trabalhador de integrante de uma classe social contrária à dos detentores dos meios de produção, própria do fordismo, para integrante de um coletivo de trabalho que deve assumir como seus os objetivos da empresa, característico da acumulação flexível, acaba por tornar opaca a contradição entre capital e trabalho, núcleo central do sistema do capital. Aprofundando essa questão, Gorz (2003), assinala que, no fordismo, os antagonismos e as especificidades entre o trabalho e o capital eram reconhecidos e, portanto, a relação entre as empresas e os trabalhadores eram conflitantes e fundamentadas em

¹⁰ Harvey (2001) define como trabalhadores centrais aqueles que ainda possuem empregos em tempo integral, condição permanente e posição essencial para o futuro da organização. Esse grupo ainda possui segurança no

compromissos negociados. Os trabalhadores não pertenciam às empresas e com elas estabeleciam obrigações asseguradas em um contrato de trabalho; com isso, prevalecia, para essas pessoas, o pertencimento a si mesmas, a seus sindicatos, a sua classe e à sociedade, em detrimento de sua pertença às empresas. Desse modo, a dinâmica própria das relações de produção taylorista/fordista ia "em direção a uma limitação cada vez mais estreita do espaço-tempo que o capital pode dispor para a exploração do trabalho e das modalidades desta exploração" (GORZ, 2003, p. 48, tradução nossa).

A situação se inverte no regime de acumulação flexível sobre o paradigma da "competitividade", que passa a exigir "a 'devoção' incondicional e pessoal de cada um aos fins da empresa e instrumentaliza toda a pessoa - suas faculdades lingüísticas, sua capacidade de aprender, de prever, de analisar, etc. - em função desta". (GORZ, 2003, p. 48, tradução nossa)

A mutação do papel do trabalhador, previsto para atender às demandas da produção no regime de acumulação flexível, requer novas qualificações "com ênfase na solução de problemas, nas respostas rápidas e, com frequência, altamente especializada, e na adaptabilidade de habilidades para propósitos especiais" (HARVEY, 2001, p. 146). Esse alargamento da qualificação, contraponto à especialização demandada no taylorismo/fordismo, relaciona-se diretamente com a diversificação dos processos de trabalho vinculados às novas tecnologias, novas formas de gestão da força de trabalho e uma produção voltada para o atendimento de um mercado consumidor cada vez mais atomizado. Como demonstra David Harvey,

Os sistemas de produção flexível permitiram uma aceleração do ritmo de inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala - ao mesmo tempo que dependeram dela. [...] A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto por uma atenção maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais. (HARVEY, 2001, p. 148)

As alterações no mercado consumidor balizaram as mudanças nos setores produtivos que, para escapar da estagnação econômica do modelo fordista, passaram a potencializar a fragmentação do consumo, apostando na obsolescência acelerada dos produtos e na fetichização do consumo. Aprofundando a questão, André Gorz caracteriza as relações entre

emprego, boas perspectivas de promoção e de reciclagem, e outras vantagens indiretas, como seguro e planos de

as empresas e o mercado consumidor na era da flexibilidade e competitividade do seguinte modo:

Os produtos deviam impor-se pela sua "imagem", sua novidade, seu valor simbólico. A competitividade exigia um máximo de mobilidade, de fluidez, de rapidez na concepção e produção de novidades. As empresas deviam ser capazes de improvisações contínuas, deviam saber despertar, antecipar e explorar a fundo os entusiasmos efêmeros, as modas imprevisíveis e versáteis. Em mercados virtualmente saturados, o único tipo de crescimento possível era o crescimento da diversidade de gostos e de modas, e crescimento da rapidez com que estes se sucediam. Para as empresas, não se tratava simplesmente de "responder" de maneira quase instantânea a "demanda" cada vez mais versátil dos clientes: se tratava de acentuá-la, antecipá-la, criar a versatilidade, a inconsistência, o caráter efêmero das modas e dos desejos, opor-se a normalização e a todo sentido de normalidade. A normalidade havia se tornado um fator de rigidez que restringia a demanda; só a oferta do imprevisto, da surpresa, podia estimular aquela. Toda a forma de rigidez se convertia em uma trava que se devia eliminar. (GORZ, 2003, p. 37, tradução nossa)

A negação da rigidez e a aposta no efêmero possuem um reforço na capacidade de atuação global das empresas que, criando modas e homogeneizando desejos, procuram estabelecer padrões de consumo em escala planetária, num movimento aparentemente contraditório à flexibilidade. Na análise de François Chesnais (1996), para garantir a expansão e a acumulação do sistema do capital é necessário transformar a civilização em um "bazar cultural mundial", estabelecendo padrões que garantam um consumo significativo em âmbito mundial e, para isso, é preciso um nivelamento cultural. Reside aí, na conformação de um patamar mínimo de consumo homogêneo, a influência das telenovelas, filmes de cinema (em especial as produções *hollywoodianas*), vídeos, discos e fitas musicais, distribuídos de forma planetária por meio das novas tecnologias de informação e comunicação.

As características como flexibilidade, versatilidade, adaptabilidade, volatilidade, entre outras, utilizadas para definir a organização produtiva e o consumo no modelo de acumulação flexível, se estendem às exigências do capital. Para garantir a lucratividade do sistema do capital, as barreiras existentes para a circulação financeira deveriam ser rompidas, incluindo as legislações e normatizações de cada nação-Estado. Na avaliação de David Harvey,

A desregulamentação e a inovação financeira - processos longos e complicados - tinham se tornado, na época, um requisito para a sobrevivência de todo centro financeiro mundial num sistema global altamente integrado, coordenado pelas telecomunicações instantâneas. A formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de

mercadorias (e até de dívidas) globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos, significou, pela primeira vez, a criação de um único mercado mundial de dinheiro e crédito. (HARVEY, 2001, p. 152)

Denominado de globalização, o processo de constituição de um mercado mundial de dinheiro e crédito é definido por François Chesnais (1996, p. 13) como "uma nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e regulação". Segundo esse autor, é a esfera financeira que passa a comandar a destinação e repartição da riqueza socialmente produzida, solapando a esfera produtiva, apesar de ser essa última a origem de toda a riqueza. O capital monetário, devido ao volume que representa e a sua dinâmica particular, na qual predomina o retorno rápido do investimento – liquidez de curto e curtíssimo prazo –, acaba por influenciar diretamente a organização das empresas e os centros de decisão capitalista na definição dos setores para investimento produtivo, com destaque para as telecomunicações, mídia, serviços financeiros e setor de saúde privado (CHESNAIS, 1996).

A economia globalizada é levada às últimas conseqüências pelo sistema do capital e apresentada, pelos variados organismos internacionais - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros - como único horizonte possível para o desenvolvimento econômico. Como afirma François Chesnais,

[...] a globalização é quase invariavelmente apresentada como um processo benéfico e necessário. Os relatórios oficiais admitem que a globalização decerto tem alguns inconvenientes, acompanhados de vantagens que têm dificuldade de definir. Mesmo assim, é preciso que a sociedade *se adapte* (esta é a palavra-chave, que hoje vale como palavra-de-order) às novas exigências e obrigações, e sobretudo que descarte qualquer idéia de procurar orientar, dominar, controlar, canalizar esse novo processo. Com efeito, a globalização é a expressão das "forças de mercado", por fim liberadas (pelo menos parcialmente, pois a grande tarefa da liberalização está longe de ser concluída) dos entraves nefastos erguidos durante meio século. De resto, para os turiferários da globalização, a necessária adaptação pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado. (CHESNAIS, 1996, p. 25)

A supremacia da globalização no sistema sociometabólico do capital configura-se como uma espécie de poder planetário, extremamente concentrado em um número cada vez menor de mãos. Dados apresentados por François Chesnais (1996) trazem o exemplo de que, em 1993, menos de 500 administradoras americanas e européias dos fundos mútuos de

investimentos concentravam em suas mãos 8 trilhões de dólares. Nessa mesma direção, André Gorz (2003) indica uma realidade na qual, das 37.000 empresas transnacionais, controladoras de 40% dos intercâmbios mundiais e um terço da produção mundial contabilizada, apenas 370 delas (ou seja, 1%) controlam 50% dos ativos financeiros e, segundo o FMI, não mais de 50 bancos controlam as transações cotidianas nos mercados de câmbio, que atingem 1.400 milhões de dólares. Isso leva, nas palavras de Gorz, “o poder financeiro, a que pudicamente se chama de ‘os mercados’, [a] se autonomiza[r] a respeito das sociedades e da economia real e [impor] suas normas de rentabilidade às empresas e aos Estados” (GORZ, 2003, p. 28).

As mudanças no capital, por meio da globalização financeira, e no trabalho, via reestruturação produtiva, foram necessárias para propiciar a expansão e acumulação do sistema do capital, impondo uma redefinição do papel do Estado. Como afirma Vera Peroni,

Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que um modo de vida total, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito da produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria desta fase do capitalismo. (PERONI, 2003, p. 26)

O neoliberalismo é a ideologia que amalgama e catalisa o conjunto de processos colocados em movimento pelo sistema do capital para superar a crise e suplantam o modelo fordista de produção e romper com o "consenso keynesiano". Além de caracterizá-lo como uma forma de ver e julgar o mundo, Reginaldo Moraes (2001), apresenta o neoliberalismo como um movimento intelectual articulado e um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, em especial os governos Thatcher e Reagan nos anos de 1980, e propagadas pelos organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial e o FMI. Essas políticas neoliberais procuravam combater, conforme Moraes,

[...] o conjunto institucional composto pelo Estado de bem-estar social, pela planificação e pela intervenção estatal na economia, tudo isso identificado com a doutrina keynesiana. O outro inimigo era localizado nas modernas corporações - os sindicatos e as centrais sindicais, que, nas democracias de massas do século XX, também foram paulatinamente integradas nesse conjunto institucional. Além de sabotar as bases da acumulação privada por meio de reivindicações salariais, os sindicatos teriam empurrado o Estado a um crescimento parasitário, impondo despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno. (MORAES, 2001, p. 28)

Para atingir seus objetivos, Reginaldo Moraes (2001) afirma que a estratégia neoliberal estava alicerçada em dois grandes pilares: a privatização de empresas estatais e

serviços públicos e a criação de novas regulamentações, em um quadro legal, capazes de diminuir a interferência dos poderes públicos na esfera privada.

Ao analisar esse quadro, José Luís Fiori (1998) defende que prevalecem no neoliberalismo os fundamentos do liberalismo clássico com algumas diferenças relacionadas às características históricas atuais. Como permanências, o autor enumera: (i) a idéia de quanto menos Estado e política melhor pois, dessa forma, a circulação dos indivíduos e capitais privados tem uma liberdade maior; (ii) defesa intransigente do individualismo como central para o desenvolvimento da sociedade e da economia; (iii) a igualdade social implica apenas na equalização das oportunidades e condições iniciais dos indivíduos, a partir desse ponto prevalece o mérito e a competência de cada um. A atuação pública deveria se restringir, portanto, às áreas de interesse coletivo que não sejam rentáveis para os capitais privados ou representem situações de carência extremada.

Quanto às diferenças, dentro do quadro teórico liberal, que vinculam o neoliberalismo ao seu tempo histórico, Fiori (1998) discute quatro questões: (i) a pretensão explícita do individualismo liberal se formalizar enquanto "individualismo metodológico", desenvolvendo um corpo teórico que influencia as demais ciências sociais e acaba por fornecer um suporte científico, uma pseudocientificidade, às políticas de corte neoliberal; (ii) essas teorias e políticas se combinaram de forma a potencializarem as transformações no sistema do capital a partir dos anos de 1970; (iii) os processos históricos da derrota comunista e o avanço das idéias e políticas neoliberais para o Leste Europeu e Ásia, possibilitaram que essas se tornassem universalmente hegemônicas; (iv) a "vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores." (FIORI, 1998, p. 215)

Entretanto, somente a compreensão do neoliberalismo, seus pressupostos e contradições, não consegue abarcar as complexas relações que se estabeleceram no Brasil durante os anos de 1990. Na perspectiva defendida por Kátia Regina de Souza Lima e André Silva Martins (2005), do grupo de pesquisa coordenado por Lucia Maria Wanderley Neves, na Universidade Federal Fluminense, é fundamental dialogar com o projeto político da denominada Terceira Via¹¹ que, ao colocar-se como alternativa aos limites do neoliberalismo e à insuficiência da social-democracia européia, procura estabelecer uma nova agenda político-econômica para o mundo, sem romper com o sistema do capital. Os governantes

¹¹ “Em relação a sua origem, Chauí (1999) afirma que o termo foi utilizado pelo fascismo para indicar um projeto político que se pretendia equidistante do liberalismo e do socialismo, reapareceu nos anos de 1940 para

defensores da Terceira Via¹² reúnem-se periodicamente na chamada Cúpula da Governança Progressiva e, segundo os autores,

[...] o grupo [da Terceira Via] critica teses mais ortodoxas do neoliberalismo, como, por exemplo, o ‘Estado mínimo’, ‘desregulamentação irrestrita’, ‘individualismo econômico’, considerando-as como ‘fundamentalistas de mercado’. Para se diferenciar do neoliberalismo, acusa-o de abordar as transformações atuais geradas pela globalização de maneira muito limitada às necessidades econômicas mais imediatas, não percebendo que essa ênfase cria sérios problemas às bases sociais necessárias aos próprios mercados, comprometendo o desenvolvimento econômico de longo prazo. (LIMA; MARTINS, 2005, p. 44)

Para Lima e Martins (2005), a Terceira Via defende que o Estado, para se adaptar às mudanças na economia, na sociedade e na cultura, não deve ser nem “mínimo” nem “máximo”, mas, sim, um Estado “necessário”. Para desenvolver esse novo papel, a renovação do aparelho estatal deve incorporar e desenvolver a “descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos riscos sociais, econômicos e ambientais” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51). Para isso, é necessário desenvolver uma governabilidade que articule a esfera estatal e a esfera privada, em escala nacional e internacional, com um mesmo propósito: garantir a expansão do capital. Como reforçam os autores, trata-se de um duplo reconhecimento de que, “primeiramente, o capitalismo não sobrevive sem o Estado; em segundo lugar, o Estado deve estar a serviço do capitalismo” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 51).

Para a Terceira Via, essa articulação ocorre, entre outros fatores, pela aceitação de que as mudanças no mundo contemporâneo, apesar de seus problemas intrínsecos, constituem-se em uma verdade irreversível e único caminho viável para a humanidade, e pela instituição de uma “sociedade civil ativa” como “*locus* da restauração das relações danificadas, [e] expressão concreta da essência da realidade em si” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 54). Dessa forma, a sociedade civil é idealizada como uma “uma esfera autônoma do mercado e do Estado, um espaço de colaboração e promoção do bem comum” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 54) e, assim,

consolidar o peronismo e outrora, como agora, tem a pretensão de se colocar além da direita liberal e da esquerda socialista.” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 43)

¹² Os representantes da Cúpula de Governança Progressiva promoveram quatro reuniões: 1999 (Florença), 2000 (Berlim), 2002 (Estocolmo) e 2003 (Londres). Até 2002, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso participava das reuniões. No último encontro participaram: Lula da Silva (Brasil), Tony Blair (Grã-Bretanha), Gerhard Schröder (Alemanha), Thabo Mbeki (África do Sul), Nestor Kirchner (Argentina), Ricardo Lagos (Chile), Jean Chrétien (Canadá), Vladimir Spidía (República Checa), Leszek Miller (Polônia), Meles Zewabi (Etiópia), Helen Clark (Nova Zelândia) e Bill Clinton (ex-presidente dos Estados Unidos). (LIMA; MARTINS, 2005, p. 44)

[...] confunde a forma aparente com o movimento dos complexos processos hegemônicos que buscam tornar os ideais e as práticas das classes dominantes e dirigentes as idéias dominantes de um tempo. Em outras palavras, tomam-se as representações de uma dada mudança desvinculadas de sua historicidade por intermédio da pura generalização, projeta-se uma faceta da realidade como a realidade em si desvinculada da totalidade, para depois concluir que no capitalismo contemporâneo não há lugar para antagonismos de classe. (LIMA; MARTINS, 2005, p. 54)

Existe, portanto, uma sobreposição dos pressupostos e análises da Terceira Via e do Neoliberalismo, como reforça Vera Peroni (2006), pela identificação de que a crise está no Estado, que gastou muito e sem eficiência e, portanto, deve se retirar da execução das políticas sociais. Enquanto, para a Terceira Via, as políticas sociais devem ser repassadas para a sociedade – para o chamado Terceiro Setor¹³ -, para o Neoliberalismo, o mercado deve abarcá-las através das privatizações.

A discussão sobre a Terceira Via se faz necessária quando analisamos a integração orgânica dos principais agentes políticos do Governo Fernando Henrique Cardoso com esse projeto político que fundamenta, por exemplo, o Plano de Reforma do Estado¹⁴ e os programas e projetos sociais implementados nesse período. É importante, porém, apesar das diferenças dos projetos, reconhecer a Terceira Via muito mais como continuidade do projeto Neoliberal do que uma ruptura se percebermos que, em ambos, o horizonte de atuação é o atendimento às demandas do sistema do capital. Como demonstram Lima e Martins,

O projeto político da terceira Via representa uma perspectiva de “modernização política”, que procura orientar o ajustamento dos cidadãos, do conjunto da sociedade civil e da aparelhagem estatal na justa medida das demandas e necessidades do reordenamento do capitalismo. As referências indicadas pela Terceira Via, como de modernização, estão ligadas organicamente ao (neo)liberalismo. Portanto, ela pode ser apresentada como um programa comprometido com a atualização do projeto burguês de sociedade e pela geração de uma pedagogia voltada a criar uma unidade moral e intelectual comprometida com essa concepção. (LIMA; MARTINS, 2005, p. 67)

Partindo da articulação da Terceira Via com o Neoliberalismo, é possível identificar, num diálogo com Christian Laval (2004), que a educação é considerada um bem de capital,

¹³ O Terceiro Setor é caracterizado como o público não-estatal e pressupõe a existência do Estado e do Mercado, designando um conjunto de iniciativas particulares atravessadas por um sentido público (PERONI, 2006).

¹⁴ O Plano de Reforma do Estado foi escrito por Bresser Pereira, em 1995, para reformular a ação estatal e balizar as iniciativas públicas no governo Fernando Henrique Cardoso, destacando-se a categorização das políticas sociais como serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada (PERONI, 2006).

integrante de um mercado competitivo, no qual as empresas ou quase-empresas especializadas na produção de serviços educativos devem se submeter aos imperativos de rendimento e satisfazer as demandas escolhidas por indivíduos livres. Essa concepção, reforça o autor, faz com que "as instituições admitam naturalmente que devem, doravante, ser 'gerenciadas' pelas demandas individuais e necessidades sociais de mão-de-obra, e não por uma política de igualdade, de solidariedade ou de redistribuição em nível de nação na escala do território nacional" (LAVAL, 2004, p. 89)

Conforme Laval, as organizações internacionais (Banco Mundial, FMI, entre outras), assumem um papel importante na fabricação de um discurso global por meio de suas "constatações", "avaliações" e "comparações". "Nesse plano, as organizações internacionais, além de seu poderio financeiro, tendem a ter, cada vez mais, um papel de centralização política e de normalização simbólica considerável" (LAVAL, 2004, p. XIV). Discutir o papel desempenhado por essas instituições na disseminação e capilarização das idéias neoliberais por meio do financiamento das políticas sociais, em especial as educativas, é o foco da seção seguinte.

2.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: OS NÃO-LUGARES ORIGINANDO OS LIMITES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Os organismos internacionais são um importante vetor para a elaboração e divulgação de conceitos, idéias, representações, análises que consolidam a interpretação neoliberal da supremacia do mercado e da incapacidade administrativa do Estado. Criados após a Segunda Guerra, numa iniciativa da Secretaria de Estado norte-americana, que convidou 44 governos para uma conferência na cidade de Bretton Woods, esses organismos tinham a função inicial de formatar um sistema monetário internacional - o que ocorreu com a supremacia do dólar como moeda internacional - e promover o crescimento econômico global, fortalecendo a cooperação internacional por meio de uma economia mundial aberta. Era o estabelecimento do consenso keynesiano, o qual, segundo Melo (2004), simbolizava e imprimia uma direção consensual entre uma multiplicidade de países em diferentes fases de desenvolvimento baseada nas teorias econômicas de Keynes, em que a autoridade política, o Estado, age para regular um universo de atividades privadas, com o intuito de preservar seus resultados.

Com a crise do capital, explicitada anteriormente, as instituições criadas em Bretton Woods passam a defender, cada vez mais abertamente, um projeto político fundado na ótica

do capital, representando os interesses dos grandes conglomerados mundiais, instituições bancárias e do próprio governo estadunidense ao vincular o fornecimento de empréstimos à execução de reformas econômicas e sociais.

Esse conjunto de reformas econômicas e sociais prescritas pelos diferentes organismos internacionais visava superar, inicialmente, a crise da dívida externa e a recessão que caracterizava os países da América Latina a partir dos anos 1980 e, da década de 90 do século XX em diante, propor o desenvolvimento econômico integrado ao capital mundial e ao combate à pobreza. O vetor estrutural dessas reformas, segundo Adriana Almeida Sales de Melo (2004) foi: (i) a orientação para o exterior, aumentando a eficiência dos investimentos e incentivando a poupança, provocando uma liberalização das importações; (ii) a redução do déficit do setor público, com uma estratégia de privatização e seletividade de atendimento dos serviços - priorizando atendimento aos mais pobres; (iii) o aumento da poupança e uma melhoria das condições sociais como base necessária para a reforma dos sistemas tributário e financeiro; (iv) a preparação dos países para a desregulamentação e privatização de uma forma tal que seja irreversível e não só expressão de experiências localizadas e fugazes.

A imposição de reformas estruturais e programas de ajuste visando à liberalização, desregulamentação e privatização em todo o mundo, realiza-se, no entender de Adriana Almeida Sales (2004), na direção de restaurar o poder e a dominação capitalista em todos os cantos do planeta, na tentativa de fundar uma economia de mercado integrada globalmente, numa estratégia de construção de hegemonia do sistema sociometabólico, em especial dos interesses do capital financeiro internacional.

Para realizar esse processo, as políticas sociais passaram por um processo de ressignificação, no qual aspectos como a universalização e a garantia de direitos, característico do período do consenso keynesiano, são substituídos pela focalização e o repasse da execução dos serviços sociais para a iniciativa privada ou para o Terceiro Setor. Na análise realizada por José Luis Coraggio (1998), são identificados três objetivos principais das políticas sociais propostas pelo Banco Mundial: (i) dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano, que ocorreu apesar dos limites do processo de industrialização e desenvolvimento econômico, procurando investir “nas pessoas”, para que todos tenham um mínimo de educação, saúde, alimentação e demais serviços sociais; (ii) compensar, conjuntamente, os efeitos da reestruturação produtiva e da globalização, complementando, dessa forma, a continuidade das políticas de ajuste estrutural elaboradas para liberar a ação do mercado e acabar com a cultura dos direitos universais garantidos pelo Estado; e (iii)

instrumentalizar a política econômica, mais do que para continuá-la ou compensá-la. Como afirma o autor,

Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal. Outro efeito importante é introjetar nas funções públicas os valores e critérios do mercado (a eficiência como critério básico, todos devem pagar pelo que recebem, os órgãos descentralizados devem concorrer pelos recursos públicos com base na eficiência da prestação de serviços segundo indicadores uniformes etc.), deixando como único resíduo da solidariedade a beneficência pública (redes de seguro social) e preferencialmente privada, para os miseráveis. (CORAGGIO, 1998, p. 78)

O movimento de subordinar as políticas sociais exclusivamente à análise econômica é, na avaliação de Coraggio (1998), a tentativa do Banco Mundial de internalizar e institucionalizar os valores do mercado capitalista no campo da cultura. Segundo o autor, para além da simples comparação de custos e benefícios entre as diversas iniciativas colocadas em prática pelos governos, esta perspectiva defendida pelo Banco acarreta que

(i) as virtudes de introduzir a concorrência nos sistemas educacionais são consideradas como verdade irrefutável; (ii) o individualismo que supõe a mecânica deste modelo – em si um valor cultural – não é trazido à tona, uma vez que são feitas numerosas referências às comunidades e se diz que deve-se deixar lugar para as particularidades culturais de cada país; (iii) termina-se por reduzir a qualidade de vida a indicadores de renda; e (iv) de fato, contribui-se para justificar a riqueza em meio à pobreza, (possivelmente por associá-la a uma maior taxa de poupança e investimento) ao propor como critério de eficiência e de equidade uma redistribuição dos setores médios (categorizados como privilegiados) e pobres, sem tocar nos setores mais ricos; igualmente, não há nenhuma referência aos interesses do capital, equivalente àquela que se faz sobre os “interesses tradicionais” de sindicatos de professores etc. (CORAGGIO, 1998, p. 96)

Essas questões também foram percebidas no estudo realizado por Nora Krawczyk (2002) com documentos de diferentes organismos internacionais publicados no período de 1998 até 2001, referentes às dimensões política, técnica e financeira de sustentabilidade das reformas colocadas em prática nos países da América Latina. Nos documentos, ganham maior relevo as políticas e as leis que regulamentam a participação empresarial e das fundações privadas no âmbito educacional, aproximando os setores público e privado. Sobre as sugestões apresentadas pelas agências financiadoras internacionais, a autora destaca: (i) a focalização das políticas nos setores mais vulneráveis, substituindo a universalização da oferta pela universalização da satisfação das necessidades das pessoas. Enquanto a primeira aponta

para políticas homogêneas, a segunda se dá pela adoção de ações afirmativas ou discriminação positiva; (ii) criação de fundos especiais para destinar recursos segundo o grau de desempenho das direções, professores e escolas; e (iii) a adoção de “políticas de distribuição de recursos para as escolas que tenham por base de cálculo a subvenção por aluno, tais como o FUNDEF e o *voucher* (vale-educação)”. (KRAWCZYK, 2002, p. 54 e 55)

Com relação à última proposta, o vale-educação, a autora (2002) caracteriza-o como um sistema no qual “os fundos seguem as crianças”, em que os governos repassam recursos públicos diretamente para as famílias matricularem seus filhos em escolas de sua escolha, pública ou privada. A proposta central é estimular a competição interna, entre os estabelecimentos escolares públicos, e externa, entre as escolas públicas e as privadas. Esse tipo de financiamento está sendo adotado em dois países da América Latina, a Colômbia e o Chile e, em ambos os casos, os vales-educação são focalizados nos estudantes originários de famílias de baixa renda e podem ser utilizados na rede privada. Depois de alguns anos da implantação desse sistema, é possível observar, nos dois países, o crescimento da esfera privada na educação e o solapamento do princípio de gratuidade do ensino. Apesar dos indícios de precarização da escola pública que esse tipo de financiamento acarreta, os organismos internacionais “insistem em que o uso de dinheiro público para a educação privada é legítimo, porque responde ao direito dos pais de escolher a escola de seus filhos, e pelas evidências de que o ensino privado é de melhor qualidade devido à sua competência”. (KRAWCZYK, 2002, p. 55)

Essa adaptação do sistema educacional aos interesses e à lógica da economia é identificada por Sérgio Haddad (1998), ao analisar os documentos do BIRD e do BID, como principal objetivo das reformas educacionais brasileiras dos anos de 1990. Com isso, alerta o autor

[...] valores como cidadania, direitos sociais amplos e para todos, universalidade no atendimento social com implicação na luta pela ampliação dos recursos públicos e na sua distribuição com equidade, vêm sendo substituídos pela lógica da racionalidade e eficiência dos recursos, baixo a lógica da reforma do Estado, produtividade dos gastos sociais sem crescimento do seu montante ou, até mesmo, com redução, redistribuição intra-níveis de Governo dos custos financeiros. Opera-se a lógica do “custo-benefício”, buscando os insumos mais rentáveis que possam produzir maior “produtividade” educacional com menos recursos. (HADDAD, 1998, p. 50)

O predomínio do econômico nas políticas sociais sugeridas pelas agências financiadoras internacionais também é identificado por Maria Abadia da Silva (2003) ao estudar o projeto político do Banco Mundial e seu desdobramento no projeto político-

pedagógico da escola pública brasileira. A autora salienta que, no Brasil, o Banco Mundial se faz presente há mais de 50 anos, por meio de diretores, técnicos e conselheiros que, em associação com a equipe brasileira

[...] avaliam regularmente a capacidade de pagamento da dívida externa e dos empréstimos. Empurram aos governos as condicionalidades e sinalizam ao capital financeiro flutuante as possibilidades de rendas rápidas que permitem a continuidade do fluxo de capitais. Portanto, atestam e avaliam se o país tem condições de continuar pagando novos empréstimos em dia, regularmente. (SILVA, 2003, p. 289)

Como acontece no Brasil, os organismos internacionais acabam por regular a economia, a política e os programas sociais de grande parte do planeta e, na interpretação de André Gorz (2003), retiram dos Estados nacionais o atributo da soberania, repassando para o capital, agora o novo soberano, o papel de fixar taxas e decidir o destino das nações. Ainda de acordo com Gorz (2003),

Jamais o capitalismo havia conseguido emancipar-se tão completamente do poder político. Porém, é importante salientar que os Estados que de tal maneira sofrem este revés são somente os Estados *nacionais*. E que não há intenção de dominá-los, mas sim colocar em seu lugar um Estado supranacional, onnipresente, possuidor de suas próprias instituições, seus aparatos e suas redes de influência. Suas instituições são, a OMC (ex-GATT), o FMI, o Banco Mundial, a OCDE. São elas que formulam e impõem leis e regulamentos que restringem a livre concorrência e a livre circulação das mercadorias e dos capitais, e as que propagam o credo neoliberal, segundo o qual todos os problemas se resolvem melhor ao se deixar jogar livremente a lei de mercado.

Com o Estado supranacional do capital aparece pela primeira vez um estado emancipado de toda territorialidade e cujo poder se impõem desde o exterior aos Estados territorializados, não recria fora deles outro lugar político. Pelo contrário, é independente e se separa de toda sociedade, situado em um não-lugar de onde limita e regulamenta o poder das sociedades de dispor de seu lugar. Sem base social nem constituição política, é um puro aparato que anuncia o direito do capital globalizado. Poder sem sociedade, tende a gerar sociedades sem poder, colocando em crise os Estados, desacredita a política, a submete as exigências de mobilidade, de "flexibilidade", de privatização, de desregulamentação, de redução dos gastos públicos, custos sociais e salários, todas as coisas julgadas indispensáveis para o livre jogo da lei do mercado. (GORZ, 2003, p. 24, tradução nossa)

A relação colocada por Gorz, pode ser claramente identificada, por exemplo, ao se analisar o conjunto de indicativos e consensos que o "não lugar", ocupado pelos organismos internacionais, impõe para a financiar os "lugares", os Estados nacionais, na implementação de suas políticas educacionais para o Ensino Médio, como é o caso do PROMED no Brasil ou as Reformas da Venezuela (MELO, 2004) e do Chile (ZIBAS, 2002).

É importante destacar que tal imposição não se dá de forma linear ou atingindo todas as nações da mesma forma. As potências centrais do capitalismo mundial, EUA, Europa Central e Japão, na definição de François Chesnais (1996), interagem de forma diferenciada, entre outras razões, por ocuparem maior número de acentos nas direções dos órgãos multilaterais, por serem as sedes das empresas transnacionais e por possuírem os exércitos mais equipados. Os EUA, em especial, desempenham atualmente um papel imperialista em relação ao resto do mundo pois, como alerta István Mészáros, os Estados Unidos "tendem perigosamente a assumir o papel do Estado do sistema do capital em si, submetendo, por todos os meios ao seu alcance, todas as potências vivas" (MÉSZÁROS, 2003, p. 41). O autor relaciona esse fato à inexorabilidade da lógica do capital de sempre favorecer o mais forte em detrimento dos mais fracos que, no âmbito das relações entre Estados, tornaria possível um estágio no qual

uma única potência hegemônica submetesse todas as menos poderosas, independentemente do tamanho, e afirmasse seu direito exclusivo - em última análise insustentável e extremamente perigoso para o conjunto da humanidade - de ser o Estado do sistema do capital por excelência. (MÉSZÁROS, 2003, p. 41)

Na avaliação de Mészáros (2003), o imperialismo econômico norte-americano continuará avançando com segurança enquanto o país conseguir impor sua posição opressora no cenário mundial, não somente pela utilização do dólar como moeda mundial, mas, também, "pelo domínio de todos os órgãos de intercâmbio econômico, desde o FMI até o Banco Mundial, desde o GATT até sua sucessora, a Organização Mundial do Comércio." (MÉSZÁROS, 2003, p. 50)

A ingerência dos organismos internacionais, sob hegemonia dos EUA, torna-se mais aguda a partir dos anos de 1990, com a presença do Banco Mundial, do FMI e do BID como condutores privilegiados das políticas econômicas e sociais. No Brasil, podendo ser estendido para toda a América Latina respeitando as diferenças locais, esse processo já ocorria desde a fase do desenvolvimentismo, passando pela crise da dívida e seu ajuste e nas reformas de corte neoliberal das últimas duas décadas. Essa ingerência deu-se "tanto no volume dos empréstimos, quanto pela imposição das suas condicionalidades, que foram se ampliando de condicionalidades para empréstimos específicos de programas e projetos a condicionalidades de condução de políticas econômicas e sociais nacionais" (MELO, 2004, p. 167).

Ao analisar esses condicionantes e a ação do Banco Mundial, atualmente organizado como um grupo¹⁵, é importante divisar o que salienta Adriana Almeida Sales Melo:

[...] no fundo desta movimentação contínua e heterogênea de alianças e interesses, o BM é um banco. Define todas as suas ações pelo objetivo de captar recursos, para emprestar recursos, de forma a garantir o pagamento destes empréstimos com um acréscimo financeiro ao recurso inicial, com um lucro financeiro. (MELO, 2004, p.166)

Essa afirmação adquire uma significação maior quando somada aos dados apresentados por Ricardo Pereira Soares em sua análise da transferência de recursos entre o Banco Mundial e o Governo brasileiro no período de 1980 a 1997 (ver tabela 1), na qual observa que, no período de 1980 a 1997,

[...] o país realizou pagamentos no valor de US\$ 17,1 bilhões e recebeu US\$ 14,3 bilhões, de maneira que transferiu para o BIRD, US\$ 2,8 bilhões. Além disso, esses empréstimos deixaram o país com uma dívida, em 31/12/97, de US\$ 5,3 bilhões. [...] Esses dados mostram que, mesmo quando consideramos somente empréstimos contratados em um período recente, como os que entraram em efetividade a partir de 1980, a transferência líquida, anual e acumulada, em poucos anos torna-se negativa. A questão mais surpreendente é o pequeno saldo de divisas internadas no país. A tabela [...] mostra que o maior saldo foi de US\$ 3,1 bilhões, em 1986. A partir de 1987, o saldo diminuiu e passa a negativo em 1993, apesar do país continuar realizando novos empréstimos, aumentando, continuamente, o seu endividamento externo. (SOARES, 1999, p. 19)

¹⁵ Formam o Grupo Banco Mundial o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a

Tabela 1
Transferência líquida anual dos empréstimos do BIRD : 1980/1997
(US\$ 1.000)

Ano	Empréstimos	Recebimentos	Pagamentos	Transf. Líquida	
				Anual	Acumulada
1980	755.000	4.088	1.643	2.445	2.445
1981	1.002.436	24.417	8.504	15.912	18.358
1982	1.079.800	296.625	35.520	262.105	280.463
1983	1.841.800	988.849	117.469	871.385	1.151.848
1984	891.800	1.134.297	282.578	851.718	2.003.566
1985	688.800	667.003	428.643	238.360	2.241.926
1986	2.362.000	1.608.469	700.524	907.945	3.149.871
1987	1.140.500	902.655	1.048.694	(146.039)	3.003.832
1988	728.000	976.682	1.202.556	(225.874)	2.777.958
1989	1.156.500	817.708	1.068.069	(250.361)	2.527.597
1990	1.005.000	783.052	1.488.364	(705.311)	1.822.286
1991	970.000	839.748	1.540.903	(701.155)	1.121.131
1992	345.000	573.786	1.518.440	(944.654)	176.477
1993	1.489.000	471.025	1.524.905	(1.053.890)	(877.403)
1994	1.278.100	645.023	1.652.386	(1.007.363)	(1.884.767)
1995	491.000	837.577	1.675.198	(837.621)	(2.722.387)
1996	1.077.000	1.499.775	1.483.174	16.600	(2.705.787)
1997	603.000	1.204.204	1.278.901	(74.697)	(2.780.484)
Total	18.904.736	14.275.982	17.856.466	(2.780.484)	

Fonte: SOARES, 1999, p.18, adaptado pelo autor.

A partir dos dados referentes aos empréstimos do BIRD ao Brasil e o impacto sobre a dívida externa do Brasil, Ricardo Pereira Soares conclui que

não devem ser considerados como uma possibilidade eficaz de captação de recursos externos, mesmo no momento atual de crise financeira em que o país tem dificuldade em realizar captações no mercado internacional. Uma vez que esses financiamentos, além de terem um custo efetivo elevado, são internados no país ao longo de vários anos e em percentual muito inferior ao esperado. (SOARES, 1999, p. 19)

Fazendo uma análise retrospectiva dos 20 anos de cooperação internacional do Banco Mundial com o Brasil – 1970 a 1990 –, Marília Fonseca (1998, p. 246) chega à conclusão de que “o desempenho dos projetos do ponto de vista de sua eficiência interna, isto é, em relação ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para sua execução e às despesas decorrentes, tem-se mostrado muito aquém do limite desejável”. Dessa forma, os resultados positivos, quando ocorrem, são focalizados em alguns componentes dos programas, às vezes, um município ou um pequeno grupo de escolas, e, mesmo nesses casos, acabam retrocedendo quando finda a execução do projeto. Para a autora, essa conclusão é carregada de significado quando se atenta “para o objetivo de impacto estrutural dos projetos internacionais, que

constitui uma das argumentações mais utilizadas pelo Banco junto à administração local, para a aceitação de suas condições financeiras” (FONSECA, 1998, p. 246).

Nesse sentido, os estudos de Marília Fonseca (1998) e de Ricardo Pereira Soares (1999) convergem para a indagação da necessidade desse tipo de financiamento externo para a educação brasileira, “tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação de recursos para o setor” (FONSECA, 1998, p. 247).

No contexto apresentado, que salienta os problemas financeiros dos empréstimos, deve-se considerar, igualmente, que, como lembra Adriana Almeida Sales de Melo,

a avaliação dos impactos causados pelas políticas econômicas e sociais do BM para a América Latina é, geralmente, negativo, quando retrospectivamente consideramos o crescimento da pobreza e os índices de crescimento dos países, principalmente nos anos 80, apesar de resultados positivos de vários programas específicos. (2004, p. 167)

Desse modo, levanta-se a questão de como o Banco Mundial consegue impor seus programas e projetos, numa perspectiva de construção de hegemonia. Uma das estratégias utilizadas é a apresentação, nos diferentes documentos dos organismos internacionais, de conceitos e categorias como "comuns a todos" e "fruto de discussões de técnicos internacionais", que acabam por construir falsos consensos. É a política de *concertación*¹⁶ que define o teor das principais políticas sociais, de modo singular as educacionais, implementadas na América do Sul com o financiamento desses organismos. Desse modo, à desnacionalização das políticas soma-se a desagregação das forças contrárias ao sistema do capital, pois, se são premissas consensuais, pactuadas a partir de discussões internacionais, a noção que se afirma, assim, é a de que aqueles que se posicionarem contra não fazem o jogo democrático, estão presos a ideologias ultrapassadas e preocupados em manter interesses de categorias profissionais - como os sindicatos de trabalhadores da educação que, de forma geral, têm uma posição de resistência e questionamento a essa política.

Analisando os documentos dos organismos internacionais, Nora Krawczyk (2002) observa uma tendência de encobrir os novos cenários educacionais dos diferentes países, salientando apenas os elementos de legitimação das reformas. Entretanto, esses cenários aparecem com o caráter de advertências sobre possíveis riscos para a garantia da continuidade das reformas. Segundo a autora (2002, p. 45 e 46) “essa manipulação da informação, ao

Internacionais (ICSID) e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). (KRUPPA, 2002)

¹⁶ O termo *concertación* foi utilizado, segundo Maria Sylvia Simões Bueno (2000), a partir da primeira metade dos anos 90 do século XX nos discursos, eventos e documentos dos organismos internacionais com a intenção de

mesmo tempo que protege o pensamento e as ações dos organismos internacionais, legitimando a concepção das reformas em curso, desloca para o governo e a sociedade a responsabilidade dos resultados decorrentes das estratégias adotadas em seus países”.

A *concertación* apresenta outro elemento importante: a incorporação de termos e conceitos que, por muito tempo, caracterizavam os discursos mais progressistas e de combate ao sistema do capital, porém com deslocamentos em sua interpretação. Idéias como a de igualdade ou de solidariedade, por exemplo, passam a ser entendidas, a primeira, como equidade - capacidade de competição em igualdade no mundo do trabalho - e, a segunda, passa a identificar-se com voluntariado - como ação voluntária em substituição às funções do Estado¹⁷. Em recente reportagem vinculada no jornal **O Sul**, quando do lançamento do estudo realizado por técnicos do Banco Mundial, "Equidade e Desenvolvimento 2006", Francisco Ferreira, economista brasileiro e um dos autores do documento, deixa claro esse deslocamento de significados ao afirmar que "equidade é diferente de igualdade. Trata-se de uma distribuição justa. É a igualdade de oportunidades, levada adiante por preferências individuais, esforços e talentos, e não por circunstâncias determinadas por sexo, raça, educação dos pais, região de nascimento." (MAIS IGUALDADE..., 2005. p. 4).

Sistematizando o papel desempenhado por esta prática de impor consensos, característica das agências internacionais em análise, na definição das diretrizes das políticas educacionais na América Latina, Maria Sylvia Simões Bueno escreve:

A *concertación* de políticas educativas na América Latina envolve a assunção de prioridades, critérios, modelos e procedimentos homogêneos e é apresentada como esforço nacional e regional articulado a um consenso internacional. Contudo, representa o palco das interferências externas nos rumos da educação dos países "em desenvolvimento" localizados no continente.

Tais países desempenham um papel coadjuvante na definição do próprio futuro educacional. Essa condição, via de regra, não é externada com facilidade, para não comprometer a imagem de governos e fazedores de política. Ela é denunciada pelo teor dos diagnósticos, pelo delineamento de planos e propostas, pela redação de leis e documentos, pelo jargão dos técnicos e pelo discurso político.

A subordinação transparece, ainda, em compromissos firmados internacionalmente - como a Carta de Jomtien -, cujos pressupostos nunca são questionados ou mesmo objeto de maiores reflexões: são simplesmente incorporados em nome da existência de uma unanimidade mundial sobre as questões educacionais. (BUENO, 2000, p. 89 e 90)

traduzir políticas de reajustes, bem como composições de ordem econômica, política e social de vários níveis e áreas.

¹⁷ Sobre este assunto, ver texto de Aparecida de Fátima Tiradentes dos Santos, **Entre a Cooptação e a Repressão: Capital e Trabalho nas Reformas Educacionais Latino-Americanas**, resultado da pesquisa realizada pelo PPGE-UFRJ, como tese de doutorado.

Discutindo esta questão, Pablo Gentili (1998) identifica que os "atores sociais" são chamados para o consenso, mas nem todos como protagonistas, alguns, como os empresários, homens de fé, tecnocratas e intelectuais convertidos, assumem os papéis principais, enquanto "[ao] resto dos mortais, nunca cabe mais do que um triste papel periférico no contingente de extras que, de fora assistem a peça" (GENTILI, 1998, p. 67). Avançando mais na questão da "ilusão" da participação, o autor afirma

Participa-se desde que as regras sejam aceitas passivamente; caso contrário, se "desestabiliza" a democracia. Naturalmente, em tais condições, a participação não é outra coisa senão um ardil, um ato hipócrita de simulação, destinado a legitimar decisões tomadas por outros (ou outras) e que nunca entram na pauta de discussão. (GENTILI, 1998, p. 67)

Nesse sentido, à análise das políticas e programas adotados sob gerenciamento dos organismos internacionais deve preceder um desdobramento das categorias e conceitos utilizados, sob o risco de se chegar a conclusões míopes, que acabem por desfocar o movimento real das contradições. Esse cuidado é enfatizado por Maria Sylvia Simões Bueno ao propor que

[...] categorias "inovadoras" e "consensuais" embutem dubiedades, contradições, permanências e indefinições e exigem cuidado redobrado em sua adoção ou rejeição. Sua explicitação deve condicionar a análise, a proposição e o encaminhamento de políticas e reformas educacionais. Inovações de ordem discursiva podem mascarar a persistência de mecanismos discriminatórios e excludentes. Perquirir seus reais significados é o primeiro passo para o encaminhamento de soluções alternativas à "única saída" que se apresenta. (BUENO, 2000, p. 35)

Nessa direção, para uma análise consistente sobre a Reforma do Ensino Médio no Brasil, em especial o programa PROMED, é fundamental estabelecer um diálogo com as categorias, conceitos e intencionalidades presentes no ideário pedagógico do Banco Mundial que, apesar das diferenças circunstanciais, podem ser extrapolados para os diversos organismos internacionais.

Adriana Almeida Sales de Melo identifica uma mudança no entendimento do papel da educação para os países da América Latina, na perspectiva do Banco Mundial, nas últimas décadas do século XX:

Quanto à educação, os esforços dos anos 70 e início dos anos 80 se aprofundaram sempre no sentido do crescimento econômico, e do aumento da 'produtividade do trabalho'. 'A produtividade do trabalho deve ser aumentada', 'frente às novas necessidades tecnológicas', são objetivos

freqüentes nestes documentos. Outro aspecto de relevância nesta época, quanto às mudanças nas ações do Banco Mundial, é a questão da governabilidade, que começa a se tornar cada vez mais central, no sentido de criar as condições de 'implantação e aceitação' para as reformas em curso na América Latina e no Caribe, fortalecendo a capacidade dos governos neste momento.

Como questão central do projeto neoliberal, o medo do descontrole desgovernado dos mercados, que poderia levar a outra grande recessão mundial, também é acompanhado do medo das massas insatisfeitas desgovernadas.

[...] É também a partir dos anos 80 que o Banco Mundial começa a ampliar, de forma estratégica e integrada, suas ações na área das políticas sociais e o financiamento e assessoramento do planejamento de políticas educacionais se aprofundam. Uma agenda global para a América Latina e Caribe começa a ser preparada [...]. (MELO, 2004, 174-175)

Nos anos de 1990, a preocupação do Banco Mundial passa a ser na continuidade das reformas estruturais, iniciadas nos anos oitenta do século passado, estabelecendo a reforma educativa como vetor principal para a diminuição de desigualdades sociais, pela oportunidade de ingresso individual no mercado de trabalho, numa reafirmação das teorias de capital humano. (MELO, 2004)

As questões até agora trabalhadas podem ser estendidas para os diferentes organismos internacionais devido ao fato de possuírem a mesma origem, a mediação de uma economia que se internacionalizava e, função principal, garantir a expansão do capital. Porém, é inegável que, em sua especificidade, cada uma das agências tem sua própria agenda e trabalha com um enfoque particular sobre as questões sociais, o que gera políticas e programas diferenciados. Nesse sentido, na próxima seção, serão discutidos alguns elementos que particularizam a trajetória do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – por tratar-se do principal financiador do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, objeto de estudo desta pesquisa.

2.3.1 O Banco Interamericano de Desenvolvimento como Espelho do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio

O Banco Interamericano de desenvolvimento – BID – foi fundado em 1959 para financiamento do desenvolvimento dos países pobres da América Latina e do Caribe, após uma proposta apresentada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, em 1958, na Organização

dos Estados Americanos. Tornando-se, segundo dados do próprio BID¹⁸, a maior e a mais antiga instituição de desenvolvimento regional do mundo, foi pioneira no apoio a programas sociais, na constituição de instituições dedicadas a questões econômicas, sociais, de educação e saúde, na promoção da integração regional e no fornecimento de apoio direto ao setor privado, inclusive microempresas.

Na avaliação de Marcos Faro e Magnólia Said (2005), a despeito das intenções formais, o BID tornou-se rapidamente um canal para a formulação e implementação de políticas de interesse de seus maiores acionistas. O poder de voto dos países membros do BID está relacionado ao montante de recursos subscrito no capital ordinário da instituição¹⁹ e se distribui da seguinte forma: os 26 países membros mutuários da América Latina e do Caribe, 50 % de votos; Estados Unidos, 30%; Canadá, 4%, os 16 países europeus, Israel e Coreia do Sul, 11%; e Japão, 5%. Na perspectiva dos autores,

[...] mesmo uma coalizão entre todos os países da América Latina e do Caribe, tomadores de empréstimo, não seria suficiente para mobilizar mais da metade do poder de voto. Esta condição seria necessária para pôr as políticas do Banco verdadeiramente a serviço da maioria dos sócios – os países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe – mas é impossível de ser efetivado sob a atual estrutura de governança da instituição. (FARO; SAID, 2005, p. 173 e 174)

Em 2005, o Brasil possuía o poder de voto de 10,752%, respondendo, portanto, por 21,5% dos votos da categoria de país membro mutuário. Essa posição de destaque faz com que o BID, desde a sua fundação, tenha financiado mais de 12,5 bilhões de dólares ao Brasil, participando de mais de 175²⁰ projetos. Porém, desdobrando esses dados com mais acuidade, Aurélio Vianna Jr. (1998) afirma que o aporte externo não é significativo, pois, em 1997, ano de desembolso recorde do BID e do BIRD no valor de 2 bilhões de dólares, esses recursos representavam apenas 1% do orçamento da União encaminhado para o Congresso Nacional no mesmo ano. O autor (1998, p. 82) remete a importância dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, como o BID, muito mais na atuação “como ‘inteligência’ auxiliar do Governo na elaboração de programas e projetos”, do que uma função meramente financeira.

¹⁸ Todos os dados referentes ao BID, quando não apresentam fonte especificada, foram obtidos no site < <http://www.iadb.org> >. Acesso em 18.out.2006.

¹⁹ Segundo dados do BID, o capital ordinário da instituição é de US\$ 101 bilhões, sendo que 4,3% são pagos diretamente pelos países membros e 95,7% correspondem ao capital subscrito, garantido pelos governos dos países membros. Além desses recursos, existe o Fundo para Operações Especiais, no valor de US\$ 10 bilhões, voltado exclusivamente para as economias mais pobres da região: Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua.

²⁰ Dados retirados do Relatório Anual do BID, 1996 (*apud* VIANNA JR, 1998, p. 81) .

Para além de ser apenas um importante mutuário do BID, o Brasil é, juntamente com a Argentina, o segundo maior acionista ocupando um papel de liderança em relação aos demais países da América Latina e do Caribe. Portanto, como lembra Vianna Jr.,

[...] além de ser objeto das ações de financiamento e de apoio de inteligência como País mutuário, o Governo brasileiro também participa do governo dessas instituições [referindo-se ao Banco Mundial e ao BID] como País acionista, o que muitas vezes é esquecido pelas Organizações da Sociedade Civil. Assim, para o bem ou para o mau, com maior ou menor poder de voto ou veto, as políticas de financiamento [...] do BID para o Brasil tem certo grau de anuência do Governo brasileiro. (VIANNA JR., 1998, p. 83)

Abordando a relação do Governo brasileiro, no período de elaboração e execução do PROMED, com o BID e demais agências financiadoras, Sergio Haddad (1998) constata que os documentos produzidos na época pelos organismos internacionais demonstravam uma firme aprovação das políticas de ajuste e desenvolvimento implantadas no país. Ou seja, o grupo no poder durante o período em tela, que organizou e reformou o Estado brasileiro, estava integrado de maneira significativa às necessidades do sistema do capital.

O autor lembra, porém, que essa aprovação pode levar a duas simplificações costumeiramente presentes no contexto dos estudos sobre as relações entre os estados nacionais e os bancos multilaterais de desenvolvimento. A primeira é estabelecer uma relação linear e hierárquica entre as instituições, definindo um alinhamento incondicional, no qual as políticas nacionais são apenas ratificações das políticas definidas pelos bancos multilaterais. Ao contrário, “os atores responsáveis pelas políticas nacionais têm papel relevante nos processos de negociação e direcionamento destas políticas” (HADDAD, 1998, p. 44). A segunda simplificação é acreditar existir uma sintonia tão fina entre os técnicos dos organismos internacionais e os responsáveis pelas políticas nacionais que, nos processos de negociação, não surjam contradições. Nesse sentido, o autor (1998, p.44) aponta “os limites e as possibilidades de intervenção nas políticas por aqueles que, mesmo tendo alguma margem de manobra em cada projeto, acabam inseridos dentro de uma estrutura muito difícil de ser modificada”.

Partilhando, desse modo, do pensamento de Haddad (1998), é possível caracterizar o Ministério da Educação como um dos ministérios da área social do governo Fernando Henrique Cardoso que possuía uma política de intervenção na sociedade brasileira mais consistente e articulada ao modelo de desenvolvimento que estava sendo implantado. Com isso, “as políticas educacionais estão sendo conduzidas em um contexto da hegemonia do pensamento econômico, que orienta os ajustes macroeconômicos e de reforma do Estado, em

uma conjuntura de crise de financiamento e de contenção do gasto social público” (HADDAD, 1998, p. 46).

A convergência entre as políticas implementadas nacionalmente e as prescrições dos organismos internacionais de financiamento tem feito com que os investimentos nas áreas sociais, com relevo para a educação, sejam crescentes. Especificadamente, o BID apresenta uma inserção menor, restringindo sua atuação ao ensino secundário, como é o caso do PROMED.

A centralidade do investimento no ensino secundário acompanha a evolução dos empréstimos para a educação realizados pelo Banco em sua trajetória. No documento do BID, **La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de desarrollo**, elaborado por Cláudio de Moura Castro, Juan Carlos Navarro, Larry Wolff e Marcelo Cabrol, da Unidade de Educação do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, é apresentado um resumo histórico do direcionamento dos investimentos. Os primeiros empréstimos realizados, em 1965, foram direcionados para a educação superior com enfoque na formação de professores e na formação técnica e profissional. Com isso, esses empréstimos

[...] refletiam a idéia de que os limitados recursos disponíveis para a educação deviam destinar-se aos centros de excelência existentes e previstos nos países mais desenvolvidos, contribuindo desta maneira para as necessidades regionais e nacionais; o apoio aos países mais pobres e pequenos se reservou ao melhoramento institucional e ao desenvolvimento de lideranças. (CASTRO et al., 1998, p. 11, tradução nossa)

Esse direcionamento das políticas educacionais do BID permaneceu até 1976, quando foi realizado o primeiro empréstimo voltado para a educação primária e, desde então, os investimentos nesse nível educacional têm crescido “a uma taxa anual de quase três vezes a taxa global de investimentos do Banco no setor da educação” (CASTRO et al., 1998, p.11, tradução nossa).

Nos anos de 1990, devido ao crescimento da matrícula na educação primária, registrada desde os anos 70 do século passado, a América Latina e o Caribe estão passando por um incremento da matrícula no secundário. A mudança no perfil da demanda justifica, segundo os autores,

[...] a nova ênfase na consignação dos empréstimos para educação secundária, e também sugerem que o Banco deve estar preparado para abordar o tema da educação pós-secundária. Deste ponto de vista, devem considerar-se as novas operações que respaldam as reformas em matéria de

educação profissional e técnica. Os atuais projetos neste nível refletem a preocupação do Banco por prover educação técnica de qualidade a quem tem menos probabilidade de acessar a educação superior. Estes projetos também respaldam esforços destinados a por em prática modelos inovadores que têm por objetivo integrar os níveis mais altos da educação secundária com a educação pós-secundária. (CASTRO et al., 1998, p.11 e 12, tradução nossa)

Tal mudança de enfoque pode ser identificada quando, em 1996, ano em que foi celebrado o primeiro empréstimo para a educação secundária, não foram realizados empréstimos para a educação primária. Em 1997, apesar de ocorrer uma retomada nos empréstimos para a educação primária, mais de 80% dos recursos disponibilizados pelo Banco foram direcionados para a educação secundária e profissional. Devido à atual priorização do ensino secundário e a aprovação da nova estratégia do BID para o Ensino Superior, esse último receberá uma renovada atenção por parte do Banco nos próximos anos (CASTRO et al., 1998).

As alterações de prioridade também foram acompanhadas por mudanças no enfoque dos empréstimos. Assim, se até os anos de 1980 o Banco dava suporte para os investimentos em infra-estrutura dos serviços públicos, passa, a partir de então, a preocupar-se com a “qualidade” do serviço oferecido. Na visão de Marcus Faro e Magnólia Said (2005, p. 174) “o BID passou a procurar incentivar ‘eficiência’ em termos de ‘retorno por dispêndio’, projetando tais retornos como se fossem de investimentos privados em um mercado”.

Desde então, os empréstimos do BID vêm carregados de um forte componente de reformas quando voltados para a aplicação nas áreas sociais. Segundo Faro e Said, essas reformas apresentam como componentes estratégicos:

(i) evitar que objetivos considerados incompatíveis com o equilíbrio fiscal sejam priorizados por governos; (ii) encorajar que empresas privadas passem a oferecer serviços que possam ser considerados como “insuficiente ou deficiente” providos pelo setor público; (iii) assegurar que os serviços respondam a demandas efetivas, sendo considerados mais eficiente para isso a oferta por meio do setor privado, capaz de criar “mercados competitivos” em programas sociais; (iv) evitar a simples devolução de poder de decisão a autoridades locais, assegurando que haja uma “correta” estrutura de governança e incentivos “corretos” para orientar a tomada de decisões. (FARO;SAID, 2005, p. 175, grifos do autor)

Para minimizar os impactos das reformas dos programas sociais, o Banco incorpora princípios de “universalidade”, “solidariedade” e “sustentabilidade”, porém, deslocando os seus significados. Analisando documentos do BID, Faro e Said apontam que o significado real desses princípios foi conceituado da seguinte forma:

- a “universalidade” das políticas sociais deve estar subordinada a “constrangimentos impostos pela dimensão produtiva da sociedade” (ou seja, o mercado);
- a “solidariedade” deve significar “a responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado para o financiamento de programas sociais” e “eficiência” na alocação de recursos (ou seja, avanços em direção à privatização e promoção da focalização);
- a “sustentabilidade”, além de importar em esforços de realizar consultas e disseminar informações, deve se referir sobretudo à manutenção de “equilíbrio fiscal e financeiro” de políticas sociais, cujos objetivos permanecem, portanto, secundários em relação à disciplina econômica favorável primordialmente ao funcionamento dos mercados, e não ao bem-estar social obtido por outros meios. (FARO;SAID, 2005, p. 175 e 176, grifos do autor)

Ao tratar da educação nos objetivos das políticas operativas setoriais, o BID salienta que a principal função dos empréstimos é promover uma melhor integração entre as atividades educativas e a estratégia de desenvolvimento nacional dos países membros, desdobrando-se em três objetivos. O primeiro, trata da formação de recursos humanos para o desenvolvimento; o segundo, refere-se à igualdade de oportunidades educacionais; e o último, à eficiência dos investimentos em educação.

Para atingir tais objetivos, o Banco se propunha a financiar, preferencialmente, projetos educacionais que, entre outras características, sejam

[...] destinados a introduzir reformas substantivas no currículo, métodos docentes, estrutura, organização e funcionamento da educação básica, formal e não-formal de nível primário e secundário. Estes programas podem incluir pesquisas educativas e formação, capacitação e reciclagem de professores e técnicos auxiliares de ensino, formas não tradicionais de educação e desenho, produção e avaliação de material didático, equipamento e sistemas de comunicação de comprovada eficácia. O objetivo básico desses programas é melhorar a qualidade e a eficiência das atividades educativas e ampliar os níveis de participação sem aumentos consideráveis nos custos. (BID, tradução e grifo nossos)

Acompanhando a análise de Sérgio Haddad (1998), mesmo quando o Banco trata de questões pedagógicas, de formação de professores e da estrutura do sistema escolar, o papel da educação está sempre vinculado a questões econômicas. O autor salienta três aspectos dessa vinculação ao perquirir documentos do BID e do BIRD. O primeiro é a valorização da educação como elemento de apoio fundamental para o desenvolvimento e para o mercado de trabalho. O segundo aspecto é o tratamento dado à educação sob a lógica da racionalidade econômica e da reforma do Estado. Por último, é a relação da educação com o contexto do

assistencialismo compensatório, na perspectiva de solucionar os entraves originados no campo do econômico e identificá-la como uma das causas da pobreza.

Esse último aspecto pode ser observado no documento do BID elaborado por CASTRO et al. (1998) para examinar o atual momento da educação na América Latina e no Caribe, no qual afirma que, passada mais de uma década de implantação de reformas econômicas orientadas para o mercado, “o baixo nível de instrução da maior parte da força de trabalho e as grandes disparidades que se observam nas oportunidades sociais e econômicas entre os cidadãos continuam solapando o potencial de desenvolvimento da região” (CASTRO et al., 1998, p. 1, tradução nossa).

Nessa avaliação, a educação assume um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades de renda. Com isso, ocorre uma inversão entre causa e consequência, como observa Haddad (1998, p. 51), ao imputar nas pessoas sem escolaridade a culpa por sua pobreza, pois “alivia os impactos das causas econômicas nas determinantes dos elevados índices de concentração de renda, desemprego e baixos salários, reduzindo para o plano educacional as causas do empobrecimento da maioria da população”.

Além de a consequência ser tratada como causa, submetendo às classes populares a responsabilidade por sua própria condição, o documento escrito por CASTRO et al. (1998), aponta, ainda, para a virtualidade de absorver, na elaboração e execução das políticas educacionais, os valores próprios do mercado, como a competição, o incentivo aos melhores e a identificação do Estado como um gestor ineficiente. Valores que são evidenciados quando os autores, ao discutirem a relação entre o financiamento e os incentivos e responsabilização, fazem as seguintes perguntas:

Por quê as comunidades procurariam influir sobre o uso dos recursos nas escolas ou dos sistemas escolares quando contam com escassa ou nenhuma informação e poder de decisão? Por quê as instituições públicas haveriam de ter uma maior consciência de custos e diversificar suas fontes de financiamento se o governo segue financiando-as plenamente ano após ano? Por quê um professor haverá de melhorar seu desempenho sem incentivos apropriados para fazê-lo? Por quê um diretor de escola haverá de interessar-se no manejo dos recursos escolares se tais recursos são consignados diretamente de centro distante? (CASTRO et al., 1998, p. 8, tradução nossa).

Para responder criticamente a essas questões, é significativo estabelecer um diálogo com Marcus Faro e Magnólia Said (2005, p. 176) que, ao sistematizarem os vários elementos presentes nas reformas das políticas sociais defendidas pelo BID, concluem que “não passam de mudanças destinadas a criar mercados privados em diversas áreas de serviços e de

cooperação social”. Ao serem criados os mercados para as políticas sociais, ou torná-los dependentes de mercados financeiros, acabam por “destruir instituições públicas sob o argumento falacioso de que uma alocação eficiente de recursos, feita por investidores privados, gerará um padrão de investimento que propiciará o acesso eqüitativo de todos os consumidores a bens essenciais como saúde, educação e habitação” (FARO;SAID, 2005, p. 176).

Para que as políticas sociais conduzidas pelo BID tenham efetividade nos países mutuários, entram em ação um conjunto de estratégias que buscam estabelecer consensos, dentro da política de *concertación* própria dos organismos internacionais. Essas estratégias são internalizadas como fundamentais para a sustentação e efetividade das mudanças educacionais, como sustentam CASTRO et al. (1998, p. 9): “o ‘mercado social’ e a atenção ao processo de diálogo de política e formação de consenso são importantes componentes dos esforços da reforma”.

Apesar de remeter para a iniciativa local o êxito das reformas educativas, os autores apresentam ações desenvolvidas pelo Banco para contribuir no processo de formação desse consenso. Destacam-se a inclusão de estudos de opinião pública e processos de construção de consenso como aspecto central na preparação e execução de projetos educativos; o desenvolvimento de iniciativas regionais para construir perspectivas comuns sobre temas de importância, como conferências e encontros; a adoção de um processo consultivo, por meio de reuniões com os grupos envolvidos nos empréstimos; e a sistematização e difusão de “boas práticas” no campo da reforma educativa. Outra forma de obtenção de consenso está na capacitação de professores articulada aos pressupostos do Banco, pois, mesmo considerando o grande número de variáveis que fogem ao controle da instituição bancária ou dos executores locais dos empréstimos em processo formativos, atualmente, um de cada cinco professores da região recebeu ou receberá capacitação financiada pelo BID (CASTRO et al., 1998).

O processo de aumentar a participação e o compromisso político de amplos setores da sociedade na construção de consensos que procuram assegurar o sucesso das reformas implantadas na região, além de não ser permeável a posições antagônicas, por partir de um conjunto pré-definido de pressupostos, é contraditório ao próprio funcionamento do BID. Como asseveram Faro e Said (2005), embora tenha o intuito de atuar regionalmente, por se tratar de um organismo multilateral, o Banco acaba sendo refratário a práticas mais democráticas, tendo em vista os seguintes fatores:

1. Relação com os governos dos países, [que fica] restrita a poucos órgãos do Executivo;
2. Inexistência de mecanismos de responsabilização, prestação de contas e informações circunstanciada de livre e fácil acesso sobre suas políticas e operações de crédito;
3. Inexistência de mecanismos de controle social sobre a execução de suas políticas;
4. Insuficiência e ineficácia de políticas de salvaguarda no planejamento e implementação das operações, reduzindo preocupações relativas a questões ambientais, populações indígenas, reassentamento involuntário e questões de gênero, a meros formalismos;
5. [O] modo nebuloso como são apresentados os dados sobre suas operações, não se tendo elementos para compreender os reais objetivos e funções de algumas de suas operações no Documento de Assistência, por exemplo;
6. A distância entre as diretrizes políticas estabelecidas nos projetos e a sua operacionalização;
7. A não previsão, na estrutura dos projetos, de condições físicas e financeiras para o seu monitoramento por parte das organizações da sociedade civil. (FARO;SAID, 2005, p. 184)

Segundo os autores, o BID, que sempre foi resistente a processos de participação, iniciou o estabelecimento de diálogo com organizações da sociedade civil, combinando a formação de opinião, a construção de análises políticas e o estabelecimento de parcerias. Dessa forma, o Banco “passou a utilizar mecanismos de interlocução informal com a sociedade civil, mas sem efetividade em termos de incorporação dos pontos de vista das comunidades ao conteúdo das políticas” (FARO;SAID, 2005, p. 184). A política de participação do BID reveste-se, na prática, de um caráter meramente consultivo e problematizador, pois “o poder efetivo de decisão sobre as políticas de assistência aos países se faz diretamente entre governos e Banco” (FARO;SAID, 2005, p. 185).

Nesse complexo cenário, foi implantada a Reforma do Ensino Médio no Brasil e o PROMED, como seu braço financeiro, sob a regência do BID e em consonância com os demais organismos internacionais, articulados, como alerta Sonia Maria Portella Kruppa (2002), com um grupo de intelectuais brasileiros orgânicos à ideologia neoliberal e que viam nessas orientações, em especial as do Banco Mundial e do FMI, o caminho pelo qual o país deveria seguir.

O próximo capítulo trata do Ensino Médio enquanto etapa da educação básica com elementos específicos que o distinguem dentro do sistema educacional brasileiro e uma história intimamente relacionada com os modelos de desenvolvimento implantados pelos diferentes governos brasileiros. Retomando alguns pontos abordados nesse capítulo, será analisada a atual Reforma do Ensino Médio, procurando estabelecer suas relações com os

pressupostos difundidos pelas agências de financiamento internacionais, com destaque para o BID.

3 O ENSINO MÉDIO NO BRASIL: DA INVISIBILIDADE À ONIPRESENÇA.

Morro Velho

Milton Nascimento

*No sertão da minha terra
fazenda é o camarada que ao chão se deu
fez a obrigação com força
parece até que aquilo tudo ali é seu
só poder sentar no morro
e ver tudo verdinho, lindo a crescer
orgulhoso camarada de viola em vez de enxada*

*Filho do branco e do preto
correndo pela estrada atrás de passarinho
pela plantação adentro
crescendo os dois meninos, sempre pequeninos
peixe bom dá no riacho
de água tão limpinha, dá pro fundo ver
orgulhoso camarada conta história pra moçada*

*Filho do sinhô vai embora
tempo de estudos na cidade grande
parte, tem os olhos tristes
deixando o companheiro na estação distante
"não se esqueça amigo, eu vou voltar"
Some longe o trenzinho ao deus-dará
Quando volta já é outro
trouxe até sinhá-mocinha para apresentar
linda como a luz da lua
que em lugar nenhum rebrilha como lá
já tem nome de doutor
e agora na fazenda é quem vai mandar
e seu velho camarada já não brinca, mas trabalha*

A música de Milton Nascimento, em epígrafe, pode ser empregada como uma ilustração da organização do sistema educacional brasileiro que, apesar dos avanços na democratização do acesso, ainda apresenta trajetórias educacionais distintas para cada segmento social. Nas duas estrofes iniciais, é possível visualizar o Ensino Fundamental gerando um conjunto de experiências comuns que são compartilhadas entre o filho do dono das terras e o do seu empregado. Quando esgotam as possibilidades de educação oferecidas na localidade, para cursar o Ensino Médio, "filho do sinhô vai embora, tempo de estudos na cidade grande", deixando para trás seu companheiro de infância e, ao voltar, já é doutor, e seu camarada, filho do empregado, segue como um trabalhador.

Essa interpretação da letra da música salienta alguns dos elementos fundadores das políticas públicas para o Ensino Médio no Brasil e no Rio Grande do Sul que devem ser

entendidas em suas relações com o modelo de desenvolvimento, com os demais níveis de ensino do sistema educacional e em suas particularidades internas. Apresentar a trajetória dessa etapa de ensino na evolução da educação brasileira, visualizando suas principais contradições é o objetivo do presente capítulo que, para tal propósito, está organizado em duas partes.

Inicialmente, são abordados alguns elementos da história dessa etapa da educação básica, destacando sua dualidade estrutural gerada na divisão social do trabalho característica do sistema do capital em sua formatação capitalista, que acaba por estabelecer uma cisão entre a formação acadêmica e a profissional. Nesse sentido, destaca-se a qualificada discussão entre educação e trabalho surgida no meio acadêmico brasileiro no final dos anos setenta do século XX, que envolveu a produção teórica de pesquisadores brasileiros como Demerval Saviani, Miguel Arroyo, Carlos R. Jamil Cury, Gaudêncio Frigotto e Acácia Zeneida Kuenzer. Em seu conjunto, os trabalhos produzidos buscavam, a partir de diferentes abordagens, questionar a redução do papel social da escola a mero instrumento para a qualificação de mão-de-obra e aumento da competitividade do país frente ao mercado externo, como defendiam os teóricos da Teoria do Capital Humano. Base da reforma educacional do período da ditadura militar, a Teoria do Capital Humano passou a ser a principal força organizativa dos tempos e espaços das escolas brasileiras e, apesar de todas as críticas, está presente tanto na atual Reforma do Ensino Médio quanto nos discursos de grande parte dos educadores.

Ainda compõe esta seção um estudo das diversas legislações que regulamentaram essa etapa de ensino, entendendo-as como resultados da correlação de forças entre os diferentes agentes sociais em um determinado período histórico, com o objetivo de estabelecer elementos de continuidade e ruptura que foram dando forma e sentido para o Ensino Médio no Brasil.

A segunda parte apresenta os principais aspectos constitutivos da Reforma do Ensino Médio - Escola Jovem -, enquanto uma política educacional proposta e implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

3.1 O ENSINO MÉDIO NO BRASIL E SUA ARTICULAÇÃO COM OS MODELOS ECONÔMICOS.

A evolução do Ensino Médio²¹ na educação brasileira pode ser entendida como uma jornada na busca de identidade, de um conjunto de objetivos e finalidades que o defina em relação às suas próprias especificidades e no relacionamento com os demais níveis e modalidades de ensino. Como se estivesse em um limbo, o secundário nem propicia a formação básica mínima característica do Ensino Fundamental, nem apresenta a verticalidade da formação profissional ou a valorização social do Ensino Superior. A aparente falta de uma finalidade acabou por constituir uma dualidade em sua estrutura: uma formação propedêutica, voltada para os integrantes da elite que conseguiam continuar os estudos em direção ao Ensino Superior, e uma formação profissionalizante, vinculada à classe trabalhadora, e preparatória para o ingresso mais imediato no mercado de trabalho.

Essa característica, fundamental para entender o Ensino Médio brasileiro, está relacionada com a separação entre capital e trabalho operada pela implantação do sistema do capital. Como afirma Acácia Kuenzer

Se a divisão social e técnica do trabalho é condição indispensável para a constituição do modo capitalista de produção, à medida em que, rompendo a unidade entre teoria e prática, prepara diferentemente os homens para que atuem em posições hierárquica e tecnicamente diferenciadas no sistema produtivo, deve-se admitir como decorrência natural deste princípio a constituição de sistemas de educação marcados pela dualidade estrutural. No Brasil, a constituição do sistema de ensino não se deu de outra forma. (KUENZER, 2001, p. 12)

No resgate histórico sobre as relações entre educação e trabalho realizado por Gaudêncio Frigotto, em seu livro **Educação e a crise do capitalismo real** (2003), é abordada a contradição entre o pensamento liberal clássico, refletindo também no neoliberalismo, e o marxista. Enquanto o primeiro considera o trabalho como um "fator" da produção e, portanto, articulado à expansão do capital, o segundo, de um modo geral, considera o trabalho como ontologicamente articulado ao ser humano, como principal vetor para a produção das condições que garantam a sua sobrevivência e princípio organizativo da economia e da sociedade. Segundo o autor, a partir dessas concepções, é possível extrair dois diferentes entendimentos do papel da educação. A perspectiva liberal compreende que

²¹ Neste capítulo, serão utilizados como equivalentes os termos Ensino Médio, educação secundária e ensino secundário, apesar de, usualmente, o termo secundário se referir também as séries finais do Ensino Fundamental.

A educação e a formação humana terão como sujeito definidor as necessidades, as demandas do processo de acumulação de capital sob diferentes formas históricas de socialidade que assumir. Ou seja, reguladas e subordinadas pela esfera privada, e à sua reprodução.(FRIGOTTO, 1995, p. 30)

Para se contrapor a esse entendimento, Frigotto parte da análise de Marx e Engels, que consideram a realidade social como uma totalidade de relações econômicas e sociais em constante movimento, na qual a educação

[...] não é reduzida a fator, mas é concebida como uma prática social, uma atividade humana e histórica que se define no conjunto das relações sociais, no embate dos grupos ou classes sociais, sendo ela mesma forma específica de relação social. O sujeito dos processos educativos aqui é o homem e sua múltiplas e históricas necessidades (materiais, biológicas, psíquicas, afetivas, estéticas, lúdicas). (FRIGOTTO, 1995, p. 31)

Apreendendo, no diálogo com Frigotto (1995), a educação no conjunto das determinações e relações sociais, sendo, dialeticamente, constituída e constituinte dessas mesmas relações, ela apresenta-se, historicamente, como um espaço de disputa de hegemonia. Dessa forma, as diferentes concepções estão presentes no processo de composição do Ensino Médio, expondo seu caráter dual e a supremacia da concepção liberal, que propõe para a escola secundária, e de resto para todo o sistema educativo, uma função utilitarista e regida pelas necessidades do mercado.

Até o início do século XX, porém, o secundário não apresentava problemas de identidade, pois era uma etapa de ensino para a formação das elites, com a declarada finalidade de preparar para o ingresso no Ensino Superior e fortemente articulado a um currículo clássico, enciclopedista e de inspiração francesa (CASTRO, 1998). Ao analisar esse período da história do Ensino Médio, Carlos R. Jamil Cury faz uma importante relação com a situação social da época, na qual

Excluídos do ensino primário os escravos, os foreiros e as mulheres, por razões diversas e distintas, consideradas as crianças como seres incompletos e tendo-se uma sociedade agrária e espalhada, pouco ou nada se podia esperar do ensino primário. Desta maneira, só os adolescentes livres privilegiados, de preferência do sexo masculino, tinham acesso ao ensino secundário, cujo modelo era dado pelo Imperial Colégio Pedro II, fundado em 1837.

O Colégio Pedro II inaugura no Brasil um ensino gradual e orgânico, enfatizando o que se poderia chamar de ensino clássico com matizes de ensino científico. Sem oferecer Ensino Fundamental e voltado para a formação propedêutica, para os exames preparatórios de futuros bacharéis e

médicos, pouco se podia esperar em termos de acesso mais amplo. (CURY, 1998, p. 32)

Nessa época, a formação profissional estava atravessada por um viés assistencialista e servia para a "formação do caráter" de jovens pobres e órfãos, numa perspectiva moralista e higiênica do trabalho (FRIGOTTO, 1995). Para esse fim foram criadas, em 1909, 19 escolas de artes e ofícios que incluíam o curso rural e o curso profissional com duração de quatro anos, permitindo o acesso a cursos técnicos, nas áreas comercial, agrícola e normal, em nível ginásial e terminal, ou seja, sem possibilidade do estudante avançar para o Ensino Superior (NUNES, 2002).

O acesso ao ensino secundário propedêutico, porta de entrada para a formação superior, estava reservado para os filhos da classe dominante da época a tal ponto que, em 1920, apenas um em cada mil habitantes fazia o curso (PERES, 1985). Dessa forma, educadores e políticos ligados ao incipiente setor industrial e urbano, que disputava com a oligarquia rural a hegemonia econômica e política, passaram a exigir do Estado brasileiro uma maior expansão dessa etapa de ensino e sua qualificação. Nesse momento, se estabeleceu o diálogo com os modelos educativos desenvolvidos nos diferentes países do mundo, em especial o estadunidense e o francês, na busca por estabelecer parâmetros para a construção de alternativas que potencializassem o ensino secundário, incorporando as mudanças em curso do sistema produtivo.

Considerado preso ao passado e descolado da realidade econômica e social da época, o curso passou por um conjunto de reformas ao longo da década de 20 do século passado mas, como afirma Tirsia Regazzini Peres (1985), não foi efetuado um reexame de finalidades e da estrutura do ensino secundário que favorecesse a revisão do próprio conceito de cultura geral - característico da formação propedêutica e valorizado pelas elites - nem de seus fundamentos aristocráticos.

A partir da década de 30 do século XX, profundas transformações passam a ocorrer no cenário econômico e social do Brasil, com destaque para o enfraquecimento das oligarquias rurais, a intensificação do processo de industrialização que visava substituir as importações, principalmente devido à crise de 1929²², e o intenso movimento de migração populacional interno em direção aos centros urbanos. Esse novo cenário marca, para o Ensino Médio, o início de um conjunto de reformas na tentativa de democratizar o acesso e estabelecer

²² Refere-se à crise de 1929, quando a quebra da Bolsa de New York provocou a falência de milhares de empresas norte-americanas, arruinou a produção agrícola e provocou um brutal desemprego. A depressão econômica nos Estados Unidos repercutiu imediatamente no mercado mundial, levando o capitalismo internacional a uma das maiores crises de sua história.

relações mais orgânicas entre a educação e as necessidades do sistema do capital em transformação.

Nesse sentido, a Reforma Francisco Campos - Decreto nº 19.890/31 - foi, segundo Carlos R. Jamil Cury (1998), a primeira a considerar a função formativa do ensino secundário, visando a preparação dos estudantes para os diversos setores da atividade econômica, e a aproximar a função formativa da propedêutica. A Reforma de 1931 garantiu alguns avanços, mas manteve inalterada a estrutura dualista - ver Quadro 1 - e deve ser considerada como uma resposta às pressões sociais que começavam a se avolumar nos centros urbanos e aos tensionamentos de parte da intelectualidade brasileira que, influenciada pelos pressupostos da "Escola Nova"²³ iriam assinar, um ano depois, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

A análise de Clarice Nunes sobre as mudanças no ensino secundário durante o Estado Novo (1937-45) salienta que o impulso tomado pelo ensino técnico profissionalizante com as Leis Orgânicas do período não foi suficiente para atender as necessidades do capitalismo industrial que se consolidava no país. Segundo a autora

Por esse motivo, surge o estímulo oficial ao aparecimento de um sistema escolar paralelo, através de uma legislação complementar às reformas do ensino profissional de onde resultou a criação dos cursos artesanais, dos cursos de aprendizagem, do Senai, do Senac e das Escolas Técnica Federais. Reforçava-se ainda mais a própria dualidade já estabelecida no sistema regular de ensino, que consignava predominantemente às massas oportunidades de escolarização profissional. (NUNES, 1980, p. 26)

Discutindo a mesma questão, Kuenzer (2001) identifica que a educação para o trabalho passa a ser atribuição do sistema federal de ensino técnico, complementado por um sistema privado de formação profissional (Senai e Senac). Ambos se desenvolveram paralelamente ao sistema regular de ensino e originaram, no âmbito administrativo, diferentes órgãos gestores. Dessa forma, segundo a autora

Com relação à dependência administrativa, verifica-se a mesma dualidade que se mantém hoje. Por um lado, dois sistemas paralelos no Ministério da Educação, ao qual se subordinaram as escolas de aprendizes artífices desde a sua criação - um de ensino regular e outro de ensino profissional; por outro,

²³ A Escola Nova foi um movimento especialmente forte na Europa e na América, em fins do século XIX, que propunha a renovação do ensino, com destaque para o trabalho do filósofo e pedagogo John Dewey (1859-1952). No Brasil o movimento tomou vulto após a divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, tendo como principais divulgadores Lourenço Filho (1897-1970) e Anísio Teixeira (1900-1971). Esse movimento opunha-se às práticas pedagógicas tidas como tradicionais, visando uma educação que pudesse integrar o indivíduo na sociedade e, ao mesmo tempo, ampliasse o acesso de todos à escola. (Referência retirada dos sites <www.educacional.com.br/pais/glossario_pedagogico/escola_nova.asp> e <www.centrorefeducacional.com.br/aniescnova.htm>. Acesso em 11.08.2005)

a existência de um ensino privado de formação profissional, mantido pelas empresas privadas, com plena autonomia. (KUENZER, 2001, p.14)

O período em tela é o da vigência da Reforma Capanema - Decreto nº 4.244/42 -, fortemente influenciada pela ideologia nacionalista própria desse momento histórico, na qual a educação tinha a função principal de propiciar a formação moral dos estudantes, relegando para um segundo plano a transmissão de conhecimento. Analisando o Plano Nacional de Educação, encaminhado pelo Conselho Nacional de Educação em 1937, e base da Reforma, Simon Schwartzman aponta que fazia parte dos princípios gerais do Plano

[...] a definição do que se devia entender por "espírito brasileiro" ("orientação baseada nas tradições cristãs e históricas da pátria") e "consciência da solidariedade humana" e ("prática da justiça e da fraternidade entre pessoas e classes sociais, bem como nas relações internacionais"), termos que a Constituição utilizava para caracterizar os objetivos gerais da educação nacional. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 199, grifos do autor)

Evidenciava-se uma vinculação da educação às questões de afirmação da nacionalidade e da segurança nacional, numa época em que "os componentes ideológicos passam a ter uma presença cada vez mais forte na vida política, e a educação seria a arena principal em que o combate ideológico se daria" (SCHWARTZMAN, 2000, p. 69). Ao Ensino Secundário estaria reservado, no plano educacional do Estado Novo, o mais emblemático papel, tendo reforçado o caráter elitista da escola acadêmica, bem como sua dualidade - ver Quadro 1. Do exame realizado por Cândido Alberto Gomes sobre a Reforma Capanema, é importante destacar que

[...] só o ramo secundário dava acesso ao nível superior, enquanto os outros cursos profissionalizantes constituíam becos. Ademais, os currículos tiveram seu caráter literário e enciclopédico reforçado. No entanto, o crescimento da renda, a urbanização e outros fatores geraram uma contradição: embora primariamente destinado às elites, a escola acadêmica passou a ser freqüentada pelas classes médias urbanas. As matrículas cresceram 81% entre 1935 e 1940, e 333% entre 1935 e 1950. (GOMES, 1998, p. 22)

QUADRO 1
Algumas características do Ensino Médio no Brasil, de acordo com as reformas recentes

Reformas e Características	1931	1942	1961	1971	Alteração 1982	1996
Estrutura	Escola secundária: dois ciclos (5+2 anos). Estrutura dual: educação profissional separada da educação acadêmica	Escolas médias em geral: dois ciclos (4+3 anos); manutenção da estrutura dual	Manutenção dos dois ciclos do ensino médio e da estrutura dual	Ensino fundamental com 8 anos de duração. Ensino Médio com 3-4 anos. Estrutura unitária: oferecimento de educação profissional ou pré-profissional para todos	Retorno a estrutura dual: escolha do ensino acadêmico ou profissional a cargo do estabelecimento de ensino	Ensino Médio com 3 anos. Estrutura unitária: oferecimento do ensino acadêmico para todos. Separação do Ensino profissionalizante, que passa a ser um nível de ensino autônomo e posterior ao médio.
Especialização das carreiras	12 anos de idade	12 anos de idade	12 anos de idade	15 anos de idade	15 anos de idade	17 anos de idade
Acesso ao ensino superior	Somente para os formandos por escolas secundárias. Severamente limitado aos demais	Graduados por escolas profissionais têm acesso com várias restrições só a partir de 1953 (Lei da Equivalência)	Sem restrições, mas na prática os formandos por escolas secundárias estavam melhores preparados para o vestibular	Sem restrições. Segundo os críticos, na prática a escola acadêmica disfarçada continuou a preparar para o vestibular	Sem restrições. Com a volta do sistema dual, os concluintes de educação geral se encontram melhor preparados para o vestibular	Sem restrições. Com a separação o médio passa a ser condição para acessar o profissionalizante
Alternativas para os estudantes	Não havia equivalência entre o ensino secundário e técnico (em caso de transferência o aluno deveria recomeçar da 1ª série). Três alternativas no 2º ciclo, conforme o ramo de ensino superior	Até 1953 não havia equivalência entre o ensino secundário e o técnico. Duas alternativas no 2º ciclo da escola secundária: científico e clássico.	Manutenção dos cursos científico e clássico no 2º ciclo do ensino secundário (propedêutico)	Possibilidade de escolha de habilitação, dependendo das ofertas das escolas. Possibilidade de tempo de duração flexível para o ensino médio, dependendo das escolas	Idem	Única possibilidade é cursar o Ensino Médio em conjunto com o profissionalizante, desde que em turnos inversos.
Relacionamento entre os componentes curriculares	Fechado: matérias isoladas (forma fechada de classificação)	Idem	Idem	Relativamente aberto: integração em atividades e áreas de estudo (tendência a formas abertas de classificação). A prática freqüentemente se afasta da orientação geral	Idem. Na prática freqüentemente o currículo se compõe de disciplinas compartmentadas	Aberto: com organização das disciplinas em três áreas visando a contextualização e interdisciplinaridade. Na prática ainda persiste a compartimentação das disciplinas
Flexibilidade dos currículos	Currículo uniforme para todo o país (estrutura rígida)	Idem	Possibilidade de diferenciação por estado e escola (tendência à estrutura flexível)	Idem. Continua a liberdade dos sistemas estaduais de ensino e das escolas, raramente dos alunos (tendência a estrutura flexível)	Idem	Currículo dividido em 75% para base nacional comum e 25% parte diversificada, definida de acordo com a realidade de cada sistemas estaduais e escolas. Estrutura flexível porém, com controle sobre a saída dos alunos por meio de um sistema de avaliação nacional

Fonte: GOMES, Candido Alberto, 1998, p. 21, adaptação nossa

Caberia ao Ensino Secundário, nas palavras de Capanema (SCHWARTZMAN, 2000, p. 210), a formação de uma "consciência patriótica" própria de uma elite condutora, "os homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação", com o papel de guiar e induzir o comportamento do povo. Sintetizando os elementos constituintes da Reforma do Ensino Secundário de 1942, Simon Schwartzman a caracteriza

Pela intenção de consolidar a escola secundária como principal instituição educacional e, através dela, formar novas mentalidades, criar uma cultura nacional comum e disciplinar gerações para garantir a continuidade da pátria. Através dela, também, esperava-se produzir uma nova elite para o país. Uma elite católica, masculina, de formação clássica e disciplina militar. A ela caberia a condução das massas e a ela estaria reservado o acesso ao ápice da pirâmide educacional.

Era um projeto que passava necessariamente pela burocracia crescente do sistema de inspeção e controle, e por um conjunto de estabelecimentos privados que não tinham, com as honrosas exceções de sempre, outra intenção do que a de atender ao mercado crescente de Ensino Médio, com o beneplácito e, tanto quanto possível, os recursos financeiros do governo. Estes elementos - a legislação casuística, rígida, os currículos de conteúdos classistas, uma burocracia ministerial cada vez mais rotinizada e um forte *lobby* de diretores de colégio - dariam o tom do ensino secundário brasileiro nas décadas seguintes. (SCHWARTZMAN, 2000, p. 218 e 219)

Nas décadas de 1950 e 1960, num movimento já iniciado após o fim da Segunda Guerra, os Estados Unidos passam a ser o centro hegemônico do capital, influenciando diretamente na organização da economia mundial. Utilizando-se de pesados investimentos nos processos de industrialização dependente das economias periféricas, como as do Brasil e dos demais países da América Latina, os Estados Unidos adotaram uma política de reforço dos princípios liberais e combate a iniciativas socialistas ou mesmo nacionalistas nas nações sobre sua área de influência.

Na época, os gestores públicos brasileiros compreendiam o Ensino Médio como uma importante ferramenta para potencializar e consolidar o capitalismo industrial no Brasil e promover a inserção do país na estrutura da economia mundial. Esse movimento foi identificado por Evaldo Vieira ao analisar a política educacional do governo Kubitschek (1955-60) que, no caso do Ensino Médio

[...] dava prioridade ao urgente encaminhamento da mocidade para as chamadas escolas técnico-profissionais, onde se formariam empregados qualificados que se destinariam aos inúmeros setores da produção econômica. Nesta linha de raciocínio, ele [Kubitschek] acrescentava que os estudantes de tais escolas poderiam atingir a Universidade por meio da Lei de Equivalência do Ensino Médio, gerando especialistas da mais alta categoria. Portanto, a educação técnico-profissional assumia importância ímpar em seu pensamento, pois ele a colocava como "processo educativo

específico para a integração do homem na civilização industrial". Mesmo quando se dedicava a um ramo do Ensino Médio, porventura mais apropriado a alunos interessados em chegar até a Universidade, como acontecia com a escola secundária, não fugia à sua obsessão pela educação profissionalizante. (VIEIRA, 1995, p. 100)

Apesar desse entendimento apresentado pelos gestores das políticas públicas, a crescente classe média e os setores mais populares das áreas industriais viam na continuidade de estudos, portanto no Ensino Médio propedêutico, o caminho mais eficaz e seguro para a mobilidade social. Ou seja, apesar dos avanços apresentados e que se consolidam na LDB de 1961, como a eliminação das restrições do acesso ao Ensino Superior para os egressos do profissionalizante e o início de um processo de descentralização do currículo, a estrutura dual permanecia - ver Quadro 1. Como lembra Candido Alberto Gomes (1998), apesar do direito legal do acesso ao Ensino Superior, continuou a haver vantagens evidentes do curso secundário, todo ele dedicado à educação geral. Corroboram nessa análise os dados apresentados por Clarice Nunes (1980, p.44-45) - Tabela 4 -, que coloca o ensino secundário como principal fator para a expansão da rede escolar, enquanto o ensino profissional não utilizava toda sua capacidade de matrícula.

Tabela 2

Matrícula geral no Ensino Médio por curso - Brasil - 1945/60

Ano\curso	Secundário	Comercial	Industrial	Agrícola	Normal	Total
1945	237.695	56.570	16.531	659	19.533	330.988
1950	406.920	76.455	19.436	2.099	33.436	538.346
1960	991.391	194.124	26.850	6.850	93.600	1.312.815

Fonte: SEEC Ensino Médio - 1933-59 - 1950-64. In: NUNES, 1980, p. 45: adaptada pelo autor

De qualquer forma, esse foi um período de democratização do acesso ao Ensino Médio que, em quinze anos (1945-60), apresentou um crescimento de 296,6% - conforme Tabela 2. Essa expansão das matrículas não se deu de maneira uniforme nem com a mesma qualidade nos estados brasileiros e estava articulada com a iniciativa privada. Dados de Clarice Nunes (1980) apontam para a concentração da oferta do secundário na região Sudeste que, em 1960, respondia por 60% das matrículas e 56,4% dos estabelecimentos de ensino. A autora destaca que, para atender o crescimento da demanda, se apelou para a "superutilização" do professorado existente e a contratação emergencial de docentes sem a formação necessária, o que comprometeu a qualidade da educação oferecida. É importante ressaltar que muito da expansão do secundário se efetivou na rede privada, que respondia por 73,3% do total de

matrículas, em contraposição à reduzida atuação da rede pública, com somente 26,7%. Ao concluir sua análise sobre a expansão do Ensino Médio no período em questão, Clarice Nunes aponta que

A expansão do ensino secundário foi expressão dos limites e das contradições do modelo desenvolvimentista brasileiro. Isto se deu, particularmente, no que diz respeito à luta entre os setores conservadores, que procuravam controlá-la de acordo com seus interesses, e os setores progressistas que, através de alguns de seus representantes, analisavam suas deficiências, utilizando-a como justificativa para mudar os rumos do ensino secundário. Desta forma, a ala progressista da burocracia educacional lutava por assegurar sua influência no estabelecimento de uma política da reorganização do Ensino Médio e da escola secundária, de acordo com os interesses da burguesia industrial, na consolidação do capitalismo no país. (NUNES, 1980, p. 55)

Com o golpe militar de 1964, foi estabelecido um governo extremamente ditatorial que articulava os interesses de um tripé formado pelos conglomerados internacionais, os grandes grupos econômicos nacionais e as empresas estatais, com a direção das Forças Armadas e o apoio dos setores tecnocratas (GERMANO, 1994). Nesse contexto, a educação brasileira passou por significativas alterações que culminaram na Lei n.º 5.692/71. A nova legislação propôs uma mudança significativa na organização da estrutura do sistema educacional brasileiro - ver Quadro 1 . O ensino secundário mudou sua nomenclatura para “2º grau” e passou por transformações significativas em seus objetivos e finalidades, com o estabelecimento de uma profissionalização compulsória e universal.

O Estado Militar procurou adotar uma política educacional para o Ensino Médio que relacionasse educação e trabalho, como esclarece José Willington Germano ao afirmar que,

Na verdade, o que está presente na proposta oficial é uma visão utilitarista, imediatamente interessada na educação escolar, sob forte inspiração da "teoria do capital humano". Trata-se de uma tentativa de estabelecer uma relação direta entre o sistema educacional e o sistema ocupacional, de subordinar a educação à produção. Desse modo, a educação só teria sentido se habilitasse ou qualificasse para o mercado de trabalho. Por isso, o 2º grau deveria ter um caráter terminal [...].

Esta terminalidade faria com que um grande contingente de alunos pudesse *sair* do sistema escolar *mais cedo* e ingressar no mercado de trabalho. Com isso, diminuiria a demanda para o Ensino Superior. A reforma do 2º grau, portanto, está diretamente relacionada com a contenção do fluxo de alunos para as universidades. Desse ponto de vista, ela assumia uma função discriminatória, apesar do discurso igualitarista e de generalização da "profissionalização para todos". (GERMANO, 1994, p. 21, grifos do autor)

Para entender as mudanças no Ensino Médio brasileiro nesse período, é fundamental discutir a Teoria do Capital Humano, criada por Theodoro Schultz, na década de 50, nos Estados Unidos. Segundo Gaudêncio Frigotto,

A idéia-chave [dessa teoria] é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma "quantidade" ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual. (FRIGOTTO, 1995, p. 41)

Essa teoria foi utilizada para justificar as desigualdades entre as diferentes nações do mundo, pois articulava a educação com a qualificação do trabalhador, o aumento de sua produtividade e, por conseguinte, a obtenção de maior renda individual. Desse modo, a origem dos graves problemas sociais das áreas consideradas subdesenvolvidas era reduzida ao acesso restrito às matrículas e ao pequeno investimento em educação. De forma mágica, todas as contradições próprias do sistema do capital e da condução política, ideológica e hegemônica das elites sobre as camadas populares acabam por desaparecer e a educação torna-se o bálsamo sagrado para o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades sociais.

A adoção dessa teoria no Brasil, a capilaridade e importância por ela alcançadas são determinadas, na ótica de Acácia Kuenzer, por duas ordens convergentes de fatores:

Em primeiro lugar, o fato de que, até 1981, 46% dos doutores e mestres, potencialmente os docentes e pesquisadores das universidades brasileiras, eram qualificados no exterior, preferencialmente nos Estados Unidos, em função da insuficiência de cursos no país. Esta qualificação se dava, e ainda se dá, através de paradigmas teóricos e metodológicos produzidos a partir de outros determinantes sociais, econômicos, culturais, políticos, ou seja, de outra base empírica, que tem sua própria especificidade. [...] Do ponto de vista metodológico, essa formação viu-se perpassada por uma concepção positivista de ciência, que justifica o empirismo como método.

Em segundo lugar, as condições políticas e econômicas específicas do Brasil a partir de 64, com a aliança entre as Forças Armadas, capitalismo internacional e capitalismo nacional, que propõe o modelo de "desenvolvimento com segurança" e o alinhamento ao bloco ocidental sob a hegemonia dos Estados Unidos, ofereceram o terreno fértil para o desenvolvimento vigoroso da Teoria do Capital Humano. Mais do que isto, esta teoria se constituiu num dos suportes ideológicos do regime, uma vez que a palavra de ordem passou a ser "racionalização", não só do sistema produtivo, mas de todos os setores da vida social, a ser obtida através do

desenvolvimento tecnológico e da administração científica. (KUENZER, 2001, p. 41-42)

Outra importante característica da educação brasileira nesse período, foi a influência dos organismos internacionais e dos Acordos de Cooperação com os Estados Unidos na definição de estratégias, métodos e objetivos para os diferentes níveis de ensino. Apesar de fazerem parte do cenário educacional desde o segundo Governo de Vargas quando, em 1945, EUA e Brasil assinaram o primeiro acordo com objetivo de aperfeiçoar o ensino das técnicas agrícolas (NUNES, 1980), é a partir de 1964 que esse movimento se intensifica com o acordo MEC-USAID. O acordo constituía-se de uma série de convênios entre o MEC e a *United States Agency for International Development* (USAID), com objetivo inicial de implantar o modelo estadunidense de Ensino Superior nas universidades brasileiras e acabou influenciando os demais níveis de ensino por meio da contratação de assessores norte-americanos para elaborar relatórios e avaliações que serviram de base para a Reforma de 1971.

Analisando esses acordos, Otaiza de Oliveira Romanelli identifica o fato de todos eles utilizarem um diagnóstico de crise no sistema educacional como pretexto para validar a necessidade de cooperação, sendo que, de fato, a condição básica era "assegurar ao setor externo oportunidade para propor uma organização do ensino capaz de antecipar-se, refletindo-a, à fase posterior do desenvolvimento econômico" (ROMANELLI, 2005, p. 209).

Em seu rigoroso trabalho de pesquisa sobre o acordo MEC-USAID, José Oliveira Arapiraca, salienta a alteração na estratégia da política externa dos EUA com a denominada Política da Boa Vizinhança, iniciada efetivamente em 1961 com a Aliança para o Progresso²⁴, afirmando que a mudança

[...] da política diplomática do Big Stick para a *não intervenção* através da ajuda foi determinada pela nova realidade internacional. No fundo, foi uma mudança para continuar a relação de hegemonia econômica, uma vez que houve a constatação da impossibilidade da continuidade da política do cassetete impunemente. (ARAPIRACA, 1982, p. 103)

No caso do Brasil, Arapiraca (1982, p. 124) defende que a análise da documentação disponível deixa transparecer a tentativa política e ideológica da USAID em manipular o "aparelho" escolar para legitimar "um processo de *modernização* da sociedade, a fim de

²⁴ Aliança para o Progresso foi o principal programa de política externa dos Estados Unidos no início da década de 1960. Ela representou o enfrentamento do 'perigo' comunista que teria se instalado na América Latina com a Revolução Cubana em 1959. Dada sua importância geopolítica, o Brasil foi o país latino-americano prioritário para a ação da Aliança para o Progresso. (PEREIRA, 2005)

possibilitar o alinhamento geopolítico com o neocapitalismo norte-americano no continente". Reforçando essa perspectiva, o autor demonstra que a fórmula apresentada pela USAID para reformar o sistema educacional brasileiro era a mesma que os Estados Unidos utilizava para resolver os problemas sociais das "minorias". Dessa forma, ocorreu que

Universalizamos justamente as reformas de exceção utilizadas pelos EUA para manter as estruturas de classes fundamentais de sua sociedade, fundamentada no modo de produção capitalista. O modelo alternativo utilizado pelos EUA conota uma marcante dimensão ideológica na solução dos seus problemas sociais na medida em que, reconhecendo as desigualdades sociais, procura dissimulá-las através de práticas políticas capazes de manter a hegemonia da classe dirigente. É a política de mudar para continuar. (ARAPICARA, 1982, p. 127)

Podem ser elencados dois fatores principais que justificavam os acordos e dissimulavam suas reais intenções. O primeiro, pela intervenção da USAID estar revestida de uma aparente neutralidade, utilizando modelos pedagógicos fundamentados na eficiência técnica. Rebatendo esse argumento, Arapiraca afirma que "é sempre através do discurso técnico que normalmente se vincula o discurso ideológico, é de se supor que a utilização de uma metodologia de intervenção social traz sempre em seu curso uma marca ideológica". (ARAPIRACA, 1982, p. 86)

O segundo fator residia na aceitação, por parte dos gestores e pedagogos brasileiros responsáveis pelo desenho das políticas públicas de educação, dos pressupostos difundidos pela USAID, chegando mesmo a ocorrer uma "mobilização dos quadros da *intelligentia* pedagógica brasileira no sentido da absorção das práticas educativas observadas nos EUA, principalmente com referência à efetividade e à eficiência do aparelho escolar alternativo para as minorias, ali desenvolvido". (ARAPIRACA, 1982, p. 110)

Enquanto estava sendo implementado, o acordo MEC/USAID foi muito questionado pelos movimentos estudantis e educadores progressistas que o compreendiam como uma ferramenta para a privatização da educação brasileira, em especial do Ensino Superior, e mais uma estratégia para a construção da hegemonia dos EUA no Brasil e na América Latina.

A Reforma não conseguiu atingir seus objetivos, em especial no que tange à profissionalização compulsória, a ponto de ser modificada pela Lei n.º 7.044/82, que substituiu a qualificação por preparação para o trabalho, deixando a cargo de cada unidade de ensino a escolha por continuar com a proposta de profissionalização. As razões para o fracasso do ensino profissional obrigatório foram muitas e de diversas ordens e grandezas. José Willington Germano (1994) destaca algumas: (i) a questão do limite de recurso disponibilizado pelo Estado para implantar escolas profissionalizantes, o que implicava um

custo aluno elevado; (ii) a proposta de profissionalização adotada já se encontrava ultrapassada em relação às mudanças do setor produtivo em curso, passando da rigidez do fordismo para modelos mais flexíveis, que demandavam uma formação mais geral; (iii) a incapacidade do sistema educacional em acompanhar e prever as necessidades do sistema ocupacional acabava por formar profissionais desatualizados que não encontravam postos de trabalho nas empresas que apostavam na qualificação em serviço; (iv) a demanda para a universidade não foi estancada; (v) a profissionalização não foi implantada efetivamente na maioria das escolas públicas nem pela rede privada devido ao seu alto custo.

A redemocratização política do país com o fim do Estado Militar, as mudanças no setor produtivo para responder à crise do capital que se aprofundava a partir dos anos de 1970, a assunção da ideologia neoliberal redefinindo o papel do Estado, processo que no Brasil se intensifica a partir dos anos de 1990, entre outros fatores, passaram a exigir da educação, e de maneira significativa do Ensino Médio, a resignificação de suas funções.

Mesmo sendo sua base de pesquisa as reformas implantadas na França, na década de 1980, a análise de Christian Laval (2004) sobre as mudanças em curso do capitalismo mundial e seu impacto sobre o sistema educacional apresenta significativa correspondência com o que viria a se desenvolver no Brasil nos anos de 1990. Pois, como salienta o autor, as mudanças na educação devem ser entendidas

[...] no quadro mais geral das transformações do capitalismo desde os anos 1980: mundialização das trocas, financialização das economias, desengajamento do Estado, privatização das empresas públicas e transformação dos serviços públicos em quase-empresas, expansão dos processos de mercantilização ao lazer e à cultura, mobilização geral dos assalariados em uma "guerra econômica" geral, questionamento das proteções aos assalariados, sujeição à disciplina pelo medo do desemprego. Muito mais que uma "crise" passageira, é uma mutação do capitalismo que assistimos. A aposta crucial é o enfraquecimento de tudo o que faz contrapeso ao poder do capital e de tudo que, institucionalmente, juridicamente, culturalmente, limita sua expansão social. Todas as instituições, muito além da economia, foram afetadas incluindo a instituição da subjetividade humana: o neoliberalismo visa à eliminação de toda "rigidez" inclusive psíquica, em nome da adaptação às situações as mais variadas que o indivíduo encontra, tanto no seu trabalho quanto na sua existência. A economia foi sendo colocada mais do que nunca, no centro da vida individual e coletiva, sendo os únicos valores sociais legítimos os da eficácia produtiva, da mobilidade individual, mental e afetiva e do sucesso pessoal. Isso não pode deixar ileso o conjunto do sistema normativo de uma sociedade e seu sistema de ensino. (LAVAL, 2004, p. 14-15)

Nesse cenário, é promulgada a LDB n.º 9394/96 que apresenta profundas mudanças na educação brasileira e, de forma significativa, no Ensino Médio. Entre as alterações propostas

destacam-se: o rompimento com a trajetória de equivalência entre os cursos acadêmicos e profissionais do secundário implantada em 1953, caracterizando a Educação Profissional como um nível de ensino autônomo, pós-médio, e como alternativa ao Ensino Superior; a definição do Ensino Médio como etapa final da Educação Básica, voltado principalmente para a formação geral do estudante, sua preparação básica para o trabalho e para o exercício da cidadania; a articulação do secundário ao conceito de flexibilidade, apontando para a constituição de diferentes trajetórias formativas; a autonomia das escolas na definição dos currículos e na organização do ensino; e a aposta numa proposta de educação tecnológica - ver Quadro 1.

A próxima seção irá apresentar a Reforma do Ensino Médio proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, fundamental para elucidar o objeto da presente pesquisa.

3.2 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: ÍNTIMO DIÁLOGO COM O SISTEMA DO CAPITAL

A Reforma do Ensino Médio implantada no Brasil está inscrita na conjuntura de supremacia das políticas de *concertación* das Agências de Financiamento Internacionais, sendo, ao mesmo tempo, a resposta institucional do Estado às mudanças previstas na LDBEN 9394/96 e legislação complementar para essa etapa da educação básica, especialmente os Pareceres n.º 17/97 e 15/98 do CNE, a Resolução n.º 3/98 do CNE/CEB e o Decreto 2208/97. Trata-se, portanto, de uma interpretação de um conjunto de leis, diretrizes e resoluções, por sua vez também influenciadas pelos mesmos consensos, e expõe, em sua formatação e pressupostos, uma visão de mundo e do papel a ser desempenhado pelo ensino secundário em nosso país, vinculado aos requerimentos necessários para a expansão do sistema do capital.

Fundamental pra a compreensão da Reforma, o Decreto 2208/97 separou o ensino de educação geral da formação profissional, criando sistemas paralelos. Como afirma Luiz Antônio Cunha (2002, p.104), Ensino Médio e ensino técnico “passaram a ser matéria de currículos distintos, este último composto de módulos exclusiva ou predominantemente orientados para aplicações profissionais imediatas”. Segundo este Decreto, o ensino técnico passa a ser ofertado posteriormente a conclusão do Ensino Médio, permitindo, como máximo de integração, a oferta simultânea ou sucessiva. Porém, como alerta o autor, “sempre separados, em instituições distintas ou até na mesma, mas objetos de currículos diferentes” (CUNHA, 2002, p. 104).

A justificativa para a separação das bases curriculares e a constituição da educação profissional como um sistema paralelo estava respaldada na avaliação de que as escolas técnicas, em especial as federais, possuíam custos muito elevados para os benefícios que geravam e o caráter muito mais propedêutico do que profissionalizante de sua atuação. Ao analisar essa justificativa do governo, Dalila Andrade de Oliveira (2002, p. 58) infere que, “mesmo não sendo a razão principal, a possibilidade de barateamento do ensino médio, pode ter contribuído para a urgência atribuída pelo Poder Executivo à reforma da educação profissional”.

Outro elemento importante para compreender essa separação é trazido por Luiz Antônio Cunha (2002) ao observar que na exposição de motivos do ministro da educação ao Projeto de Lei 1603/96²⁵, de março de 1996, transparecia a idéia da educação profissional se consolidar como uma alternativa à educação superior. Assim, segundo o autor, foi recuperada a “idéia de que os cursos técnicos fossem uma espécie de compensação para os concluintes do ensino médio que não conseguissem ingressar em um curso superior” (CUNHA, 2002, p. 117).

Soma-se a essas questões, o fato de que com o Decreto 2208/97 a educação profissional fica “sem um apoio legal explícito no que concerne à gratuidade e ao financiamento, [...] não tem mais um responsável claro e distinto” (CURY, 2002, p. 26). É nesse vácuo de responsabilidade que se fortalece discurso e a implementação de parcerias e, com essas, a privatização dos serviços públicos e a incorporação dos valores do mercado na gestão escolar. Essa orientação privatizante, segundo Cunha, fica evidente

[...] na prescrição às escolas da rede federal para que incluam empresários em seus conselhos (e trabalhadores, talvez, para meia compensação), que façam parcerias com empresas e outras entidades privadas, que gerem recursos vendendo cursos e outros serviços, que contratem pessoal fora das normas do serviço público, enfim, que liberrem os orçamentos do governo. (CUNHA, 2002, p. 120)

É importante salientar que a separação entre o Ensino Médio e a educação profissional era uma estratégia defendida pelas organizações multilaterais de financiamento em vários documentos (CUNHA, 2002 e BUENO, 2000) e que foi internalizada pelos responsáveis por elaborar a Reforma no governo brasileiro. Refletindo sobre como as recomendações do Bird e do BID se incorporam diretamente às políticas nacionais, Luiz Antônio Cunha identifica dois procedimentos: “mediante a atuação direta e presencial de assessores desses bancos ou

mediante a atuação de especialistas nacionais formados segundo orientações assumidas pelas instituições financeiras – um caso peculiar de afinidades eletivas” (CUNHA, 2002, p. 127, grifo do autor).

Nessa direção, o governo brasileiro possuía, em sua composição, intelectuais intimamente articulados com as pressupostos difundidos pelas agências internacionais – em especial no BID, principal financiador da Reforma - e que colocavam na preservação dos interesses do mercado a virtuosidade das iniciativas públicas. Como ícone desta aproximação, Paulo Renato de Souza foi consultor do BID antes de assumir o cargo de Ministro da Educação no governo Fernando Henrique Cardoso, salientando uma afinidade entre os objetivos das agências internacionais e os do governo.

Dessa forma, as políticas educacionais acabavam por se aproximar mais do que acontecia no exterior e a responder a metas fixadas em acordos internacionais. Ao mesmo tempo, a Reforma parecia estranha aos professores e educandos, que não se reconheciam no processo, cabendo-lhes, no mais das vezes, um papel de meros executores de políticas exógenas. Não se trata aqui da defesa de um isolamento em relação ao que estava acontecendo nessa etapa de ensino nos outros países, enquanto políticas públicas e elaborações teóricas, mas, sim, da afirmação da importância do estabelecimento de um diálogo soberano capaz de inverter a lógica de construção das políticas sociais, com a participação efetiva dos sujeitos que as executam.

Como apontado no capítulo anterior, a análise da Reforma do Ensino Médio, dentro do conjunto de alterações implementadas na educação básica nos anos de 1990, remete para a necessidade de contextualizá-la no quadro geral da reforma do Estado nacional por apresentarem a mesma racionalidade, cujo eixo central é a flexibilidade administrativa e a descentralização dos serviços e atendimento (OLIVEIRA, 2002). Esse novo modelo de reforma estatal “pressupõe a focalização das políticas públicas nas populações mais vulneráveis, a partir da definição de um padrão mínimo de atendimento” (OLIVEIRA, 2002, p. 48). Para a efetivação desse processo, Oliveira salienta que os principais requerimentos são

[...] a descentralização do atendimento do nível central para o local; a desregulamentação para permitir maior flexibilidade orçamentária e administrativa, sobretudo para recorrer à fontes alternativas de custeio e, por fim, atingir maior efetividade das políticas, gerando maiores impactos na expansão do atendimento com menores custos. (OLIVEIRA, 2002, p. 48 e 49)

²⁵ Posteriormente este Projeto de Lei foi retirado da Câmara pelo governo temendo possíveis interferências dos

Esses elementos concretizam-se nos documentos produzidos pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica, do Ministério da Educação, para subsidiar o processo de implantação da Reforma nas escolas. Distribuídos em larga escala, acabavam por prescrever pressupostos, metodologias e currículos de forma hermética, comportando-se quase como roteiros a serem seguidos. Utilizando-se de uma lógica de e para o mercado, começam a ser produzidos livros didáticos e paradidáticos com a chancela "de acordo com os Parâmetros Curriculares" e a Reforma passa a ser um produto posto a venda²⁶.

Em vários pontos da produção teórica que fundamenta a Reforma do Ensino Médio, transparece a sua relação com a expansão do sistema do capital e com a organização da educação para suprir suas necessidades. Essa relação pode ser observada nos *Anais* do II Fórum Nacional de Experiências no Ensino Médio, realizado em outubro de 2002, quando, ao analisar os currículos anteriores, extremamente vinculados ao modelo fordista, os últimos são caracterizados como "envelhecidos, predominantemente teóricos, congelados no tempo, uniformes em espaços dessemelhantes" (MEC/SEMTEC, 2002, p. 5). O novo currículo, patrocinado pela Reforma, estaria "revigorado e pertinente quanto às exigências do presente" (MEC/SEMTEC, 2002, p. 5) ou, em outras palavras, adaptado às demandas do capital.

O estudo dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio - PCNEM -, talvez o principal instrumento de divulgação da Reforma, deixa clara a vinculação da Reforma ao cenário presente nos diagnósticos dos organismos internacionais que, em última instância, naturalizam as mudanças no sistema do capital. Na introdução dos Parâmetros (2002), pode-se averiguar a aceitação desse ponto de partida:

Nas décadas de 60 e 70, considerando o nível de desenvolvimento da industrialização da América Latina, a política educacional vigente priorizou, como finalidade para o Ensino Médio, a formação de especialistas capazes de dominar a utilização de maquinarias ou de dirigir processos de produção. Esta tendência levou o Brasil, na década de 70, a propor a profissionalização compulsória, estratégia que também visava a diminuir a pressão da demanda sobre o Ensino Superior.

Na década de 90, enfrentamos um desafio de outra ordem. O volume de informações, produzido em decorrência das novas tecnologias, é constantemente superado, criando novos parâmetros para a formação dos cidadãos. Não se trata mais de acumular conhecimentos.

parlamentares e baixado o Decreto 2.208, em 17 de abril de 1997.

²⁶ O procedimento é identificado por Dagmar Zibas (2002b) ao salientar que no projeto do PROEM (Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio do Paraná) foram previstas ações de *marketing* para sua implantação. Uma extrapolação dessa transformação da Reforma em produto a ser vendido pelo governo e consumido pela sociedade está no fato do Projeto Escola Jovem, nome fantasia do Programa Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, ter uma de suas etapas lançadas no programa "Domingão do Faustão", da rede Globo, em meio aos sucessos musicais da semana e das dançarinas sorridentes.

A formação do aluno deve ter como alvo principal a aquisição de conhecimentos básicos, a preparação científica e a capacidade de utilizar as diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação.(BRASIL, 2002, p. 15)

Espelhando essas relações, podem ser identificados alguns eixos nos quais a Reforma foi assentada, com destaque para a:

- formatação da identidade do Ensino Médio como etapa da educação básica para adolescentes, em idade de 15 a 17 anos²⁷, oriundos diretamente do término do Ensino Fundamental;
- concentração de recursos e a potencialização do uso da força de trabalho e equipamentos disponíveis através do reordenamento da rede, com a constituição de escolas exclusivas para a oferta do Ensino Médio;
- descentralização da execução das políticas, mas centralização das decisões e da avaliação (PCNEM e ENEM);
- integração de componentes com forte conteúdo pedagógico, com a inserção de conceitos - como as competências - estranhos à maioria das unidades escolares.

Ao serem analisados em seu conjunto, esses eixos colocam em andamento o processo de restauração da Teoria do Capital Humano, uma das bases da política educacional do Estado Militar e expressa na LDB 5692/71. O investimento na educação continua a ser entendido como qualificação da mão-de-obra e, por conseguinte, vetor de aumento da produção. Como observa Dalila Andrade de Oliveira, a ênfase dada à formação geral pelas diretrizes curriculares para o Ensino Médio, uma das bases legais da Reforma, está impregnada pela concepção de educação profissional que considera “uma formação básica, de caráter geral e sólida, o melhor meio de preparação para o mercado de trabalho” (OLIVEIRA, 2002, p. 56). Dessa forma, de acordo com o ponto de vista defendido por Oliveira (2002, p. 56), a educação geral “seria considerada formação para o trabalho, capacitando os indivíduos para assumirem funções mais versáteis no processo produtivo e preparando-os para as diversas modalidades de formação continuada e treinamento específico que serão demandados no futuro”.

Diferença significativa entre os dois momentos, da implantação Teoria do Capital Humano nos anos de 1970 e atualmente, está no papel a ser desempenhado pelo Estado nos processos formativos. Enquanto no primeiro momento era apregoada a intervenção estatal como reguladora desse processo de formação para o trabalho, ou seja, os custos da

²⁷ Na capa dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio, que circularam em grande quantidade em todas as escolas que oferecem essa etapa de ensino, aparecem apenas adolescentes brancos, bem vestidos e sorridentes. Somente nas fotos internas é que aparecem alguns estudantes negros, mas os índios e Portadores de Necessidades Educativas Especiais - PNEEs - ficaram invisíveis à reforma.

qualificação da mão-de-obra deveriam ser assumidos pela esfera pública, no desenho atual cabe ao mercado essa tarefa. Desse modo, a iniciativa privada passa a assumir a função de qualificar a mão-de-obra recebendo recursos do Estado para esse fim ou oferecendo cursos para que, individualmente, o trabalhador procure adquirir as novas competências e habilidades necessárias para continuar competindo no mercado. Explicitando esse deslocamento de sentido, Pablo Gentili afirma que

[...] destacar a centralidade do estado nas políticas sociais e manter imune o caráter econômico que justifica o investimento educacional implicou transferir para a esfera do mercado as decisões de investimentos e os conflitos vinculados a estas últimas. Tal questão constituirá uma das grandes operações políticas do neoliberalismo (e nisto radicará parte de sua originalidade): a educação somente se justifica em termos econômicos, mas a decisão do investimento em educação é uma opção individual que se dirime no mercado. (GENTILI, 1998, p. 108)

Ao discutir essas questões, Christian Laval (2004) coloca que as escolas, enquanto instituições, só se justificam se colocadas a serviço das empresas e da economia, e o novo ideal pedagógico passa a ser o "homem flexível" e o "trabalhador autônomo". Dessa forma, se reforça a teoria do capital humano, pois, em última análise, ela apresenta uma justificativa econômica para os gastos que os Estados devem fazer no setor educativo, numa perspectiva utilitarista. Laval, porém, questiona essa relação estabelecida entre a qualificação e remuneração do trabalhador ao afirmar que

Mesmo se uma vasta literatura empírica mostra que a correlação entre o investimento na formação e o nível de remuneração está muito longe de ser tão simples quanto os economistas liberais o proclamam - é preciso acrescentar múltiplas variáveis para interpretar as relações observadas, em particular a tendência dos empregadores a empregar pessoal superqualificado -, o essencial permanece: a concepção da educação como investimento produtivo em vista de um rendimento individual, alcança um imenso sucesso e uma ampla difusão. Por via das organizações econômicas e financeiras internacionais, essa concepção constitui, hoje, o fundamento ideológico da nova ordem educativa mundial. (LAVAL, 2004, p. 29)

A partir dessas idéias, é possível entender com mais clareza os diferentes papéis que o sistema do capital define para o Estado e a esfera privada no que tange à educação média: ao Estado cabe a tarefa de propiciar, para a grande maioria da população, um ensino que desenvolva as competências básicas para o exercício de uma futura vida profissional, para a prática da cidadania e para relacionar-se com as novas tecnologias. A esfera privada passa a ter a primazia na formação e qualificação técnico-científica voltada para o aprimoramento profissional, segundo as demandas de um mundo do trabalho em constante transformação e

com a possibilidade de aumentar o grau de exigência, entre outros fatores, pela desproporcional relação entre o número de postulantes e a quantidade de vagas disponíveis. Estabelece-se, desse modo, um discurso que apresenta o mercado como altamente competitivo, a qualificação como um processo constante e necessário para obter maior vantagem na disputa por uma ocupação e remete para uma ação individual a responsabilidade por adquirir as competências que habilitam a competir.

Acacia Kuenzer, aprofundando a questão, afirma que

Não é por acaso que as pesquisas realizadas no Brasil apontam para a tendência à polarização das competências, através de um sistema educacional que articule formação e demanda, de tal modo que à grande maioria da população assegure-se no máximo acesso à educação básica, fundamental e média, e mesmo assim a longo prazo, para que possa exercer alguma tarefa precarizada na informalidade ou no mercado formal. A oferta de educação científico-tecnológica mais avançada fica restrita a um pequeno número de trabalhadores e, assim mesmo, de forma hierarquizada através de níveis crescentes de complexidade que vão do pós-médio à pós-graduação. Mesmo entre trabalhadores incluídos vêm se construindo diferenciações, criando-se novas categorias de profissionais qualificados em processo permanente de competição, definindo-se a nova concepção de empregabilidade como resultante de um esforço individual e fundada na "flexibilidade" enquanto capacidade para adequar-se a mudanças, mesmo quando significam perda de direitos e de qualidade de vida como ocorre, por exemplo, com a intensificação do trabalho. (KUENZER, 2000, p. 22)

O processo de elaboração e implementação da Reforma deve ser entendido, então, na sua relação íntima com o movimento das contradições econômicas e sociais próprias do capitalismo, como um espaço de disputa entre as forças conservadoras, que procuram manter sob o seu domínio a produção e o acesso aos bens culturais e simbólicos, e as forças progressistas, empenhadas em promover a democratização da educação.

Ampliando o âmbito da análise, percebe-se a trajetória do Ensino Médio no Brasil permeada por essa correlação de forças e que os setores conservadores, aliados ao sistema do capital, têm garantido a inflexão dessa etapa de ensino às suas exigências. Partindo de uma quase invisibilidade para a grande maioria da população no início do século passado, o Ensino Médio chega, hoje, a uma quase onipresença nos debates sobre educação e na exigência de amplos setores da sociedade, em especial das classes populares, para garantia do acesso.

São discutidas, a seguir, as questões pertinentes especificamente ao Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, braço financeiro da Reforma, e seu desdobramento no Rio Grande do Sul.

4 CONTINUIDADES E RUPTURAS: O PROMED/RS EM CONTRASTE COM O PROGRAMA NACIONAL

*DOS RESTOS
Herbert Viana*

*Do lixo deixado
Dos restos que o mundo
Não tem como esconder
Nos cantos escuros
Nas fendas dos muros
Veja se você vê
Surgem novas criaturas
Novos pontos de interrogação
Nossa casa já não é mais segura
E as crianças querem alguma explicação
Mas é preciso coragem para não desistir
E não achar que tudo que vivemos foi em vão
Pra essa nova moral oportunista
Eu me viro e digo não!*

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, implementado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, é representativo do conjunto de políticas públicas nos anos 90 do século XX no Brasil, por condensar elementos que caracterizaram o período histórico em questão, como a fundamentação nos pressupostos da ideologia neoliberal e da Terceira Via, o atendimento aos requerimentos da globalização de mercados e capitais e da reestruturação produtiva e a focalização das políticas públicas.

Para trabalhar a especificidade desses elementos na formatação do PROMED/Nacional, bem como os limites e avanços no desdobramento do Programa no Estado do Rio Grande do Sul, durante a gestão Olívio Dutra, este capítulo apresenta dois objetivos distintos e articulados organicamente, de tal modo que cada um, enquanto é definido, aponta para a definição do outro.

O primeiro objetivo é discutir os pressupostos, metas e estratégias do Programa na instância nacional e o papel desempenhado pelo BID nesse processo. É importante salientar que a relação entre os organismos internacionais e o governo brasileiro, em especial no caso do PROMED, não foi baseada na dominação e coerção dos primeiros sobre o segundo, mas na coadunação de princípios e visões de mundo. Serão analisados prioritariamente dois documentos: o convênio BR-0300 entre o MEC e o BID, de 2000, e o relatório conjunto do BID e Banco Mundial "Secondary Education in Brazil: time to move forward" de Carlos A. Herrán e Alberto Rodríguez, de março de 2000.

O segundo objetivo é apresentar o processo de implantação do PROMED no Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra, de forma a clarificar o que, em seus pressupostos,

ações e metas, representa uma continuidade das definições do programa e quais as rupturas originadas das divergências entre as opções políticas dos governos estadual e nacional. Para tanto, serão, inicialmente, qualificados os princípios que orientavam a gestão estadual, em especial na sua política educacional, procurando desdobrar o significado da adjetivação "democrático e popular" que o caracterizou. Nesse sentido, são analisados o Plano de Governo, a publicação "Políticas Sociais" do Fórum de Políticas Sociais do Governo do Estado, os Cadernos da Constituinte Escolar, em especial o que apresenta os princípios e diretrizes para a educação pública estadual, e demais publicações da Secretaria de Educação do Estado. Posteriormente, será apresentado o Projeto de Investimento (PI) do Rio Grande do Sul, encaminhado para a inclusão do Estado ao Programa, e que foi aprovado pela grupo gestor do Programa nacional, composto por técnicos do MEC e do BID. Como se trata, em suas várias dimensões e relações, do objeto de estudo fundamental desta pesquisa, torna-se necessário historicizar o seu processo de elaboração e desdobrar a sua organização interna, seus componentes, metas e atividades. Soma-se ao PI a análise do convênio 272/2000/PROMED, celebrado entre o MEC e o Governo do Estado do RS e que formalizou a participação do Estado no Programa.

Esta pesquisa evita posicionar as instâncias nacional e regional num antagonismo linear, articulando a primeira a uma "nova moral oportunista", utilizando a definição da música em epígrafe, e a segunda como a que se vira e diz não. Busca-se, sim, compreendê-las como constituídas por um conjunto de relações contraditórias de negação e afirmação, de produtor e produto, de continuidades e rupturas. A intenção não é permanecer naquilo que se mostra, a aparência do fenômeno, mas, ao realizar o contraste entre os envolvidos no Programa, deixar transparecer os "cantos escuros", as "fendas no muro", por onde surgirão "novos pontos de interrogação".

4.1 COMPOSIÇÃO PARA QUATRO MÃOS: O PROMED/NACIONAL E A PARCERIA ENTRE O MEC E O BID

Uma das marcas mais evidentes na trajetória do ensino secundário no Brasil é a falta de uma política de financiamento efetivo para sua manutenção. Por conseqüência, o Ensino Médio tem sobrevivido, principalmente, do compartilhamento de recursos com o Ensino Fundamental nos estados e de programas federais pontuais (GOMES, 1998b, DAVIES, 2002). Essa situação tem se agravado nos últimos anos por dois motivos principais. O primeiro, remete ao descompasso entre o incremento da demanda social pelo acesso, permanência e qualificação do Ensino Médio e o aporte financeiro necessário para atingir tais objetivos. E o

segundo, relaciona-se com a opção do governo brasileiro, em consonância com as políticas de focalização apregoadas pelos organismos de financiamento multilaterais, em priorizar o Ensino Fundamental, como demonstram a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – e o Plano Nacional de Educação, transformado na Lei 10.172/2001, que priorizam a população de 7 a 14 anos (OLIVEIRA, 2002).

Como forma de diminuir essa pressão e implementar a Reforma, o Governo Fernando Henrique Cardoso, por meio da Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação - SEMTEC-MEC, realizou convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - e estabeleceu o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio, que passou a ser chamado de "Escola Jovem".

O Programa consistia no aporte de 1 bilhão de dólares, em duas etapas, 2000/2002 e 2003/2005, de US\$ 500 milhões de dólares cada. O acesso aos recursos ocorria por meio de um fundo rotativo, no qual o Banco colocava à disposição apenas 5% do total do financiamento da etapa, com reposição vinculada à comprovação de gastos pelo MEC. A fonte dos recursos seria 50% do BID e 50% de contrapartida nacional, sendo a última partilhada entre a União e os Estados. O ressarcimento do empréstimo pelo Governo brasileiro ocorreria em 25 anos, com quatro anos de carência e juros variáveis (BID, 2000).

A meta geral do Programa, expresso no resumo executivo do convênio BR-0300, era a "promoção da reforma e expansão da educação média, melhorando a qualidade das escolas e o grau de cobertura, obtendo com isso uma maior equidade, a fim de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país". (BID, 2000, p.1, tradução nossa) E desdobrava-se em três objetivos secundários: "(i) aumentar a cobertura do Ensino Médio, particularmente a dos jovens em idade escolar; (ii) reduzir a repetência e a evasão da escola; e (iii) aumentar a aprendizagem dos alunos constatando por meio de provas de medição". (BID, 2000, p.1, tradução nossa)

O "Escola Jovem" foi dividido em dois subprogramas: Financiamento de Projetos de Investimentos - PI - das Unidades Federadas, começando com um investimento de US\$ 450 milhões, e o de Políticas e Programas Nacionais, contando inicialmente com US\$ 37,5 milhões. O primeiro subprograma visava financiar os PI dos Estados desde que apresentassem diagnósticos específicos e incluíssem, segundo o Resumo Executivo (BID, 2000), a adoção de programas de correção de fluxo, em especial nas séries terminais do Fundamental e definição e adoção de padrões mínimos de qualidade que contemplassem

(i) a implantação de um plano de racionalização do uso dos recursos humanos e da infra-estrutura atual dos Estados; e (ii) investimentos em desenvolvimento e implantação curricular, capacitação de recursos humanos, adequação e ampliação de infra-estrutura, aquisição de materiais didáticos, criação de incentivos ao bom desempenho dos professores, autonomia e capacidade de gestão das escolas, e o fortalecimento da gestão dos sistemas escolares. (BID, 2000, p. 2, tradução nossa)

O segundo subprograma tinha por objetivos fortalecer institucionalmente a SEMTEC e os sistemas de informação e avaliação, produzir um curso de tele-educação para o Ensino Médio, fornecer assistência técnica aos estados e suprimento de materiais educativos diretamente às escolas e secretarias de educação estaduais, bem como divulgar o Programa.

O BID, no referido documento, enquadra o PROMED dentro de suas estratégias de reforma do setor público e de atenção aos problemas sociais, devido à ênfase do Programa na modernização dos sistemas estaduais de educação, no melhoramento da eficiência do gasto educativo e expansão do sistema de educação para incorporar os mais jovens, em especial dos grupos menos favorecidos, e na contribuição para reduzir o nível de desigualdade social. É importante analisar a relação entre essas estratégias e o discurso neoliberal predominante nos anos de 1990, que identificava o Estado como um gestor ineficiente de recursos e que, portanto, precisava ser reformado e modernizado com a incorporação de critérios de qualidade do mercado e com a adoção de políticas e programas focalizados em populações específicas, voltados para a diminuição das desigualdades sociais, sem confrontá-las, entretanto, com a contradição de serem, essas últimas, inerentes ao processo de expansão do sistema do capital. Idéias que são reforçadas no documento ao apontar, como principais riscos para o Programa, a capacidade financeira e de gestão das unidades federadas, propondo que, para minimizá-los, sejam indicados os mecanismos que sustentem os investimentos a serem realizados e a criação de Unidades Gestoras (UGP-Estadual) próprias para a execução dos Projetos de Investimentos de cada estado.

Outro risco apresentado, ainda relacionado à ineficiência do setor público, era a incapacidade de alguns sistemas estaduais em conseguirem implementar as novas diretrizes curriculares, consideradas atuais e contextualizadas para “[...] fazer do Ensino Médio um sistema efetivo e relevante, particularmente com relação às demandas do mundo do trabalho. **Assim mesmo**, cada equipe escolar deverá **adequar** parte do currículo às características locais.” (BID, 2000, p. 4, tradução e grifo nosso)

A proposição de adequar o Ensino Médio para acompanhar as mudanças no setor produtivo é reafirmada por Waldemar W. Wirsig, gerente do Departamento de Desenvolvimento Sustentável do BID, no prólogo do Informe Técnico "Las escuelas de

secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo", de Castro, Carnoy e Wolff, no qual afirma que

A crescente interdependência dos mercados e o crescente conteúdo intelectual da produção requerem uma força de trabalho com conhecimentos sólidos de matemática, linguagem e comunicações, assim como também maior flexibilidade e criatividade, além de uma habilidade para trabalhar em cooperação com os demais. Neste novo meio ambiente, a educação secundária tem importância crítica para o êxito dos países. Para poder competir de forma efetiva, os países da América Latina e do Caribe devem enfrentar o desafio de preparar seus estudantes para a transição ao trabalho. (CASTRO; CARNOY; WOLFF, 2000, tradução nossa)

Essa perspectiva retorna ao marco lógico que justifica o convênio BR-0300, identificando a baixa escolaridade brasileira como "uma limitação ao desenvolvimento político e social do país, assim como ao seu crescimento econômico; este último é particularmente certo no momento atual de abertura econômica e de necessidade de criar vantagens competitivas". (BID, 2000, p. 1, tradução nossa)

Nesse ponto, torna-se esclarecedor detalhar algumas das opções apresentadas no "menu" de políticas para as mudanças no Ensino Médio propostas pelo documento "Secondary Education in Brazil: Time to move forward", de Carlos A. Herrán e Alberto Rodriguez, que visava subsidiar as discussões internas dos aspectos técnicos considerados de importância para as operações do BID e do Banco Mundial nos países dessa região, entre elas o "Escola Jovem". Divididas em quatro grupos, tais políticas originaram-se de um diagnóstico, realizado em 2000, do ensino secundário no Brasil, nas duas últimas décadas do século passado, sendo compreendido, no âmbito do estudo, como as séries finais do Fundamental (*lower secondary*) e o Ensino Médio (*upper secondary*). Foram, então, identificados grandes avanços nos anos de 1990, como (i) o fato de 90% dos estudantes que ingressavam nas escolas terem a expectativa de concluir as séries iniciais do Ensino Fundamental (1ª à 4ª séries), o que indicava um aumento potencial nas matrículas para o ensino secundário; (ii) a adoção, a partir da Constituição de 1988, de percentuais mínimos de investimentos para os diferentes entes federados e a definição de responsabilidades no financiamento da educação básica; (iii) o desenvolvimento de um moderno sistema de informação e assessoria; e (iv) a obrigatoriedade da matrícula no Ensino Fundamental, bem como a adoção das diretrizes curriculares para o Ensino Médio. Essas últimas, consideradas "alinhadas com tendências mundiais, [...] prescrevem para o nível secundário uma formação acadêmica geral e mais orientada para as necessidades cotidianas, abolindo o tradicional

sistema dual de formação 'acadêmica' e 'profissional' na educação secundária” (HERRÁN; RODRIGUEZ, 2000, sumário executivo, tradução nossa).

O primeiro grupo de políticas apresentadas no estudo referem-se à expansão do acesso à educação secundária na qual estão incluídas: (i) a correção do fluxo, através de classes de aceleração, currículo modular e flexível, progressão continuada entre as séries e outros mecanismos que venham a diminuir a repetência e o intervalo idade-série; (ii) o reordenamento escolar, a integração vertical e o planejamento conjunto entre estado e município de forma a otimizar o uso da infra-estrutura e dos recursos existentes, aperfeiçoando a organização das escolas e do uso do tempo dos professores, além das vantagens pedagógicas do agrupamento de estudantes da mesma idade e do fortalecimento da identidade da escola. Para isso, é proposta, entre outras estratégias, a integração em uma mesma escola das séries finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio e a municipalização da educação primária; (iii) expansão e melhoria dos exames supletivos trazendo novamente para o sistema de educação formal os evadidos e desistentes. São sugeridos, para esse fim, o estabelecimento de regras claras e o desenvolvimento de provas com maior qualidade, para serem aplicadas na maior abrangência geográfica possível e com calendário flexível; e (iv) opções de atendimento alternativo, expandindo acesso para grupos populacionais, como comunidades rurais dispersas não atendidas por escolas secundárias regulares, por meio de educação à distância, sistema de créditos e colaboração entre as instituições públicas e privadas.

Agrupadas no segundo conjunto de políticas, estão as relativas à melhoria da equidade através de (i) programas de aumento de qualidade focados nas escolas pobres e de baixa qualificação, utilizando-se materiais educacionais qualificados, melhoria e flexibilidade curricular e ensino contextualizado; (ii) melhoria da qualidade das escolas noturnas por serem utilizadas, principalmente, pelos segmentos mais pobres e, na maioria das vezes, apresentarem um funcionamento mais precário; (iii) correção de fluxo e classes de aceleração; (iv) opções de atendimento alternativo; e (v) incentivos e distribuição de recursos para as famílias pobres, pois o estudo constata que a família é uma variável de forte efeito na aprendizagem e que o gasto em educação é inversamente proporcional à renda familiar. Segundo o documento, "subsidiar os suprimentos escolares, livros e materiais didáticos (por exemplo, livros didáticos), e transporte é normalmente mais efetivo que transferir dinheiro diretamente para as famílias. Contudo, pode ter uma manutenção dispendiosa" (HERRÁN; RODRIGUEZ, 2000, sumário executivo, tradução nossa).

O terceiro grupo inclui as políticas de aumento da qualidade da educação secundária por meio de (i) adoção progressiva de padrões mínimos de funcionamento para escolas secundárias, pois a qualificação da oferta tem um forte impacto na aprendizagem dos alunos e, nesse sentido, é sugerido o estabelecimento de padrões mínimos para os recursos humanos e físicos e a formatação de um *kit* com materiais didáticos; (ii) implementação, no cotidiano das salas de aula, das novas diretrizes curriculares que são baseadas em um currículo por competências, com ênfase nas habilidades básicas e providas de flexibilidade para adaptarem-se às condições locais. Para isso, devem ser utilizadas práticas pedagógicas contextualizadas e materiais relacionados com a idade dos estudantes que possibilitem a adaptação à realidade da escola e às necessidades locais; (iii) seleção competitiva para diretores, entendidos como sujeitos centrais que precisam ser fortalecidos, assim como o desenvolvimento de formas inovadoras de treinamento em serviço para professores; e (iv) fortalecimento da administração e da autonomia escolar, por potencializarem a identidade da escola e o envolvimento da comunidade em seu auxílio. São possibilidades para a implementação dessa política a transferência de recursos para as escolas e a preparação de projetos pedagógicos escolares para competirem por financiamento.

O último conjunto de políticas apresentadas pelo documento em análise aponta para o financiamento e a otimização de recursos com (i) investimento dos recursos economizados pelo ganho de eficiência nas séries iniciais, com aumento da qualidade das séries finais do Ensino Fundamental. Além dos recursos existentes serem aplicados com mais facilidade nessa etapa da educação básica, um aumento na qualidade do Ensino Fundamental é considerado a base para o sucesso acadêmico no Ensino Médio; e (ii) incentivar os Estados, que tinham outros compromissos, como educação superior e pensões, a aumentarem seu comprometimento financeiro com o Ensino Médio. Para viabilizar tal incremento, é sugerida a extensão do FUNDEF para o Ensino Médio e a instituição de incentivos financeiros para os estados aumentarem os gastos na educação média.

Ao relacionarmos esse "*menu*" de políticas e o contrato BR-0300, pode ser observada uma extensa área de sobreposição, na qual o que era apenas uma opção no primeiro documento passa a ser um condicionante para a obtenção de investimentos no "Escola Jovem". É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade dos Projetos de Investimentos dos estados apresentem propostas de (i) adoção de programas de correção de fluxo para as séries finais do Ensino Fundamental; (ii) implantação de novos currículos para o Ensino Médio em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais para essa etapa de ensino; (iii) implementação de plano para racionalização de recursos humanos e da infra-estrutura atual do

Estados; e (iv) definição e implantação de uma política de habilitação de profissionais para o magistério.

Outro aspecto que denota essa área de sobreposição entre os documentos citados é a definição dos componentes que podem integrar as ações previstas dos diferentes PI das unidades federadas. Apesar do contrato BR-0300 afirmar que a situação particular de cada Estado determina a composição específica de seu Projeto, a evidência de um desenho prévio acaba por inibir as iniciativas estaduais. Tendo em vista que aumentam as chances de aprovação e, por conseguinte, de obtenção dos recursos, as unidades federadas acabam por enquadrar suas propostas nos parâmetros apresentados para cada componente. Os componentes então definidos eram: desenvolvimento curricular, racionalização e expansão da rede de atenção ao Ensino Médio, valorização dos profissionais da educação, projetos juvenis, descentralização e autonomia da escola, implementação de redes alternativas de oferta, fortalecimento das Secretarias Estaduais e plano de comunicação e difusão.

Essa perspectiva se reforça quando, no item referente aos resultados do programa, é apontado que, apesar de estar aberto para o ingresso de todas as unidades federadas desde que “cumpram com as condições de elegibilidade” (BID, 2000, p.13, tradução nossa), a meta estabelecida para a primeira fase do Programa (2000 a 2002) era a de financiar o projeto de 14 estados. A totalidade das Ufs seria atingida apenas na segunda fase do Programa (2003 a 2005) ou via programas nacionais de difusão e de apoio direto a escolas.

Dois aspectos sobressaem-se ao ser analisado esse item. O primeiro, quanto à aceitação de que nem todas as Unidades Federadas farão parte do Programa, remetendo ao entendimento apresentado pelo Banco de que nem todos estados possuíam capacidade técnica, de gestão e de financiamento de suas contrapartidas e, também, que as políticas propostas em alguns PI poderiam não se enquadrar nas definições do "Escola Jovem", tornando-se inelegíveis. O segundo aspecto é o dos resultados previstos para o subprograma nacional, sob responsabilidade de execução do MEC, estarem voltados diretamente às escolas, sem a intermediação das Secretarias de Educação estaduais. Nesse caso, esperava-se atingir a totalidade das Ufs, como é o caso dos Parâmetros Curriculares Nacionais, de forma que as ações previstas nos programas nacionais acabavam por se sobrepor aos projetos pedagógicos estaduais construídos em bases diferentes às da Reforma em curso.

Outra maneira de tangenciar possíveis interferências no decurso da execução do Programa está na forma de execução prevista no convênio BR-0300, propondo a criação de Unidades Gestoras, tanto em âmbito nacional quanto regional, com a responsabilidade de garantir o cumprimento das condições e procedimentos adotados para a implantação do

"Escola Jovem". A SEMTEC/MEC utilizou para este fim a Unidade Coordenadora de Programas – UCP – responsável pela implantação do Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP – que também contava com financiamento do BID. A UCP tinha a competência de determinar as regras e normas do Programa, divulgá-las para as Ufs e atuar como agente coordenador técnico e operador do Programa. As Unidades de Gestão Estaduais - UGE - teriam a responsabilidade de preparar, tramitar e gerenciar o Programa na unidade federada em acordo com a UCP.

É importante observar que o documento determina, como condição prévia ao desembolso de recursos, a criação dessas instâncias de gestão que, devido as suas atribuições, acabam por se sobrepor à organização própria do MEC e das secretarias estaduais de educação, funcionando de forma paralela e autônoma. Como consta no documento, "a UCP dará apoio as outras dependências da SEMTEC e as Unidades Gerenciadoras Estaduais (UGE) para a implantação do PI" e a "UGE também proverá assistência técnica e apoio logístico as diferentes instâncias da Secretaria que participa da implantação do PI" (BID, 2000, p. 25).

Igualmente relacionado a essa forma de administração de projetos de financiamento que contam com unidades gestoras especiais é o problema, apontado por Marília Fonseca (1998), da falta de conhecimento da história dos financiamentos por parte de dirigentes e técnicos que participam, direta ou indiretamente, dos projetos, levando à repetição de estratégias equivocadas. Segundo a autora,

[...] ao serem terminadas as atividades de um determinado acordo, as unidades gerenciais são extintas e as informações se diluem na rotina administrativa, limitando-se ao conhecimento de reduzido número de pessoas no âmbito do Ministério ou que já se deslocaram para outros órgãos, senão para o setor privado. (FONSECA, 1998, p. 248 e 249)

Soma-se a essa preocupação com a gestão do Programa o estabelecimento de contrapartidas diferenciadas para os estados financiarem os respectivos investimentos, levando em consideração aspectos de equidade regional, procurando favorecer as Unidades Federadas com menor capacidade econômica e financeira. Para tanto, foi estabelecido um índice relativo que considera a renda fiscal per capita da UF (considerando a população na faixa etária de 15 a 17 anos) e a renda per capita nacional (envolvendo todas as UF). Com a aplicação desse índice, foram estabelecidos três faixas de contrapartida: 40% para os mais pobres, 50% para os intermediários e 60% para os de maior capacidade financeira. O Rio Grande do Sul foi enquadrado na última faixa, respondendo pela execução de um projeto de

investimento total de US\$ 29,83 milhões, sendo US\$ 11, 93 milhões recursos do BID/MEC e US\$ 17,90 milhões de contrapartida estadual.

Tanto o Rio Grande do Sul quanto São Paulo foram considerados pelo Banco como estados "cujos sistemas de educação primária estão mais maduros, enfrentam uma explosão e massificação da demanda por EM, para a qual seu maior desafio é otimizar o uso de seus atuais recursos, assegurar a qualidade e expandir sua capacidade" (BID, 2000, p. 10, tradução nossa). Essa aparente contradição, em identificar uma "explosão e massificação da demanda por EM" no Rio Grande do Sul e, ao mesmo tempo, exigir uma maior contrapartida, se sustenta na estratégia de equidade social, defendida não só pelo BID, mas pelas demais agências internacionais, de focalização de investimentos para a redução da pobreza. Nesse sentido, o Banco aponta o Programa como capaz de potencializar a equidade através: (i) da garantia de maiores recursos e menores contrapartidas para os estados mais pobres, atuando diretamente sobre os sistemas de ensino na perspectiva de um equilíbrio regional; (ii) da redução da diferença de qualidade entre as escolas públicas e as privadas, que atendem a clientelas com maior renda; (iii) da criação de formas alternativas de atendimento, condicionando os investimentos a implantação de programas de correção de fluxo no Ensino Fundamental; e (iv) do reforço às escolas que apresentassem um desempenho problemático.

Outro ponto importante do contrato BR-0300 é o que se refere à viabilidade política do Programa, na qual é afirmado que a Reforma do Ensino Médio, sua expansão e qualificação, conta com amplo apoio da sociedade e que as propostas são "em sua maioria, o resultado de uma busca de soluções consensuais entre os distintos atores participantes do setor" (BID, 2000, p. 35, tradução nossa). Ainda segundo o documento, as resistências à Reforma deram-se "em 1998, quando se dispôs a separação do ensino profissional do ensino regular do EM. Sem dúvida, com o tempo e com maior divulgação, tem ocorrido uma progressiva aceitação da reforma da educação média, por parte dos sindicatos dos professores, assim como por parte de especialistas e autoridades estaduais" (BID, 2000, p.35, tradução nossa). A continuidade desse apoio da sociedade ao Programa contaria "com uma estratégia de mercado político e social [capaz de envolver] a difusão dos princípios, objetivos e resultados da reforma e de seus investimentos" (BID, 2000, p.35, tradução nossa).

É possível observar, pela perspectiva adotada ao longo dos itens que configuram o convênio BR-0300, a prática da política de *concertación*, que estabelece cenários predeterminados para o desenvolvimento das políticas públicas, vincula possíveis entraves à incapacidade do Estado ou as pressões de grupos corporativos, como os sindicatos de

professores, e afirma consensos com a sociedade, sem esclarecer como tais consensos foram construídos, quem realmente deles participou e com qual papel.

Finalizando esta seção, é importante reiterar que o convênio entre o BID e o MEC foi estabelecido por duas instituições que, apesar de seus papéis distintos, apresentavam, ao tempo da elaboração do acordo, o mesmo diagnóstico da situação do Ensino Médio no Brasil e os mesmos pressupostos para elaborar as políticas que o compõe o "Escola Jovem". Nesse sentido, existe uma participação efetiva de técnicos, assessores e pesquisadores brasileiros na elaboração de documentos para subsidiar as decisões das agências financeiras, em especial nos investimentos na área da educação. A análise do contrato BR-0300 aponta para uma integração desses profissionais às normas, procedimentos e objetivos do BID, como consta em seu resumo executivo: "exceções à política do Banco: nenhuma" (BID, 2000, p. 5, tradução nossa).

Subseqüentemente, é abordada a implementação do PROMED no Rio Grande do Sul durante o governo de Olívio Dutra, procurando desdobrar as relações que se estabeleceram nesse processo.

4.2 O PROMED/RS E A AFIRMAÇÃO DO PÚBLICO NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DO ENSINO MÉDIO

É pelas frestas do muro que surgem novos pontos de interrogação, registra a música em epígrafe neste capítulo. Da mesma forma, analisar o processo de elaboração do Plano de Investimento do Rio Grande do Sul para buscar os recursos dentro do Programa "Escola Jovem", remete a questões que não se respondem apenas no seu próprio âmbito. É necessário contextualizá-lo no projeto político do Governo Olívio Dutra e no conjunto das políticas públicas colocadas em prática pela Secretaria de Educação do Estado no período definido para esta pesquisa - 1999/2002.

O Governo Olívio Dutra foi eleito, em 1999, pela Frente Popular, e representou uma ruptura programática com o modelo adotado pela gestão anterior de Antônio Britto²⁸ que, em estreita relação com o Governo Federal, propunha políticas de ajustes estruturais neoliberais caracterizadas pela focalização, descentralização e privatização (MORAES, 2001).

Segundo Moraes, a focalização se define na substituição de políticas universais por seletivas e, desse modo, as "políticas sociais no neoliberalismo [...] aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e 'dado', um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da

deliberação coletiva e da planificação" (MORAES, 2001, p. 66). A descentralização ocorre na execução das políticas, mas não em sua concepção, cada vez mais centralizada, em especial nos setores estratégicos. E a privatização efetua-se de duas formas: primeiro, transferindo para o setor privado a propriedade dos entes estatais e, segundo, transferindo para o setor privado a gestão dos serviços ou, "mantendo as competências na esfera pública estatal, mas submetendo estes entes estatais a controles de mercado ou que simulem mercado" (MORAES, 2001, p.67).

Contrariando o desenho de Estado proposto por essas políticas, o Governo Democrático e Popular de Olívio Dutra estava assentado, segundo o Deputado Estadual Flavio Koutzii, do Partido dos Trabalhadores, em três diretrizes básicas:

Um desenvolvimento econômico que fosse sustentável, solidário, desconcentrado, gerador de emprego e renda; a busca de um desenvolvimento social que garantisse a inclusão, com justiça social e universalização dos direitos; e uma gestão pública participativa, o que significava reconstruir o Estado fortalecendo a cidadania. (KOUTZII, 2005, p. 7)

O desdobramento dessas diretrizes apontava para uma articulação permanente entre o desenvolvimento econômico e social e a participação ativa da população na definição de investimentos, estabelecimento de prioridades e na fiscalização dos gastos públicos.

Para colocar em prática o novo modelo de gestão, foi implantado o Orçamento Participativo Estadual, com quatro princípios basilares: a participação universal do cidadão; a discussão dos recursos destinados a investimentos; a auto-regulação do processo; e a prestação de contas à população. Para sua execução, o estado foi dividido em 23 regiões e, como descreve Lucia Camini²⁹,

No processo do Orçamento Participativo, a população discutia todas as demandas do estado, uma vez que era informada sobre os recursos investidos em todas as áreas, inclusive os percentuais vinculados constitucionalmente e aqueles destinados à manutenção e desenvolvimento dos serviços prestados à sociedade. Assim, com a visão da totalidade do Orçamento do Estado, levantava demandas prioritárias nas diferentes áreas de intervenção do estado.(CAMINI, 2005, p.112)

O deslocamento da esfera decisória dos grupos de poder tradicionais, que se consolidaram ao longo da história do Estado, para o debate público envolvendo diretamente os cidadãos, que elegiam seus delegados e definiam os investimentos, causou tensões e

²⁸ Governo Antônio Britto, do PMDB, de 1995-1998.

²⁹ A escolha de dialogar com a pesquisa realizada pela autora pra obtenção do mestrado em educação, na Faculdade de Educação da UFRGS, é reforçada pelo fato de, no período em questão, a pesquisadora ocupar o cargo de Secretária Estadual de Educação.

conflitos durante todo o processo de implantação do Orçamento Participativo (OP). Esse transformou-se em um dos alvos prioritários de representantes do legislativo, vinculados a partidos conservadores, que encontravam espaço permanente na mídia para desconstruí-lo enquanto método inovador de gestão pública. Abordando a questão, Camini (2005) afirma que as principais denúncias realizadas pelos opositores do Orçamento Participativo eram a manipulação da comunidade escolar pelo governo, a insuficiência de recursos disponibilizados e que as obras não seriam executadas. Para ilustrar esse aspecto, a autora resgata as declarações do Deputado Onix Lorenzoni - PFL (1999), acusando o Governo de manipular verbas e direcionar resultado das plenárias do OP: "o Executivo se desonera de executar obras nas demais áreas com a desculpa de que não foram priorizadas pelo povo; o OP é instrumento de *marketing* partidário" (CORREIO DO POVO, 01.11.1999, citado por CAMINI, 2005, p. 114)

Entretanto, do movimento de realizar a inflexão da estruturação do Estado a partir da participação popular, sobressai a importância de construção da democracia como "instrumento de construção da política social, pois é no espaço de tomada de decisões que são estabelecidas as políticas a serem implementadas sobre as condições de vida da população" (Governo do Estado do Rio Grande do Sul - GERGS, 2001, p. 13). Transparece, assim, a tentativa de redefinir o Estado em bases diferentes das que predominavam no cenário nacional e internacional, ou seja, para o Governo Democrático e Popular "a reconstrução do Estado impõem-se como uma possibilidade civilizada de universalizarem-se direitos e eliminarem-se injustiças e desigualdades sociais" (GERGS, 2001, p. 16).

Na consecução desse intento, as políticas sociais foram elaboradas a partir de quatro pressupostos principais: (i) universalização de direitos, com a compreensão e o compromisso do Estado na garantia e provimento dos direitos sociais e de cidadania a todos os cidadãos; (ii) unicidade das políticas sociais, com a integração das ações sociais visando o atendimento integral de indivíduos ou famílias; (iii) caráter público, remetendo para o papel central do Estado na função de regular, fiscalizar, articular e promover relações sociais para eliminar injustiças e desigualdades; e (iv) controle social, capaz de garantir a participação e o controle das ações do governo pela sociedade.

Ao propor esses pressupostos para as políticas sociais, o Governo Olívio Dutra evidencia um recorte teórico e político para a elaboração e gestão de suas ações que não era interpretado da mesma forma pelos seus agentes políticos. Longe de ser um bloco monolítico, a gestão era perpassada por conflitos internos e disputas entre grupos com concepções diferentes que, muitas vezes, contribuíam para diminuir a potência das políticas implantadas.

Observando essa questão a partir das relações que se estabeleceram entre a Secretaria da Educação e demais instâncias do Governo no processo do Orçamento Participativo, Lucia Camini registra:

Na análise dos limites e contradições do processo de participação da população na apresentação de suas demandas orçamentárias para a execução de obras e qualificação dos espaços pedagógicos, evidenciou-se a dificuldade de articulação e gestão conjunta entre a Secretaria de Educação – responsável pelo planejamento, execução e prestação de contas, a Secretaria de Obras – responsável pelo projeto arquitetônico das obras escolares e fiscalização da execução e a Secretaria da Fazenda – responsável pela liberação dos recursos, tanto para a execução das obras como para qualificação dos espaços pedagógicos. Esse processo demandava muito tempo, longas discussões, sendo muitas vezes levado à Coordenação de Governo para tomada de decisões mais rápidas, em especial quando se tratava do cumprimento de metas estabelecidas, envolvendo a superação de entraves burocráticos, tais como a liberação de terrenos para construção de prédios escolares ou de recursos para aquisição de equipamentos necessários ao funcionamento normal das escolas. (CAMINI, 2005, p. 115)

Nesse cenário, e articulando os pressupostos do Governo Democrático e Popular para as políticas sociais, foi planejada e implementada a proposta educacional da Secretaria Estadual de Educação, compreendida como o "desdobramento na rede pública estadual, do projeto de radicalização da democracia, através da participação da comunidade escolar na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas para o setor" (Secretaria Estadual de Educação - SE, 2000, p. 49). No desenvolvimento da proposta, podem ser identificadas três concepções fundamentais: educação como um direito, radicalização da democracia e construção de uma proposta pedagógica nos marcos da Educação Popular.

Ao afirmar a educação como um direito, em especial das populações que tiveram "ao longo da história este direito negado, não conseguindo sequer entrar na escola, ou que dela foram excluídos" (SE, 2000, p. 20), a SE compreendia o processo educativo como ontológico, vinculado ao desenvolvimento integral das potencialidades do ser humano, bem como reconhecia ser dever do Estado garantir sua efetivação com qualidade.

A radicalização da democracia estava alicerçada na participação dos diferentes sujeitos na construção, implementação e fiscalização das políticas públicas, fazendo com que novas relações democráticas penetrassem no tecido social até suas raízes. A idéia era tornar, da forma mais consistente possível, a esfera pública gerida pela participação popular, transformada em um espaço de afloramento de contradições e na busca de encaminhamentos coletivos.

A construção de uma proposta pedagógica nos marcos da educação popular deveria envolver a SE, as Coordenadorias Regionais e o conjunto das escolas da rede pública estadual na perspectiva de estabelecer um "processo de formação e desenvolvimento da pessoa que interage individualmente e coletivamente, desvelando dialeticamente a realidade, transformando-a, construindo novas experiências que, sistematizadas através da ação-reflexão-ação, produzam novos conhecimentos" (SE, 2000, p. 50). Essa aposta no processo enquanto método de trabalho exigia coragem e rigorosidade, pois era permeável ao contraditório, à disputa de visões, à emergência do que estava obscurecido e, por isso mesmo, demandava um tempo maior. Isso porque o tempo necessário para o desenvolvimento de processos formativos não combina com a usual pressão sobre os gestores públicos por resultados rápidos, e, na época, se contrapunha à visão "hegemônica, de submissão aos valores do mercado, cuja preocupação única é formar consumidores e clientes, tornar a educação uma mercadoria submetida à lógica empresarial, naturalizando o individualismo, o conformismo, a competição, a indiferença e, conseqüentemente, a exclusão" (SE, 2000, p. 50).

No percurso de afirmação dessas concepções e visando transpô-las para suas políticas públicas educacionais, a gestão em análise colocou em prática o processo da Constituinte Escolar, que envolveu uma parcela significativa da comunidade escolar gaúcha na definição dos princípios e diretrizes para a educação pública estadual. A Constituinte Escolar foi desenvolvida em cinco momentos: (1) sensibilização inicial; (2) estudo da realidade regional contextualizada; (3) aprofundamento das temáticas levantadas no 2º momento; (4) definição de princípios e diretrizes da Escola Democrática e Popular; e (5) reconstrução dos projetos político-pedagógicos das diferentes instancias da SE.

Em sua totalidade, o processo pode ser dividido em duas fases, sendo que a primeira abrangia até o 4º momento (definição de princípios e diretrizes), com duração de quase dois anos; envolveu mais de 60 mil pessoas apenas nas Pré-Conferências Microrregionais e Regionais³⁰ e culminou na I Conferência Estadual de Educação, com a participação de 3500 delegados e delegadas das várias regiões do estado que representavam os diversos segmentos da comunidade escolar e da sociedade. A segunda fase, que compreendeu o 5º momento, remetia ao desdobramento dos princípios e diretrizes em políticas para os diversos níveis e

³⁰ As Pré-Conferências discutiam um texto-base elaborado a partir da sistematização do aprofundamento das temáticas realizado no 3º momento, preparando para a I Conferência Estadual de Educação, na qual seriam definidos os princípios e diretrizes para a educação pública estadual. Foram realizadas 191 Pré-Conferências Microrregionais, no período de 10 a 26 de julho de 2000, com a participação de mais de 60 mil pessoas, e 31

modalidades da educação e nos projetos político-pedagógicos, regimentos e planos de estudo das escolas, Coordenadorias de Educação e SE, efetivando-se com diferentes ritmos nos demais anos da gestão.

Estabelecendo uma comparação de convergência com o Orçamento Participativo, enquanto processo de participação popular na definição de políticas e fortalecimento do controle social sobre o estado, Lucia Camini avalia que a Constituinte Escolar "passou a ser um processo concreto da Secretaria de Educação, para que educadores, pais, estudantes, funcionários, movimentos sociais populares, Instituições de Ensino Superior e Instituições do Poder Público ocupassem o seu lugar nas definições dos rumos da educação e da escola pública" (CAMINI, 2005, p. 117).

É importante destacar que a implantação da Constituinte Escolar não ocorreu de forma tranqüila nem se tratou de um processo desencadeado linearmente. No seu decurso, muitas vezes, ocorreram conflitos envolvendo, entre outros, o Sindicato de Professores do Estado - CPERS/Sindicato, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado e setores da imprensa³¹.

Os princípios e diretrizes definidos na Constituinte Escolar foram a base da política pública para o Ensino Médio construída pela SE, que o qualificava como "um nível de ensino com substantiva demanda popular, exigindo a garantia de acesso e a necessária ressignificação de seus fins e objetivos" (SE, 2002, p. 33). Dentre as principais ações implementadas, destacam-se o processo de Democratização do Acesso, o Projeto Alternativo de Oferta de Ensino Médio, a reconstrução curricular das Escolas de Nível Médio - modalidade Normal - e a efetivação do Projeto de Investimento com o Ministério da Educação - MEC - e o BID³².

O objetivo central do processo de Democratização do Acesso ao Ensino Médio foi propiciar ofertas qualitativamente diferenciadas para as diversas demandas das comunidades. Esse processo teve reflexos no aumento do número da matrícula inicial nessa etapa de ensino, que registrou a abertura de 112.729 novas vagas no período de 1999 a 2002, representando um aumento aproximado de 32,4%³³. A expansão da rede escolar acompanhou o crescimento da matrícula sendo, no mesmo período, autorizadas a funcionar 201 novas escolas,

Pré-Conferências Regionais, durante o mês de agosto de 2000, envolvendo 9 mil pessoas eleitas na etapa anterior.

³¹ Para aprofundamento sobre esse intrincado painel e suas contradições, que escapam do escopo desta pesquisa, sugerimos a leitura da dissertação de mestrado de Lucia Camini (UFRGS/2005), em especial o capítulo 3.

³² O Projeto de Investimento do RS será detalhado no item 4.2.1.

³³ Segundo dados do INEP/MEC – Censo Escolar – 1997.

significando um acréscimo de 32,47%³⁴. Mais do que esse avanço quantitativo, a preocupação central era desenvolver uma política voltada para a inclusão dos setores populares com a autorização de funcionamento de escolas no campo, nas periferias urbanas, em áreas indígenas e para o atendimento da comunidade surda³⁵.

O Projeto Alternativo de Oferta de Ensino Médio tinha como objetivos principais garantir o acesso a populações de comunidades isoladas geograficamente e implantar uma proposta político-pedagógica para o Ensino Médio que articulasse a construção social do conhecimento com o projeto de desenvolvimento local. Aprovado pelo parecer CEED/RS n.º 640/01, o Projeto foi efetivado em 39 comunidades e atendeu em torno de 2.500 estudantes.

Como a Secretaria de Educação era a mantenedora de 103 Escolas Normais, foi proposto um movimento de reconstrução curricular, visando ressignificar a identidade e o fazer das Escolas de Formação de Professores - nível médio. Frente aos desafios contemporâneos de formar educadores para um projeto de sociedade baseado na solidariedade, igualdade e justiça, igualmente foi assessorada a travessia dessas escolas para o contexto criado pelas normatizações pós LDBEN³⁶.

Os pontos apresentados nessa contextualização do Governo Olívio Dutra e da proposta educacional desenvolvida pela SE possibilitam uma melhor avaliação do processo de implementação do PROMED no Rio Grande do Sul, e identificam contradições entre o Programa nacional e os pressupostos que embasavam as políticas educacionais do Governo Federal no período focalizado nesta pesquisa. Essas contradições, inicialmente localizadas no campo das idéias, atravessavam as relações institucionais e chegavam ao cotidiano da SE e da SEMTEC/MEC, refletindo no posicionamento individual, inflexível ou mais brando, dos técnicos que ocupavam os diferentes cargos, e são fundamentais para que se compreendam os pequenos avanços, o diálogo truncado nas reuniões de trabalho e a lentidão nos encaminhamentos³⁷.

³⁴ Idem, *ibidem*.

³⁵ Devido a organização da comunidade surda foi autorizado o funcionamento de uma escola de Ensino Médio específica para esta população.

³⁶ É importante mencionar que o processo de afirmação das Escolas Normais ocorreu na contramão do que estava acontecendo nacionalmente, quando a maioria dos estados havia desmantelado suas escolas, quer por falta de financiamento, por não serem exclusivamente Ensino Médio nem caracterizadas como Educação Profissional e não se enquadrarem nos financiamentos do MEC, quer pela disputa de espaço com os então iniciais Institutos de Educação Superior.

³⁷ Como exemplos dessa situação, podem ser citadas as visitas de assessoria técnica do MEC ao estado para a elaboração do PROMED/RS, nas quais eram discutidos cada um dos termos utilizados pelo projeto (não eram aceitos pela SE termos como consultor ou reciclagem de professores, enquanto o MEC questionava o que era educação popular). Da mesma forma, os documentos que eram enviados para Brasília, em alguns casos, desapareciam na burocracia do MEC, tendo que ser enviados mais de uma vez, atrasando os procedimentos.

4.2.1 Marchas e Contramarchas: o Processo de Elaboração do Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul

Nesta seção, ganha destaque o processo de elaboração do Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul para obter recursos junto ao PROMED/Nacional, dentro do convênio BR-0300, firmado entre o BID e o MEC. A abordagem será realizada de forma cronológica e visa evidenciar as contradições, bem como as alterações efetivadas ao longo do caminho.

O processo teve início no primeiro semestre de 1999, quando da elaboração da primeira versão do PI/RS, nomeada Plano de Expansão do Ensino Médio - PEM/RS. O MEC estava finalizando as negociações com o BID e não possuía critérios claros para a aprovação dos projetos estaduais nem estabelecia limites financeiros para eles. Aproveitando as lacunas existentes, a equipe que elaborou o PEM/RS³⁸ apresentou um plano amplo, que englobava todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive o Ensino Médio. Pode ser observada, no PEM/RS, a tentativa de buscar recursos para o processo da Constituinte Escolar e a afirmação da necessidade de financiar a escola básica, contrapondo-se a políticas restritas e focalizadas. O PEM/RS previu o investimento de US\$ 110.502.415,00 (cento e dez milhões, quinhentos e dois mil e quatrocentos e quinze dólares), sendo 60% para o BID e 40% de contrapartida do estado (percentuais máximos previstos pelo Programa).

Em novembro de 1999, foi apresentada a Nota Técnica do MEC - NT 07/99³⁹ sobre o PEM/RS, analisando sua viabilidade dentro do Programa. É importante salientar que nesse momento já estavam acordados entre o MEC e o BID os critérios de elegibilidade e limites do Programa - agora denominado de "Escola Jovem" - e, a partir desses novos parâmetros é que foi realizada a avaliação. Dessa maneira, o PEM/RS foi considerado fragmentado, sem objetivos definidos e sem clareza quanto às ações referentes ao Ensino Médio, foco do Programa. Junto à Nota Técnica, foi entregue o Manual de Procedimentos - Plano de Investimentos - no qual deveria ser baseada a reelaboração do PEM/RS. A nova proposta de financiamento para o Rio Grande do Sul estava fixada em US\$ 29.812.500,00 (vinte e nove milhões, oitocentos e doze mil e quinhentos dólares), sendo 60% contrapartida do estado e 40% do BID. Os responsáveis pela elaboração do PEM/RS entenderam a Nota Técnica como desrespeitosa e que procurava enquadrar as políticas do Estado às determinações do MEC, ferindo a autonomia relativa do ente federado, o que se constituiu em motivo de sérios embates entre a SE e o MEC.

³⁸ Os dados referentes ao PEM/RS foram obtidos de registros do pesquisador quando ocupava o cargo de Coordenador Estadual do Ensino Médio.

Em março de 2000, a SE determinou que a Divisão do Ensino Médio⁴⁰ coordenasse a elaboração do Plano de Investimentos PI/RS, dentro dos procedimentos previstos no manual, mas reafirmando os princípios e ações apontados pelo PEM/RS, ou seja, num primeiro momento, deveria desconsiderar a Nota Técnica. Foi então constituída uma equipe formada pelos integrantes da Divisão do Ensino Médio e duas técnicas do Departamento de Planejamento, que respondiam pela parte orçamentária e financeira. Os encaminhamentos para o trabalho dessa equipe foram alterados em maio do mesmo ano, quando da primeira reunião de trabalho com a missão técnica do MEC para a elaboração do PI/RS. Essa missão era composta por dois integrantes, uma pedagoga e um economista, e tinha por objetivo avaliar os procedimentos da SE para a realização do Projeto de Investimento, reafirmar sua exclusividade de financiamento para o Ensino Médio e os critérios que seriam utilizados para aprovação. Após três dias de intensa discussão entre as equipes técnicas do MEC e da SE, foi realizada uma reunião envolvendo a coordenação política da SE, que decidiu por apresentar uma nova proposta dentro dos parâmetros técnicos do Projeto.

A partir desse momento, foi realizado um novo diagnóstico, identificadas as maiores fragilidades e elaborado um planejamento estratégico dentro dos limites de investimentos⁴¹ e pré-requisitos que condicionavam o financiamento às Unidades Federadas pelo Projeto Escolas Jovem. Em consonância com o contrato BR-0300, eram condições de elegibilidade do PI, segundo o Roteiro para Apresentação do Projeto de Investimento:

- apresentar práticas ou um plano de reordenamento do uso da rede estadual que contemple a identidade da escola de Ensino Médio como uma escola de e para jovens e jovens adultos;
- apresentar práticas ou um plano de ações de correção de fluxos no Ensino Fundamental (especialmente de 5ª a 8ª séries);
- demonstrar a evidência de sustentabilidade financeira para gastos recorrentes e incrementais;
- dispor de esquema institucional viável, ou seja, de uma Unidade Gerenciadora Estadual (UGE). (SEMTEC/MEC, 1999, p. 7)

O primeiro e o último desses pré-requisitos entravam em contradição com os pressupostos das políticas e práticas educacionais do Governo Democrático e Popular expressas, entre outros documentos, nos princípios e diretrizes da Constituinte Escolar. O

³⁹ Os dados referentes à Nota Técnica 07/99, da SEMTEC/MEC foram obtidos de registros do pesquisador quando ocupava o cargo de Coordenador Estadual do Ensino Médio.

⁴⁰ A Divisão do Ensino Médio está vinculada ao Departamento Pedagógico e, dentro do desenho institucional da SE, é a instância responsável pela elaboração das políticas educacionais para essa etapa da educação básica.

⁴¹ Havia uma limitação de investimento nas diferentes categorias: 46,4% em obras, 11,6% em equipamentos, 8,0% em assessoria, 8,0% em serviços, 14% em material de ensino aprendizagem e 12% em formação. Esses

primeiro, ao exigir a formatação de escolas exclusivas para o Ensino Médio ou, no máximo, incorporando as séries finais do Ensino Fundamental, rompia com a organização da rede gaúcha, na época, composta por 84,65%⁴² por escolas que ofereciam o Ensino Fundamental e Médio conjuntamente. O alto percentual de escolas gaúchas com esse perfil, de oferecer educação básica, remetia para a existência de um ordenamento na rede originado, entre outros fatores, por uma cultura regional de matricular os filhos em estabelecimentos de ensino que permitam uma trajetória completa (fundamental e médio), o que difere do proposto pelo Programa. Após discussões com a equipe técnica da SEMTEC/MEC, foi possível chegar a um entendimento ampliado da questão de reordenamento da rede que, conforme relato desses técnicos, influenciou na análise de projetos de outras Unidades Federadas. Passou, então, a ser necessária a comprovação da existência de um padrão de oferta dessa etapa de ensino na Unidade Federada, ficando as determinações idealizadas pelo "Escola Jovem" para os estados que não apresentassem um padrão de oferta definido.

O último pré-requisito exigia o estabelecimento de uma Unidade Gestora Estadual (UGE) específica para administrar o Projeto, criando, assim, uma instância de gestão independente, o que colidia com a perspectiva de articulação entre as ações educacionais que estavam sendo implantadas pela SE. A exigência estava inscrita na afirmação, presente no discurso neoliberal, de que o Estado é um gestor ineficiente, sendo necessária, para melhorar sua eficiência, a incorporação de elementos da iniciativa privada que garantissem uma execução dinâmica. Se, por um lado, a constituição de uma UGE formada por técnicos exclusivos agilizaria os processos, por outro, provocaria uma fragmentação das políticas, transformando a SE em uma agência de projetos e não uma promotora de políticas públicas integradas. Desse modo, a SE optou por não criar uma UGE específica para a coordenação do Projeto de Investimento, remetendo a execução para a sua organização interna, Departamentos e interfaces com outras instâncias do Governo, sob a coordenação do Departamento Pedagógico.

Em Outubro de 2000, a nova versão do PI/RS foi entregue em Brasília, prevendo o investimento de US\$ 29.812.500,00 (vinte e nove milhões, oitocentos e doze mil e quinhentos dólares) em três anos - 2000 a 2002. No documento "Projeto de Investimento - Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio - MEC/BID" podem ser identificados os elementos que articulavam o PI/RS: (i) a reafirmação do processo Constituinte Escolar, não só utilizando

percentuais eram obrigatórios, sendo permitido apenas a diminuição na categoria obras, desde que vinculada a um aumento em questões pedagógicas.

⁴² Dados do INEP e cadastros da SE de 1998.

os Princípios e Diretrizes, mas, principalmente, enquanto método de construção de políticas públicas; (ii) o fortalecimento das Coordenadorias Regionais de Educação como agente ativo na definição e implementação das políticas educacionais; (iii) a potencialização da participação da comunidade escolar na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas; (iv) a universalização do acesso com qualidade; e (v) a reconstrução dos Projetos Político-Pedagógicos, Regimentos e Planos de Estudos das escolas que oferecem Ensino Médio.

Formatado segundo as determinações do Roteiro para Apresentação do Projeto de Investimento-SEMTEC/MEC, o diagnóstico realizado apresenta uma visão ampla da situação do Ensino Médio no Rio Grande do Sul utilizando, principalmente, dados do período de 1990 a 1998, abordando os seguintes itens: o contexto (então) atual da SE, cobertura, eficiência interna, organização e funcionamento da rede escolar, recursos humanos, demanda, rede física, padrões de atendimento, situação de aprendizagem, currículo, recursos pedagógicos, financiamento e ações em andamento.

O diagnóstico inicia com a exposição de algumas dificuldades da Divisão do Ensino Médio na formação permanente dos técnicos que encaminhavam as questões dessa etapa de ensino e no estabelecimento de uma rede de comunicação entre as Coordenadorias Regionais de Educação⁴³ - CRE - e SE, contribuindo para a fragmentação das ações propostas.

Essas dificuldades tomam proporção quando analisados os desafios que envolviam o Ensino Médio, em suas variadas dimensões, no período de abrangência do documento e que, em muitos casos, permanecem válidos para os dias atuais. Um desses desafios estava localizado na universalização do acesso para uma demanda que crescia, de 1993 a 1998, com uma taxa de 9,5%⁴⁴ ao ano, atingindo, em 1998, 385.343 estudantes matriculados. Esses números referiam-se apenas à rede pública estadual, responsável, em 1999, por 78,56% do total de matrículas do estado. Esse crescimento constante do ingresso no Ensino Médio projetava para o ano de 1998 uma taxa de escolaridade líquida⁴⁵ de 46%⁴⁶ no estado, acima da média nacional de 30,8%⁴⁷.

⁴³ Na época do diagnóstico, as Coordenadorias eram denominadas de Delegacias de Educação. A mudança da denominação foi fruto das discussões da Constituinte Escolar e espelha o papel central que essas instâncias passaram a ter na elaboração e implementação das políticas educacionais nas diversas regiões do Estado.

⁴⁴ A grande maioria dos dados utilizados no diagnóstico tem como fonte a Divisão de Informática do Departamento de Planejamento da SE; para facilitar a leitura, só indicaremos as fontes de dados alternativas.

⁴⁵ A Taxa de Escolaridade Líquida identifica a parcela da população em determinada faixa etária que está efetivamente matriculada no nível de ensino correspondente. No caso do Ensino Médio, a faixa etária ideal é dos 15 aos 17 anos.

⁴⁶ INEP/MEC - Censo Escolar 1997

⁴⁷ Idem, ibidem.

Outro dado que contribuiu para a avaliação da demanda para o Ensino Médio, o presente no documento, foi a retração no crescimento do número de concluintes do Ensino Fundamental, que passou de 10,7% do total de alunos matriculados em todas as séries, em 1996, para 3,88%, em 1999, considerando todas as redes. A diminuição indica "a aproximação de um ponto de estabilidade entre a população da faixa etária correspondente (7 a 14 anos) e a oferta de vagas nesse nível de ensino" (SE, 2000, p. 23). Em contrapartida, é identificado um aumento elevado nos concluintes de Ensino Fundamental na Educação de Jovens e Adultos - EJA, que passou de uma taxa negativa de -1,72%, em 1998, para 42,29%, em 1999, considerando as matrículas de todas as séries e em todas as redes. Em números absolutos, esses dados indicavam, considerando apenas os estudantes da EJA, uma demanda potencial de 15.529 novas matrículas para o Ensino Médio, em 1999.

Visando uma definição mais precisa da demanda futura, técnicos da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul desenvolveram um estudo que tomava por base as projeções para o horizonte 2002-2007, realizadas por Rubem Klein, anexadas à Nota Técnica - NT 07/99, e os registros históricos da SE. O estudo apontava um incremento acumulado de 82.265 matrículas na rede estadual até 2002, e destacava, como importantes indicativos para planejamentos futuros, o baixo percentual de matrículas ocupadas por concluintes do Ensino Médio na rede estadual, que em 1998 era de apenas 17,95% dos matriculados em todas as séries desta etapa de ensino, e o percentual elevado de estudantes cursando o Ensino Médio com defasagem idade-série superior a dois anos, que chegava, em 1998, a 33,6%.

Dentro do escopo do Roteiro para Apresentação do PI, a questão da eficiência interna refere-se às taxas de aprovação, reprovação e abandono tanto do Ensino Médio quanto do Fundamental. Tomando como referência o ano de 1997, o diagnóstico apresenta para o Ensino Fundamental, considerando a média de todas as séries, taxa de aprovação de 77,3%, taxa de repetência de 16,8% e taxa de abandono de 6,1%; para o Ensino Médio essas taxas são, respectivamente, 73,3%, 15% e 11,7%⁴⁸. Torna-se relevante destacar que a perspectiva de aferir a eficiência de um sistema de ensino a partir de dados quantitativos foi questionada pela equipe de elaboração do PI, ao afirmar que os indicadores devem ser analisados

[...] não como uma resposta ou um produto, mas como reflexo de um processo educacional historicamente constituído. Se é importante diminuirmos as taxas de repetência e abandono (evasão), não é apenas este movimento que garante a aprendizagem de qualidade para todos. É necessário um conjunto de ações e políticas públicas que, partindo de discussões que envolvam todos os segmentos participantes do processo

⁴⁸ Fonte: INEP/MEC – Censo Escolar 1997

educacional, busquem alternativas coletivas para a superação destes indicadores. Entre as alternativas fundamentais está a formação permanente dos educadores e educadoras, a qualificação dos espaços pedagógicos, a definição de um currículo que, ao mesmo tempo, seja composto por conteúdos significativos para as pessoas que vão desenvolvê-lo e respeite os diferentes tempos de aprendizagem. (SE, 2000, p. 16 e 17)

Como apresentado anteriormente, a existência de um padrão de oferta para o Ensino Médio era um dos condicionantes da elegibilidade do PI e, em várias passagens do diagnóstico, percebe-se a tentativa de demonstrar a existência de um padrão, porém diferente do proposto pelo "Escola Jovem". Nesse sentido, é significativa a relação estabelecida no documento entre a afirmação de uma escola de Educação Básica, considerada o padrão da rede estadual, e o projeto de desenvolvimento do Governo Democrático e Popular, pois "esta forma de organização escolar vai ao encontro da perspectiva de desenvolvimento defendida pelo Governo Democrático e Popular, valorizador das formas locais de organização econômica e de desenvolvimento, visando evitar a concentração de investimentos em apenas poucas regiões do Estado" (SE, 2000, p. 18). Para referendar essa análise, o diagnóstico apresenta que, das 619 escolas estaduais que ofereciam Ensino Médio em 1998, 524 ofereciam também o Ensino Fundamental completo, sendo que essa tipologia – a oferta de Educação Básica – representava 84,65%⁴⁹ dos estabelecimentos de ensino.

Outros elementos da rede física das escolas estaduais que atendiam o Ensino Médio foram considerados para a definição deste padrão de oferta, como os espaços pedagógicos, destacando-se a existência de bibliotecas em 97,89% dos estabelecimentos, Laboratórios de Ciências em 82,39% e espaços para esporte em 76,74%. A maior carência identificada era a de Laboratórios de Informática, encontrados em apenas 19,7% das escolas. A ação do Conselho Estadual de Educação que, a partir de 1981, passou a elaborar pareceres e normas para a expansão da rede e autorização de funcionamento de escolas para oferta do Ensino Médio, foi identificado como outro elemento a garantir a constituição de um padrão de oferta no estado.

A situação dos recursos humanos que atuavam no Ensino Médio era caracterizada por 41,2% de docentes exclusivamente nessa etapa de ensino, enquanto 35,35% lecionavam também nas séries finais do Ensino Fundamental. Desses, 72,83% possuíam licenciatura plena, habilitação mínima exigida legalmente para atuar no Ensino Médio. Quanto aos técnicos que exerciam atividades nas áreas pedagógicas e administrativas na SE, em 1998,

⁴⁹ Fonte: INEP/Censo Escolar e outros cadastros existentes na SE.

88,55% tinham formação superior ou mais, ao passo que nos órgãos descentralizados - CREs – o mesmo índice atingia 82,81%.

Ao abordar a questão da avaliação do desempenho do Sistema Estadual de Ensino, o diagnóstico aponta para uma crítica aos programas de avaliação externos, como o SAEB e o ENEM. Os programas eram considerados pela SE como mecanismos que estabeleciam uma competição entre as escolas, acabando por controlar o trabalho pedagógico, organizando seus currículos com o principal intento de conseguirem um bom desempenho nas provas, além de, ao uniformizarem os currículos em todo o país, contribuírem para a formação de identidades sociais predeterminadas. Como alternativa, procurando trabalhar com dados qualitativos e de forma processual, foi proposto

A organização de um processo de avaliação institucional do Sistema Estadual de Ensino que possibilite a participação ativa dos sujeitos envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas em educação - professores, funcionários, pais e estudantes, nas diferentes instâncias do sistema - SE, DEs e Escolas.

Faz-se indispensável esclarecer que, na perspectiva colocada no programa de governo da Frente Popular, o papel da escola está articulado a uma perspectiva de desenvolvimento não excludente, a políticas de democratização da gestão, do acesso, e do conhecimento. E é este o parâmetro que deve servir de base à proposta de avaliação institucional. (SE, 2000, p. 32)

Também era considerado um momento importante no processo de avaliação institucional o retorno dos Princípios e Diretrizes da Educação Pública Estadual, definidos na Constituinte Escolar, para a reconstrução coletiva dos Projetos Político-pedagógicos, Regimentos e Planos de Estudo de cada estabelecimento de ensino. Dessa forma, é apontado no documento a pretensão de "como já ocorreu na primeira etapa do processo da Constituinte Escolar, que este seja também um instrumento de avaliação em processo para que possamos, a medida em que se desenvolve o trabalho, corrigir eventuais distorções ou falhas de encaminhamento" (SE, 2000, p. 33).

Finalizando a análise do diagnóstico que integra o PI/RS, são apresentados alguns dados referentes ao financiamento do Ensino Médio e à capacidade do estado arcar com os investimentos da contrapartida.

A Constituição Estadual, em seu artigo 202, define a aplicação de 35% de suas receitas na educação, avançando no que determina a Constituição Federal, que fixa 25% como

percentual mínimo de investimento (Art. 212). Porém, somente nos anos de 1998 e 1999 esse percentual foi atingindo, em 35,6% e 35,04%⁵⁰, respectivamente.

As receitas provenientes de convênios com a União são outra fonte de recursos, sendo que, predominantemente, para atendimento ao Ensino Fundamental. Somente a partir de 1998, com a assinatura do PROEP, os recursos federais começaram a beneficiar o Ensino Médio. Os dados evidenciados na tabela 3 demonstram que, no período de 1998 a 1999, juntamente com esse incremento de recursos de financiamentos federais para o Ensino Médio, ocorreu uma diminuição significativa de ingresso para o Fundamental. Mais do que um redirecionamento das verbas para atender novas prioridades, pode-se perceber a diminuição de 50,01% do montante de recursos repassados pela União para o Rio Grande do Sul. Fato que pode ser melhor explicado ao se retomar a política federal de diminuição de investimento nas áreas sociais implementada na época.

TABELA 3
Receitas provenientes de convênios com a União - 1998/1999 - RS

Ano	Ensino Fundamental em R\$	Ensino Médio em R\$
1998	4.950.313,00	101.000,00
1999	665.530,00	1.860.700,00

Fonte: DEPLAN/RS

Observando as despesas em educação realizadas por programas e subprogramas, o programa orçamentário referente ao Ensino Médio, no período de 1995 a 1998, correspondia em média a 7,52%⁵¹ dos recursos da educação. Como detalha o texto do diagnóstico,

[...] focalizando o Ensino Médio [...] conseguimos visualizar o crescimento nas despesas que são efetuadas cada ano, conforme as exigências no atendimento da demanda sempre crescente nesse nível de ensino. Apenas em 1998 é que o percentual de recursos aplicados atinge o índice mais baixo do período - 7% - mas, mesmo assim, em valores absolutos apresenta um crescimento de 6,44% em relação ao ano anterior. Pela previsão orçamentária para o ano de 2000, o Ensino Médio vai exigir 8,6% do total de recursos da Educação. (SE, 2000, p. 40)

A partir desse diagnóstico, que identificou os principais problemas enfrentados pela SE para implementar suas políticas para o Ensino Médio, foi elaborado um projeto, composto por ações e atividades organizadas em componentes, que tinha como objetivo geral "garantir a democratização do acesso a uma educação de qualidade social, que propicie o

⁵⁰ Fonte: Balanço Geral do Estado - 1998 e 1999.

⁵¹ Fonte: Balanço Geral do Estado - 1995 a 1998.

desenvolvimento de aprendizagens significativas para os estudantes do Ensino Médio" (SE, 2000, p. 42). Foram estabelecidos, também, cinco objetivos específicos:

- qualificar os trabalhadores e trabalhadoras em educação da Secretaria e Delegacias de Educação que atuam nas equipes do Ensino Médio para a construção e implementação das políticas pedagógicas para esta modalidade de ensino;
- propiciar espaços de formação continuada para as trabalhadoras e trabalhadores em educação que atuam no Ensino Médio, objetivando o desenvolvimento das ações previstas nos projetos político-pedagógicos das escolas;
- fortalecer os Conselhos Escolares na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas de Ensino Médio, ampliando sua participação na construção dos projetos político-pedagógicos;
- ampliar os espaços físicos das escolas de Ensino Médio, para absorver a demanda pelo Ensino Médio;
- fortalecer a participação dos Grêmios Estudantis na gestão da escola;
- habilitar os trabalhadores e trabalhadoras em educação que estejam em defasagem ao nível específico para docência no Ensino Médio. (SE, 2000, p. 42-43)

Para atingir esses objetivos, o PI/RS foi organizado em seis componentes, cada um abrangendo determinado conjunto específico de ações, a seguir explicitadas:

- Fortalecimento Institucional: reestruturação e capacitação das equipes de Ensino Médio da SE e CREs, bem como avaliação e qualificação de procedimentos administrativos, visando à universalização gradativa do Ensino Médio. Objetivos: (i) reestruturar as equipes pedagógicas da Secretaria de Educação e Delegacias de Educação, com vistas à implementação da proposta político-pedagógica do Ensino Médio; (ii) implantar uma rede de comunicação entre a Secretaria de Educação e Delegacias de Educação; (iii) qualificar o banco de dados existentes; e (iv) ampliar o processo informatizado de matrículas.

- Ampliação e Qualificação da Rede: garantia de espaço físico para o acesso da demanda projetada para o Ensino Médio durante o período de execução do PI; construção, instalação ou qualificação de bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática, considerados espaços pedagógicos importantes para a oferta de educação de qualidade nas escolas que ofereciam Ensino Médio. Objetivos: (i) ampliar as escolas existentes para atender a demanda, em especial nos bairros populares e municípios que não possuísem escolas esta oferta na rede estadual instalada; (ii) recuperar e adequar funcionalmente prédios escolares para atender estudantes com necessidades educativas especiais; (iii) qualificar os recursos e espaços pedagógicos existentes nas escolas estaduais que oferecem Ensino Médio; e (iv) elaborar uma proposta arquitetônica que corresponda à concepção de escola de Educação Básica e aos Princípios e Diretriz definidos pela Constituinte Escolar.

- Reconstrução Curricular: transposição dos Princípios e Diretrizes para a Educação Pública Estadual para os projetos político-pedagógicos, regimentos e planos de estudo das escolas de Ensino Médio. Objetivos: (i) articular Princípios e Diretrizes definidos pela Constituinte Escolar e a legislação educacional vigente com os projetos político-pedagógicos, regimentos e planos de estudo na perspectiva da interdisciplinaridade e contextualização do currículo; (ii) discutir a introdução de aspectos da cultura juvenil nos currículos das escolas, (iii) repensar o currículo do Ensino Médio Noturno, contemplando o contexto dos alunos e alunas trabalhadores, (iv) construir proposta para o desenvolvimento de informática educativa; e (v) redefinir o papel dos Núcleos de Tecnologia Estaduais na formação continuada dos educadores do Ensino Médio.

- Formação Inicial das Trabalhadoras e dos Trabalhadores em Educação: ações de formação inicial - habilitação - para docência no Ensino Médio. Objetivo: implementar mecanismos para habilitar os trabalhadores em educação que não possuíam a titulação mínima requerida - licenciatura plena - para atuar no Ensino Médio, em especial os que tinham licenciatura curta ou bacharelado.

- Gestão Democrática das Escolas: participação da comunidade escolar na construção dos projetos político-pedagógicos e na gestão das escolas que oferecem o Ensino Médio. Objetivos: (i) implementar mecanismos de formação continuada dos segmentos da comunidade escolar visando a construção dos projetos político-pedagógicos em consonância com Princípios e Diretrizes para a Educação Pública Estadual e legislação vigente; (ii) qualificar a participação dos diversos segmentos que compõem o Conselho Escolar no cotidiano das escolas; (iii) fortalecer os Grêmios Estudantis a partir da valorização da participação dos alunos na gestão da escola; e (iv) promover campanhas de valorização dos Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis.

- Democratização do Acesso: desenvolvimento de propostas alternativas de atendimento, especialmente para comunidades isoladas, pequenos municípios do Rio Grande do Sul e portadores de necessidades educativas especiais. Integra esse componente uma avaliação da modalidade de atendimento Matrícula por Disciplina (MPD) no Ensino Médio. Objetivos: (i) construir propostas alternativas de atendimento para oferta de Ensino Médio em comunidades isoladas e pequenos municípios; (ii) mapear a demanda para o Ensino Médio constituída pelos portadores de necessidades educativas especiais visando subsidiar as políticas de atendimento e de formação continuada dos professores; e (iii) avaliar a modalidade de Atendimento Matrícula por Disciplina ofertada em algumas escolas de Ensino

Médio para verificar o impacto na aprendizagem dos alunos e nos indicadores educacionais como aprovação, repetência e evasão.

Os recursos vinculados para cada componente - Tabela 4 - indicam que a ampliação e qualificação da rede, englobando a ampliação e construção de escolas, a qualificação dos espaços pedagógicos, com aquisição de equipamentos para laboratórios de ciência e informática e acervo para bibliotecas, concentrou 79,41% dos investimentos totais previstos e 98,99% da contrapartida estadual. A concentração da contrapartida nesse componente ocorreu devido à inserção das demandas contempladas no Orçamento Participativo Estadual, como a construção de cinco escolas (nas cidades de Alvorada, Viamão, Eldorado do Sul, Uruguaiana e Novo Hamburgo), a construção de salas de aula, laboratórios, bibliotecas e aquisição de equipamentos e mobiliário. Esse procedimento, além de garantir a contrapartida, por esses recursos já estarem incluídos no orçamento do Estado, colocava o OP como instrumento central da gestão democrática e participativa dos recursos públicos.

TABELA 4
Estimativa de custo do PI por componente e fonte de recurso

Componentes	Fonte de recursos (R\$ 1,00)	
	MEC/BID	Contrapartida Estadual
Fortalecimento Institucional	625.563,50	305.340,00
Ampliação e qualificação da rede	10.580.500,00	31.393.967,75
Formação inicial dos trabalhadores e trabalhadoras em educação	6.784.550,00	-
Reconstrução curricular	2.134.640,00	-
Gestão democrática das escolas	620.030,00	.
Democratização do acesso	396.549,00	13.441,00
Total	21.141.823,50	31.712.748,75

Fonte: PI/RS

A tendência de concentrar os gastos na rede física e equipamentos é reforçada ao ser analisada a distribuição de recursos por categorias de gastos - Tabela 5 -, podendo-se observar a concentração de 70,6% dos gastos nas categorias infra-estrutura física, equipamentos e mobiliários. No outro extremo, o gasto com Consultoria é o menor, apenas 0,3% do investimento total, refletindo a metodologia utilizada pela SE na elaboração das políticas públicas, com a participação direta dos segmentos da comunidade escolar na análise das práticas pedagógicas e de gestão das escolas, e não, como ocorreu no caso dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PERONI, 2003), contratando técnicos e especialistas para elaborar as propostas de forma centralizada, cabendo às escolas apenas a sua execução.

TABELA 5
Distribuição de recursos por categoria de gastos - PI/RS

Categoria de gastos	Valor (em R\$)	%
Infra-estrutura física	22.006.300,75	41,6
Equipamento e mobiliário	15.347.319,50	29,0
Material e instrumentos de apoio educacional	6.113.041,00	11,6
Capacitação de pessoal	8.789.000,00	16,6
Consultoria	175.500,00	0,3
Serviços	423.420,00	0,8
Total	52.854.581,25	100

Fonte: PI/RS

Analisando as ações dos componentes do PI/RS, emerge a intencionalidade de construir coletivamente as propostas do Projeto, com a participação direta dos diferentes segmentos da comunidade escolar, contribuindo, dessa forma, para a consolidação de uma esfera pública de controle social sobre a gestão do Estado implantada no Governo Olívio Dutra. Portanto, o planejamento proposto pelo PI/RS deve ser entendido como um mapa que aponta em direção à valorização do processo no lugar do produto e descentraliza para as escolas as decisões sobre as políticas públicas e não apenas a sua execução.

A redução da descentralização ao momento da execução das políticas era, e ainda permanece, um dos eixos centrais da agenda dos organismos internacionais e das políticas implementadas pelo Governo Federal no período em estudo. Enquanto as duas pontas do processo de implantação de políticas públicas, a elaboração e a avaliação permanecem centralizadas, a execução das decisões é repassada, internamente, cada vez mais, para a ponta do sistema de ensino, e externamente, para o setor privado e para o terceiro setor. (PERONI, 2003). Esta centralização se dá, entre outras estratégias e focalizando no Ensino Médio, na contratação de terceiros para a elaboração de parâmetros curriculares nacionais, como visto anteriormente, e com a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – como critério de avaliação. Se os currículos e a avaliação são definidos previamente e de forma centralizada, o limite para a escola desenvolver um projeto político-pedagógico diferenciado acaba por ficar restrito.

Com a entrega do PI, foi aberto o processo 23000.013086/2000-44, em 04 de dezembro de 2000, visando à celebração de convênio entre a SE e o MEC com o objetivo de implementar a 1ª fase do Projeto de Investimento do Estado do Rio Grande do Sul, no valor de R\$ 11.635.033,00 (onze milhões, seiscentos e trinta e cinco mil e trinta e três reais), correspondente ao primeiro Plano de Trabalho. O processo é composto por um conjunto de certidões negativas que comprovam a habilitação do Estado para a assinatura do convênio, e

diversos pareceres elaborados pelos técnicos da SEMTEC/MEC, avaliando a viabilidade do Projeto apresentado pela unidade federada, além das atas de aprovação.

No Parecer Técnico, elaborado pela Coordenação Executiva do Projeto Escola Jovem, que encaminha ao Conselho Diretor parecer favorável à aprovação do PI do Rio Grande do Sul, é possível observar a preocupação dos técnicos da SEMTEC em procurar pontos de aproximação entre o PI/RS e os critérios do PROMED. Dessa forma, o Parecer Técnico apresenta como principais problemas identificados pelo diagnóstico:

(i) professores habilitados atuando fora da sua área de formação; (ii) currículo fragmentado, com conteúdos estanques e definido em função de programas dos vestibulares; (iii) ausência de espaços de convivência para os alunos; (iv) cotidiano da escola organizado sem ter como foco “a realidade dos jovens”; e (v) reordenamento da rede não adequadamente definido. (SEMTEC/MEC, 2000, p. 34).

Os problemas elencados apresentam estreita relação com os critérios de elegibilidade definidos no Contrato BR-0300 e no Roteiro para Apresentação do Projeto de Investimento – analisados na seção 4.1. Como exemplo, o reordenamento da rede aparece como um problema quando, durante todo o processo de elaboração do Projeto de Investimento, essa questão foi tratada como resolvida, devido à existência de um padrão de escola de Educação Básica para a oferta do Ensino Médio no Estado. Contraditoriamente, o tema do reordenamento retorna, agora no item “acompanhamento e avaliação”, apresentado como um dos pontos positivos para a aprovação do Projeto devido ao fato de que

O Estado apresentou um plano de reordenamento da rede e definiu os padrões de atendimento. O próprio Conselho de Educação não permite que uma escola ofereça Ensino Médio sem que, dentre outros critérios, apresente uma demanda superior a 100 alunos e sem que disponha de um laboratório de ciências. A Secretaria incorporou tais critérios nos seus padrões e definiu outros com base na concepção de escola de educação básica. (SEMTEC/MEC, 2000, p. 40)

Outro elemento que pode ser destacado nessa direção é a interpretação do processo de Matrícula por Disciplina⁵², implantado em 1989, e que, em 1998, representava 7,83% do total de matrículas no Ensino Médio na rede estadual. Esse regime de matrícula estava sendo questionado no PI por não ter passado “por uma avaliação criteriosa dos seus reflexos sobre o processo de aprendizagem, da sua capacidade de atender a heterogeneidade discente e da possibilidade de tornar-se uma efetiva alternativa de estudos, em especial, para o aluno

trabalhador” (SE, 2000, p. 31). Porém, no item “acompanhamento e avaliação” do Parecer Técnico, o regime de matrícula é qualificado como “um importante elemento de correção de fluxo para os poucos casos específicos de retenção na 5ª e 8ª do Fundamental” (SEMTEC/MEC, 2000, p. 41). A compreensão equivocada da Matrícula de Disciplina acaba por contemplar o critério de elegibilidade da adoção de programas de correção de fluxo para as séries finais do Ensino Fundamental, que não foi considerado no diagnóstico do PI.

A tentativa de mediação dos técnicos da SEMTEC/MEC se explicita, também, quando se analisam afirmações como “[os componentes do PI], além de atender às principais políticas do Estado para o Ensino Médio, encontram-se compatíveis com os principais eixos da reforma” (SEMTEC/MEC, 2000, p. 34); “O Estado já vem tomando diversas medidas legais para a implantação da reforma, como é o caso da separação do ensino profissional do Ensino Médio” (SEMTEC/MEC, 2000, p. 40); e “as *análises indicam* que está assegurado, no Plano de Trabalho apresentado, os princípios da Reforma do Ensino Médio e a observância ao conjunto de exigências do Regulamento Operacional do projeto Escola Jovem” (SEMTEC/MEC, 2000, p. 89, grifo nosso).

Trata-se de interpretações dos técnicos (como “análises indicam”), que elaboraram os Pareceres, pois no PI/RS não é possível encontrar referências ou preocupação com a implementação da Reforma ou de seus princípios. Pelo contrário, no Projeto do Rio Grande do Sul é evidente a afirmação do processo da Constituinte Escolar como eixo articulador das políticas educacionais da SE. Esse entendimento emerge quando verificamos que os Parâmetros Curriculares Nacionais, um dos vetores mais importante da Reforma, são referidos no PI/RS apenas uma vez e afirmando que “serão um dos elementos utilizados para a consulta e apoio didático-pedagógico” (SE, 2000, p. 35).

A transposição realizada pelos técnicos da SEMTEC/MEC, especialmente os que assessoraram diretamente a elaboração do PI/RS, possibilitou a sistematização do Projeto, abrangendo as normatizações do Contrato MEC/BID e os eixos da Reforma do Ensino Médio, e contribuiu significativamente para a aprovação final pelo Conselho Gestor.

Como explicitado na introdução, a focalização desta pesquisa se dá na fase de elaboração e implantação do PI/RS e suas relações com o "Escola Jovem". Por essa razão não foram levantados dados referentes à execução do Projeto que, como pode ser apurado no site do BID⁵³, continua sendo operacionalizado.

⁵² Matrícula por disciplina é um regime no qual o estudante efetua sua matrícula nas disciplinas que optar, normalmente por semestre, podendo levar até cinco anos para concluir o Ensino Médio.

⁵³ Site do BID: www.iadb.org

A apresentação do objeto desta pesquisa, as contradições que emergiram na implantação do "Escola Jovem" no Rio Grande do Sul, realizada neste capítulo, procurou percebê-lo em suas variadas dimensões. Para além de compreendê-lo como um produto, a abordagem escolhida privilegiou o processo de sua construção, a emergência de suas contradições internas e externas que não se explicam apenas no âmbito restrito do projeto. Para contextualizá-las, foi apresentado, inicialmente, a análise da estrutura do sistema do capital e seu desenho atual, com destaque para o papel dos organismos internacionais, de forma a desvelar importantes relações para a compreensão da Reforma do Ensino Médio. Posteriormente, a discussão do Ensino Médio em uma dupla perspectiva, enquanto etapa da educação básica, com suas características e contradições específicas na relação com os demais níveis e modalidades, e na sua articulação com as necessidades dos modelos de desenvolvimento que se constituíram no Brasil. Dessa forma, procurou-se nesse processo, tornar evidente o que, numa primeira aproximação, poderia estar oculto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O PROMED NO RIO GRANDE DO SUL E A DISPUTA PELA HEGEMONIA

PRIMAVERA NOS DENTES.
João Ricardo – João Apolinário

Quem tem consciência para ter coragem
Quem tem a força de saber que existe
E no centro da própria engrenagem
Inventa a contra-mola que resiste

Quem não vacila mesmo derrotado
Quem já perdido nunca desespera
E envolto em tempestade, decepado
Entre os dentes segura a primavera

O Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – PROMED, convênio do MEC com o BID, como fenômeno histórico, relaciona-se com dois tipos de questão, as internas, condicionadas à dinâmica e à organização que o particularizam, e as externas, que o contextualizam como parte de processos amplos. Como momento de uma totalidade em permanente transformação, atravessado por contradições, o PROMED só se explica contrastado pelo todo, da mesma forma, que, ao ser capturado em sua essência, acaba dando sentido ao todo que o desvela.

Tratando das relações externas, três aspectos se sobressaem para o entendimento do PROMED de maneira mais ampliada. É importante ressaltar que esses aspectos são dimensões de um mesmo movimento, orgânico e articulado, que objetivava a adaptação do Ensino Médio aos requerimentos do sistema do capital em sua formatação atual.

O primeiro aspecto é a relação intrínseca entre o Programa com a Reforma do Ensino Médio implantada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, da qual foi o braço financeiro, tendo em vista que não existia uma política efetiva de financiamento para essa etapa da educação básica. Utilizando-se o referencial gramsciano para analisar a Reforma, percebe-se que ela se desenvolveu a partir de um movimento dialético de "restauração-renovação". Nesse sentido, as variadas iniciativas que constituem a Reforma, incluindo o PROMED, podem ser entendidas como um processo de *restauração*, na esteira do pensamento de Mézáros, à crise estrutural global que atravessava o sistema do capital na época e, não resolvida, persiste até hoje. Essa perspectiva se reforça quando constatamos a centralização das decisões que desenharam a Reforma, consubstanciada em um produto a ser difundido e implantado, relegando os educadores ao papel de meros executores. Impermeável ao debate, realizada por pactos “pelo alto”, forçando a idéia de um consenso no qual o contraditório não pode interferir, a Reforma procurou ressignificar o Ensino Médio, mantendo a sua finalidade

central: preparar os estudantes para o mercado de trabalho. A permanência da lógica estrutural para essa etapa de ensino no Brasil, aprofundada ao seu limite durante o regime militar, de preparar para o trabalho partindo exclusivamente das necessidades do mercado, apesar de alvo de reiteradas críticas, está entranhada na cultura escolar e na sociedade. Nas reuniões de professores, nos meios de comunicação, nos documentos dos organismos internacionais, essa relação apresenta-se, com maior ou menor intensidade, formando um nexos auto-explicativo e justificador para o fazer das escolas.

Entretanto, a lógica da preparação para o trabalho sofre um deslocamento de seu foco, passando de uma preparação vertical, na qual o educando se especializa em uma determinada função ou atividade, para uma preparação horizontal, abrangendo uma base formativa mais geral, o desenvolvimento da criatividade e da capacidade de trabalho em equipe. Desse modo, ocorre uma aproximação com as demandas impostas pela reestruturação produtiva, que requer um trabalhador flexível, que, entre outras características, consiga se adaptar as permanentes alterações do mercado, saiba trabalhar por projetos e lidar com as incertezas.

Ampliando essa questão, o segundo aspecto das relações externas do PROMED é a inserção da Reforma dentro do movimento mais amplo de mudanças no sistema do capital visando à superação de sua crise estrutural, causa e consequência da falência do estado de bem-estar-social, nos países desenvolvidos, e do nacional desenvolvimentismo, na América Latina. Nesse processo, ocorre uma alteração na concepção e implantação das políticas sociais, que passam a ter como parâmetros centrais o retorno econômico e a eficácia, transformando direitos em produtos, cujo acesso vincula-se à possibilidade de pagamento do, agora, cidadão-consumidor. Com isso, a esfera privada absorve a oferta de educação, saúde, habitação, entre outros serviços públicos, quer diretamente, com a privatização *stricto sensu* do serviço, quer indiretamente, com o repasse dos serviços para o Terceiro Setor.

Dessa forma, a Reforma do Ensino Médio pode ser relacionada com a reforma do Estado que incorpora valores do mercado na gestão, substituindo a universalização do atendimento das demandas, a ampliação de recursos públicos e sua distribuição igualitária pela racionalidade econômica, de redução de gastos nas áreas sociais e descentralização das responsabilidades da União para as esferas estadual e, principalmente, municipal, bem como para a esfera privada. Nesse sentido, o PROMED se constitui numa política focalizada, pois concentra o investimento em escolas específicas para a faixa etária de 15 a 17 anos, relegando os jovens e adultos a um atendimento mais aligeirado e precarizado, preferencialmente à distância. Além disso, descentraliza a execução e exige dos estados o aporte de recursos através das contrapartidas.

A estreita ligação entre o modelo de desenvolvimento implantado pelos governos e a política educacional para o Ensino Médio é um registro fundador dessa etapa de ensino no Brasil. Portanto, o efeito da educação pública pode ser analisado tanto na focalização das iniciativas e no estabelecimento de padrões de atendimento para potencializar os investimentos, como na implementação de currículos organizados a partir de competências básicas que homogeneízam procedimentos, salientam o fator individual da aprendizagem e dificilmente dialogam com os contextos locais.

O terceiro aspecto ao qual o PROMED está relacionado é a influência das agências de financiamento multilaterais na definição de metas, estratégias e objetivos das reformas implantadas no Brasil. Com um papel fundamental no entendimento do atual estágio do sistema do capital, essas agências passaram a estabelecer condicionalidades para os financiamentos que propunham o ajustamento do sistema educacional aos interesses e à lógica econômica.

O PROMED, assim, vincula-se a essas condicionalidades, como pode ser observado, utilizando os critérios de Haddad (1998), na valorização da educação como elemento central para o desenvolvimento e para o mercado de trabalho, na aplicação da racionalidade econômica e da reforma do Estado nas questões educativas, e na utilização da educação como solução para os problemas originados no campo econômico.

Esse novo papel da educação é divulgado pelos organismos internacionais por meio de um conjunto de estruturas, como acordos internacionais, produção de trabalhos científicos por pesquisadores alinhados à visão de mundo das agências multilaterais, seminários não permeáveis ao contraditório e divulgação de experiências “exitosas”, que acabam por impor suas políticas, disfarçadas como consenso. Talvez essa seja uma das principais características do sistema do capital na sua configuração neoliberal: a capacidade de colocar, como solução para o desenvolvimento econômico e social dos diferentes povos do mundo, os requerimentos próprios de sua expansão, ao mesmo tempo que qualquer movimento contrário ou de questionamento é interpretado como anacrônico e não democrático.

A obtenção de tais consensos constitui-se em uma das partes, segundo Gramsci, do processo de conquista da hegemonia. A outra parte do binômio é a coerção, que as Agências Financiadoras Multilaterais impõem através, principalmente, dos próprios recursos que dispõem para os financiamentos. Ou seja, não é a coerção pela força dos exércitos, mas uma coerção econômica, da vinculação do fornecimento dos recursos para os países pobres da América Latina e do Caribe com a aceitação dos seus pressupostos. Assim, vivemos, hoje, sob

a hegemonia do mercado, na qual os organismos internacionais assumem o papel de ponta-de-lança do sistema do capital.

Esse processo encontrou espaço aberto entre os gestores públicos, intelectuais e técnicos brasileiros responsáveis pela elaboração e execução da Reforma que, em muitos casos, contribuíram organicamente para o estabelecimento de metas e da potencialização dos aspectos restauradores do sistema do capital. Pode-se afirmar que ambos, agências financiadoras internacionais e governo Fernando Henrique Cardoso, possuíam o mesmo diagnóstico de crise do Estado e colocavam nas forças do mercado o ideal de regulação da sociedade e da ação estatal.

Para justificar a permanência do sistema do capital como ordenador do Ensino Médio e a adoção dos requerimentos para sua expansão como pressupostos da Reforma, foi necessário incorporar algumas reivindicações históricas das classes subalternas, caracterizando o movimento de *renovação*. Exemplos dessas demandas são: (i) a inclusão na legislação do Ensino Médio como parte da educação básica; (ii) o estabelecimento de estratégias que impulsionaram o acesso ao Ensino Médio, com a preocupação, inclusive, de inserção das populações indígenas e do campo, normalmente fora do alcance das políticas educativas; (iii) a organização dos sistemas de ensino para promover uma oferta de qualidade, procurando diminuir a distância entre as escolas públicas e privadas na utilização de recursos pedagógicos; (iv) apresentação de uma solução para a dualidade estrutural que caracteriza essa etapa da educação básica, com a adoção de uma formação geral; (v) a adoção de currículos mais flexíveis, com espaço para a interferência dos educadores – o que nem sempre é utilizado; e (v) a implantação de mecanismos de financiamento, como o PROMED e o Projeto Alvorada, voltados exclusivamente para o Ensino Médio.

É importante salientar que o movimento de incorporação dessas demandas não se deu de forma linear, mas através de uma transposição que garantisse o enquadramento aos pressupostos da Reforma. O processo se clarifica ao ser trabalhado, por exemplo, o conceito de contextualização, presente na legislação e nos materiais da Reforma. Historicamente os educadores vêm criticando o currículo do Ensino Médio por ser desvinculado da realidade, por isso carente de sentido e função, tornando-se um dos principais fatores para o insucesso dos educandos. A Reforma apresenta a importância da contextualização, mas na perspectiva de utilizar a realidade dos educandos e de sua comunidade apenas como ilustração para conteúdos pré-definidos e não, como nas propostas de educação popular, considerando-a enquanto ponto de partida para a seleção dos próprios conteúdos a serem trabalhados.

As questões internas do PROMED, que individualizam o Programa, são melhor visualizadas quando se contrasta o contrato BR-0300 e o PI/RS. Num primeiro momento, pode ser observada uma extensa área de sobreposição no que concerne a estratégias e políticas entre os dois documentos. Ao serem desdobradas em suas concepções, pressupostos e procedimentos, emergem significativas diferenças entre os documentos.

O contrato BR-0300, celebrado entre o MEC e o BID, foi plenamente articulado com as demandas da atual fase do sistema do capital, privilegiando iniciativas promotoras da focalização do Ensino Médio para a faixa etária específica. Tais iniciativas deveriam levar em conta o reordenamento das redes e da racionalização dos recursos humanos existentes, a preocupação em corrigir o fluxo escolar no Ensino Fundamental para otimizar recursos e a adoção de currículos nacionais em conformidade com as Diretrizes Nacionais, consideradas pelo Banco como alinhadas às tendências mundiais, respondendo, portanto, aos critérios hegemônicos de mercado.

O Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul respondeu aos pressupostos do governo de Olívio Dutra, de construção de uma esfera pública para controle do estado, democracia participativa, com o envolvimento da cidadania na definição das políticas, e a garantia e universalização dos direitos sociais. Em seu conjunto, esses pressupostos desenharam um papel para o Estado em bases diferentes das que estavam sendo implementadas na reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, em conjunção com as agências financiadoras multilaterais.

Um exemplo dessa diferença entre o contrato BR-0300 e o PI/RS é a implementação de projetos alternativos de atendimento ao Ensino Médio para pequenas comunidades rurais, que está presente em ambos documentos. As diferenças aparecem quando se detalha mais as propostas e percebe-se que, no primeiro, é privilegiada a educação à distância, com a utilização de telesalas. Enquanto, no segundo, a proposta envolve a participação das comunidades, com currículo construído a partir da pesquisa do contexto local, com uma organização de tempos e espaços inovadora e voltado para o projeto de desenvolvimento local.

Outro elemento que contribui para essa análise é a discussão sobre descentralização, que no Projeto de Investimento, e demais documentos da SE, está vinculada à radicalização da democracia, na construção das políticas públicas com participação popular. No componente do PI "Reconstrução Curricular", por exemplo, as propostas curriculares utilizavam a mesma sistemática da Constituinte Escolar, com plenárias municipais e regionais culminando em um encontro estadual com caráter deliberativo, potencializando a participação

direta das comunidades escolares. Em contraposição, o contrato BR-0300 previa o envio de material pedagógico - como os Parâmetros Curriculares - para todas as escolas, que apenas deveriam executar a proposta da Reforma.

Portanto, numa primeira análise, foi possível a SE estabelecer suas prioridades e definir metas de acordo com suas políticas educacionais, ou seja, não houve de forma explícita qualquer tipo de procedimento coercitivo por parte do MEC ou do BID. Porém, para garantir os recursos disponibilizados, o PI/RS acabou por enquadrar-se nos limites impostos pelo contrato BR-0300 que, ao mesmo tempo eram amplos, por abarcarem, com suas políticas, os variados problemas do Ensino Médio, e restritos, por adotarem como padrão as soluções do mercado.

A internalização dos limites do PROMED no PI não se deu em uma só direção, mas esteve repleta de desvios, de discussões e de conflitos. O PI, na perspectiva teórica adotada nesta pesquisa, pode ser caracterizado como a materialização de um projeto contra-hegemônico que estava em desenvolvimento no Estado na época, e que acabou por alterar tanto o Programa quanto o Projeto. A construção do Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul foi, portanto, um espaço de disputa de propostas de desenvolvimento e de sociedade, restrito, é certo, por sua própria natureza de projeto, e estendido ao seu máximo como parte de uma estratégia de construção de uma esfera pública de controle social sobre o Estado.

O PI, dentro de seus limites, apresentou uma proposta de Ensino Médio e de condução de políticas públicas que colidia com o entendimento hegemônico dessas questões. Apesar disso, não conseguiu escapar das amarras do Programa tendo, muitas vezes, que se ajustar para seguir em frente. Esse fato, somado à transposição realizada pelos técnicos do MEC nos pareceres apresentados ao Comitê Gestor, eliminando as incongruências e aproximando o Projeto das condicionalidades do contrato MEC/BID, foram fundamentais para sua aprovação final.

Talvez seja essa a principal virtude do Projeto de Investimento do Rio Grande do Sul, apresentar-se enquanto uma força em disputa, acreditar na história enquanto possibilidade e não como determinação. Eram, e continuam sendo, tempos difíceis para os que acreditam numa sociedade mais justa, na qual os direitos sociais sejam respeitados e ampliados, por isso mesmo, tempos fundamentais para a mudança. Muitas vezes, como desvela a música em epígrafe, “inventar a contra-mola que resiste” requer coragem e um trabalho permanente de encantamento com a vida. Se o inverno está cada vez mais rigoroso, com esperança, “entre os dentes segura a primavera”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A Usaid e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica da Teoria do Capital Humano. São Paulo: Cortez, 1982.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. **Expansão escolar e mercado de trabalho**. Disponível em: < www.presidentekennedy.br/rece/trabalhos-num1/artigo02.pdf >. Acesso em 27 de novembro de 2005.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, [199-?].

BUENO, Maria Sylvia Simões. **Políticas atuais para o Ensino Médio**. Campinas, SP: Papirus, 2000.

BUTTIGIEG, Joseph A. Educação e hegemonia. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CAMINI, Lucia. **O processo de construção da política educacional do Rio Grande do Sul de 1999 a 2002**: relações, limites, contradições e avanços. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação.

CARDOSO, Sonia Fontoura. **A política e a evolução do ensino de 2º grau no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação.

CASTRO, Cláudio de Moura. O secundário: esquecido em um desvão do ensino? In: **COLETÂNEA** do Seminário Internacional de Políticas Públicas do Ensino Médio. São Paulo: CONSED, 1998.

CASTRO, Claudio de Moura et al. **La educación como catalizador del progreso**: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. Washigton, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

CASTRO, Claudio de Moura; CARNOY, Martin; WOLFF, Laurence. **Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo**. Washigton, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). **Gramsci e a América Latina**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CUNHA, Luiz Antônio. As agências financeiras internacionais e a Reforma brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano editora, 2002.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. O Ensino Médio no Brasil: histórico e perspectivas. In: **COLETÂNEA** do Seminário Internacional de Políticas Públicas do Ensino Médio. São Paulo: CONSED, 1998.

_____. Políticas atuais para o ensino médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano editora, 2002.

DAVIES, Nicholas. Financiamento do ensino médio estatal: obstáculos estruturais e conjunturais. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano editora, 2002b.

FARO, Marcus; SAID, Magnólia. O BID como ator estratégico na América Latina e no Caribe. In: FARO, Marcus (Org.). **A sociedade civil e o monitoramento das instituições financeiras multilaterais**. Brasília: Rede Brasil, 2005.

FEITOSA, Sonia Couto Souza. Educação e sujeitos dialéticos. In: **COLEÇÃO MEMÓRIA DA PEDAGOGIA**, n.º 4, **Paulo Freire: a utopia do saber**. Rio de Janeiro: Ediouro; São Paulo: Segmento Duetto, 2005.

FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONTANA, Benedetto. Hegemonia e nova ordem mundial. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985).** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOMES, Candido Alberto. **Novos rumos para o Ensino Médio: Brasil em perspectiva.** Cadernos da Unesco Brasil. Série Educação, n.º 1. Brasília: Unesco, 1998.

_____. **Quanto custa a expansão do Ensino Médio?** Cadernos da Unesco Brasil. Série Educação, n.º 2. Brasília: Unesco, 1998b.

GORZ, André. **Miserias del presente, riqueza de lo posible.** Buenos Aires: Paidós, 2003 (Estado y sociedad, v. 62).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere, V. 1,** Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Cadernos do cárcere, V. 3,** Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Cadernos do cárcere, V. 5,** O Risorgimento: notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

HADDAD, Sérgio. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., Aurélio. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos.** Brasília: Rede Brasil, 1998.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 10ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

HERRAN, Carlos A.; RODRÍGUEZ, Alberto. **Secondary education in Brazil: time to move forward.** Banco Interamericano de Desarrollo e The World Bank, 2000.

KEBIR, Sabine. "Revolução-restauração" e "revolução passiva": conceitos de história universal. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 7ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KOUTZII, Flávio. **Memórias do presente 4: o desenvolvimento do Rio Grande do Sul opções e tentativas.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2005.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. In: **Revista Brasileira de Educação,** v. 19, jan/fev/mar/abr. ANPED, 2002.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90.** São Paulo: USP, 2001. Originalmente apresentado como tese de doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação.

KUENZER, Acacia Zeneida. **Ensino Médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. Questões da nossa época, n.º 63. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. (Org.). **Ensino Médio**: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Ensino de 2º grau**: o trabalho como princípio educativo. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LAVAL, Christian. **A escola não é empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina, PR: Editora Planta, 2004.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LOWY, Michael. **Método dialético e teoria política**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, E. D. A. Marli. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MAIS IGUALDADE, MENOS POBREZA: Banco Mundial defende ampliar acesso dos pobres a emprego, saúde, educação e terra. **O Sul**, Porto Alegre, 22 set. 2005. Caderno Reportagem, p. 4.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001. [Coleção L&PM Pocket, v. 227].

MELLO, Alex Fiuza. **Mundialização e política em Gramsci**. São Paulo: Cortez, 1996. [Coleção questões da nossa época, v. 62].

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

MENEGUELLO, Vera Lací. **Demanda e oferta do Ensino Médio na região da 7ª CRE - Passo Fundo - RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: em direção a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **O século XXI**: socialismo ou barbárie?. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001 [Série Ponto Futuro, n.º 6].

MOROZ, Melania; GIANFALDONI, Mônica Helena Tieppo Alves. **O processo de pesquisa**: iniciação. Brasília: Plano, 2002.

NUNES, Clarice. **Escola & Dependência**: o ensino secundário e a manutenção da ordem. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

_____. O "velho" e "bom" ensino secundário: momentos decisivos. In: **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, maio/junho/julho/agosto. ANPED, 2000.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais: Ensino Médio**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. O Ensino Médio no contexto das políticas para a educação básica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvania Simões (Org.). **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zakia Lian (Coord.). **Ensino Médio noturno: registro e análise de experiências**. Relatório final de pesquisa. 2004. Versão em meio eletrônico.

PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. **Criar ilhas de sanidade: os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil**. São Paulo: PUC, 2005. Originalmente apresentado como tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PERES, Tirsia Regazzini. Movimento de democratização do ensino secundário brasileiro (1920-1929): o "modelo" estrangeiro. In: **Didática**, v. 21. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1985.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal; Bazzo, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. [Série Política e Gestão da Educação].

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Local: Gradiva, ano.

RIBEIRO, Marlene. **Universidade brasileira "pós-moderna": democratização x competência**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1999.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 29ª ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

SCHWARTZMAN, Simom; BOMENY, Maria Helena Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SILVA, Maria Abadia da. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. In: **Educação & Sociedade**. V. 23, nº 61. Campinas: CEDES, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão**. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv87.htm>>. Acesso: em 19 set. 2005.

SOARES, Ricardo Pereira. **Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em: 23 set. 2005.

SOUZA, Sandra Zákia L.; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. V. 24, nº 84. Campinas: CEDES, 2003.

VIANA, Luiz Werneck. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

VIANNA JR., Aurélio. O grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre os documentos de estratégia de assistência ao País. In: VIANNA JR., Aurélio. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: Rede Brasil, 1998.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992. [Coleção polêmicas do nosso tempo, v. 49]

_____. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ZIBAS, Dagmar. **A reforma do Ensino Médio no Chile: vitrina para a América Latina?** Cadernos de Pesquisa, n.º 115, março. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002.

_____. (Re)significando a reforma do Ensino Médio: o discurso oficial e os filtros institucionais. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **O Ensino Médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano editora, 2002b.

DOCUMENTOS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Programa de mejoramiento y expansion de educacion media "Escola Jovem"**: BR-0300. BID: 2000.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 4.024, de 1961. Disponível em <<http://www.legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23.jul. 2005.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 5.692, de 1971. Disponível em <<http://www.legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23.jul. 2005.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 7.044, de 1982. Disponível em <<http://www.legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23.jul. 2005.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9394, de 1996. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Fórum de Políticas Sociais do Governo do Estado**. Porto Alegre, GERGS, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Investimento: Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio - MEC/BID**. Porto Alegre, GERGS, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **De escola para escola: II Fórum Nacional de Experiências no Ensino Médio.** Brasília: MEC/SEMTEC, 2002.

_____. **Parâmetros curriculares nacionais: Ensino Médio.** Brasília: MEC/SEMTEC, 2002b.

_____. **Processo 23000.013086/2000-44.** Brasília: MEC/SEMTEC, 2000.

_____. **Projeto de Investimento: roteiro para apresentação.** Brasília: MEC/SEMTEC, 1999.

SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO. **Princípios e diretrizes para a educação pública estadual: construção da escola democrática e popular.** Porto Alegre: SE, 2000

_____. **Educação de qualidade social: política educacional do RS - 1999/2002.** Porto Alegre: SE, 2002.