

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A elaboração, a gestão e o projeto da sociedade civil sobre a educação. Em Porto Alegre entre 1985 e 200.

Lucio Lord.

Cita:

Lucio Lord (2009). *A elaboração, a gestão e o projeto da sociedade civil sobre a educação. Em Porto Alegre entre 1985 e 200. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1647>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A elaboração, a gestão e o projeto da sociedade civil sobre a educação

Em Porto Alegre entre 1985 e 2005

Lucio Lord

Doutorando em Ciências Sociais

Universidade Estadual de Campinas

RESUMO DO TRABALHO:

Esta comunicação apresenta um histórico de disputas em torno da elaboração e da gestão democrática da política de educação em Porto Alegre entre os anos de 1985 e 2005, enfatizando projetos da sociedade civil e do governo que em diversos momentos são contraditórios em suas concepções do que cabe como participação e controle social da política educacional local. O trabalho é parte da tese de doutorado em Ciências Sociais e trás uma perspectiva diferenciada do conjunto de estudos realizados sobre o tema em Porto Alegre ao mostrar como o projeto do governo, em especial o da Frente Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores, sofreu constantes alterações e diversas derrotas diante daqueles apresentados pela sociedade civil. Entrevistas e análise documental são algumas metodologias utilizadas na realização do estudo que levanta um histórico do período em que estiveram no executivo municipal o PDT (1985-1987) e o PT (1988-2004). O trabalho identifica a existência de múltiplos projetos do próprio executivo municipal, o que indica a existência de concepções diferentes e em mudança dentro da própria Frente Popular durante o período estudado. Já no que diz respeito aos projetos da

sociedade civil é verificado o crescimento de consensos, direcionando os diversos projetos dos grupos sociais para uma concepção ampla de educação de qualidade e instrumento de justiça social. A análise dos acontecimentos e disputas em torno da política de educação de Porto Alegre durante o período estudado mostra um outro fator importante: o surgimento e amadurecimento de movimentos sociais das periferias urbanas dedicadas ao tema da educação. Em especial surge nos anos 1990 o Movimento de Educadores Populares das periferias de Porto Alegre que recebeu heranças das formas de mobilização dos movimentos urbanos dos anos 1980, que aprendeu com as experiências alternativas de participação direta desenvolvidas pela Frente Popular nos anos 1990 e que contou com contextos políticos e legais que lhe permitiram amadurecer em sua organização popular e influenciar na política atual de educação do município. O estudo mostra como os encontros, articulações ou embates com outros atores políticos e sociais propiciaram a (re)construção de um projeto único de educação pelo movimento social de educadores populares da periferia urbana capaz de alcançar reconhecimento e legitimidade perante os outros grupos da sociedade civil. Assim, a partir de um projeto político próprio o movimento de educadores populares conseguiu deslocar o tema da infância da esfera privada familiar para a esfera pública, justificou a formação dos educadores populares para a qualidade da educação e buscou esta como um direito e possibilidade de justiça social. Foram projetos como este dos educadores populares, amparado em um discurso amplo acerca da educação da periferia, que conseguiram fazer frente e controlar os projetos do executivo municipal no período estudado.

TRABALHO NA ÍNTEGRA:

Mudanças significativas na gestão da educação em Porto Alegre apareceram após 1985, quando da eleição para executivo municipal, a primeira desde o regime militar e ainda vigorando a Constituição de 1967. O governo eleito do PDT, que assumiu ainda em campanha compromissos com entidades sociais e profissionais no que dizia respeito à democratização do poder público municipal, criou em 1986 decretos que caminharam neste sentido. Assim assinou o decreto 8795 que regulamentou a Lei 5693/85 sobre a Educação, lei que instituiu o Colegiado e a eleição de diretores no interior deste fórum. O colegiado passou a ser o nível máximo de gestão dentro das escolas da rede municipal, um fórum integrado por todos os professores, onde os segmentos de pais, alunos e funcionários tiveram 25% de representação cada em relação ao número total de professores – o que, se somados os três segmentos, correspondeu a três

membros para cada quatro professores. No colegiado passou a ser eleito a direção da escola, o que garantiu àquele espaço relevância como instância de discussão da comunidade escolar representada

Mas outros compromissos assumidos durante a campanha eleitoral pelo PDT não chegaram a ser cumpridos naquele governo – nem os conselhos populares reivindicados pela União das Associações de Moradores (UAMPA) foram criados com poder institucionalizado, nem a eleição direta para diretores de escolas reivindicado pela Associação dos Trabalhadores em Educação (ATEMPA) foi encaminhada. E se o colegiado significou um passo importante na gestão institucionalizada da Educação, por outro lado ele dispensou, por parte do governo, a discussão sobre a eleição direta de diretores com toda a comunidade escolar. Até o decreto 8795, os diretores de escolas municipais foram definidos pelo prefeito, como “pessoas de sua confiança”. Foram as diversas formas de reivindicação e pressão da comunidade escolar, sobretudo com o papel da ATEMPA, que provocaram a mudança de postura no executivo municipal e a criação dos colegiados. Assim, a instituição dos colegiados em 1986 contrapôs-se às ações do executivo que continuaram centralizando decisões naquele governo. Politicamente o caso dos colegiados mostrou a contradição entre o discurso de democratização e as ações do governo PDT, contradição que, ao menos em parte, implicou na sua perda na próxima eleição para a Frente Popular (centrada no PT) que assumiu também às vésperas da eleição de 1988 compromissos de democratização da administração da Cidade para com a UAMPA e demais associações. Mais ainda, o colegiado foi um dos casos de embate entre o PDT e as associações populares e profissionais que resultou no desgaste daquele governo e evidência de uma capacidade de poder associativo das comunidades. Foi com este poder associativo que a nova “Administração Popular” (da Frente Popular) teve de lidar tão logo assumiu o executivo em 1989. Na sua empreitada, também o desgaste do PDT lhe serviu de exemplo.

O ano de 1989 foi significativamente importante para os próximos anos. A Nova Constituição Federal de 1988 definiu princípios democratizadores aplicáveis a todas as áreas de políticas sociais, e determinou que estados e municípios elaborassem suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais efetivando estes princípios. Os estados criaram suas Constituições em 1989, enquanto nos municípios transcorreram processos mais ou menos acirrados de disputa entre projetos democratizadores. Assim, a Lei Orgânica de Porto Alegre, promulgada em 1990, constituiu-se como resultado deste processo.

Na Educação, a proposta de democratização centrou-se no espaço da escola, com a reivindicação por parte da ATEMPA do estabelecimento de “três pilares” básicos: os conselhos

escolares, a eleição direta para diretores e a descentralização de recursos. E neste ponto, mesmo considerando a mobilização da comunidade escolar como um todo, a ATEMPA desempenhou papel central. A composição desta entidade profissional fora petista naquele período, e alguns dos seus membros foram eleitos vereadores em 1988 e em eleições posteriores. Este fato fez com que os instrumentos de democratização sobre a Educação fossem reivindicados junto ao executivo da Frente Popular por dois atores principais: a comunidade escolar através da ATEMPA e os vereadores através da comissão de educação da Câmara Legislativa, ou seja, por membros do próprio partido.

Promulgada a Lei Orgânica em 1990, esta assegurou ao ensino público o princípio da gestão democrática (Artigo 177, inciso VI), legitimando as associações de pais, alunos e funcionários em todos os estabelecimentos de ensino municipal (Art. 181), e definindo a existência de conselhos escolares a serem instituídos pela direção da escola e compostos pelos segmentos da comunidade escolar, tendo as funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora (Art. 182). Sobre o financiamento, a Lei Orgânica estabeleceu a aplicação mínima de 30% da receita resultante de impostos arrecadados e que seriam distribuídos às escolas públicas municipais trimestralmente e aplicáveis com autonomia de gestão onde elas definiriam a execução de gastos rotineiros de manutenção e custeio (Art. 183).

Contudo, nem os princípios democráticos presentes na Lei Orgânica do Município, nem a organização da sociedade através de formas variadas de associação, significaram a extinção de ações centralizadoras ou de concepções liberais na educação municipal. Em 1991, quando do “Seminário de Qualificação das Eleições de Diretor”, o governo da Frente Popular manifestou-se a favor de um processo de seleção que garantisse a participação da comunidade, mas ressaltou a necessidade de uma escolha técnica para que o processo democrático fosse exitoso. O que o governo explicitava, na época através da fala de Cristóvão Buarque, foi sua crença de que a escolha de diretores “não competentes” acabaria por descreditar aquele instrumento de democratização da Educação.

Posturas como esta, diferenciada daquela apresentada pela comunidade escolar, dentre outros fatores, foram responsáveis pela precoce ruptura de concepções acerca do modelo de democratização da Educação para Porto Alegre entre o governo da Frente Popular e a ATEMPA.

A SMED, como integrante do executivo municipal, aplicou no primeiro governo da Frente Popular (1989-1992) a proposta de “radicalização da democracia” na educação. O objetivo foi a expansão da oferta da educação pública municipal que democratizaria o acesso e direito à aprendizagem das camadas populares. Com isto o governo respondeu à demanda dos movimentos sociais acerca da pequena oferta do serviço pelo município. E em resposta à crítica da comunidade

escolar sobre a falta de uma proposta pedagógica nas escolas municipais, que atendiam em turno integral desde o governo do PDT, a SMED, na figura de Esther Grossi, propôs uma “inovação conceitual e metodológica” das práticas docentes. Assim instituiu-se nas escolas municipais o “construtivismo piagetiano” e uma “abordagem psicanalítica” apoiada em Freud, Lacan e Foucault. Tal proposta encontrou resistência nas escolas municipais já existentes, mas foi incorporada naquelas que estavam sendo criadas – até porque esta era a condição imposta pelo executivo municipal à criação das novas escolas.

Saindo do espaço escolar e ampliando as reivindicações, em 1990 a ATEMPA organizou-se na elaboração de uma proposta de Lei para a criação do Conselho Municipal de Educação. Justificou a questão por dois motivos principais: um foi a determinação legal pela Constituição Estadual da existência e funcionamento do órgão para o estabelecimento de Regime de Colaboração entre as instâncias de poder no financiamento da Educação; outro foi o papel do órgão como instrumento fundamental de democratização. Para tanto, a ATEMPA convocou os professores municipais para reuniões na sede do CEPERS/Sindicato (Sindicato do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul) onde expôs a relevância da criação do conselho. Através destes mesmos professores municipais a ATEMPA mobilizou a comunidade escolar para discussões públicas nas escolas municipais acerca do papel do conselho e da elaboração de sua lei de criação. A mobilização foi feita pelos professores na saída das escolas, com a entrega de panfletos aos pais e alunos, e dentre os próprios professores e funcionários municipais da educação. Ao final do mesmo ano o Projeto da Lei foi enviado à Câmara Municipal para discussão, negociação e votação. Também neste momento a ATEMPA mobilizou a comunidade escolar para fazer-se presente no Plenário da Câmara e pressionar o legislativo na aprovação do projeto. Nestas condições foi criado o Conselho em 23 de janeiro de 1991, pela Lei Complementar n.º 248/91, e eleito, pelas entidades integrantes, um grupo de conselheiros provisórios encarregados de construir o regimento do órgão e depois chamar eleições aos cargos, desfazendo-se posteriormente. A composição do Conselho, definida por Lei, foi então a de três representantes do governo, indicados pelo Prefeito, sete pela entidade dos professores municipais, um pelos estudantes do município através de sua entidade, um pelo movimento comunitário através de sua entidade, dois pelos pais de alunos através de sua entidade, e um pelos funcionários de escolas municipais. Compôs-se assim o Conselho com 15 conselheiros, de caráter autônomo, deliberativo, consultivo e fiscalizador.

Tão logo criado o Conselho, este assumiu progressivamente o papel de catalisador e mobilizador da comunidade escolar através das entidades que o compunham. Em 1991 já iniciaram-se as discussões para a escolha direta de diretores nas escolas municipais, e o órgão foi

organizador junto à Secretaria Municipal de Educação (SMED) dos encontros sobre o tema. Depois, entre 1992 e 1993 o Conselho atuou junto à ATEMPA na campanha de criação e implementação dos Conselhos Escolares. A lei dos conselhos escolares foi aprovada em 1993, e eles logo passaram a existir em cada escola, compostos por professores, funcionários, pais e alunos, sendo órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador naquele espaço da educação.

Com a implantação dos conselhos escolares a questão da autonomia na gestão dos recursos financeiros foi encaminhada, já que esses passaram a responder pela utilização do recurso enquanto pessoa jurídica. Por sua vez, esses conselhos escolares constituíram-se como ponto contraditório a uma proposta da SMED. O seu caráter deliberativo alcançou a proposta pedagógica da escola, ou seja, o Conselho Escolar foi criado legalmente com poder de definir a proposta pedagógica da escola a partir da elaboração da sua comunidade escolar. Este papel que lhe foi atribuído condisse com os princípios da Lei Orgânica, mas representou um empecilho à efetivação da proposta “construtivista” da SMED. Quando das discussões em 1992 na câmara municipal da elaboração da lei dos conselhos escolares (Lei 292/93), a questão das atribuições destes conselhos foi ponto de confronto entre a proposta do governo, através da SMED, e a capacidade deliberativa que queriam o Conselho Municipal de Educação, a ATEMPA e a comunidade escolar. Para sua posição, o governo justificava na época que a deliberação de propostas pedagógicas era de competência docente, o que significava competência técnica e administrativa a partir da SMED. Por fim, com a aprovação da lei dando a atribuição aos conselhos escolares, mais uma vez a postura do governo foi responsável pela ruptura entre sua proposta e a do Conselho Municipal de Educação, potencializando também a distância entre Secretaria Municipal e a entidade dos professores (ATEMPA). Neste contexto, a derrota da proposta do governo correspondeu, novamente, à capacidade organizativa das entidades sociais – mas não só a isto. E neste processo de distanciamento entre propostas, o Conselho Municipal de Educação acabou aproximando-se mais das entidades que o compõe e da comunidade escolar como um todo, e contrapondo-se ao governo. Ao menos em parte, a progressiva distinção entre o Conselho e o governo, e todas as conseqüências que isto gerou, foi resultado desse processo de oposição de propostas.

Mas se é verdade que o Conselho Municipal de Educação firmou-se como órgão autônomo em termos de projeto político-educacional em relação ao poder executivo, e que nos anos seguintes assumiu papel ainda mais relevante na gestão e política da Educação no município, então não parece que o único fator explicativo foi a mobilização da comunidade escolar. Isto porque os diversos conselhos em Porto Alegre também contaram com a organização da sociedade, sem, contudo, assumirem papel significativo como o da educação. O mesmo serve para os outros conselhos de educação no Estado do Rio Grande do Sul e para uma variedade de conselhos no

país. De modo geral, os conselhos municipais no Brasil enfrentam desde sua origem sérios limites de autonomia política e administrativa, estando constantemente subordinados aos projetos de governos e assumindo suas propostas (Tatagiba, 2002).

Na relação entre o Conselho Municipal de Educação e o governo da Frente Popular em Porto Alegre é preciso considerar que a derrota sucessiva de propostas da SMED não deve ser entendida como derrota de um projeto de governo, nem que este projeto fosse de todo diferente ao do Conselho e da comunidade escolar. Foram derrotadas propostas pontuais que alteraram-se com a sucessão da direção da Secretaria, e estas alterações de direção estiveram ligadas às trocas de governos da própria Frente Popular no executivo municipal – em especial de diferentes tendências do PT. Durante as diferentes administrações da Frente Popular o projeto de governo se manteve centrado na democratização daquela instância de poder, mesmo que as vezes por instrumentos e propostas diferentes e contraditórias. Esta característica foi evidente quando da sucessão da primeira pela segunda gestão da Frente Popular, quando Esther Grossi foi substituída por Nilton Fischer na direção da SMED. Dentro do Partido dos Trabalhadores as discussões sobre a substituição giraram em torno do projeto de democratização mais amplo da Cidade. Esther Grossi, internamente ao Partido, foi criticada por reduzir as questões de gestão da educação ao espaço interno da sala de aula, desprezando as possibilidades da educação como instrumento democratizador capaz de transformar a sociedade.

Com a mudança de gestão em 1993, entrou em debate o projeto “Gestão Democrática” que deslocou o foco da sala de aula para a Escola como um todo, preocupado com a efetivação e funcionamento dos conselhos escolares e retomando o tema da eleição direta para diretores. Neste mesmo ano o Projeto de Lei de Eleição Direta para Diretores foi aprovado e os colegiados foram extintos. Pela lei ficou estabelecida a paridade entre os votos de professores, funcionários, pais e alunos, e afirmada a soberania do processo eleitoral na escola. Enquanto projeto de governo, a democratização da educação ganhou espaço na agenda da SMED sobretudo após a substituição de Nilton Fischer, ainda naquele ano.

Os anos de 1994 e 1995 contaram com significativo envolvimento da comunidade escolar em função do primeiro Congresso Constituinte. Ele foi elaborado e chamado pelo Conselho Municipal e SMED para discussão da composição e atribuições dos conselhos escolares que foram criados em 1993. Foi relevante porque pela primeira vez reuniu a comunidade escolar composta por pais, alunos, professores e funcionários de escolas municipais, colocando-os em um espaço físico comum de discussão e interação com o Conselho Municipal e poder executivo. Sobretudo o trabalho do Conselho Municipal naquele congresso foi o de formação e capacitação dos segmentos escolares no que diz respeito à legislação sobre os conselhos escolares e seu papel dentro de uma

proposta maior de democratização e melhoria da educação. O tema daquele congresso foi “a escola que temos e a escola que queremos”, algo que provocou o encaminhamento de propostas e que direcionou os próximos encontros da educação no município.

Em congressos constituintes posteriores, que passaram a ser realizados uma vez a cada administração da Frente Popular, Conselho Municipal e SMED voltaram a se encontrar como órgãos em cooperação na direção dos congressos. E esta foi a postura de ambos nos variados eventos realizados na cidade, inclusive naqueles que se estenderam para além da Rede Municipal. Mas tal postura não significou o fim de propostas diferenciadas ou o fim de enfrentamentos entre os órgãos. Conselho e Secretaria seguiram com enfrentamentos e disputas de propostas, mantendo, contudo, uma relação um tanto cooperativa. Como consequência dessa relação entre os órgãos pode ser explicado o papel cada vez mais relevante que assumiu o Conselho na elaboração e gestão da política educacional em Porto Alegre.

Até meados de 1990 pode ser considerado que as propostas de democratização da educação no município inseriram-se num contexto nacional de redemocratização, em um projeto nacional de municipalização da oferta do serviço e de possibilidades de experiências alternativas de gestão pelas novas relações entre poder público local e sociedade. Principalmente sobre esta última interferiram os projetos de governo, que não se limitaram a governos de esquerda, mas que dependeram muito das capacidades destes e da sociedade através de suas associações. Este é um ponto significativo na compreensão do processo que levou o Conselho Municipal de Educação a constituir-se como núcleo da política formal na educação no município mesmo após 1998. Pois se até meados da década o papel assumido pelo Conselho pode ser atribuído a um canário nacional, os diversos estudos sobre os conselhos municipais e estaduais no país apontam unanimemente para uma mudança de cenário já após 1995 (Tatagiba, 2002 e Raichelis, 2000). O que se verificou nos conselhos, de modo geral, foi incapacidade de autonomia frente o executivo, subordinação aos projetos de governos e até despreparo técnico-administrativo no exercício de suas funções. E ao final daquela década, as observações sobre os conselhos tornaram-se ainda mais pessimistas, apontando não somente limites político-administrativos mas também distanciamento entre estes órgãos públicos de participação social e a sociedade civil.

Nestes termos, o trabalho desenvolvido pelo Conselho Municipal de Educação em Porto Alegre difere do conjunto de conselhos analisados no país. Esta diferença parece resultar de três pontos mais significativos. Um deles é a organização e envolvimento inicial da comunidade escolar, e hoje da sociedade de modo geral. Outro é a capacidade técnico-administrativa do próprio órgão, através de sua assessoria, seus conselheiros e suas entidades, em responder aos desafios políticos, legais e administrativos. E por último ao projeto de governo da Frente Popular que, mesmo

apresentando propostas diferentes, não gerou impasses ao órgão ou tentou desarticular a organização da comunidade escolar. Na análise de como se configurou a política educacional em Porto Alegre, esses três pontos devem ser percebidos como intrinsecamente ligados (Lord, 2005; Medeiros, 2003; Folchini, 2003; Gorodicht, 2002 e Batista, 2002).

O caso da criação do Sistema Municipal de Educação em 1998 descreve o processo acima citado. Até 1997 coube ao Conselho ser órgão fiscalizador, deliberativo e consultivo acerca da política e gestão da educação na rede de escolas do município. Com a LDB de 1996 surgiu a possibilidade de criação de sistemas municipais de educação, o que conferiu aos municípios maior autonomia no desenvolvimento de propostas políticas e pedagógicas para as instituições de ensino locais. Sob uma perspectiva política, os sistemas municipais representavam um dos aspectos centrais da Nova Constituição de 1988 – a reconfiguração e a possibilidade de novas relações de poder entre governos locais e comunidades. De fato, foram estas justificativas que trouxeram o projeto de Lei do Sistema em Porto Alegre, aprovado em 1998.

O que confere autonomia local com o Sistema é a possibilidade de normatizar a oferta do serviço a partir de um órgão do município. Administrativamente este órgão é a Secretaria Municipal de Educação. Mas o que ocorreu em Porto Alegre com a Lei do Sistema (Lei 8198/98) foi a definição do Conselho Municipal como órgão normatizador da educação. Neste caso, tratou-se de atribuir a um órgão público de participação social o papel central na elaboração das normas à oferta do serviço de educação local. De duas formas esta atribuição pode ser interpretada: uma de que se enquadrou no processo de democratização da política da educação no pós 1988; outra de que refletiu o jogo de forças local que envolveu também a cooperação entre atores que dividiram concepções conciliáveis acerca do um projeto para a educação. Nessa última estão implicados os três pontos antes apresentados, acrescida a idéia de possibilidade de entendimento e envolvimento dos diferentes atores sociais em um projeto comum para a educação. A idéia de um projeto comum, ou ao menos de alguns objetivos suficientemente importantes para direcionar os trabalhos dos atores, foi desenvolvida pelo próprio órgão após a criação do Sistema quando internamente ele vivenciou dificuldades de encaminhar seus trabalhos em função das contraposições de propostas trazidas pelos conselheiros a partir de suas entidades. Na época as propostas de conselheiros do poder executivo diferenciaram-se em muito das da ATEMPA. Aquele impasse gerado fez com que o órgão discutisse internamente o seu papel e o de seus conselheiros, resultando, por fim, em um documento público que definiu e retirou objetivos norteadores para os trabalhos do Conselho. Este objetivo foi uma educação de qualidade, ou seja, os conselheiros definiram que toda proposta encaminhada ao órgão deveria visar melhoria do acesso, permanência e sucesso escolar dentro do Sistema.

Quando interpretado este caso interno ao Conselho como parte de um processo que se configurou em outros cenários da política educacional em Porto Alegre desde final dos anos 1980, por uma série de experiências formais e informais de discussão e negociação entre comunidade locais, ATEMPA e governo, fica visível que se tratou da construção de um projeto comum acerca da educação – hora um projeto mais coeso, hora mais disperso. E a percepção de que existiram diferentes propostas, algumas adotadas, substituídas ou rejeitadas neste período, mostra a complexidade do processo com suas contradições. De qualquer modo, nos anos 1990 estabeleceram-se diretrizes comuns à educação que passaram a guiar os trabalhos do Conselho, do governo e da comunidade escolar. E neste contexto o Conselho mostrou-se capaz de responder aos problemas que lhe foram apresentados, sobretudo os políticos e administrativos. Assim, foi dentro de um projeto compartilhado de qualidade e democratização da educação que a capacidade interna do Conselho parece ter sido reconhecida ao ponto do governo e sociedade lhe atribuírem papel central no Sistema Municipal de Educação.

Para um projeto de democratização da educação a criação do Sistema em Porto Alegre trouxe duas alterações significativas, primeiro a de regulamentar o serviço das creches comunitárias e de instituições privadas de ensino infantil que até 1997 só eram controlados pela vigilância sanitária. Neste caso, tratou-se de ampliar o controle público e as discussões sobre qualidade às entidades que até então existiam e ofertavam o serviço mas que estavam à margem da política educacional no município. Com a incorporação dessas entidades ao Sistema houve um ganho considerável para as comunidades atendidas. Ao mesmo tempo, o ingresso destas e suas comunidades nos espaços de discussão e elaboração da política educacional trouxe outra alteração significativa – a expansão dos temas, realidades e propostas discutidas no Conselho Municipal de Educação, ATEMPA e Secretaria Municipal de Educação.

Isto porque até 1997 as discussões acerca da política de educação no município envolveram a rede de escolas municipais, e seus temas giravam em torno dessa realidade que é diferente daquela vivida pelas creches comunitárias. De modo geral, as questões das creches comunitárias diz respeito às condições materiais mínimas como espaço, móveis, luz e água, alimentação às crianças e condições de trabalho aos atendentes. Pela própria condição de formação dessas entidades, de atenderem àquelas crianças de regiões onde o poder público não oferece o serviço e onde não há condições de contratar o serviço de escolas privadas, seus problemas diferem da rede municipal e das instituições privadas. Foram os problemas trazidos por estas entidades e suas comunidades que expandiram os temas e realidades tratados nos espaços de elaboração da política educacional após 1998. E uma vez que coube ao Conselho ser o centro de elaboração formal da política educacional,

na condição de órgão normatizador, é nele que a ampliação de temas, realidades, questões e até soluções alternativas puderam ser encontradas após a criação do Sistema.

O fato do Conselho se tornar órgão normatizador da educação local e das entidades privadas e comunitárias integrarem o Sistema Municipal de Ensino, trouxe grandes implicações ao conjunto das políticas educacionais e às relações pelas quais elas são elaboradas. O maior exemplo aparece com o caso da resolução CME nº 003/2001 que estabeleceu normas para a oferta da educação infantil no Sistema. Inicialmente, quando o Conselho chamou discussões públicas para elaboração da resolução, as creches entenderam que se tratava de um órgão do governo buscando aplicar as determinações que a LDB trouxe e que estava perto do prazo limite para efetivação. Estas prerrogativas da LDB tratavam da formação dos profissionais, estabelecendo curso superior como pré-requisito e espaços físicos para lazer e segurança das crianças, dentre outras coisas. Sobretudo, foi a formação e o espaço físico que preocupou as creches com realidades muito distantes do ideal da legislação. Em torno deste tema foi que em 1998 o Conselho e as creches passaram a se encontrar e discutir alternativas entre a exigência legal e a possibilidade real de melhoria na oferta do serviço. Estes encontros ocorreram como busca de ambos os lados: o Conselho elaborou uma pesquisa para conhecer a realidade das entidades; e as entidades, por sua vez, se organizaram em torno de algumas entidades comunitárias (como a Associação de Educadores Populares – AEPPA) e buscaram espaço de voz junto ao executivo, ao Conselho e fóruns de educação no município.

Assim, quando em 2001 a resolução foi emitida pelo Conselho, esta trouxe os resultados da recente interação das creches comunitárias ao Sistema Municipal de Ensino, e já indicou características importantes de democratização e autonomia local. A resolução encontrou na própria LDB a possibilidade de administrar as dificuldades locais. Além da formação superior dos professores da educação infantil, a LDB abriu possibilidade para a existência de uma atividade auxiliar no atendimento infantil – o professor com formação superior poderia contar com auxiliares, responsabilizando-se pelo trabalho destes. Com esta possibilidade, e após três anos de discussão entre 1998 e 2001, o Conselho criou a categoria de “educador assistente”, definindo que as instituições deveriam formar turmas sobre as quais um professor com formação superior seria responsável sendo que o atendimento direto seria feito pelo educador auxiliar com ensino fundamental e estudos de capacitação específica para atendimento à infância. Assim, e em função do turno integral das instituições que atendiam à infância, a normatização do Conselho permitiu que em determinados horários as crianças ficassem com o atendimento do educador assistente. A possibilidade do professor ser responsável pelo atendimento dado pelo educador assistente

possibilitou que as creches comunitárias mantivessem seus educadores, buscando, como solução, a supervisão por parte de um profissional com formação superior.

Com a elaboração da resolução sobre a educação infantil, ficou acordado uma proposta de melhoria no atendimento infantil que nos anos seguintes foi assumida pelo Sistema como um todo. Na elaboração da resolução foram excluídas propostas que o executivo trouxe através da SMED de prorrogação do prazo para contemplação da LDB, que a Universidade formulou como crítica à categoria de educador assistente, e que as creches comunitárias apresentaram como justificativas para a atuação de educadores sem a formação mínima. Então, a resolução elaborada pelo Conselho a partir da discussão com segmentos educacionais considerou limites locais mas também exigiu esforços de todos na superação destes mesmos limites. Ao executivo coube oferecer formação mínima aos educadores populares através de duas escolas municipais, uma na zona sul e outra na zona norte, em turno noturno e gratuito. Também coube ao executivo ampliar e estabelecer novos programas de financiamento de estruturas físicas às creches comunitárias, todos discutidos e avaliados junto ao Conselho. As creches comunitárias tiveram de adequar-se às exigências legais que possibilitavam a aprovação de seus projetos para financiamento de estrutura junto à Prefeitura, e tiveram de organizar-se na busca de formação profissional.

O caso dos educadores populares é significativo na compreensão dos impulsos sobre a política educacional local. Apesar deste segmento ter as condições do seu serviço definidas em 1996 com a LDB, foi em 1998 que sentiram os impulsos da legislação com a criação do Sistema. De fato, foi a primeira vez que o poder público exerceu controle educacional sobre este espaço privado, já que só existia controle sanitário, e foi a primeira vez que tratou-se de formação profissional. Organizados em torno da Associação de Educadores Populares, com sede no Moro da Glória, uma região de periferia na zona sul, estes trabalhadores em educação propuseram ao executivo que duas escolas da rede passassem a ofertar ensino fundamental com ênfase em educação infantil. Na elaboração da proposta que levaram ao executivo, contaram com o auxílio do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) formado por um amplo conjunto de entidades ligadas à educação na cidade de Porto Alegre, em especial pelo Conselho Municipal de Educação. A proposta indicava grade curricular, turno, horário e as duas escolas que interessaram aos educadores em função da disponibilidade de salas de aula e deslocamento.

Logo que recebida, discutida e implantada a proposta pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), coube à Associação encaminhar seus educadores às duas escolas municipais para estudos. Impulsionados pelo sucesso desta primeira proposta de formação, pela exigência legal da LDB e mais organizados entorno da Associação, logo depois, em 2003, os educadores populares encaminharam ao Ministério da Educação, na figura de Tarso Genro, uma proposta de formação

superior aos educadores que estavam concluindo o ensino médio. A proposta foi transformar as vagas do ProUni da PUCRS em um curso de Pedagogia com habilitação em Educação Infantil e ênfase em Educação Popular. Com esta proposta os educadores reuniram-se com o Ministério, com a PUCRS, com a Secretaria Municipal e com o Fórum DCA, e discutiram grade curricular e forma de ingresso. Em 2005 ingressou a primeira turma de educadores populares no ensino superior da PUCRS, uma turma de 60 alunos, em sua maioria mulheres negras e mães de periferia, com no mínimo dois anos de experiência comprovada em trabalho de educação infantil. Desconsiderando as dificuldades que estes educadores tiveram para permanecer e concluir o ensino superior – como transporte, material didático, alimentação, maternidade –, a partir de 2009 as creches comunitárias contam com estes profissionais formados em nível superior. E para anos posteriores é de se esperar um número maior de profissionais com a mesma formação superior pois a PUCRS tem discutido a oferta da mesma modalidade e grade curricular em turmas normais de pedagogia e em outras de suas instituições de educação superior no país – em função da procura por este curso específico desde a oferta reservada aos educadores populares em 2005.

A organização inicial dos educadores populares logo tornou-se pública ao mobilizar órgãos públicos e entidades da sociedade civil, deslocando seus problemas para o espaço formal da política educacional. Apesar de ter sido a LDB responsável pela concepção de que toda educação infantil é política educacional, e assim estabeleceu diretrizes e critérios a todos os setores envolvidos com a oferta do serviço, a efetivação desta como política dependeu antes da constituição do Sistema Municipal de Ensino. E a configuração do Sistema deu-se muito em função das relações estabelecidas entre os integrantes do mesmo. Assim, a forma de gestão da política educacional em Porto Alegre e suas conseqüências no nível local dependeram da constituição do Sistema e das relações estabelecidas dentro dele – desde a postura do governo, a capacidade e autonomia do Conselho, o perfil republicano das associações civis como a Associação de Educadores Populares e o Fórum DCA. Nestes termos, o estudo da gestão e política da educação em nível local deve abordar obrigatoriamente a autonomia do Sistema em relação ao governo, e a capacidade que as formas associativas tiveram de organizar e fortalecer suas comunidades – sejam estas de moradores ou de trabalhadores em educação.

Considerações a respeito da gestão da Educação em Porto Alegre

Como se derem as disputas em torno da elaboração e gestão de um projeto de educação para a Cidade em Porto Alegre entre 1985 e 2005? Quais fatores contribuíram para a elaboração de um projeto próprio da sociedade civil? Quais foram os atores neste processo? A partir do histórico apresentado sobre a gestão da educação em nível municipal algumas tentativas de resposta podem

ser levantadas. A primeira está relacionada à busca por participação e poder de decisão nas políticas municipais por parte dos movimentos sociais de base, especialmente na política educacional. Ou seja, a pressão por definir políticas sociais existe desde antes da autonomia do município em relação aos outros níveis de governo estadual e federal que a Constituição de 1988 estabeleceu. Assim, quando o município iniciou suas discussões sobre a área da educação e passou a elaborar propostas de ação na oferta do serviço, a população já tinha se apropriado do tema e pressionava através de suas associações de bairros. Além da pressão popular, as propostas das comunidades ingressaram no governo municipal através do legislativo com os vereadores eleitos pelos movimentos sociais de habitação e educação. A partir disto é possível especular que o projeto de educação foi fortemente influenciado pelos movimentos sociais primeiro porque estes possuíam uma proposta clara de ampliação e democratização do serviço, e depois porque inseriram no legislativo personagens destacados do próprio movimento. Estas situações parecem ter garantido aos movimentos de base apresentar e defender um projeto coeso de educação em consonância com o projeto maior do Partido dos Trabalhadores no executivo municipal.

A possibilidade de um projeto coeso por parte dos movimentos sociais, em especial pelas organizações de moradores dos diferentes bairros, parece ter sido possível neste período em função do contexto: existia um déficit na oferta do serviço ao final da década de 1980 vivenciado nos diferentes bairros; e devido a reabertura política do país a demanda por este serviço trouxe junto a reivindicação por participação política – logo, buscou-se uma educação ligada a um modelo de sociedade democrática. Teriam sido essas necessidades emergenciais as responsáveis por manter um projeto coeso e comum aos movimentos sociais ao menos até início dos anos 1990 em Porto Alegre. Nestes termos, se inicialmente existiu um projeto coeso que figurou uma proposta única para a educação local, então este projeto foi fundamentado no seguinte ponto: ampliação da oferta de uma educação democrática.

Mas a existência de um projeto coeso no início do período em estudo não garantiu a seqüência de uma única proposta já que os anos 1990 foram marcados pela disputa de projetos educacionais no município. Neste caso, a concepção de que a consolidação da democracia se dava a partir de uma educação para conscientização crítica foi responsável pela radicalização do projeto inicial cujo resultado imediato foi a apropriação do discurso e desdobramentos de práticas por grupos diferentes para alcance do mesmo objetivo. Uma vez que o projeto inicial veio dos movimentos de base e estes inicialmente legitimaram o governo local do Partido dos Trabalhadores, o partido assumiu a proposta dos movimentos seja pela pressão direta das comunidades, seja pela inserção de líderes comunitários no legislativo, seja pela proposta intrínseca partidária. E assumida a proposta inicial, nos anos seguintes o executivo municipal apresentou

propostas próprias para a efetivação da democracia pautada na gestão democrática do poder público local, o que envolveu também o serviço de educação. No entanto, a inserção no executivo de formadores de opinião ligados ao Partido dos Trabalhadores, oriundos do meio acadêmico como no caso de Ester Gross, trouxe propostas que diferenciaram-se daquelas dos movimentos sociais por problematizar outras relações, como no caso da proposta construtivista. E no decorrer dos anos 1990 outros projetos foram disputar a área de educação, sobretudo em função da ampliação que as discussões sobre o tema alcançaram. A radicalização da democracia fundamentada num modelo específico de escola, de educação e de relações pedagógicas, parece ter sido, então, o principal responsável pela multiplicidade de projetos nos anos 1990 em Porto Alegre.

Mas surge também, agora ao final dos anos 1990 com a LDB e em Porto Alegre com a criação do Sistema Municipal de Ensino, a discussão acerca do profissional da educação como fator fundamental para uma educação de qualidade e de direito de todos. A questão da formação do professor no atendimento à infância foi o grande mobilizador dos educadores populares em Porto Alegre. Os educadores populares, reunidos em torno da Associação dos Educadores Populares com sede no Morro da Glória, formaram um movimento social de periferia urbana. E se por um lado é possível afirmar que os educadores populares entram na cena política local em uma data determinada (final da década de 1990), por outro lado o histórico de vida de algumas de suas personagens mostra uma longa trajetória dentro de um movimento popular desde a década de 1980. Os sujeitos deste movimento se constituíram atores políticos a partir do momento em que desenvolveram ações políticas (Touraine, 2006 e Melucci, 2001), e se configuraram como integrantes de um movimento social de periferia urbana que produziu uma bandeira de luta por educação capaz de lhes identificar perante a sociedade civil e o poder público local. De fato, as reivindicações destes sujeitos compõem uma agenda de temas de demandas da população local do Morro da Glória, onde questões como moradia, trabalho, saúde e educação são os principais e estão associados. Diversas vezes as propostas destes para a melhoria da qualidade da educação infantil estiveram diretamente atreladas às questões de formação e salário dos educadores, e estes às questões de oportunidades de trabalho daquele grupo social.

Na elaboração de um projeto político de educação pela periferia as experiências participativas desenvolvidas nos anos 1990 foram relevantes. Experiências como o Orçamento Participativo e suas plenárias públicas, espaços como os Conselhos Municipais, os Congressos Constituintes e Fóruns permitiram aos grupos sociais historicamente marginalizados vivenciar a participação e se apoderar de conhecimentos que, como diz Pateman (1992), são necessários à democracia. Ao mesmo tempo, esta participação propiciou o encontro do movimento social dos educadores populares com outros atores políticos, o que forçou uma constante negociação da identidade e do

projeto do grupo. Por fim, um dos resultados destes encontros foi a elaboração de um projeto de educação pela e para a periferia capaz de ser reconhecido em sua legitimidade. O projeto do movimento de educadores populares sobre a educação infantil envolveu noções de direito e justiça social, atrelado à questão da formação do professor e esta à oportunidade de ensino superior gratuito. Para esta elaboração atual um longo caminho foi percorrido, e conquistas e experiências vieram somar. Deste modo a compreensão do histórico da gestão da educação em Porto Alegre é também um exercício de entendimento da formação de atores sociais e das relações de cooperação e disputa em torno de projetos políticos.

Referências bibliográficas

- BATISTA, Neusa Chaves. Democracia e patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Dissertação de Mestrado.
- FOLCHINI, Margane. Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: caminhos para democratização do Sistema Municipal de Ensino. Porto Alegre: UERGS, 2003. Monografia de Especialização em Gestão Pública Participativa.
- GORODICHT, Clarice. Conselho Municipal de Educação: trajetória por uma educação cidadã. Porto Alegre: CME, 2002.
- LORD, Lucio. O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Dissertação de Mestrado.
- MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação de Mestrado.
- MELUCCI, Alberto. A invenção do presente. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo e TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.) Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.
- TOURAINE, Alain. Na fronteira dos novos movimentos sociais. Sociedade e Estado. Brasília, vol.21, n.1, jan/abr. 2006. (pp. 17 – 28).