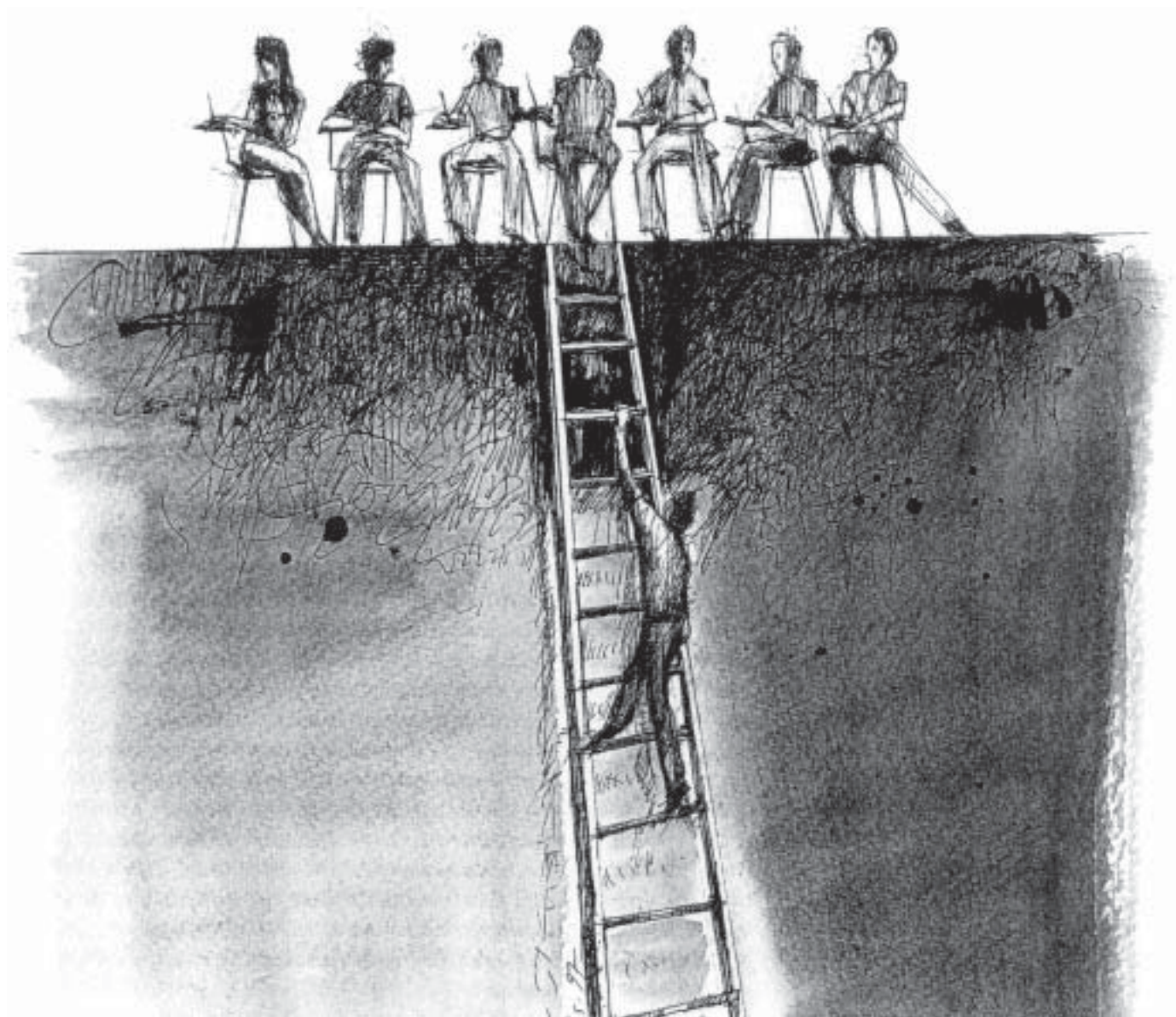


O artigo discute as políticas educacionais do Estado de Mato Grosso do Sul nos anos 80, em um momento em que a sociedade brasileira reagia aos problemas de crise econômica e social. Assim, o Estado prioriza nos Planos a gestão democrática da escola, mas contraditoriamente, ao enfatizar os projetos econômicos, termina por dissolver e desacreditar sua política de gerir o conflito social através da participação comunitária de características "eminentemente democráticas".

Palavras-chave: Educação pública, Plano governamental, Democracia.



*The article discusses Mato Grosso do Sul state educational policies in the 80's at a moment in which Brazilian society reacted to problems of economical and social crisis. In this way, the State gives priority in the Plans to the school democratic management but, contradictorily, as it emphasises the economic projects it ends up dissolving and discrediting its policy of managing the social conflict through community participation with "eminently democratic" characteristics.*

*Key words: Public education, Governmental plan, Democracy.*

# Educação Pública em Mato Grosso do Sul na Década de 80

## Questões Globais e Locais

**Ester Senna**

Professora do Curso de  
Pedagogia e do Mestrado em  
Educação da UFMS

### Introdução

Este artigo traz uma breve análise da situação do Estado de Mato Grosso do Sul quanto à gestão dos serviços públicos na área social, dando centralidade às políticas de intervenção na área de educação realizadas nos anos 80.

Assim, pretende-se discutir como em Mato Grosso do Sul a educação pública, uma das instituições estruturadoras das relações sociais, se desenvolveu num momento em que o governo central assinalava para a construção de uma esfera pública democrática.

No Brasil, nos anos 80, a política social passou a ser considerada pelos governos não mais como subproduto da economia, mas como resultado das novas relações entre Estado e sociedade. Esta perspectiva, pelo menos no âmbito do discurso oficial, procurava seguir a tendência internacional em curso, que considerava o bem-estar social como parte integrante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais "extramercado".

Neste contexto, percebe-se no Estado de Mato Grosso do Sul, a necessidade governamental de se articular educação e desenvolvimento econômico e social, por meio de uma proposta de gestão racional e eficiente. Em consequência, no campo educacional, defende-se a necessidade de um planejamento educacional realista e eficaz, segundo a concepção dos organismos internacionais que debatiam as questões educacionais da América Latina.

O Estado de Mato Grosso do Sul, tendo como parâmetro a política do governo central, tentou implementar a proposta de construção de uma política educacional para uma sociedade de-

\*Versão resumida do trabalho  
apresentado ao GT -  
Influencia del Estado en El  
Desarrollo Educativo -, no IV  
Congresso Iberoamericano de  
Historia de la Educacion  
Latinoamericana, realizado  
em Santiago de Chile, no  
período de 24 al 29 de mayo  
de 1998.

mocrática. Porém, a socialização do poder político e o movimento contraditório do capital foram dois fatores difíceis de conciliar.

Considerando-se esta questão primordial, tem-se aqui como pressuposto que o processo democrático não poderia seguir seu curso realizando apenas alguns "acertos" na economia

deveriam considerar a "espetacular explosão educacional" que vinha acontecendo. Segundo a avaliação da UNESCO, os responsáveis pela política econômica deveriam considerar a educação não apenas como um serviço social desejável, mas como elemento essencial para o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, recomendou-se um plano nacional de educação, subdividido em programas particulares criteriosamente concebidos, adaptados às diversas atividades e regiões geográficas, coerentes com o plano geral e a partir da base, mas circunscritos

**Nos anos 80 a política social passou a ser considerada não mais como subproduto da economia mas como resultado das novas relações entre Estado e sociedade**

e na administração estatal. No campo da educação, a sociedade civil organizada desconsiderou a tensão entre capitalismo e democracia, dando prioridade à reivindicação de universalização da educação básica e gestão democrática da escola. Como resultado desse posicionamento, não se realizou uma oposição efetiva ao caráter conservador da proposta de democratização da educação brasileira.

Este texto procura enfocar, inicialmente, as discussões da UNESCO<sup>1</sup> que contribuíram para delinear a política econômica e social do Estado brasileiro, num momento em que este enfrentava uma estagnação econômica e aceleração inflacionária recorrente. Em seguida, discute-se a situação da política social, especialmente a política educacional, que foi forjada em Mato Grosso do Sul, tendo em vista legitimar as ações estatais, mas que contraditoriamente, pelo seu caráter residual, não contribuiu para esvaziar as tensões sociais.

## **Política educacional brasileira e os parâmetros da UNESCO**

No final dos anos 60 já se discutia a necessidade de articular educação e desenvolvimento econômico e social, por meio de uma gestão racional e eficiente. Nesta direção, os governos

eram limitados pelos limites dos recursos, pelos objetivos e prioridades (UNESCO, 1975:9).

A educação, no documento da UNESCO, foi concebida como um pré-investimento indispensável à globalização do desenvolvimento econômico e social. Os governos, conforme esta política, passaram a utilizar o *planejamento* como instrumento para assegurar a rentabilidade e a adaptação em um mundo em permanente mudança.

Na Conferência Internacional sobre Planejamento educacional, realizada no período de 6 a 14 de agosto de 1968 em Paris<sup>2</sup>, aparece em primeiro plano a preocupação com o "futuro próximo" e a ênfase na necessidade do *planejamento educacional*, tendo-se em vista as seguintes perspectivas: 1. A demanda social por educação aumentaria rapidamente, sem que os sistemas educacionais estivessem em condições de formar e empregar um número de jovens que aumentaria mais de 10% ao ano; 2. A pressão econômica sobre os sistemas educacionais aumentaria em razão do decréscimo provável dos recursos disponíveis para educação e o aumento dos custos unitários; 3. Os sistemas educacionais tornar-se-iam incompatíveis com as mudanças no mercado de trabalho; 4. Nos países em desenvolvimento, as pessoas instruídas enfrentariam o desemprego devido ao sistema econômico insuficiente e aos profissionais

<sup>1</sup> Considerou-se neste artigo as contribuições da UNESCO em razão da ênfase dessa instituição internacional no Planejamento educacional nos anos 70. Esta ênfase no campo educacional tem a marca do processo de reestruturação tecnológica e produtiva desencadeados nos países industrializados, bem como a emergência do processo de globalização que se intensificaria nas décadas seguintes, exigindo dos países em desenvolvimento políticas de inserção neste processo. Em termos de investimento para a área social, outros organismos multilaterais contribuíram com os programas de ajuste do Estado brasileiro. No início do regime militar, "o Banco Mundial foi progressivamente ampliando seus empréstimos para o país, e o Brasil tornou-se, nos anos 70, o maior tomador de recursos do BIRD (Tommasi, Warde e Haddad (org.) 1996:32). Entretanto, nos anos 80, "o Brasil teve uma relação difícil com o Banco Mundial, cedendo e recuando parcialmente às suas pressões e às do FMI para adotar as políticas de ajuste" (Ibid:33).

<sup>2</sup> Desta Conferência Internacional, participaram noventa e cinco países, oito organismos internacionais, oito organizações intergovernamentais.



despreparados, entre outros problemas (Senna e Hamdan, 1996:4).

Em resumo, o planejamento sob a égide da racionalidade seria o instrumento mais adequado e eficaz para adequar os países "em desenvolvimento" às mudanças gestadas no âmbito do capitalismo internacional. Nessa direção, os sistemas educacionais deveriam considerar, além da expansão quantitativa, as inovações de qualidade.

A próxima [década] deverá ser colocada sob o signo de um crescimento seletivo, acompanhado de adaptações, modificações e inovações mais amplas - tudo isto fortalecido por uma cooperação ainda maior. Assim, parece indispensável, paralelamente às estratégias nacionais, uma estratégia mundial que oriente os países nos esforços comuns para o desenvolvimento da educação (UNESCO: 30).

Verificou-se então, que a partir do final dos anos 60, foram gestadas as transformações radicais no âmbito do capitalismo internacional. Observou-se assim, na década de 80, verdadeira revolução nas bases tecnológica, produtiva, comercial e financeira do capitalismo. Nessa direção, a meta da educação para a democracia entra no bojo do processo de globalização, cujo movimento de integração dos mercados de bens, de serviços e de capitais tem confirmado a tese de que os sistemas educacionais, no capitalismo contemporâneo, respondem de modo específico às necessidades de valorização do capital e ao mesmo tempo se concretizam numa demanda popular efetiva de acesso ao saber socialmente produzido (cf. Neves, 1994).

Tendo em vista as modificações globais iniciadas nos finais dos anos 60, o governo brasileiro delineou uma política econômica e social no II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1975 a 1979 (II PND), que teve por finalidade promover profundas mudanças estruturais na economia. A prioridade do Plano era enfrentar o atraso nos setores de bens de produção e alimentos, a dependência do petróleo e uma tendência a um elevado desequilíbrio externo.

O II PND situava as regiões periféricas no centro do novo projeto

de expansão da economia. Outro destaque importante do Plano diz respeito à política social, que foi considerada como decisiva ao processo de racionalização. Segundo o governo de Ernesto Geisel, a política a ser executada deveria assegurar:

Aumento substancial de renda real para todas as classes. É importante que as classes trabalhadora e média sejam amplamente atendidas no processo de expansão, inclusive pela ampla abertura de oportunidades econômicas e sociais (que, inclusive, determinam também o nível de renda futura). Assim se poderá estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para a cima. Redução substancial da 'pobreza absoluta', ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação. Para atender esses objetivos, será executada, no próximo estágio, *política social articulada, que não se constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio* (Brasil, 1974:71, grifo nosso).

Dando continuidade a estas metas importantes, mas insuficientes, pois não superaram a destinação preferencial dos recursos públicos ao desenvolvimento econômico, o III PND (1980-1985) destacou a meta de redistribuição de renda como uma das medidas de reestruturação interna para enfrentar os estrangulamentos externos. Contudo, segundo alguns analistas, estes Planos não reverteram a posição tecnológica atrasada do Brasil. Ou seja, o Estado brasileiro, com um padrão de financiamento vulnerável, não foi capaz de ampliar suas políticas públicas de corte social (habitação, educação, saúde, seguridade social e outras), não realizando, portanto, o desejado equilíbrio entre capital e trabalho.

Na tentativa de mudar o retrato da situação, a Constituição de 1988 acenou para a construção de um sistema de proteção social universalizante e desmercantilizado. No campo educacional, seus dispositivos sinalizaram um considerável adensamento do direito à educação básica. Nesse sentido, estabeleceu a oferta

**Em Mato Grosso do Sul, a socialização do poder político e o movimento contraditório do capital foram dois fatores decisivos de conciliar.**

de creche e pré-escola como um direito de cidadania da criança de zero a seis anos; o ensino fundamental gratuito e obrigatório, não limitado a uma faixa etária específica; a extensão gradativa da obrigatoriedade do ensino básico ao nível médio; a destinação de 50% dos recur-

sos públicos da área educacional para o ensino fundamental e para a eliminação do analfabetismo e, ainda, a gratuidade do ensino público em todos os níveis (Senna e Freitas, 1997:7).

No entanto, estas disposições constitucionais teriam como limites objetivos as realidades social, econômica, política e cultural engendradas pelo desenvolvimento brasileiro nos últimos 50 anos, bem como pela crise econômica

No III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - 1980/1985 (III PSECD) aparece definido que as ações nacionais e regionais, que seriam implementadas no período de 1980/85, nas áreas de Educação, Cultura e Desporto, teriam como diretriz fundamental "a integração das atividades deste Ministério com as atividades correlatas de outros Ministérios, numa perspectiva de inter-relacionamento entre os diferentes setores sociais e econômicos" (Brasil, 1983:9).

Analisando esta diretriz, percebe-se uma mudança que atingiria diretamente a organização do *fundo público*, que nos países desenvolvidos,

se distribui entre as necessidades do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho. Assim, com relação ao setor educacional o Plano diz:

Nesta perspectiva, o esforço educacional faz parte de um esforço geral, não somente dentro da área social, mas também dentro da área econômica, porque não há solução satisfatória dos problemas, se não houver suficiente convergência entre as *áreas sociais* e as *áreas econômicas* (Idem:11, grifo nosso).

Quer dizer, pretendia-se superar as políticas que atendem à reprodução apenas da *subsistência* da força de trabalho. Segundo o Plano, o problema do *aproveitamento escolar* depende do atendimento a outras necessidades dos trabalhadores: renda adequada, nutrição, saúde, higiene, saneamento, transporte e outras. Enfim, tem-se aqui, pelo menos em termos de Plano, a compreensão da política social em seu sentido estrito.

Antes de apresentar as *metas regionais* o Plano discute as Linhas Prioritárias Nacionais. Com relação à *educação no meio rural*, a ênfase foi dada visando alcançar focos mais acentuados de pobreza no País. A educação formal constituía-se em um problema de grandes dimensões. Necessitava-se aumentar as taxas de escolarização, diminuir os índices de evasão e repetência, adequar a educação às particularidades da clientela e da região (Ibid:12).

Em 1990, os resultados dessa política evidenciam que as necessidades da educação rural constatadas no III PSECD, ainda precisariam ser consideradas com atenção (ver gráfico 1), pois as taxas de escolarização de 5 a 17 anos, no período de 1981-1990, além de reduzidas, apresentam uma "involução" em 1990.

## Os sistemas educacionais deveriam considerar, além da expansão quantitativa, as inovações de qualidade

mundial, pelo acelerado processo de globalização econômico-financeira, pelo avanço tecnológico e pela hegemonização do ideário neoliberal (Idem:7).

A tensão entre capitalismo e democracia é evidenciada, indicando que, ao traçar suas políticas públicas o Estado, em sua agenda democrática de reforma dos programas sociais, tem dificuldades de lidar com os interesses, exigências e necessidades políticas da classe trabalhadora e também com os interesses do capital e suas necessidades de pacificar os conflitos.

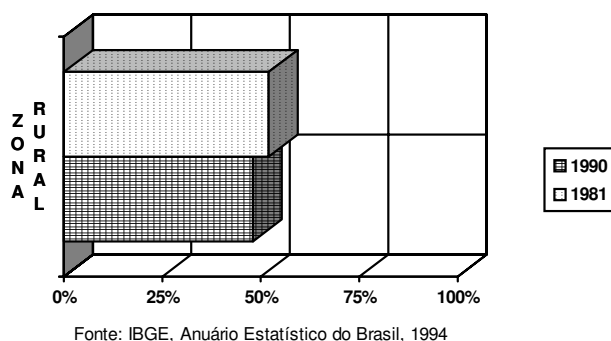
Fiori (1995:xviii) diz que a batalha pela democratização encobriu um longo período de luta e incerteza, e que na verdade o Estado estaria definindo as regras da gestão política e econômica de um novo ciclo de crescimento industrial que ocorreria inevitavelmente, aproveitando as fronteiras abertas pelos novos horizontes tecnológicos.

A partir dessas transformações, que políticas educacionais o Estado de Mato Grosso do Sul definiu e priorizou na agenda política de democratização?

## Política educacional dos anos 80 para a Região Centro-Oeste e, em especial, a situação de Mato Grosso do Sul

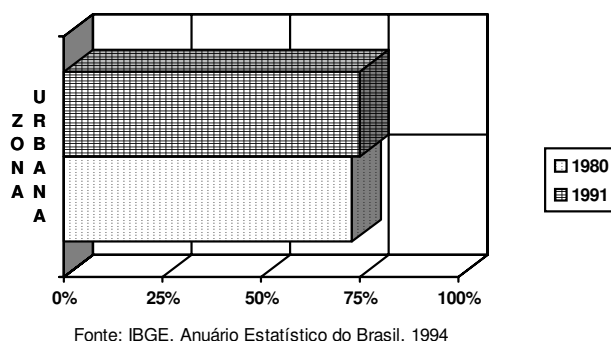
Antes de discutir a situação da educação em Mato Grosso do Sul, faz-se necessário, como elemento de análise, discutir o III PSECD (1980-1985) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89, do governo de José Sarney.

Gráfico 1 – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DE 5 A 17 ANOS  
1981–1990



No que diz respeito à *educação nas periferias urbanas*, o Plano chama atenção para o aspecto economicamente seletivo dos serviços educacionais. Considerou-se importante, no sentido de atender a população urbana mais carente, investir em educação pré-escolar e educação supletiva (Ibid:12). Quanto às taxas de escolarização da zona urbana, em 1991, observa-se uma melhoria, ainda que de forma não expressiva, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2 – TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DE 5 A 17 ANOS  
1980–1991



Na sequência, outro aspecto importante discutido no Plano diz respeito ao *desenvolvimento cultural*. Propunha-se a ampliação do acesso à cultura, bem como a promoção das diferentes manifestações culturais, sob a ótica da identidade nacional (Ibid:12). Na realidade, nesse momento histórico, a ênfase na identidade nacional no III PSECD, tem por finalidade a organização e disciplina dos indivíduos, como uma forma de dar coesão ao todo social, tão fundamental para se promover a liberalização política. Segundo Lúcia Lippi Oliveira,

A consciência da questão nacional foi sempre expressa por grupos de elite, por lideran-

ças intelectuais que assumem a aventura de pensar em termos nacionais. Cosmopolitismo e localismo têm funcionado alternativamente como guias das propostas de construção de identidades nacionais (1990: 50).

Quanto à meta da *qualidade do ensino*, outra prioridade foi a valorização dos *recursos humanos* ligados à educação, à cultura e ao desporto, particularmente daqueles engajados na educação básica. Tinha-se presente, que não se tratava apenas de precariedade na formação do professor. Devia-se, segundo o Plano, considerar as condições sociais, econômicas e políticas dos profissionais em educação. Contudo, a situação dos professores não tem se alterado ao longo da década. Carnoy em um documento apresentado à UNICEF diz:

É impressionante como os governos prestam pouco atenção na seleção, preparação e situação social dos professores responsáveis pela educação básica, quando tanto depende de suas aptidões como mensageiros da cultura e administradores da transformação cultural. Nos países onde os sistemas educacionais são considerados excelentes - no Japão, na Alemanha e na Escandinávia, por exemplo -, os professores que ministram educação básica são altamente respeitados, treinados em nível universitário e com cursos de especialização e têm elevada posição social. A qualidade da educação melhora na mesma proporção em que os professores responsáveis pela educação básica são valorizados pelo papel crucial que desempenham como administrador da transformação cultural (1992: 74).

A avaliação realizada por Carnoy, sobre a condição social do professor é pertinente, mas a ênfase no papel do professor como agente de mudança faz parte de um discurso governamental que vem sendo retomado nos anos 90 e que considera a educação como uma "via privi-

**O Estado, em sua agenda democrática de reforma,  
tem dificuldades de conciliar os interesses e  
exigências da classe trabalhadora com as do capital.**

legiada de construção da própria pessoa, das relações entre indivíduos, grupos e nações" (UNESCO, 1998:12). A educação é a "utopia necessária" na concepção da UNESCO.

Voltando à análise III PSECD, verifica-se que, no discurso, as políticas públicas de educação

são formuladas, segundo Offe, "como reação a problemas estruturais de legitimação de uma sociedade que constantemente dissolve e descredita suas próprias premissas igualitárias" (1990: 41).

Registre-se que, para concretizar a Política Nacional de Educação, Cultura e Desporto, o Plano delineou as estratégias regionais. Para a Região Centro-Oeste, a estratégia específica para a Educação na Área Rural teve preocupação com a população de 7 a 14 anos, mais especificamente com a oferta de oportunidades a adolescentes e adultos, apelando para a utilização de tecnologia educacional acessível e para a assistência efetiva do educando (Brasil 1983: 21).

Para as Periferias Urbanas, esta Região de acordo com o Plano apresenta como necessidades a integração do ensino regular com o supletivo, objetivando propiciar um melhor atendimento e regularização do fluxo escolar e a reorganização da rede física.

As estratégias específicas para o Desenvolvimento Cultural da Região Centro-Oeste tinham como meta integrar as propostas fundamentais de educação no meio rural e nas periferias urbanas com as características culturais locais da comunidade e da região. "A Região Centro-Oeste propõe incrementar estudos, diagnósticos e pesquisas da realidade regional cultural, fundamentando tais iniciativas numa ação institucional e comunitária, que leve em conta a organização do acervo cultural" (Idem, 1983: 22).

O III PSECD, ainda em suas prioridades regionais para o Centro-Oeste, destacou o papel da Universidade, "comprometida com a problemática, as potencialidades, as perspectivas e as características da realidade circundante, e preocupada com o homem que tenta viver, produzir e evoluir nas sub-regiões" (Idem: 25).

Em resumo, o Estado brasileiro se pauta no planejamento, na modernização técnico-administrativa e no sistema de captação e alocação de recursos. Quanto à política social, no Plano, esta tem por base o modelo universalizante, mas as concretizações dessa política dar-se-iam de forma descentralizada. Para a administração da educação se propõe o planejamento participativo, acrescentando: "é dever do estado oferecê-la a todos, em igualdade de condições e com padrão qualitativo defensável" (Ibid: 14).

No I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89, do governo de José Sarney, admite-se que o Estado deveria tomar como meta a garantia dos direitos sociais. Essa garantia resultaria em benefícios, em primeiro lugar, em termos de renda e emprego e em segundo lugar, estabelecer-se-ia forte correlação

entre investimentos em setores sociais básicos, como educação, saúde e saneamento, e acréscimos de produtividade e rendimento da mão-de-obra (Brasil, 1986: 52).

Avaliando a implementação das políticas sociais no Brasil Draibe constata que o Estado atua, através das políticas sociais para de um lado, ampliar as oportunidades básicas (educação e saúde) e, de outro, corrigir parcialmente as ações do mercado. O resultado é que o gasto social público sustentado por recursos fiscais assumiu caráter residual. As distorções na organização do sistema de proteção social que se verificam em todos os Estados brasileiros, inclusive em Mato Grosso do Sul, podem ser assim registradas:

1. ênfase na *centralização política e financeira* no nível federal, tanto dos recursos como do poder decisório;
2. grande *fragmentação institucional* em razão de práticas decisórias corporativistas, clientelistas e particularistas;
3. permanência de práticas decisórias *autoritárias*, inibindo os mecanismos de participação e controle;
4. forte *privatização*, tanto pela crescente presença do setor privado produtor dos serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias (Draibe, 1995: 203).

Constata-se portanto, retrocedendo ao início dos anos 80, que o governo central tinha como objetivo induzir o Estado de Mato Grosso do Sul no projeto de modernização da sociedade e realinhamento do capital, como forma de enfrentar o esgotamento do "milagre econômico" brasileiro. Nesse contexto, a política social do governo atende de forma emergencial e pontual tanto as necessidades do setor econômico de Mato Grosso do Sul, visto que o governo central havia lhe reservado papel fundamental no II PND, como também, as necessidades de controle e legitimação das decisões estatais.

A educação, como parte desse projeto de governo, enfrentou uma política de desmando e arrocho salarial, demonstrando-se que a prioridade do fundo público para Mato Grosso do Sul era o setor agropecuário, visto como capaz de se constituir em uma das alternativas para a saída da crise brasileira.

A situação mais grave, no início dos anos 80, para a educação foi o arrocho salarial, conforme constata Fernandes, devido à política do governo Pedro Pedrossian (1980-1983) que priorizou investimentos em grandes obras. Esta política levou o magistério, através das associações municipais de professores e especialistas



em educação, a reagir, organizando grandes greves no período para denunciar os problemas com o ensino público do Estado (1996:86). Contudo, o governo continua com as distorções em termos de investimentos, desviando-se da política do governo central

que investia nas políticas sociais como mecanismo de esvaziamento das tensões sociais. Esse estilo de governo dismantelou o projeto de Estado modelo reservado para Mato Grosso do Sul, e que havia sido estruturado de forma sistêmica conforme os ditames da tecnocracia (Idem: 89).

Ainda com relação aos governos, no período de 1982 a 1990, os governadores Wilson Barbosa Martins, Ramez Tebet e Marcelo Miranda, pertenciam ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), que se caracterizava como o maior partido de oposição e que no momento tinha como objetivo a luta pela democracia (Oliveira, 1997:40). Entretanto, entre hesitações políticas e desacertos econômicos, estes governos terminaram por aprofundar os problemas na área da educação, saúde e segurança, entre outras.

A situação geral do sistema educacional brasileiro também apresentava-se problemática. O I PND da Nova República apontou, em 1986, baixo índice de escolarização, serviços educacionais que não correspondiam às necessidades da população, dificuldades de acesso ao sistema escolar, queda da qualidade do ensino, desvalorização dos profissionais da educação e um contingente significativo de analfabetos (Brasil, 1986:59). Estes problemas demonstravam que o Estado continuava intervindo na educação de forma residual, desacreditando na própria premissa de que o investimento em educação resultaria em cidadãos capazes de concorrer no mercado global. Neste caso, o *fundo público* não realiza totalmente a socialização do excedente, nem se torna espaço de gestão do conflito social, tendo em vista que atua com prioridade na reprodução do capital, mais especificamente no financiamento do capital privado (cf. Oliveira, F. 1989 e Cipolla, 1997).

Os governos de Mato Grosso do Sul não fogem à regra, transformando a população carente em "clientes" de uma política social residual.<sup>3</sup> No final dos anos 80, os serviços sociais

continuavam sendo oferecidos de forma fragmentada, aprofundando a dicotomia existente entre política econômica e política social. Assim, a situação dos serviços sociais indica que, neste Estado, a política social não ganhou centralidade na agenda política de reformas democráticas, colidindo com a proposta governamental divulgada amplamente. Este acontecimento reafirma a tese da incompatibilidade entre capitalismo e democracia. Para exemplificar, pode-se sinteticamente verificar já na metade da década de 80, a situação da educação e dos principais serviços sociais do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme quadro da página seguinte

A educação, como se depreende deste quadro, assim como os outros serviços sociais básicos, dada a precariedade, está longe do projeto do governo central de contribuir com a desejada racionalidade e produtividade. Percebe-se que o Estado optou por uma política que manteve a presença mínima dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho, reproduzindo como consequência, na *educação*, os problemas de acesso, repetência, evasão, formação deficiente de professores e condições materiais inadequadas; na *saúde*, problemas de atendimento, instalações, distribuição de remédios e recursos humanos; no *setor de habitação*, ainda é grande o número de pessoas de renda baixa excluídas do benefício da casa própria; no *setor de saneamento básico*, destacam-se altos índices de doenças infecciosas, bem como as precárias condições de esgotamento sanitário e da coleta de lixo. Registre-se que, no Brasil, as informações oriundas do Censo Demográfico de 1991 mostram que havia no País, um expressivo número de crianças menores de 5 anos de idade vivendo em domicílios urbanos sem saneamento adequado (IBGE, 1991:51); no *setor de segurança pública*, os problemas oriundos do crescimento urbano, e, ainda os problemas de fronteira, necessitavam de adequação quantitativa e qualitativa; por fim, no *setor de assistência social*, chama atenção que, além de crianças e adolescentes, os idosos têm sido excluídos da sociedade.

Resulta, pois, importante, verificar quanto ao setor educacional, como o Estado lidou com os problemas apontados. Tudo indica que, a "parti-

<sup>3</sup> No período de 1979-1982, o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta-se atrasado em seu desenvolvimento econômico limitando-se basicamente a fornecer matéria-prima. Somente em 1981, o Estado começa a dar os primeiros passos na direção da industrialização. De 1983-1986, contata-se o crescimento de demandas produtivas e sociais, fato que levou o governo a planejar medidas de melhoria do aparelho arrecadador. Em consequência, o Estado procurou o aprimoramento da estrutura fisco-arrecadadora, justificando esta ação no sentido de elevar os níveis da receita estadual a patamares mais condizentes com o estágio alcançado pela economia do Estado (governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 1984:117). De 1986-1990, o Estado deu prioridade ao crescimento e modernização da economia.



cipação da comunidade” nas resoluções dos problemas educacionais, foi o que norteou as ações do governo. Assim, no II Plano Estadual de Educação Para a Democracia (1985-1987), do governo de Wilson Barbosa Martins do PMDB, a participação comunitária de características “eminente democráticas” e voltadas para a gestão racional dos negócios públicos, sustentou a política do governo. Convém aqui, ressaltar o equívoco de compreender a democracia como um projeto que se esgota na “normalização” das instituições políticas. As contradições do processo de acumulação, os problemas entre capital e trabalho, bem como os conflitos sociais que emergem desse processo são questões de fundo, mas que foram reduzidas a problemas de governabilidade e eficácia administrativa (Senna, 1994).

Compreende-se, então, que o *planejamento participativo* adquiriu relevância para o Poder Executivo estadual num momento de transformações econômicas e de concentração urbana que punham em evidência a precariedade dos serviços sociais (Freitas, 1997:107). Esta forma de administrar não resolve a contradição entre democracia política e autocracia econômica. Diante disso, o planejamento participativo, no campo educacional, legitimou a política dos governos, sem contudo, possibilitar a participação da sociedade civil em questões fundamentais, visto que a meta era a construção de estratégias de estabilização econômica.

Verifica-se que, mesmo com a proposta de *indusão*, nas escolas estaduais de Mato Grosso do Sul as condições básicas de ensino eram desfavoráveis, destacando-se a precariedade na formação de professores e nos programas de assistência ao educando. Quanto à *gestão da escola*, não se verifica um acompanhamento e avaliação dos projetos implantados. Em consequência, constata-se o desvio apontado por Freitas,

Trata-se menos de uma intencionalidade de democratização política, de indusão da população em processos de gestão da coisa pública, do que dos velhos artifícios de busca de consenso e de contemporização das demandas populares, assim como a adesão a um discurso que esteve presente desde o momento da abertura política, no Regime Militar, sendo retomado em termos de ‘de-

**Quadro 1 - Educação e Serviços Sociais em Mato Grosso do Sul/1985**

Educação:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elevada demanda para o ensino de primeiro grau.</li> <li>– Déficit de salas de aulas.</li> <li>– Ausência de professores nos núcleos urbanos de menor porte.</li> <li>– Elevada disputa por vagas nas escolas públicas.</li> <li>– Crescimento da população escolarizável ( de 7 a 14 anos).</li> <li>– Elevados índices de evasão e repetência.</li> <li>– Reduzida disponibilidade de professores especializados.</li> </ul>
Saúde:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Em 1987, a taxa de mortalidade geral foi de 39% habitantes, o que representou decréscimo de 33% relativamente àquela ocorrida em 1980.</li> <li>– Quanto à taxa de mortalidade infantil, de cada 1.000 crianças nascidas vivas cerca de 20 morrem, significando um decréscimo de 36% em relação ao ano de 1980.</li> <li>– Quanto ao atendimento, constata-se deficiências devido a distribuição inadequada das unidades de saúde.</li> <li>– Por fim, chama atenção, a precariedade de instalações, falta de equipamentos adequados, remédios e recursos humanos treinados.</li> </ul>
Habitação:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demanda crescente por novas moradias em razão do aumento exacerbado do grau de urbanização, que de 45% em 1970 saltou para 67% em 1980, e hoje situa-se em torno de 70%, para uma população próxima a 1,6 milhões de pessoas.</li> <li>– Em 1985, mais de 48% da população residia em imóveis alugados ou cedidos (PNAD, 1985).</li> <li>– 51% dos domicílios particulares estão concentrados na faixa de população com renda de até 3 salários mínimos, e considerando que 76% da população economicamente ativa, com rendimentos, enquadra-se nessa faixa, conclui-se que é imensa a parcela da população de menor poder aquisitivo excluída do benefício social da casa própria (PNAD, 1985).</li> </ul>
Saneamento básico:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cerca de 24% da população urbana não dispõe de serviços de abastecimento d’água.</li> <li>– Altos índices de doenças infecciosas, disseminadas através de veiculação hídrica.</li> <li>– Carência de prestação desse serviço na zona rural, contribuindo para as altas taxas de mortalidade infantil, doenças parasitárias e infecções intestinais.</li> <li>– Quanto ao abastecimento de água, atende-se a 76% da população estadual.</li> </ul>
Segurança Pública:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nesse período, registra-se acelerado processo de urbanização.</li> <li>– Ocorre crescimento demográfico desordenado nas cidades.</li> <li>– Concentração de mão de obra ociosa, gerando aumento da criminalidade, delinquência juvenil e abandono de menores.</li> <li>– Problemas de fronteira (Paraguai e Bolívia) requerem demanda adicional por serviços de segurança pública.</li> </ul>
Assistência Social:	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Apresenta-se como prioridade o atendimento às crianças, adolescentes e idosos.</li> <li>– Estima-se que aproximadamente 25 mil crianças menores de 7 anos não dispõem de atendimento pedagógico, alimentar e social.</li> <li>– Capacidade atual de atendimento é reduzida: 1,7 mil crianças.</li> <li>– 40 mil idosos vivem marginalizados da sociedade, sendo que, apenas cerca de 520 são atendidos nos 17 “Centros de Convivência” existentes.</li> </ul>

Fonte: Adaptado a partir das informações da SEPLAN/FLIPAN/MS apud MATO GROSSO DO SUL 1988/91:65-84.

mocratização’ e de ‘modernização’ da sociedade brasileira (1997:107).

Portanto, constata-se nesse processo que os diferentes interesses da sociedade estão permeados de contradições, dando ao Estado uma face ambígua. Assim, os governos do Estado de Mato Grosso do Sul, da década de 80, ao tentarem interlocução com as demandas sociais, atuavam no sentido de regular a dinâmica geral da sociedade. No campo educacional, o Estado procurou dar garantia de concretização do processo democrático. Assim, no período de 1982-1986 se implantou a política de **Educação Para a Democracia**. Embora os dois últimos Planos Estaduais de Educação da década de 80, contemplassem a necessidade urgente de participação, o governo de Marcelo Miranda, governador eleito em 1986, não deu continuidade à política educacional **Educação Para a Democracia**, ainda que defendesse a democracia na escola. Os educadores que defendiam a democratização da educação, a melhoria da qualidade de ensino e participação sindical perceberam e denunci-

aram a quebra da política educacional proposta (cf. Fernandes, 1996).

Não se tratava, é claro, simplesmente de traduzir e articular as demandas por democracia na escola. Tudo indica que, esperava-se que o Estado representasse o conjunto da sociedade, e, diante dessa "coletividade ilusória" verificou-se que as desigualdades sociais não poderiam ser resolvidas com a "fórmula da democracia", sob a égide de uma administração racional. A não compreensão das relações históricas entre capital e trabalho, principalmente pela intelectualidade progressista, acabou por inviabilizar um aprofundamento mais global das questões educacionais. Este dilema ainda persiste nos anos 90.

Conduindo, convém lembrar, que a articulação das políticas governamentais, especialmente as políticas educativas, aos parâmetros internacionais, não é recente. Hoje, estas políticas

têm encontrado limites para sua concretização. Segundo Kurz (1997), na era do *One World*,

o que propriamente foi internacionalizado e globalizado foram única e exclusivamente as formas econômicas de circulação do dinheiro e do mercado. Na medida, contudo, em que o nível civilizatório da modernidade está associado ao Estado, esse padrão permaneceu limitado aos Estados nacionais, ou melhor, aos blocos econômicos. Só o 'burguês' (o sujeito econômico ou mercantil puro) se tornou um cidadão do mundo, ao passo que o 'cidadão' (o sujeito estatal ou jurídico) se ateve à esfera nacional dos Estados e, por sua própria natureza, não pode se globalizar (p. 59).

Sabe-se que no Brasil, na década de 80, a ênfase na luta pela democratização, não permitiu que se discutisse com mais profundidade os limites da democracia em uma situação de crise econômica mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República*. 1986-1989, Brasília, 1986.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento*. 1975-1979. Brasília, 1974.
- BRASIL. *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980-1985*. Brasília: MEC/Secretaria Geral, 1983, reed.
- CARNOY, M. *Razões para investir em educação básica*. USA: UNICEF, 1992.
- CIPOLLA, F. P. Antivalor e socialismo. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, 42:142-148, 1995.
- DRAIBE, S. M. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: PALANI, L. M. & SOLA, M. de L. (Orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Editora da USP; Genebra: UNRISD, 1995.
- FERNANDES, M. D. E. *Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991-1994)*. Campo Grande. (Dissertação de Mestrado, UFMS), 1996, 166 p.
- FIORI, J. L. *O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- FREITAS, D. T. de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande (Dissertação de Mestrado, UFMS), 1997, 182 p.
- IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1994.
- IBGE. *Censo Demográfico de 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, N.1, 1991.
- KURZ, Robert. *Os últimos combates*. 4a. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.
- MATO GROSSO DO SUL (Estado). *Governador (1983-1986). Diretrizes da ação do governo de 1983-1986*. Campo Grande: s/d.
- NEVES, L. M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.
- OFFE, C. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Educação e Sociedade*, n. 35, abr. de 1990.
- OLIVEIRA, F. de. O surgimento do antivalor. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, 22: 8-28, 1988.
- OLIVEIRA, L. L. de. Modernidade e questão nacional. *Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, 20:41-68, 1988.
- OLIVEIRA, R. T. C. de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos (1988-1996)*. Campinas. (Tese de doutoramento, UNICAMP), 1997, 370 p.
- SENNA, E. & FREITAS, D. T. de. *Estado e política social: o espaço da educação pública*. Corumbá, 1997, inédito.
- SENNA, E. & HAMDAN, E. M. L. R.. *A educação na primeira Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (1979) e na Lei Orgânica dos Municípios*. Trab. apres. no III Encontro de História de Mato Grosso do Sul. Corumbá, 23-25 out., 1995, 11 p.
- SENNA, E. *Educação e democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80*. São Paulo: Tese de doutorado, USP, 1994, 185 p.
- UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 1998.
- UNESCO. *Planejamento da educação*. Conferência promovida pela UNESCO. Um levantamento mundial de problemas e perspectivas. Trad. de Paulo Rogério Guimarães Esmanhoto. 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Editora da FGV, 1975.