

Marisa Borges

11011
3/1.014.5(815.12)
B738.6
TES/MEIA

**POLÍTICA E GESTÃO EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO
DE UBERABA-MG NOS ANOS DE 1980-1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação Brasileira da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação Brasileira, sob a orientação do Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
2003**

SISBI/UFU



1000220573

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Biblioteca



SISBI/UFU
220573

FU00003029-2

FICHA CATALOGRÁFICA

B732p

Borges, Marisa.

Política e gestão em educação no município de Uberaba – MG nos anos de 1980 – 1990. - Uberlândia, 2003.

148f.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Inclui bibliografia.

1. Política e Educação - Uberaba (MG) - Teses. 2. Escolas públicas - Uberaba (MG). 3. Educação e Estado - Teses. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU:37.014.5(815.12) (043.3)

*Dedico este trabalho ao
Marcelo, meu querido e
companheiro de todos os
momentos.*

*Aos meus pais, Leopoldino e
Elza, pela demonstração de
fé na vida.*

*Aos meus queridos filhos,
Gabriela e Artur, razão do
meu viver.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, pelo compartilhar de todos os meus avanços, recuos, pela dedicação e força nos momentos mais difíceis da minha trajetória acadêmica.

Às professoras Maria Vieira Silva e Mara Rúbia Alves Marques, pelas valiosas e oportunas sugestões.

Aos meus companheiros do Centro de Formação de Professores – CEFOR, meus agradecimentos especiais, pelo carinho e amizade.

Ao meu amigo Sirvaldo, tão querido, que nos corredores da Universidade me incentivava com suas palavras de apoio e solidariedade.

Às minhas amigas Círian e Lilian que tão carinhosamente acolheram-me.

Às minhas amigas Lúcia e Rosana, companheiras de todas as horas.

À minha secretária Marta, pela colaboração.

Aos professores do Programa de Mestrado em Educação pelo partilhar do saber e da amizade e, em especial à Coordenadora Prof^ª Dra. Selva Guimarães, pelo suporte e pela dedicação.

Aos funcionários do Programa de Mestrado em Educação da UFU, Jesus e James pela presteza com que sempre me atenderam e auxiliaram.

À professora Adriene Cristina Pontes Alves, pelo cuidadoso trabalho de revisão.

Muito Obrigada.

***Ainda que a figueira não
floresça, nem haja fruto na
vide; o produto da oliveira
minta, e os campos não
produzam mantimento; as
ovelhas sejam arrebatadas
do aprisco, e nos currais não
haja gado, todavia, eu me
alegro no Senhor, minha
fortaleza.***

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| LISTA DE SIGLAS..... | 7 |
| RESUMO..... | 8 |
| ABSTRACT..... | 10 |
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| CAPÍTULO 1: EM FAVOR DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: SOBRE AS LUTAS PELO ACESSO E PELA PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA | 21 |
| CAPÍTULO 2: QUALIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA: NOVOS CONTORNOS NO DEBATE PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO..... | 77 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 133 |
| REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 139 |

LISTA DE SIGLAS

ACN: Assembléia Nacional Constituinte
ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BIRD: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CBA: Ciclo Básico de Alfabetização
CBE: Conferência Brasileira de Educação
CEDC: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEDES: Centro de Estudos, Educação e Sociedade
CEFOR: Centro de Formação Permanente de Professores
CME: Conselho Municipal de Educação
CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação
CPC: Centro Popular de Cultura
CUT: Central Única dos Trabalhadores
FMI: Fundo Monetário Internacional
GQTE: Gerência da Qualidade Total em Educação
LDB: Lei de Diretrizes e Bases
MCP: Movimento de Cultura Popular
MEB: Movimento de Educação de Base
MEC: Ministério da Educação
PFL: Partido da Frente Liberal
PGI: Plano Global Integrado
PROCAD: Programa de Capacitação de Dirigentes Escolares
PROCAP: Programa de Capacitação de Professores
PT: Partido dos Trabalhadores
PUC: Pontifícia Universidade Católica
SEE/MG: Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais
SEPLAN: Secretaria de Planejamento
SMEC: Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SMED: Secretaria Municipal de Educação
UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

RESUMO

O presente estudo se situa no campo de políticas públicas e gestão em educação e analisa as políticas educacionais implementadas nos anos de 1980 e 1990 no município de Uberaba - MG, de modo a compreender os significados e dimensões que a proposta de democratização da gestão escolar tem assumido nesse contexto. O estudo tem como objetivos: analisar os mecanismos implantados na rede municipal de ensino de Uberaba em nome da democratização da gestão da escola pública; identificar as concepções de democracia e participação presentes nos documentos oficiais que tratam desses mecanismos; situar a experiência educacional do município de Uberaba no contexto mais amplo, especialmente no que se refere ao debate sobre a democratização da educação no Brasil nos anos de 1980 e 1990. Adotamos como metodologia a pesquisa qualitativa, trabalhando com a análise documental de fontes como ofícios, portarias, resoluções, instruções, decretos e manuais, com destaque para o Plano Municipal de Educação, o Colegiado Escolar, bem como os atos legislativos relativos à eleição de diretores escolares. O trabalho está estruturado em dois capítulos. No capítulo um, é analisado o movimento de democratização da educação e da escola no Brasil nos anos de 1980 e seus desdobramentos nas políticas educacionais nas Gerais e em Uberaba. No capítulo segundo, discutimos as políticas educacionais implementadas nos anos de 1990 em torno dos princípios da democracia e participação no âmbito

federal, estadual e, principalmente no município de Uberaba. Nas conclusões ressaltamos como foram ressignificados os princípios de democracia e participação nas políticas educacionais desenvolvidas em Minas Gerais e em Uberaba. Nesse processo de ressignificação, por um lado, a democratização da escola foi colocada nos limites da lógica da eficiência e eficácia, dentro de uma concepção fortemente gerencialista da educação e, por outro, a participação viabilizada não foi muito além da *participação formal, decretada*. Por último, ficou evidente também a maneira como o ideário neoliberal se fez presente nas políticas educacionais dos anos de 1990 neste município.

ABSTRACT

This study is on the area of public policies and management in education and it analyses educacial policies implemented in the 80's and 90's in Uberaba-MG, so that we could understand the meanings and dimensions of a democractic proposal for school management in this context. The study has as aims: to analyse the implemented processes in the local school system of Uberaba , in the name of a democratization of the public school management; to identify the notions(concepts) of democracy and participation present in oficial documents that deal with these processes; to establish the educacional experience of Uberaba in a larger context, especially to the extent of the debate about the democratization of education in Brazil between 1980 and 1990. We adopted as methodology the qualitative approach, examining documents from different sources such as official letters,regulations, governmental decrees, instructions, federal decrees and manuals, and especially the Town Educational plan, the School council, as well as the legislative acts related to election of principals and headmasters.The study is structured in two chapters. In chapter one, it is analysed the movement of democratization in education and in schools in Brazil in the 80's, and its consequences to educacional policies in the state of Minas Gerais and in Uberaba.In chapter two, we discuss educacional policies implemented in the 90's about the principles of democracy and participation in federal, state and mainly, in the local sphere.In the conclusion, we point out how the democractic principles and ways of participation were given new meanings in the

educacional policies developed in Minas Gerais and in Uberaba. In this process of giving new meanings, on one hand, the democratization of the school was put within the limits of logic , effectiveness and efficiency, in a strongly controlled concept of education, and on the other, the actual participation was not beyond the formal, imposed one. And finally, it was also clear the way the neoliberal ideology influenced the educacional policies in Uberaba in the 90's.

INTRODUÇÃO

Em 1986 ingressei na rede municipal de ensino de Uberaba atuando como professora na educação pré-escolar. Nesse mesmo ano, comecei a cursar Pedagogia na FIUBE - Faculdades Integradas de Uberaba, que mais tarde, após muitas mudanças, passou ter a denominação de UNIUBE -Universidade de Uberaba.

Lembro-me que nessa etapa inicial algumas situações presentes na realidade educacional de Uberaba me marcaram com maior profundidade.

Nesse sentido, um primeiro aspecto a ser ressaltado era a demanda da comunidade local pelo oferecimento de vagas para as crianças em idade pré-escolar – educação infantil. A rede de ensino, com as instituições que a compunham, não conseguia atender a demanda existente na zona urbana. Muitas profissionais recém contratadas, assim como eu, tivemos que ministrar várias aulas em ambientes nem sempre devidamente estruturados para tal fim. Não foram poucas as vezes que tivemos que nos revezar na utilização das poucas salas que existiam nos Centros Comunitários mantidos pela Prefeitura da cidade. Um segundo aspecto que marcava a educação municipal em Uberaba nesse período era o atendimento a alunos concentrados na zona rural voltado para o ensino de 1ª à 4ª série. As “escolas” da zona rural, em sua maioria, funcionavam no regime de turmas *multiseriadas*,

geralmente em espaços como algum “cômodo” da casa da fazenda ou algo similar, cedidos pelo dono da fazenda.

Esse município teve durante muito tempo, e essa marca permanece ainda hoje, como principal fonte de renda, a produção no setor de agropecuária, apesar de que, nos últimos anos presencia-se um elevado grau de mecanização dos processos de trabalho nesse setor. Também, o fato do governo estadual se responsabilizar pelo oferecimento de vagas no antigo ensino de 1º e 2º graus, certamente contribuía para que o município priorizasse, no campo das políticas educacionais, o atendimento para a zona rural.

Apesar dessa realidade, esse foi um período de significativa expansão da rede municipal de ensino em Uberaba, de modo a atender a crescente demanda da população urbana, especialmente voltada para a educação pré-escolar. Nessa época eram dados os primeiros passos na direção de se ampliar os níveis de ensino oferecidos pelo poder público local, a partir de um lento processo de extensão de séries em algumas instituições. Até então a maioria das instituições de ensino da rede municipal oferecia a educação pré-escolar.

Esse crescimento da rede municipal de ensino, entretanto, parecia desenvolver-se sem uma proposta política-pedagógica mais clara e definida. Nós, professores na rede, não recebíamos nenhuma orientação pedagógica mais objetiva e fundamentada, que pudesse nortear o trabalho educativo a ser desenvolvido, uma vez que a Secretaria de Educação não sistematizava diretrizes e documentos que nortegassem o trabalho nas escolas.

No entanto, apesar da minha pouca experiência profissional e da ausência de uma orientação pedagógica mais consistente teoricamente, tinha a oportunidade

de, no curso de Pedagogia em que estudava, entrar em contato com vários autores e teorias até então desconhecidas por mim, mas que, há algum tempo, vinham sendo debatidas no meio educacional. Especialmente na área da alfabetização e da educação pré-escolar, eram recorrentes as leituras de textos de Emília Ferreiro, Madalena Freire, Ester Grossi, Ana Teberosky, entre, outros autores que também se faziam presentes, como, por exemplo, Paulo Freire, Neidson Rodrigues, Bárbara Freitag, Demerval Saviani, José Carlos Libâneo.

Estes estudos começaram a deixar marcas profundas em minha trajetória como profissional da educação, pois me levavam a refletir e repensar muito da minha prática, das minhas posturas como professora. Sentia-me desafiada a fazer com que, parafraseando Madalena Freire, *“meus alunos sentissem a paixão de conhecer o mundo”*. Preocupações como essa foram determinantes para que, nas reuniões de estudo na escola e nos debates em sala de aula, eu começasse a ter uma atuação e atitudes mais ativas, questionadoras, frente à educação e seus problemas.

Ao mesmo tempo, a discussão em torno da construção de uma nova escola, mais participativa e democrática, começava a se fazer presente, ainda que de forma muito tímida, tanto no âmbito das políticas educacionais do município, quanto em minhas inquietações e buscas como professora.

Em 1989, a então secretária municipal da educação que fora minha professora no curso de Pedagogia, convidou-me para trabalhar como uma de suas assessoras no órgão central de ensino do município de Uberaba. Nesse momento, uma de minhas principais tarefas foi participar na Equipe Pré-Escolar, recém criada. Participando da Equipe Pré-Escolar, comecei um trabalho de apoio pedagógico às

colegas que continuavam atuando nas instituições que ofereciam o ensino pré-escolar juntamente com a continuidade dos estudos e leituras que vinha realizando.

Uma experiência que muito me marcou.

Essa combinação de prática profissional e aprofundamento acadêmico evidenciaram a necessidade de, por um lado, privilegiar e apoiar a formação de *grupos de formação permanente* entre as professoras da rede, envidando esforços para que se criasse condições necessárias para que esses *grupos* funcionassem dentro da própria jornada de trabalho dos professores, e ainda, incentivando a realização de encontros dos grupos em outros momentos e espaços extra escolares. Por outro lado, tornava-se também evidente a necessidade de conhecer as experiências em torno das práticas de ensino pré-escolar desenvolvidas em outros sistemas municipais de ensino, particularmente, duas experiências: da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

Em 1992 voltei a atuar em uma escola da rede municipal, porém, como diretora nomeada para o cargo por meio de indicação da própria Secretaria de Educação.

Nesse momento, comecei a me questionar sobre minha atuação como diretora de escola, tendo em vista os estudos que vinha realizando e que colocavam em questão essa modalidade de escolha do dirigente escolar. Isso porque, esses estudos possibilitavam-me aprofundar meu compromisso com a consolidação de uma escola mais participativa e democrática, ao mesmo tempo em que tinha mais clareza sobre a relação entre as políticas educacionais e os processos de reorganização da escola.

Continuei no exercício da função de diretora da escola até 2000.

Nesse período, no entanto, ocorreram mudanças significativas na forma de escolha do dirigente de escola em Uberaba, uma vez que, a partir de 1995, foram implantadas as eleições para diretor de escola. Foi após me submeter ao processo de eleição e ser a candidata eleita pela comunidade escolar que continuei desempenhando esta função. Também em 1999 fui reconduzida no cargo após ser novamente eleita.

Estas também foram experiências que muito me marcaram em minha trajetória profissional.

Em janeiro de 1993, a pasta da Secretaria Municipal de Educação e Cultura do município de Uberaba (SMEC), foi assumida por uma equipe que anunciava novos rumos para a educação. O anúncio de um fazer educativo fundado nos "ideais da democracia, participação e competência técnica a serviço da maioria", era apresentado como a principal plataforma de trabalho. O envolvimento de todos os segmentos da escola, ou seja, pais, professores, alunos, supervisores, orientadores, diretores e agentes administrativos, era proclamado com a perspectiva de que todo o processo de planejamento da educação deveria começar na escola. Afirmava-se, nesse sentido, que uma nova maneira de fazer política educacional surgia em Uberaba, cujas prioridades e projetos nascia no contexto das discussões com a comunidade escolar e com a sociedade, numa ênfase evidente no princípio da participação como norteador do trabalho da SMEC. Em síntese, a necessidade de maior democratização da gestão da escola no município de Uberaba, tomava corpo no discurso oficial, marcado pela recorrente defesa de uma escola pública participativa, gratuita, democrática e de qualidade.

Políticas passaram a ser implementadas em nome destes princípios. A SMEC desencadeou, nesse sentido, processo de discussão com os diferentes segmentos da educação, com vistas à elaboração do Plano Municipal de Educação, no qual se definiu *cinco* programas básicos: Melhoria da Qualidade de Ensino, Universalização do Acesso, Democratização da Gestão, Integração e Infra-estrutura, a partir das quais cada escola deveria elaborar seu Plano Global Integrado (PGI) de ações educacionais.

Várias iniciativas oficiais decorreram dessa política de democratização da gestão escolar implantada pela SMEC, a partir de 1993: edições anuais do Encontro Regional de Educadores de Uberaba, anunciado como espaço de discussão coletiva e socialização de saberes e práticas construídas no cotidiano escolar; a implantação dos Colegiados Escolares e os Caixas Escolares; a instituição das “eleições” para escolha dos dirigentes escolares.

Como se observa, os anos de 1990 se caracterizaram por uma forte presença de mecanismos considerados importantes canais para democratização da gestão escolar, tanto no discurso quanto nas ações do órgão central de educação de Uberaba.

Nesse contexto, numa atitude reflexiva, como dirigente escolar, inicialmente nomeada, e posteriormente, selecionada pelo crivo do processo de escolha de diretor, comecei a formular algumas questões:

- Que matrizes históricas e teóricas nortearam as políticas públicas propostas e implantadas em Uberaba?

- Que concepções de democracia e participação orientaram as diretrizes educacionais escolares deste município?
- Qual a relação entre as políticas municipais no campo da educação implementadas em Uberaba e o contexto mais amplo da sociedade brasileira?

Na busca de respostas a essas questões, esse trabalho tem o objetivo geral de analisar as políticas educacionais implementadas nos anos de 1980 e 1990 no município de Uberaba, de modo a compreender os significados e dimensões que a proposta de democratização da gestão escolar tem assumido nesse contexto.

Ao lado deste objetivo geral, definimos, ainda, como objetivos específicos do estudo:

- Analisar os mecanismos implantados na rede municipal de ensino de Uberaba em nome da democratização da gestão da escola pública.
- Identificar as concepções de democracia e participação presentes nos documentos oficiais que tratam desses mecanismos.
- Situar a experiência educacional do município de Uberaba no contexto mais amplo, especialmente no que se refere ao debate sobre a democratização da educação no Brasil, nos anos de 1980 e 1990.

Na verdade, Minas Gerais é considerado um dos principais estados brasileiros que, nos anos de 1990, saiu na frente na implementação de políticas educacionais definidas a partir de orientações e diretrizes de organismos internacionais, mais especificamente o Banco Mundial. Essas *orientações* e

diretrizes, a partir da assinatura de convênios com o Banco Mundial, na verdade se constituíram em verdadeira *camisa de força* às quais as ações do governo mineiro tiveram que se ajustar, num processo de adesão, muitas vezes voluntária e, outras decorrentes dos compromissos assumidos.

Por sua vez, no contexto de Minas Gerais, Uberaba é um município de significativa importância, não apenas por sua posição política-econômica no estado, mas principalmente pelas políticas implementadas no campo da educação, especialmente na última década do século XX. Ao lado de experiências como a do município de Porto Alegre, com a *Escola Cidadã*; do município de São Paulo, na gestão de Paulo Freire; Uberaba também muitas vezes é lembrada como uma das experiências na educação brasileira comprometida com a construção de um novo modelo de educação, dentro de uma perspectiva emancipadora.

Esta é uma preocupação fundamental da equipe coordenada pelo Prof. Miguel Arroyo e que vem propondo ao país, em Belo Horizonte, uma das melhores reinvenções da escola. É uma lastima que não tenha havido ainda, uma emissora de TV que se dedicasse a mostrar experiências como a de Belo Horizonte, a de Uberaba, a de Porto Alegre, a do Recife e de tantas outras espalhadas pelo Brasil. (FREIRE, 1996: 49)

Retomamos, ao longo deste estudo, o debate educacional dos anos de 1980 e 1990, de modo a situar as lutas, políticas e ações implementadas, em nome da democratização da educação e da escola nesse período, tanto em nível nacional como, especialmente, em nível estadual e municipal.

Para tanto, para análise dessas lutas, políticas e ações, em nível nacional e estadual, procedemos a uma revisão de literatura sobre as questões em foco. Por

sua vez, para a análise destas mesmas questões no âmbito do município de Uberaba recorreremos à técnica de análise documental.

No que se refere aos documentos analisados, foram objetos de estudo aqueles emitidos pela Secretaria Municipal de Educação como portarias, resoluções, instruções, decretos e manuais, além de uma revista editada por esta mesma Secretaria. Foram considerados, ainda, Planos Municipais de Educação e relatórios de gestão emitidos por aquele órgão no período considerado neste estudo.

O texto está estruturado em dois Capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. No primeiro Capítulo - **EM FAVOR DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: SOBRE AS LUTAS PELO ACESSO E PELA PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA** - é desenvolvida uma análise das políticas educacionais e dos movimentos sociais no campo da educação ao longo dos anos de 1980, de modo a situar as matrizes e pressupostos que nortearam o debate em torno da democratização da educação e da escola, bem como, apreender seus desdobramentos na política municipal de educação nesse período.

O segundo Capítulo - **QUALIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA: NOVOS CONTORNOS NO DEBATE PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO** - se dedica à análise das políticas educacionais implementadas nos anos de 1990 e seus desdobramentos na política educacional em Minas Gerais e Uberaba. Nessa análise, são apresentados elementos que nos possibilitaram apreender e compreender os contornos que o tema da gestão democrática vai assumindo nesse contexto.

Iniciemos, pois, nossa trajetória.

CAPÍTULO 1

EM FAVOR DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: SOBRE AS LUTAS PELO ACESSO E PELA PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA

Discutir a trajetória na qual se construiu a democratização da educação escolar nos anos de 1980 é reportar-se, a priori, à análise das relações entre escola, Estado e sociedade, suas interlocuções, contradições e intencionalidades. Não é possível desconsiderar essas relações dadas à articulação existentes entre si, pois seus reflexos e impactos na questão da educação pública deram novos rumos às políticas educacionais de nosso país, principalmente, quanto à gestão da educação. Na compreensão da política educacional brasileira é necessário, portanto, indagar como essas relações foram historicamente construídas, culminando na tentativa de construir um consenso entre educação e democracia.

Por certo, as idéias e propostas emergentes em torno da democratização da educação, a partir dos anos de 1980 relacionam-se a atores que desempenharam diferentes papéis no contexto de elaboração das políticas educacionais.

Nos vinte anos de ditadura militar no Brasil, foi se organizando um processo de resistência na sociedade brasileira à margem das instituições do Estado que, no final dos anos de 1970 e, início dos anos de 1980, acabou por

redirecionar os rumos políticos no Brasil. Essa resistência, organizada em associações diferenciadas que marcaram os movimentos populares, encontrou um canal institucional de manifestação – a proposta política dos partidos de oposição ao regime militar – e concorreu para produzir o esfacelamento da ditadura. A partir de 1982, a ascensão de governos oriundos dessa força popular permitiu que, em diversos estados federados, ocorresse um redirecionamento da ação governamental em relação às chamadas políticas públicas. A questão da redemocratização do país movimentou vários segmentos da sociedade e teve na promulgação da Constituição Federal em 1988, um de seus marcos.

Nesse sentido, a luta pela democratização da educação está relacionada aos movimentos mais amplos da redemocratização do país e aos movimentos reivindicatórios de participação. Na sua especificidade, porém, essa luta está, também, particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo; à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino; ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema; à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e à exclusão dos agentes das atividades educacionais dos processos decisórios.

Os anos de 1960 e 1970 refletiram uma forte tendência à centralização do poder decisório em toda a estrutura de governo no Brasil, principalmente, após o movimento político-militar de 1964, quando se criou uma estrutura de poder com a finalidade de se estabelecer um regime permanente. O princípio da centralização ocorreu em outros países da América Latina e tinha suas premissas na idéia da manutenção de normas e padrões nacionais válidos para todos, bem como, da conservação da identidade nacional na perspectiva de desenvolvimento

com segurança. Esse movimento ocorreu, em parte, pelo fato do modelo nacional desenvolvimentista ter chegado a um impasse no final dos anos 50 e início dos anos sessenta. *“O pacto populista começa a fragmentar-se. As pressões distributivistas das massas tomam-se cada vez mais dificilmente harmonizáveis com a manutenção da lucratividade das empresas e, com as necessidades de acumulação, uma vez esgotada a euforia desenvolvimentista”.* (FREITAG, 1980 : 55)

Apesar dos limites impostos e controlados pelo Estado, surgiram, entre o final dos anos 50 e início dos anos 60, movimentos que tinham por objetivo a organização das grandes massas populares, com a finalidade de questionarem a estrutura social vigente. Caracterizavam-se como movimentos pela educação popular e envolviam a ala progressista da Igreja, os partidos políticos de esquerda e o movimento estudantil. Dentre eles, destacam-se o Centro Popular de Cultura (CPC), o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Movimento de Cultura Popular (MCP).

No entanto, contando com o apoio de amplas camadas da classe média, da burguesia nacional e do capital estrangeiro, deu-se o chamado golpe de 1964. Esses trabalhos foram totalmente interrompidos, extinguindo-se vários dos movimentos de educação popular dos anos 60.

Um dos principais temores daqueles que chegaram ao poder era o rumo político que a participação das classes populares poderia tomar. O que se pretendia era empreender a reorganização do poder nacional, reestruturar a economia e as finanças do país, estabelecer novos meios institucionais, racionalizar o aparelho administrativo, desarticular os estudantes¹ e os operários e

¹ O Movimento Estudantil teve um papel importante no sentido de reação ao regime militar. Os estudantes foram às ruas combatendo a política do governo, exigindo mais vagas, mais verbas para as universidades e

reajustar as Forças Armadas. O objetivo era implantar uma nova ordem no Brasil – a ordem de um Estado racional capaz de congrega, sob a liderança da chamada nova tecnocracia, as diretrizes básicas para a vida social, para a vida política, para a vida econômica, para a vida cultural do país.

O movimento pós-64 retirou do governo as frações da burguesia que, empunhando o populismo e o nacionalismo, cediam certos espaços para as classes populares no gerenciamento da sociedade política. Os grupos que desejavam a continuidade da internacionalização da economia brasileira utilizaram-se de políticos conservadores e do braço militar para o desfecho de seus interesses.

A questão da democracia nesse modelo de governo possuía o que Silva (2003:13) definiu como um conteúdo classista que se expressava nos limites e nas formas de controle da participação das classes populares. Essas formulações ancoraram-se no pressuposto de que a sociedade era formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associavam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses. Na conseqüente dificuldade das burguesias locais em sustentarem forma de poder, próprio, o Estado seria o agente decisivo para o crescimento econômico, importando capitais e contribuindo para acelerar a concentração do capital local.

Os militares assumiram a totalidade das funções do Estado e, muitas vezes, da própria classe capitalista. Nesse período, houve um processo de acumulação de capital acelerado e a industrialização no país, feita sob o comando do capital internacional em associação ao capital nacional, caracterizou-se pela expansão de uma produção de bens-de-consumo duráveis. No entanto, o

denunciando as relações de dependência do Brasil aos Estados Unidos. Os estudantes reivindicavam uma nova organização da estrutura universitária, na direção de uma universidade mais democrática e participativa.

interesse concentrava-se na exportação e não na expansão de bens de consumo populares. O país passou a necessitar, então, de uma crescente classe média que viesse a consumir os bens duráveis. Desse modo, o desenvolvimento capitalista brasileiro se deu no sentido de um aumento substancial da velocidade de concentração de renda, bloqueando os canais de ascensão social capazes de ampliar a classe média.

Nesse contexto, a administração do Estado organizava-se com vistas ao domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre o restante da população. O impacto dessa administração refletia na superestrutura política, jurídica e ideológica do Estado, um Estado intervencionista, expressando a vontade dos grupos dominantes.

O Estado intervencionista, em suma, vai-se caracterizar como o patamar por onde passam os interesses intercapitalistas, e cumpre a um tempo e de modo inter-relacionado: uma função econômica, enquanto cada vez mais se torna ele mesmo produtor de mais-valia ou garantindo, por diferentes mecanismos (subsídios, absorção de perdas), ao grande capital privado esta produção; uma função política, enquanto intervém politicamente para gerar as condições favoráveis ao lucro; e uma função ideológica enquanto se apresenta como um mediador do bem comum, uma força acima de qualquer suspeita e acima do antagonismo de classes. (FRIGOTTO, 1999:119)

Por sua vez, a participação da população tornou-se restrita, ficando nos limites da tecnocracia, cuja função era dirigir o processo político, produzindo um governo nacional ou executivo nacional (Silva, 2003). Assim sendo, compreende-se que as mudanças ocorridas no setor interno, no que concerne à economia, e no que concerne à ordem política, assumiram vital importância no processo de reorientação dos rumos tomados pelo desenvolvimento desde 1964. Buscou-se o “novo” com o sentido de alcançar a modernização², mesmo que fossem mantidas

² “O conceito de modernização foi introduzido pelas ciências sociais no período do pós-guerra para caracterizar os processos de transição pelos quais os países e nações “atrasados”, ou subdesenvolvidos, deveriam passar para alcançar níveis de renda, educação e produtividade tecnológica característicos dos

as estruturas responsáveis pela dependência externa e pela fragilidade política e social internas. As relações de dominação que foram se definindo nessa fase de superação do modelo getuliano populista, nacionalista e de fortalecimento do empresariado industrial tiveram, como contrapartida, mudanças na estrutura política e econômica. Além disso, observa-se também que, nesse período, o que estava colocado como objeto primeiro e fundamental na nova orientação do Estado era a necessidade de se garantir o projeto de desenvolvimento capitalista, entendido no seu cerne como a garantia do processo da acumulação do capital.

As condições políticas e sociais (Romanelli, 1978) para que a economia se expandisse no sentido desejado pelo Estado implicava na definição de novas funções: reforço do executivo e remanejamento das forças do poder; aumento do controle feito pelo Conselho de Segurança Nacional; centralização e modernização da administração pública e a proibição do protesto social. Nesse sentido, esse processo pressupõe a centralização - idéia associada à noção de unidade (Casassus, 1990) - e, ao mesmo tempo, o alijamento, da esfera das decisões, de amplos setores da sociedade.

[...] a expansão nesses moldes implica o estabelecimento de uma estratégia que pressupõe prioridades que favorecem determinadas camadas sociais, por serem estas as mais "capazes" de ajudar a alimentar o processo, dadas as suas possibilidades de consumo. Essa estratégia que adota entre outras medidas, o arrocho salarial das classes trabalhadoras e o aumento do poder aquisitivo das camadas altas e médias altas, impõe uma redefinição das funções do Estado. Nessa redefinição fica evidente a necessidade de alijar a própria população das camadas das decisões. (ROMANELLI, 1978: 194)

Segundo Rodrigues (2000), toda forma de participação foi excluída e a sociedade via-se diante de um Poder Executivo hipertrofiado e repressor que

países industrializados. Dessa forma, a modernização se daria pelo desenvolvimento de conhecimento tradicional pela ciência e tecnologia, pela organização de uma sociedade baseada no contrato, na reciprocidade de interesses, no respeito à individualidade e liberdade". (CRESPO, 2002: 9)

controlava os sindicatos, os meios de comunicação, a universidade, enfim, as diversas instituições sociais. A sociedade marginalizada via-se cada vez mais distante da utilização dos benefícios da modernização e dos avanços tecnológicos e da economia, dos conhecimentos transmitidos na escola e também dos serviços da área social. Para Romão (1997), as relações diferenciadas que a sociedade capitalista e o Estado burguês estabeleceram com as classes sociais traziam como consequência às camadas populares, maiores dificuldades para a efetivação da participação e da representação na sociedade.

As normas republicanas burguesas, embora formalmente democráticas, configurariam as administrações públicas sob a interpretação de que o exercício do poder se identificará com a dádiva, e não com um serviço. Por consequência, desenvolveram uma relação entre governantes e governados nas teias do paternalismo, deixando um traço prejudicial à criação de uma tradição participativa.

Nessa perspectiva, ainda segundo Romão (1997), não se desenvolveu uma ação construtiva de uma formação social orgânica e democrática nas relações entre Estado e sociedade, não se abria qualquer possibilidade de participação popular no processo decisório. O desenvolvimento econômico sob o capitalismo monopolista dependente exigiu a implantação da “paz social”, ou seja, o aniquilamento das organizações e canais de participação populares capazes de influir em decisões governamentais.

[...] não há possibilidade da exploração econômica se realizar enquanto modo de produção, sem o recurso à coerção. Aliás, a própria forma de organização do trabalho no capitalismo é, em si, uma forma de exercício do poder dos capitalistas sobre os trabalhadores. E não há nenhuma proposta participativa, nenhuma “intelectualização” do trabalho explorado, nenhuma autonomia técnica outorgada ao trabalhador, que possam alterar esta realidade, [...] (BRUNO, 1999: 15)

Compreendeu-se, pois, que as políticas públicas foram se construindo e se implementando articuladas às características de dominação e, portanto, ao modo como se processou a articulação dos interesses sociais neste contexto, marcado por um governo estruturado com base na concentração do poder decisório e da execução no nível do governo federal, definindo atribuições e competências residuais para o nível do governo estadual e definindo para os municípios atribuições de interesse local. O modelo de Administração adotado no referido contexto, tanto em nível de regime, como também em nível da educação, passou a ser entendido como uma atividade racional e burocrática, devendo se organizar dentro dos pressupostos da chamada administração científica do trabalho.

Para o alcance dessas proposições, introduziu-se, de forma enfática, como estratégia, o planejamento para atingir os fins desse modelo ditatorial. Essa tendência remonta (Vieira, 1998) ao início dos anos 60 quando, em termos de América Latina, constata-se sua articulação à Aliança para o Progresso dos países latino-americanos, que vinculava a concessão de financiamentos à existência de projetos de desenvolvimento econômico e social.

A experiência de planejamento nesse modelo pode ser identificada como um momento em que se configura um projeto hegemônico no qual um razoável grau de coesão se expressa em ações coordenadas do setor público. Isto quer dizer que

[...] os especialistas ou técnicos em planejamento, quando realmente planejam, o fazem em função do projeto político vigente e, por conseguinte, da ideologia daqueles que possuem o controle efetivo do processo decisório. (VIERA apud MATUS, 1998: 196).

Revela-se, portanto, uma divisão racional e técnica do trabalho, na estrutura do Estado, entre os que planejam e os que executam. Nessa visão, os recursos públicos disponíveis restringem-se a uma racionalidade interna, isto é, diz respeito apenas ao emprego dos meios em sua adequação ao fim estabelecido. Segundo Paro (1993), esse modelo de administração lança mão de recursos, ao mesmo tempo eficientes e dissimuladores, que lhe permitiam exercer, com legitimidade, ao menos aparente, o controle exigido para a expansão do capital.

O discurso que permeou a discussão em torno da política educacional nesse contexto foi na direção de um ajuste aos interesses internacionais com a defesa da industrialização por substituição associada à entrada das multinacionais. Freitag (1980) analisa que o sistema educacional estaria reestruturado para assegurar o projeto de reordenação das formas de controle social e político do país. Essa política educacional, por sua vez, apontava para dois importantes objetivos: de um lado, assegurar a ampliação da oferta do ensino fundamental para garantir formação e qualificação mínima à inserção de amplos setores das classes trabalhadoras em um processo produtivo ainda um pouco exigente; de outro lado, criar condições para a formação de uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria. Essa visão é dualista e mantém uma profunda diferenciação interna: de um lado, a qualificação das classes médias e altas, de outro, a exclusão das camadas trabalhadoras da escolarização de qualidade.

O projeto capitalista de desenvolvimento para as sociedades modernas considerava que, para alcançar os objetivos de modernidade e de suprema

democracia, precisavam educar os seus membros nas regras do jogo e de valores mantidos e reestruturados pelos próprios indivíduos em sociedade.

Assim, o caráter de centralidade imposta pelo Estado permeava a política educacional brasileira sob um forte discurso de “construção nacional” e de fortalecimento do Estado. Essa política correspondeu a um esforço dos grupos coligados no chamado “pacto político autoritário” em alinhar o sistema educacional pelo fio condutor da ideologia do “desenvolvimento com segurança” (OLIVEIRA, 1999). Nesse sentido, é importante ter presente que uma consequência desse modelo é que os mecanismos de representação de interesses dos diversos setores da população perdem um espaço legítimo de negociação e de acordos em que poderiam lutar pelo atendimento das suas demandas. Não há, segundo O’ Donnell (1988), reconhecimento de sujeitos coletivos, ou sequer se considera a existência de sujeitos e, por conseguinte, a negociação com eles. O poder é personalizado e a educação reforça a hierarquização das estruturas de classes e da divisão do trabalho.

Nesse momento, a centralidade ocupada pela administração escolar, de caráter hierárquico, justifica-se no imperativo de organizar os sistemas de ensino de acordo com as demandas do mercado de trabalho, dentro do padrão de industrialização emergente. Essa hierarquização do trabalho na escola tem suas premissas na divisão pormenorizada do trabalho adotado na sociedade visando à geração de maiores lucros, ao capitalismo. O centralismo administrativo acabou por contribuir para formar a escola distante da comunidade, em função do planejamento e da gestão serem realizados em níveis centrais. Observa-se uma tendência à planificação nas instituições políticas encaminhadas pelo o Estado, portanto, conforme Bianchetti (1999:84), nas sociedades planificadas a forma de

organização política não pode ser democrática, pois essa forma de governo não permitiria a execução das ações que fossem definidas democraticamente.

Dada à instauração de um sistema autoritário, qualquer ação em favor da democracia, de um Estado de direito, deveria ser protelada, minimizada, controlada ou tutelada, porque, tal como justificavam os grupos hegemônicos, seria inadequada a participação dos “inculturados das massas” nas relações sociais democráticas.

[...] no caso do Brasil, a estrutura autoritária da sociedade não permite o surgimento das instituições democráticas. Essa impossibilidade possui base material, isto é, articula-se à maneira como se realiza a divisão social das classes. A polarização social se estabelece entre o pólo da carência absoluta e o pólo do privilégio absoluto. Uma carência é sempre específica, particular, não conseguindo generalizar-se num interesse comum e nem se universalizar num direito sem deixar de ser privilégio. A democracia funda-se na criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos. O autoritarismo social e a divisão econômica sob a forma da carência e do privilégio bloqueiam a emergência de uma sociedade democrática. (CHAUÍ, 1994:28)

O vínculo direto entre escolaridade e trabalho, em decorrência da relação educação e desenvolvimento, era forjado a partir daí. No auge da ditadura militar, a modernização pretendida e formulada na política do “milagre econômico” aprofundou os laços de dependência em relação ao capital internacional e, conseqüentemente, fez surgir novas correntes de pensamento que inculcavam a educação como o principal recurso para a formação de mão-de-obra especializada a fim de atender a demanda dos rumos industrializantes.

A LDB nº. 5692/71 foi promulgada num contexto repressivo, sem maiores debates, sem discussão e revelou sua perspectiva quanto ao desenvolvimento integral do ser humano sob a ótica tecnicista, profissionalizante, valorizando a formação especial nas séries finais do 1º grau e em todo o 2º grau. Como uma das grandes preocupações naquele momento era a institucionalização

do ensino profissionalizante, visto que o país estava em pleno processo de industrialização, a concepção de educação consolidou-se assentada na Pedagogia Tecnicista. A ordem era operacionalizar os objetivos e mecanizar o processo. Como consequência, presenciou-se ao parcelamento do trabalho pedagógico com a especialização em funções. Surgiram os diferentes técnicos do ensino e a padronização do sistema educacional a partir de esquemas de planejamento previamente formulados, aos quais deveriam se ajustar às disciplinas e práticas pedagógicas. Saviani (1983: 24) analisa:

[...] na pedagogia tecnicista, o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando professor e aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais.

À educação escolar atribuía-se a capacidade de formar trabalhadores adequados ao projeto de desenvolvimento econômico e à produção ou incorporação de tecnologias alternativas que garantissem o desenvolvimento nacional. Estimulou-se, segundo Rodrigues (1995), a burocratização da atividade didática e ocorreu a total exclusão de qualquer tipo de participação na gestão da escola pública. Para Garcia (1983: 6):

O predomínio de soluções tecnocráticas, elaboradas sem consulta aos setores majoritários da sociedade, sem respaldo maior do que aquele oferecido pelos técnicos encastelados em seus centros de saber e decisão, tornou o sistema educacional algo desvinculado de uma proposta mais abrangente e consistente. No plano da organização do sistema educacional, é que se refletiram todas as oscilações doutrinárias. Superposição de planos e programas, abandono precipitado de medidas recém-iniciadas, afora uma falta de capacidade em distinguir o essencial do acessório, tornaram a administração educacional, em todos os níveis, um corpo extremamente caótico e casuístico.

A área de educação, bem como outras áreas sociais, reitera nesse período padrões de seletividade, fragmentação e heterogeneidade, embora simultaneamente se consolide um sistema educacional regulado pelo Estado.

Isto quer dizer que um nível mínimo de escolaridade generalizada e o próprio prolongamento da mesma – dentro da função social que a escola tem assumido historicamente – constituem-se em mecanismos funcionais à atual etapa do desenvolvimento capitalista. Uma escolaridade elementar que permita um nível mínimo de cálculo, leitura, e escrita, e o desenvolvimento de determinados traços sócio-culturais, políticos e ideológicos tornam-se necessários para a funcionalidade das empresas produtivas e organizações em geral, como também para a instauração de uma mentalidade consumista. (FRIGOTTO, 1999:162)

Na perspectiva de seletividade, a escola brasileira não só reproduz e reforça a estrutura de classes, como também perpetua as relações de trabalho que produziram essa estrutura, ou seja, reforça a divisão do trabalho manual e do trabalho intelectual.

[...] aqueles que obtivessem êxito, segundo os padrões fixados pela ação pedagógica e estando por isso familiarizados com os esquemas e rituais da classe dominante, iriam defender e impor de maneira mais radical à classe dominada os sistemas de pensamento que a fazem aceitar sua rejeição à dominação. Ao mesmo tempo em que o sistema educacional promove aqueles que, segundo seus padrões e mecanismos de seleção, demonstram-se aptos a participarem dos privilégios e do uso da força (poder), ele cria, sob uma aparência de neutralidade, os sistemas de pensamento que legitimam a exclusão dos não-privilegiados, convencendo-os a se submeterem à dominação, sem que percebam que o fazem. (FREITAG, 1980: 26)

Com efeito, os pressupostos que fundamentavam a nova direção da educação no Brasil assentavam-se na excessiva centralização que definia o planejamento da educação nacional nas dotações orçamentárias existentes sem qualquer participação da sociedade, de modo que até mesmo os órgãos subordinados ao Ministério da Educação, delegacias regionais de ensino e secretarias municipais foram perdendo poder de decisão.

Os debates que eram travados sobre a qualidade do ensino revestiam-se de um caráter tecnicista e, mais uma vez, os rumos desviaram-se das reais necessidades da sociedade. A educação caminhava no sentido da inculcação ideológica de um nacionalismo ufanista, construído por slogans do tipo: *“Este é um país que vai pra frente”, “eu te amo, meu Brasil” ou “Brasil, ame-o ou deixe-o”*. Para Cunha (1977: 439), a maior preocupação do Estado com uma política educacional voltava-se para a força de trabalho, e a regulação dos requisitos educacionais teriam como objetivo a inculcação da ideologia dominante.

Nesse sentido, o processo de modernização passou longe da sociedade – não houve distribuição de rendas, não houve crescimento econômico em bases sustentáveis, as condições sociais permaneceram precárias e a distância entre capital e trabalho tornou-se cada vez mais acentuada.

De outra parte, em decorrência, justamente, da ampliação do direito à educação referida na Lei 5692/71, presenciou-se no Brasil, nos anos de 1970 e início dos anos de 1980, um redimensionamento jamais visto da rede física de ensino público. O crescimento súbito (Oliveira, 1999) da estrutura educacional no país se deu de maneira desordenada, pouco planejada e com todos os atropelos característicos das contradições do próprio regime autoritário, combinando elementos de descentralização administrativa com o planejamento centralizado.

O que se observa com a implantação da LDB de 1971 é que aos governos estaduais coube a atribuição de oferecer obrigatoriamente escola e recursos necessários às famílias que careciam deles. A União diminuiria suas obrigações e, assim, apesar da questão se apresentar de maneira dúbia quanto às responsabilidades a serem assumidos e os papéis de cada ente da federação, os Estados colocavam-se como gerenciador do bem comum, cabendo-lhes

imprimir uma orientação geral, por meio do planejamento de uma política de educação que atendesse às exigências sociais e econômicas do País. A responsabilidade sobre a garantia da educação, assim como suas atribuições, foram distribuídas para se caminhar no sentido da desconcentração de tarefas.

Algumas iniciativas foram tomadas rumo à municipalização, apesar da estrutura burocrática-administrativa-financeira adotada pelo governo militar. Em 1975, o Ministério da Educação e Cultura, sofrendo pressão internacional, desenvolveu o Projeto Pró-Município, como forma de incentivar a municipalização do ensino fundamental, transferindo recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau, em especial das quatro primeiras séries.

Aos estados caberia a responsabilidade de indicar as disciplinas a serem escolhidas no âmbito da formação especial e aos municípios caberia a função de observar as normas, assumir os encargos e responsabilidades. No entanto, a velha prática da política centralizadora com uma hierarquia definida rigidamente estava em questão, apesar de a lei instituir “a criação dos Conselhos Municipais, onde houvesse condições para tanto” (Art. 59). Na verdade, os Conselhos Estaduais é que delegavam competências aos Conselhos Municipais de Educação, ocorrendo mais uma desconcentração físico-territorial do que a descentralização em seu sentido exato.

A questão da descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de um conjunto de vantagens, nem sempre totalmente verdadeira. Ela seria propiciadora de uma ação de política educacional menos burocratizada, permitiria maior flexibilidade nas mudanças curriculares e possibilitaria uma gestão mais democrática das escolas. Nesse sentido, é possível observar, por

exemplo, que, conforme as circunstâncias, a maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal tanto pode proporcionar oportunidades de uma gestão mais democrática quanto de uma gestão subordinada às oligarquias locais. Como analisa Oliveira (1999: 26):

Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles continuando com seu poder; os estados, em legislação complementar, passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais de Educação. Mais que abertura, o que na realidade a lei fez, foi assinalar uma tendência e tentar discipliná-la, mantendo seu controle por intermédio do Planejamento Integrado, pelo qual se procuraria vencer as disparidades atuais, mediante assistência financeira e técnica do Governo Federal, e assegurar a melhor aplicação dos recursos.

Assim, consolidaram-se traços de autoritarismo e verticalismo na gestão da educação. A administração da educação, no referido contexto, passou a ser entendida como atividade racional e burocrática, devendo ser completamente dissociada da política. A gestão da educação deveria assentar-se, pois, no planejamento elaborado por especialistas no assunto. Esse planejamento propunha-se a um modelo de educação sob a perspectiva “economicista” no projeto de Educação Nacional, isto é, caberia à educação uma efetiva consolidação da estrutura do capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Articulava-se a essa concepção de educação uma política meramente organizacional, com a implementação de leis, decretos e pareceres sucessivos, visando garantir o controle político e ideológico sobre a educação escolar em todos os níveis e esferas.

Observa-se, portanto, que o sistema educacional brasileiro apresentou um padrão de gestão submisso à hierarquização e dentro de uma visão vertical da

escola – de cima para baixo – que não só enfraqueceu o ensino como impossibilitou as instituições escolares de terem sua gestão própria (Paro, 1986). Em síntese, durante o regime militar, a educação constitui-se em importante espaço de negociação política, pois o acesso ao ensino em todos os níveis era uma aspiração que perpassava e unificava os diferentes grupos sociais. Sobretudo as escolas elementares, dadas sua extensão e caráter de universidade, tornaram-se instrumento pelo qual se tentou obter a adesão e sustentação popular aos governos, eleitos ou não. Muitos visualizaram o espaço político a partir da perspectiva reivindicatória, que buscavam melhoria em várias áreas da vida do cidadão.

Em Uberaba, assim como em várias municipalidades brasileiras, o candidato do partido de oposição ganhou as eleições com a vitória do PMDB local. O discurso apresentado enfatizava que *“partindo da premissa de que o Poder Executivo propõe como mola mestra de seu governo “O POVO”, a política educacional fundamenta-se nos canais de participação de massa como possibilidade de se fazer educação”*. Como se vê, há um anúncio de descentralização, mas esta não é ainda explicitada. Não se prevêem os meios, não se definem metas.

Por sua vez, o Projeto Municipal de Educação e Cultura do novo governo tinha como meta prioritária *cumprir uma responsabilidade social*. A educação, nesse contexto, era compreendida como estratégia de resgate da dívida social.

Em 1983, a Rede Municipal de Ensino contava em sua área urbana, com 03 (três) escolas de 5ª a 8ª séries; 02 (duas) escolas de 1ª a 4ª séries; 08 (oito) escolas de ensino pré-escolar. Na zona rural, contava com 39 (trinta e nove)

escolas, sendo que a maioria destas últimas consistia de salas multiseriadas localizadas nas propriedades rurais do município. Dentre os objetivos gerais do projeto, destacavam-se:

1. Participar efetivamente na força do trabalho educativo do município;
2. Promover a melhoria das condições básicas para a realização de um ensino qualificativo nas escolas do Município;
3. Assistir diretamente as Unidades Subvencionadas à Secretaria Municipal de Educação e Cultura; (...).
4. Incentivar a participação do povo nas promoções culturais através da Fundação Cultural de Uberaba. (Projeto Municipal de Educação e Cultura, 1984:2).

Nota-se, inicialmente, que a questão da qualidade aparece de forma bastante genérica e associada à *melhoria das condições básicas*, não sendo possível apreender em que consistiriam essas *condições*.

Outra questão é quanto “à *participação do povo nas questões culturais*”, que foi uma tônica forte do governo eleito. No contexto nacional, no início dos anos 80, em vários municípios, os governos locais, através dos órgãos oficiais, enfatizaram e valorizaram a chamada “cultura popular”. Conforme Silva (1985: 103), as propostas educacionais nesse contexto propunham um saber escolar que deveria referenciar-se no respeito às vivências das classes populares.

Preocupam-se em resgatar a chamada cultura do povo, como se o povo fosse uma massa de pobreza única e amorfa e estivesse passiva e estaticamente sofrendo a ação do Estado e das classes sociais dominantes sem com elas interagir.

]Em Uberaba, a “*valorização do próprio viver do povo*” aparece desde já nos objetivos registrados acima, sendo contemplada num espaço denominado “Circo do Povo”, considerado “*ponto de educação de massa*”. Esse espaço era itinerante, circulava em todos os bairros da cidade.

No que se refere à questão da participação não há nenhuma expressão no documento sobre a democratização da educação, apesar de, nesse mesmo período, o país viver uma intensa efervescência política para a abertura de canais de participação na sociedade.

Avançando na análise do documento, o projeto aponta seu eixo norteador – o ensino pré-escolar:

Sentimos a necessidade de dar ênfase ao ensino pré-escolar, o momento mais importante na vida de uma criança – o princípio da educação, criando os Centros de educação pré-escolar, para oferecer completa assistência administrativa e psico-pedagógica às nossas unidades de bairros. (Projeto Municipal de Educação e Cultura, 1984:8).

Observa-se que, aqui, a intenção da política educacional do município não incluía a escolarização de jovens e adultos. No entanto, remetendo-nos ao contexto nacional, compreendemos que a adoção dessa prioridade tem suas premissas na política educacional de âmbito federal que entende que o oferecimento da educação para criança em idade pré-escolar, além de beneficiar as forças produtivas da sociedade, favoreceria os pais que teriam onde deixar suas crianças para saírem para o mercado de trabalho. Seria também uma política de enfrentamento do fracasso escolar. Segundo Mello (1985) a grande ênfase no ensino pré-escolar é colocada como solução da repetência na 1ª série do 1º grau. Percebemos uma estreita relação do que estava sendo proposto em nível local com as políticas educacionais em nível nacional.

A análise dos documentos oficiais permitiu detectar um aumento significativo no que se refere à expansão de matrículas, principalmente no ensino pré-escolar. O número de alunos em toda a Rede Municipal de Ensino (urbana e rural) saltou de 2.070 (dois mil e setenta) em fevereiro/83 para 9.024 (nove mil e vinte e quatro) no final de dezembro/88. Essa expansão ocorreu por dois motivos:

primeiro, a construção de novos prédios e, segundo pela a extensão de séries nas escolas já existentes.

De fevereiro/83 o número de escolas com ensino pré-escolar saltou de 05 (cinco) para 15 (quinze) em dezembro/88. No ensino de 1ª a 4ª série, a zona rural em fevereiro/83 contava com 39 (trinta e nove) enquanto que, na zona urbana, não era oferecido esse tipo de ensino. No entanto, em dezembro /88, a zona urbana passa a oferecer 10 (dez) escolas com esse tipo de ensino e, a zona rural teve um aumento de 12 (doze) escolas.

O projeto para a educação municipal foi dividido em três ações: administrativa, pedagógica e cultural. No nosso estudo, atentaremos para as ações administrativa e pedagógica. Quanto à ação administrativa se expressa a seguinte meta:

Promover a melhoria do aspecto físico das Unidades Educacionais do Sistema, possibilitando condições de aprimoramento dos aspectos técnicos, científicos, pedagógicos e humanísticos. (Projeto Municipal de Educação e Cultura, 1984:9).

Em sua meta, há uma forte tendência na concentração de esforços em um único aspecto, na infra-estrutura das escolas.

Ao lado dessa meta, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Construir novas unidades de ensino;
- Assistir diretamente a zona rural;
- Instalar serviços de assistência ao menor carente;
- Treinar pessoal em serviço;
- Divulgar experiências vivenciadas em toda área da Secretaria Municipal de educação.

Em relação ao objetivo “Construir novas unidades de ensino”, o governo municipal apontou em relatório intitulado Secretaria de Educação e Cultura –

1.095 dias (1986:21), que ao construir, reformar e ampliar as escolas estaria, assim, oferecendo melhores condições de trabalho aos professores. Nota-se que o eixo norteador para a melhoria das condições de ensino e a valorização profissional perpassava pela melhoria dos aspectos físicos dos prédios escolares.

Quanto à ação pedagógica, o documento expressa a seguinte meta:

- Promover melhoria considerável do Ensino das Escolas Municipais e facilitar aos alunos das Escolas Municipais a integração no contexto social através da preparação para o trabalho.

Encontramos nas diretrizes das políticas educacionais de Uberaba a mesma vinculação entre trabalho e educação que aparecia nas diretrizes governamentais em nível nacional, qual seja, a de que a educação escolar deve *preparar para o trabalho*. Conforme Freitag (1980), nessa perspectiva, a educação escolar estaria cumprindo sua função de reprodutora da força de trabalho.

No município de Uberaba, nota-se, em sua política educacional, que não houve uma ruptura com a perspectiva tecnicista da educação, que vinha sendo questionada e criticada.

Em seguida, nos seus objetivos específicos, estava previsto:

- Realizar curso de reciclagem ao pessoal em exercício nas unidades escolares;
- Equipar as escolas de recursos pedagógicos;
- Informar às escolas as normas didáticas e Legislações de ensino vigente;
- Implantar uma Oficina pedagógica na Escola de 2º grau;
- Implantar uma Biblioteca Pedagógica de acesso aos docentes e técnicos das Escolas Municipais.

O ensino de 5ª à 8ª série era oferecido somente na zona urbana, em 03 (três) escolas. No final da gestão, a zona rural passou a oferecer esse ensino

em 05 (cinco) escolas, enquanto que, na zona urbana, mais 03 (três) escolas passaram a oferecê-lo.

Quanto ao ensino de 2º Grau, em fevereiro/83, não existia essa oferta em Uberaba. Só no final de dezembro/88, 05 (cinco) escolas da zona urbana passaram a disponibilizar esse tipo de ensino.

É curioso observar, também, que o caráter assistencialista da gestão aqui se manifesta. Ao final de 1988, por exemplo, foram doados aos alunos 281 mil litros de leite "in natura" e 32.796 peças de uniforme. (Relatório da Gestão 1983-1988, p.4).

Compreendendo que o Estado não é só local de organização do poder pelos grupos dominantes da classe capitalista para manipular e reprimir as classes subalternas, mas é também o lugar do conflito organizado pelos movimentos sociais de massa de modo a influenciar os planos de ação do Estado, surge no Brasil novos espaços e formas de participação em face do poder público. Os governantes e dirigentes que ascenderam ao poder a partir de 1964, não puderam compreender que, enquanto se organizava nos gabinetes ocupados pelas elites a nova ordem nacional, a sociedade ia criando, a revelia do Estado, principalmente no final dos anos de 1970, instrumentos de manifestação, de organização e de participação na definição de uma nova ordem social.

Nesse contexto, a redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no final dos anos de 1970 implicou a constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. Para Jacobi (2000), o surgimento da sociedade civil brasileira está indissolúvelmente vinculado não apenas à emergência desses movimentos, mas também ao "processo pelo qual, atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram

a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática". (Avritzer, 1994:290)

O movimento sindical, desencadeado a partir de 1977, é exemplo da pressão feita junto ao governo por transformação na relação com a sociedade ao incluir na sua pauta de reivindicações não apenas questões salariais, mas também a luta pela democratização do Estado e a liberdade de organização. Esse movimento foi importante para criação das centrais sindicais, principalmente da combativa Central Única dos Trabalhadores (CUT)³, e para a formação de um partido de massas e de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT).

Os anos de 1980 trouxeram consigo lutas pela democratização com propostas de maior participação da sociedade em diferentes instâncias da administração. Sem dúvida, a pressão promovida pela sociedade foi considerável, aumentando o poder de diferentes segmentos sociais. Ao mesmo tempo, também era perceptível que o foco das discussões direcionava-se para dentro da escola, reconhecendo-a como a força capaz de promover várias mudanças necessárias e postergadas.

Nesse período, começou a ampliar uma forte oposição política. Os operários não só se reorganizavam em sindicatos, fortalecendo as relações entre vários segmentos da sociedade, como também congregaram interesses diferenciados, participando em diversos espaços políticos (associações de moradores, de consumidores, de trabalhadores, igrejas, partidos políticos e unidades escolares) na busca de soluções dos problemas existenciais ou políticos vividos (Rodrigues, 2000).

³ Após, a criação da CUT, em 1983, surgiram também a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1985, e a Força Sindical, em 1991, representando as diferentes correntes políticas presentes no movimento sindical brasileiro.

Novas relações foram construídas tanto pelos movimentos populares como pelas diversas instituições da sociedade civil, que articularam demandas e alianças de resistência e lutas pela conquista de direitos civis e sociais. Os movimentos não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais, propícias à participação popular, como também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e, portanto, sobre a arena política formal.

O que vimos é que a política social do desenvolvimentismo (Draibe, 2002) no início dos anos de 1980, apresentava uma baixa capacidade de melhora da equidade social, incapaz de se constituir no canal apropriado para que o desenvolvimento social do país pudesse acompanhar, de algum modo, seu desenvolvimento econômico. Para a autora, destacavam-se as seguintes características:

[...] a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluído de todo tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social; no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre processos de expansão quantitativa e a melhora da qualidade dos bens e serviços sociais prestados. (p.8)

Na agenda das reformas nacionais, a questão da democratização e da melhora da eficácia e efetividade das políticas sociais integra a ordem do dia dos movimentos sociais. Para Cunha (2001), a incorporação dessas categorias nos movimentos sociais fez surgir a raiz de uma nova consciência de classes dos

dominados que os levaria a formas cada vez mais elaboradas de organização – o poder popular, de base local -, tendencialmente orientado para a construção de uma sociedade igualitária. Foi uma década de lutas e resistências coletivas, em busca do resgate de direitos da cidadania cassada e contra o autoritarismo vigente. Conforme Fantim (2002), os movimentos sociais foram símbolos de denúncia, de reivindicação, de fortalecimento das diversas organizações da sociedade civil e de setores populares. No entendimento de Gohn (1992: 16), os movimentos sociais retrataram a cidadania coletiva.

O desenvolvimento explorador e espoliativo do capitalismo, a massificação das relações sociais, o descompasso entre o alto desenvolvimento tecnológico e a miséria social de milhões de pessoas, as frustrações com os resultados do consumo insaciável de bens e produtos, o desrespeito à dignidade humana de categorias sociais tratadas como peças ou engrenagens de uma máquina, o desencanto com a destruição gerada pela febre do lucro capitalista etc., são todos elementos de um cenário que cria um novo ator histórico enquanto agente de mobilização e pressão por mudanças sociais: os movimentos sociais.

A construção do cidadão coletivo (Sader, 1988:55) tem um sentido de uma coletividade em que se elabora uma identidade e se organizam práticas. Seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas. O cidadão coletivo presente nos movimentos sociais reivindica baseado em interesses de coletividade de diversas naturezas. Desses movimentos, desencadearam processos de mobilização, organização e forte reação ao Estado, tecendo relações entre sujeitos individuais e sujeitos coletivos, entre práticas políticas, práticas educativas e práticas sociais. Esses movimentos, identificados como *novos*, foram se construindo

em virtude do processo de recriação de espaços públicos a partir do seu cotidiano; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e das suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações de luta e de forma de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em

decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade das suas condições de vida. Embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam. (SILVA, 2003:30).

Na opinião de Doimo (1995:225) esses movimentos possibilitaram uma ampliação do conceito de participação política para além do sistema eleitoral, à medida que originaram um novo tipo de participação definida como participação movimentalista.

Esse tipo de participação distingue-se da “participação institucional” – que adota a lógica racional-competitiva – por se orientar pela lógica consensual-solidarística, mais apropriada às necessidades de mobilização e de pressão. A representação é definida por regras não universalistas, mas valorativas e particulares, o que dificulta a interlocução com o Estado tornando-os vulneráveis ao agenciamento de grupos e instituições fundamentados em valores morais e culturais estranhos ao mundo da política.

Para Cury (1995:34), os movimentos sociais lutavam pela construção de uma sociedade com justiça social:

De um lado, essa oposição manifesta-se no questionamento dos instrumentos da ditadura, coercitivos e privilegiadores, e, de outro, almeja a construção de uma sociedade cujos pilares estariam sendo postos pelas bases de um novo pacto social, menos discriminatório, expresso inclusive em uma nova ordem jurídica.

Outros elementos que surgiram desses movimentos é a defesa de cooperativas pautadas pela autonomia, pela necessidade de tornar visível a sua capacidade de auto organizar-se e de desenvolver a democracia direta. Segundo Bobbio (1986), a democracia direta se define pela a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes. Nesse sentido, percebe-se que, pelo fato da sociedade civil não representar um todo monolítico, dada sua complexidade, surgem várias diferenças entre associações e os grupos de interesse, o que permite destacar a participação popular e a conquista de direitos de cidadania.

No entanto, Silva (2003:34) nos aponta que esses movimentos em defesa da autonomia, do antiinstitucional, revelaram contradições. Ora o Estado é contestado em razão das dificuldades de acesso ao sistema de decisões, ora é legitimado porque dele se espera função provedora; ora a acumulação privada e o mercado são contestados por seu perfil excludente, ora são requeridos para que irriguem o fundo público, do qual dependem para o atendimento de suas carências.

Nesse sentido, compreende-se que o contexto político é fundamental na definição da forma como se manifesta e se combina essa contradição social o espaço entre o Estado, mercado e cultura contribuem, também, para a existência de tal contradição.

De fato, a participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares a espaços antes não ocupados, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil, de fortalecimento dos mecanismos democráticos.

Nesse contexto, a participação é compreendida como mecanismo essencial para a democratização do poder público. Tem um significado de rupturas e tensões, e vislumbra as práticas participativas associadas a uma mudança qualitativa da gestão pública desdobrando-se na sociedade.

Conforme Jacobi (1989:18), o Estado por sua omissão ou por políticas antidemocráticas impulsionou os movimentos sociais e, ao mesmo tempo, funcionou como elemento de contenção desses movimentos.

[...] chega-se ao esforço de uma visão dos movimentos como uma relação com o aparelho de Estado em que os dois pólos se transformam no processo. Essa postura nos leva à compreensão da concomitância entre demandas populares e a priorização de certas políticas sociais por parte do governo.

O autor considera que o Estado não vê mais os movimentos como seus adversários, pois passa a legitimar suas reivindicações e as inscreve no campo dos direitos. Para se chegar a essa legitimação, diversos atores sociais se mobilizaram através de vários mecanismos de pressão social e política. Houve mobilização dos intelectuais, que exigiam maior liberdade de expressão e a democratização da sociedade em geral.

Na verdade, vimos nesses movimentos e, também, na base de sustentação do governo militar, a retomada do debate sobre a democracia no Brasil. A crítica ao modelo econômico da ditadura militar é eclipsada (Leher, 2002) pela questão do autoritarismo e, a campanha antiestatizante se ligou sutilmente à pressão em favor da democratização e do retorno ao governo civil. Esse discurso agradava às multinacionais, aos liberais e aos setores de centro-esquerda interessados em ampliar o seu espaço político na redemocratização.

Novas demandas (Rodrigues, 1985), como abertura política, incorporação dos excluídos em vários setores da sociedade, legitimação das organizações sociais, eleição para eleger os governantes, em nível dos dirigentes estaduais e das capitais, foram sendo encaminhadas na elaboração das políticas públicas.

Dessa complexidade surge também, um redimensionamento da natureza e a função do Estado, ainda que em nível das esferas municipais. Várias instituições populares de base encontraram no chamado poder político local (prefeituras, câmaras de vereadores), um dos canais institucionais para o exercício da sua negociação, articulando suas demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais.

A partir da pressão popular em nível dos municípios, esses acabaram por reorientar sua política de prioridades. Lidando com questões que se referiam ao dia-a-dia dos cidadãos, o município começou a abandonar o enfoque da política nacional e passou a ativar a política de interesse social, tendendo a direcionar as suas ações para resolver os problemas básicos dos cidadãos.

A ordem da modernização da economia para uma política de atendimento às necessidades básicas da população tem na política local enorme aceitação. Muitos movimentos apontam, a partir da reposição do coletivo, para uma participação original na gestão da coisa pública, criando condições para influenciar a dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado.

A ênfase no poder local acabou por se tornar um dos principais eixos da campanha nas eleições para governador em Minas Gerais no início dos anos de 1980. Tal direcionamento estabeleceu uma reforma significativa na direção das políticas públicas, especialmente a partir da campanha eleitoral de 1982. As reformas educativas protagonizadas pelo período da ditadura civil-militar, desde sua promulgação por força do arbítrio, encontraram resistência por parte das organizações científicas e sindicais dos educadores. Os educadores, bem como, outros segmentos da sociedade, perseguiram o objetivo de uma democratização da educação escolar básica – uma escola gratuita, laica e de qualidade para a totalidade da população brasileira. Silva (1999:5) comenta:

Por seu lado, a luta e o desejo de uma sociedade mais aberta, democrática e participativa também se estendia à educação, e mais especificamente, à escola. Os educadores brasileiros em vários momentos e entidades discutiam novos rumos para a escola, sua função social, sua organização e funcionamento. Lutava-se por uma escola mais aberta, mais democrática e participativa. E várias ações governamentais foram implementadas pelos gestores da educação em nome desses princípios.

Em alguns momentos, o movimento que emerge no interior do campo educacional torna-se símbolo de resistência a várias áreas do setor público, em virtude do caráter centralizador e, ao mesmo tempo, irresponsável que o Estado exercia sob a política pública educacional. A partir de 1979, sucessivas greves marcaram a história do país. Buscavam a melhoria dos salários e das condições de trabalho, bem como a melhoria da qualidade de ensino. Os fatores que também contribuíram para esses movimentos foram a retirada da destinação vinculada de recursos para a educação em todos os níveis e as vergonhosas estatísticas sobre o fracasso escolar.

No ano de 1980, das 8 milhões e 300 mil crianças que deviam ter de 1 a 3 anos de escolaridade, registrava-se apenas 2 milhões e 600 mil com esse número de anos de frequência escolar, o que corresponde a apenas 31,05% do total. Da população de 10 a 14 anos de idade, apenas 16% dispõe de escolaridade que varia entre 5 e 8 anos de instrução. De outra parte, os índices de sobrevivência no sistema escolar, ou seja, a permanência na escola daqueles que nela ingressa, são estarrecedores. De cada 100 alunos matriculados, mais da metade, ou seja, 53% em média abandonam a escola logo no decorrer da primeira série. Dados mais recentes de 82 revelam que dos 100 alunos que entraram na 1ª série em 1967, apenas 24 se matricularam na sétima série em 1982. Apenas 6 em cada 100 conseguem matrícula na 1ª série do ensino superior. (GARCIA, 1983: 7).

Essas questões foram levadas para o interior das escolas pelo movimento organizado dos professores e desdobraram-se em outras discussões sobre as péssimas condições de trabalho do educador, a falta de vagas, a excessiva centralização dos órgãos de educação, delegacias de ensino, secretarias municipais, a hierarquização das relações do trabalho educativo e o esvaziamento dos currículos. O professor, inserido no espaço escolar, começa a pressionar na posição de questionar o sistema sobre essas questões. Esse movimento encontrado nas organizações de professores e no cotidiano da escola

deu traços de uma escola emergente e um novo estilo de gestão educativa era tecido em seu interior. A prática educativa torna-se mecanismo de luta no interior das escolas. Para Paulo Freire (2000:96), a melhor definição para a prática educativa era a seguinte: "*não podendo tudo, a prática educativa pode alguma coisa*".

Essa afirmação recusa, de um lado, o otimismo ingênuo daqueles que acreditam na educação como a chave das transformações sociais, a solução para todos os problemas; de outro, o pessimismo igualmente acrítico e mecanicista de acordo com o qual a educação, só pode algo depois das transformações infra-estruturais. A superação destas ingenuidades, nem a negação pura da educação, subordinada sempre à infra-estrutura produtiva nem tampouco o seu todo-poderosismo, foi sendo reconhecida mediante a compreensão da história como possibilidade, numa perspectiva dialética.

Nesse movimento dialético, a educação é, de um lado, reprodutora da ideologia dominante e, de outro, oportunidade de superação de verdades ocultadas. De fato, a questão da subjetividade do sujeito não entra em cena numa visão mecanicista da história, mas exerce um papel importante na luta histórica. Seres condicionados, programados para aprender, não são necessariamente seres determinados. É exatamente por isso que, ao lado da tarefa reprodutora que tem, indiscutivelmente, a educação, há uma outra, a de contradizer aquela.

Neste sentido (Lima, 2001), a escola não será apenas um lócus de reprodução, mas também um lócus de produção, admitindo-se que possa constituir-se como uma instância (auto) organizada.

Isto significa reconhecer a capacidade humana de decidir, de optar, submetida embora a condicionamentos, que não permitem a sua absolutização. Significa ir mais além de uma explicação mecanicista da História. Significa assumir uma posição criticamente otimista que recusa, de

um lado, os otimismo ingênuos, de outro, os pessimismos fatalistas. Significa a inteligência da História como possibilidade, em que a responsabilidade individual e social dos seres humanos, programados para aprender, mas não determinados, os configura como sujeitos e não só como objetos. (Freire, 2000:100-101).

No entanto, do ponto de vista dos interesses dominantes, o fundamental é defender uma prática educativa neutra, que se contente com o puro ensino, se é que isto existe, ou com a pura transmissão de conteúdos, como se fosse possível, por exemplo, falar de desenvolvimento, sem comentar o quadro de miséria e de aflição a que se achava submetida à maioria da população.

Cabe ressaltar que convergem nesse movimento duas tendências até certo ponto contraditórias: por um lado, a postura de segmentos que assumiram o debate em torno da defesa da autonomia municipal como ponto fundamental para assegurar a descentralização e garantir uma escola de boa qualidade, para todos; por outro lado, as tendências neoliberais que deslocam a discussão para o âmbito local com o objetivo de reduzir as responsabilidades e a participação do Estado.

O processo de renovação da educação escolar ocorre procurando articular o movimento social com a capacidade técnica, financeira e política dos órgãos institucionais do Estado. Pretende-se redimensionar o modo de operar, viabilizar toda ação educacional, de forma dinâmica adequada à participação de todos, sem perda da sua responsabilidade social. A possibilidade da criação de estruturas de organização horizontal, em que professores, alunos e funcionários pudessem formar uma comunidade real, passa a ser experimentada como caminho para desvincular-se do poder hegemônico presente no espaço escolar.

A perspectiva emancipatória de educação perpassava os movimentos sociais contrapondo-se, assim, à estrutura centralizadora do saber imposta na e

pela educação. Além disso, buscava-se na educação, através de sua gestão, um estímulo à presença organizada das classes sociais populares na luta em favor da transformação democrática da própria escola e da sociedade, no sentido de superação das injustiças sociais. Desse modo, em lugar de negar a importância da presença dos pais, da comunidade, dos movimentos populares na escola, se aproximava dessas forças com as quais se aprendia para a elas poder ensinar.

A resistência dos educadores às práticas repressivas do Estado autoritário se fez presente também nas Conferências Brasileiras de Educação – CBEs, que, nos anos de 1980, iniciaram e sustentaram um amplo debate em torno dos problemas educacionais. Essas conferências constituíram-se em importantes canais de resistência às políticas educacionais contrárias a uma educação democrática, no âmbito de um Estado democrático.

A realização das Conferências Brasileiras de Educação aprofundou a construção dos canais participativos – acompanhando e construindo a redemocratização dos sistemas educativos, das instituições escolares, da sociedade e do Estado – e também se discutiram e se formularam diretrizes e políticas educacionais.

A I CBE foi realizada na Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo, de 31 de março a três de abril de 1980, sob a responsabilidade das entidades: ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação), Cedes (Centro de Estudos, Educação e Sociedade) e Cede (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea). Essa primeira conferência mudou a tendência existente no campo educacional que era de fragmentar ações e promover encontros específicos, propondo as bases para um novo tipo de organização e de trabalho coletivo. O tema central da

I CBE foi a “Política Educacional”. Foram tratadas questões referentes à educação popular, à pré-escola, ao 1º e 2º graus, ao ensino público, à associação de docentes e ao ensino superior.

A universalização do ensino, a redefinição do conceito de escola básica de oito anos, sua organização, estrutura e currículo, bem como o acesso e a permanência na escola e a qualidade versus quantidade da educação, bem como a extensão de escolaridade como reivindicação fundamental dos trabalhadores, foram temas que alavancaram os debates sobre as políticas de educação no Brasil.

A II CBE foi realizada na Universidade Federal de Minas Gerais, de 10 a 13 de junho de 1982, tendo como tema geral “Educação: Perspectivas na Democratização da Sociedade”. O pano de fundo das discussões e dos debates foi a importância da educação para a democratização da sociedade, a proposta da construção “da escola democrática para a construção da sociedade democrática, através da mobilização dos trabalhadores-educadores em torno da reivindicação da educação como direito fundamental da cidadania”. Os eixos temáticos, articulados ao tema central, foram: os profissionais da educação, a gestão da educação, educação e participação popular e a questão pedagógica.

A III CBE foi realizada na Universidade Federal Fluminense, de 12 a 15 de outubro de 1984, cujo tema central foi “Da crítica às propostas de ação”, teve como pano de fundo a importância do momento político da vida nacional – crise econômica, a abertura política e seus desdobramentos e a crise de legitimidade do regime. Segundo Pino (1995:26), o ponto alto dessa conferência foi a mensagem de Tancredo Neves enviada aos educadores. Em sua mensagem, atribuiu à escola o papel de “instrumento de organização, unificação e promoção

de valores nacionais necessários ao pleno desenvolvimento de uma cultura brasileira". Assumiu também, alguns compromissos básicos com a educação nacional. Dentre eles, destaca-se "(...) a implementação de uma política nacional de educação elaborada nas escolas e não nos gabinetes tecnocráticos".

A IV CBE foi realizada na Universidade Federal de Goiás, de 2 a 5 de setembro de 1986, tendo como tema central "Educação e a Constituinte". Essa conferência foi realizada num momento político de mobilização do povo brasileiro, e como explica Pino (1995: 26),

em torno das questões básicas para a democratização da sociedade: a participação popular, a política econômica, a reforma agrária, o acesso à escola pública, as eleições para a Constituinte, a Constituinte. (...) Na área educacional, (persistem) os problemas crônicos referentes à universalização e gratuidade escolar, situação do magistério e qualidade do ensino. (...) Do lado dos educadores cresce a mobilização pela escola pública democrática (...).

Um dos desdobramentos desta IV CBE foi a Carta de Goiânia⁴, que serviu como documento de trabalho para o Fórum Nacional da Educação na Constituinte, que se efetivou em 1987, e teve suas proposições para a Carta Magna transformada em emendas populares. Para CUNHA (2001), a Carta de Goiânia foi o maior produto de efeito sócio-político de todas as CBEs. Manifestou-se, nessa Carta, a frustração dos educadores diante do governo federal e dos governos estaduais. Retratavam que, apesar das eleições para governadores em 1982 e da eleição do primeiro Presidente da República civil em 1984, vinte anos depois do golpe de Estado, o governo federal e os governos estaduais

⁴ A Carta de Goiânia indicou, ainda, a necessidade da elaboração de uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), a partir dos princípios inscritos na Constituição, bem como propôs a participação dos educadores na elaboração tanto da Constituição, quanto da nova LDB.

continuavam a recorrer a programas de impacto político e de favorecimento a grupos que colocavam a educação a serviço de interesses menores.

A V CBE foi realizada na Universidade Federal de Brasília, de 2 a 5 de agosto de 1988, tendo como tema central foi "A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional".

A realização da CBEs, nos anos de 1980, teve um papel ativo e decisivo no campo educacional e na relação Estado-educação-sociedade, transformando o primeiro e indicando as direções destas relações, com forte presença de segmentos educacionais no controle da coisa pública. Conforme Saviani (1995:53), sob o ponto de vista da organização do campo educacional, os anos de 1980 representaram o início da constituição de entidades destinadas a congregar educadores e associações de caráter sindical, que foram se aglutinando em âmbito nacional.

A organização dos educadores no período que está sendo considerado pode, pois ser caracterizada através de dois vetores distintos: aquele caracterizado pela preocupação com o significado social e político da educação, do qual decorre à busca de uma escola pública de qualidade, aberta, a toda a população e voltada principalmente para as necessidades da maioria, isto é, das camadas não dirigentes; e, outro, marcado pela preocupação com o aspecto econômico-corporativo, portanto de caráter reivindicativo, cuja expressão mais saliente é dada pelo fenômeno das greves que eclodem a partir dos anos 70 e se repetem em ritmo, freqüência e duração crescentes ao longo da década de 80.

Conforme Pino (1995), a universalização do ensino, a redefinição do conceito de escola básica de oito anos, sua organização, estrutura e currículo, bem como, o acesso e a permanência na escola, a luta pela qualidade versus quantidade da educação e a extensão da escolaridade como reivindicação fundamental dos trabalhadores, foram temas que alavancaram os debates sobre

as políticas de educação do Estado, tendo seus desdobramentos nos anos de 1990.

Em Minas Gerais, o contexto político-ideológico a partir dos anos de 1982, com a eleição de Tancredo Neves para Governador do Estado, sinalizava a participação como retomada do direito da sociedade civil de exercer de fato, a cidadania, excluída nos governos militares.

Diante desse quadro, a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais idealizou uma ampla consulta a professores, funcionários, estudantes e pais, pressupondo que os julgamentos e demandas daí elencados fundamentassem as políticas educacionais do estado. Respaldados na proposta apresentada pelo governador Tancredo Neves de que a busca de soluções para os problemas da educação em Minas Gerais é tarefa coletiva, que essas soluções devem ser encontradas por meio de um amplo e aberto processo de discussão, no segundo semestre de 1983, realizaram-se as três etapas do Congresso Mineiro de Educação. Desse Congresso, saíram relatórios regionais que resultou em um documento denominado “Diretrizes para a Política de Educação de Minas Gerais”. Depois de discutido no encontro estadual, transformou-se num documento-base para o Plano Mineiro de Educação – 1984/1987.

O Congresso surgiu no momento em que a política de investimentos para a educação se fazia pautada na definição de prioridades econômicas definidas pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do governo federal.

Para Cunha (2001), o Congresso apontou a exigência do resgate da especificidade da escola e a necessidade de uma crítica reflexiva quanto à hierarquização do trabalho educativo imposta no interior das escolas. Outra questão apontada no Congresso Mineiro de Educação foi o combate ao

clientelismo e a desmontagem do privatismo da educação escolar. A participação de todos os segmentos da comunidade escolar no encaminhamento das demandas da educação cria uma horizontalidade nos processos decisórios.

Conforme Rodrigues (2000:44), a criação de uma nova política educacional, fundada no princípio da participação, desloca do Estado para a escola o verdadeiro poder de decisão.

À medida que se deslocam do Estado para as escolas as decisões a respeito do como fazer a educação, os órgãos do Estado perdem seu caráter impositivo e se tornam órgãos que coordenam, organizam e dão suporte às atividades necessárias. Com isto, o verdadeiro poder de decisão se desloca do nível burocrático da administração para o nível pedagógico da ação.

A questão central posta pelos movimentos neste contexto era democratizar as estruturas e instituições. Daí as proposições das escolas tornarem-se espaços públicos ou espaços de direitos, de interesses coletivos. Nesse sentido, a democratização é também compreendida como processo que garante o acesso e a permanência de todos na escola.

Nos anos de 1980, a escola em especial sua gestão, permanecia ainda com uma relativa sincronia entre o modelo de desenvolvimento da área de administração de empresas e o modelo de sistema educacional implantado pelas reformas realizadas nos governos militares. Foram se introduzindo os parâmetros da burocracia privada e, de certa forma, esse processo era validado levando-se em conta o que ocorria na prática do trabalho fabril, em que a produtividade, a eficiência e a racionalidade se concretizavam materialmente no resultado da produção.

Segundo Rosar (1999:2), a divisão do trabalho pedagógico foi a forma mais concreta da progressiva homogeneização entre o trabalho no setor público e

no setor privado, entretanto, poder-se-ia dizer que a internalização da perspectiva empresarial não havia alcançado seu grau mais elevado entre os docentes e os diretores.

Compreende-se que o pano de fundo do debate sobre a administração educacional entre conservadores e crítico-progressistas tinha como eixo temático a democratização da educação e gestão escolar democrática. O eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades era a defesa da escola pública universal, isto é, que o atendimento, em particular, da população marginalizada, fosse concebido num sistema de educação de caráter nacional, democrático e de qualidade, em todos os níveis.

As experiências democráticas, na maioria dos estados e municípios onde se instalaram os governos de oposição, apesar das limitações políticas dadas pela própria correlação de forças, criaram mecanismos de participação da comunidade escolar e da comunidade de pais dentro da escola, a partir de constituição de conselhos escolares.

Neste contexto, a gestão coletiva do público não se propunha a desobrigar o Estado de sua função, a autonomia a ser conquistada era a administrativa, pedagógica e financeira, por conceber que o espaço público é espaço de participação e de decisão no âmbito do popular. Várias ações foram se desencadeando no interior das escolas pelo movimento da gestão democrática escolar com a criação de colegiados, conselhos de escola, conselhos de classe, grêmios estudantis, eleição direta para diretores, associação de pais e mestres, coordenação de área e sucessivas reuniões com a comunidade escolar.

Segundo RODRIGUES (1985:44), essa política de se apoiar na democratização das relações de poder e das decisões relativas àquilo que deve

merecer prioridade social, exige uma revisão do papel e da função da educação e dos diversos agentes que organizam o sistema educacional. Ainda, como aponta Arroyo (1995:41), esse tipo de gestão quebra uma tradição centralizada vinda do Império e quebra os vínculos tão deformadores entre escola e política brasileira. Para Tragtemberg (1983:45), sem escola democrática não há regime democrático, portanto a democratização da escola é fundamental e urgente, pois ela forma o homem, o futuro cidadão.

Por sua vez, a garantia da permanência das crianças na escola convergia para a melhoria da qualidade de ensino destinado à classe popular e para que grupos se mobilizassem para resgatar outro compromisso com a democracia enquanto direito social, buscando melhorias para a merenda escolar, ampliação da rede de prédios escolares, enfim os movimentos se constituíam em verdadeira pressão para arrancar do Estado uma política efetivamente democratizadora da educação básica.

Algumas práticas alternativas foram sendo experimentadas para minimizar os problemas da educação escolar quanto à evasão e repetência, como sinônimo de democratização, isto é, garantir a permanência do aluno e a qualidade do ensino. O processo pedagógico passou a se organizar numa concepção socializadora dos saberes, superando o regime de seriação, as provas sentenciadoras, procurando romper com a lógica linear e fragmentada do saber. Pretendia-se abandonar a concepção utilitária de educação presente em nossa legislação que privilegiava nos currículos escolares uma formação para o preenchimento dos quadros dos setores produtivos da sociedade e uma formação para *amenizar* a questão social.

É significativo constatar que essa retomada da escola pública de qualidade, aberta a toda a população e voltada principalmente para as necessidades da maioria, isto é, das camadas não dirigentes do país, surgiu, também, em outros estados brasileiros. Destacam-se: 1) Implantação do ciclo básico, estatuto de magistério, criação dos conselhos de escola e a reforma curricular (São Paulo); 2) Implantação dos regimentos escolares e eleições para diretores (Paraná); 3) Realização de um congresso estadual de educação, apesar da derrota da oposição para o governo do estado (Santa Catarina). Nesses movimentos, a participação de diversos professores, associados à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a outras associações, ocorreu por dois aspectos, como destaca Saviani: a preocupação com o significado social e político da educação e a preocupação com o aspecto econômico-corporativo da classe de professores. Os Encontros Nacionais de Municípios realizados nos anos de 1982 e 1986 oportunizaram a aglutinação de tantos outros educadores dos diferentes níveis de ensino e dos especialistas nas diversas habilitações pedagógicas.

Evidencia-se também a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, criada em outubro de 1986. Essa entidade constituiu-se num elemento de pressão, forçando a maior participação dos Municípios nas questões educacionais e exigindo maior descentralização. Muitos dos seus representantes advogavam, dentro dessa perspectiva, a municipalização do ensino. Também o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e os movimentos políticos em favor do fortalecimento tributário dos estados e municípios contribuíram para fortalecer o princípio da descentralização da educação. A UNDIME reconhecia que a municipalização da educação básica

por si só não resolveria todos os problemas a ela inerentes, mas constituía-se em alternativa de solução para que se promovesse a universalização do acesso ao ensino de boa qualidade. À época, compreendia que: *“a descentralização e a desconcentração de recurso eram fundamentais para a política nacional de educação; (...) garantia de participação de todas as entidades ligadas aos trabalhadores em educação no processo de discussão da municipalização do ensino; (...) mobilização geral em nível de município, para garantir a obrigatoriedade do ensino fundamental por meio de legislação específica”*. (BOTH, 1997:192).

A reivindicação da UNDIME envolvia, de forma articulada, todas as esferas de poder para que fossem compatibilizados os recursos necessários na perspectiva de fortalecimento da autonomia dos municípios e da promoção da cidadania. Entendia-se a participação em estreita vinculação com o processo de descentralização e, por esta razão, é compreendida como um mecanismo essencial para a democratização do poder público, além de criar um espaço vital para o fortalecimento de uma cidadania ativa e para o processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadas.

Neste contexto, marcado por um grande amadurecimento dos sujeitos envolvidos no processo educativo, os fatos crescentes e o elevado grau de mobilização dos profissionais da educação, contrapunham-se àqueles que consideraram os anos de 1980 como os da década perdida⁵. Isso porque esse foi o período em que a área de educação conquistou espaço decisivo no âmbito da

⁵ Na Conferência da ONU realizada em Paris em setembro de 1990, os membros participantes, ao analisarem o programa mundial de ação para o desenvolvimento dos países mais pobres do mundo formulado em 1981, atribuíram aos anos 80 uma avaliação negativa intitulada “década perdida”.

sociedade e do Estado, constituindo-se num dos setores mais dinâmicos da chamada "sociedade civil".

Dentre as bandeiras que orientaram a mobilização dos anos 80, destacaram-se as lutas: pela expansão das escolas; pela ampliação do tempo diário de permanência das crianças na escola; pela eliminação da evasão e repetência, de modo a convertê-la em instrumento eficaz de transmissão de conteúdos significativos a todas as crianças das classes trabalhadoras; por transformar a educação e a escola em instrumentos de apropriação do saber por parte dos trabalhadores, potencializando, assim, sua capacidade de organização, reivindicação e pressão.

A definição de maneira objetiva e precisa de um projeto nacional de educação que tivesse como suporte básico a Constituição do país é o início do caminho a ser percorrido para a democratização da educação brasileira.

A vinculação dessas demandas à Constituição significou que a lei não é identificada e reconhecida como instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Como afirma Cury (1995), sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por instituições mais democráticas, luta por efetivações mais realistas, luta contra descaracterizações mutiladoras, luta por sonhos de justiça. Para Mello (1983:22), a escola é essencial para exercer o direito à cidadania.

A escolarização básica constitui instrumento indispensável à construção da sociedade democrática, porque tem como função a socialização daquela parcela do saber sistematizado que constitui o indispensável à formação e ao exercício da cidadania.

Nessa direção, algumas medidas de política educacional foram introduzidas pelo governo da Nova República, entre 1985 e 1989, mas, sobretudo

na Constituição de 1988, é que se cristalizaram alguns dos mais importantes princípios de democratização do sistema educacional brasileiro. Muitos dos movimentos em favor desses princípios desaguaram no processo constituinte que culminou a elaboração da Carta Constitucional de 1988.

Percorridos os caminhos para a redemocratização do país “culminando” no movimento de “Diretas Já”, no ano de 1984, a sociedade brasileira defrontou-se com a derrota do movimento no Congresso Nacional. O primeiro governo civil⁶, depois do Regime Militar de 1964, foi escolhido através de processo de eleição indireta. Para Oliveira (2002), esse seria o primeiro ato inconstitucional da chamada Nova República cujo sustentáculo estava de fato na colização de forças da sociedade.

O anúncio de “novos tempos” foi ofuscado no dia da posse do novo presidente (15 de março de 1985) com a notícia de seu grave estado de saúde que culminou em seu falecimento (21 de abril de 1985). Apesar desse contexto, a luta por maior participação da sociedade civil ampliou-se em diversos espaços públicos e o Estado viu-se forçosamente atraído e desafiado a dar continuidade ao processo de abertura política no país, até porque, em todos os regimes, mesmo nos mais autoritários, é uma possibilidade de legitimação social.

A política social no Brasil sempre esteve subordinada a uma política de controle estatal, isto é, a necessidade imperiosa dos governos por legitimidade, convertia-se na busca de bases sociais para manter-se e as reivindicações e até as pressões da sociedade eram seletivamente aceitas em nome da sustentabilidade governamental. (VIEIRA, 2001:2)

⁶ Tancredo Neves foi escolhido para presidente e José Sarney para vice, ambos representavam a Aliança Democrática, pacto político que reunia forças de diversos partidos para disputar os votos do Colégio eleitoral (Cunha, 1991).

Novas exigências eram impostas ao Estado pela conjuntura internacional e nacional desse período, quanto ao seu papel de agente de políticas sociais que assegurassem os direitos individuais e os direitos sociais do cidadão expressos nos serviços públicos, sob a forma jurídica.

Neste sentido, reconhecia-se a importância da lei como formalizadora de direitos sociais, isto é, coloca-se a cidadania estreitamente ligada às exigências do Estado de Direito. Para Cury (1995) falar em Estado de Direito é opor-se ao Estado Autoritário e dizer de uma nova situação, criada em virtude da potência da soberania popular. Quer como formalização em lei de uma situação de fato, quer enquanto busca de um princípio jurídico democrático mais abrangente, pode-se perceber como a lei, nascida da vontade popular, vai se impondo como lugar de igualdade de todos e como produto da própria cidadania.

A cidadania fundamenta-se no princípio de que as pessoas são iguais perante a lei e unicamente perante a lei, porque a cidadania consiste em instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social, isto é, há situação em que, alguns acumulam riquezas, acumulam propriedades, enquanto outros não. Então, não existe cidadania sem garantias de direitos, não existe cidadania sem igualdade jurídica. Os direitos gerados dentro da cidadania só se transformam em leis, em imperatividade jurídica, quando são conquistados e impostos. O Estado de Direito Democrático impõe o princípio da soberania popular, isto é, este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo.

Compreende-se, portanto, que a lei é um instrumento viável de luta e, com ela, podem ser criadas condições mais propícias para a democratização da sociedade, sob a perspectiva de igualdade de condições perante a mesma.

Num tempo de “transição⁷ negociada com o antigo sistema de poder, e que conta desde o início com a adesão de parte expressiva das elites dirigentes do regime anterior” (Camargo & Diniz, 1989:10), a sociedade civil visualizava na proposição de uma Assembléia Nacional Constituinte o caminho para fazer nascer uma nova ordem social e, em seu interior, uma nova educação.

Tratava-se de um momento peculiar da política educacional, quando o foco das ações se desloca para o Congresso. O principal produto gerado nesse contexto político – a Constituição de 1988 – nos permite identificar a presença ou ausência das categorias: democracia e participação que compõem a reflexão pretendida nesse trabalho. Autores como Fausto (1996); Diniz & Camargo (Org.), (1989) e Cunha (1991) fazem uma análise mais aprofundada das intenções do governo no período de 1985 a 1990, cujo presidente era José Sarney.

As políticas educacionais pretendidas pela Nova República foram sinalizadas em documentos que procederam a um amplo inventário dos históricos problemas da educação. Dentre esses documentos, destacaram-se: Educação para Todos: Caminhos para mudança (MEC, agos. /1985), I Plano de Desenvolvimento da Nova República 1986-89 (Brasil, jun. /1986) e Dia Nacional de Debate sobre Educação (MEC, nov. /1985).

Antes do movimento pela Reforma Constitucional e a realização da Assembléia Nacional Constituinte, Viera (2000), aponta que o Dia Nacional de Debate sobre Educação, realizado em 18 de setembro de 1985, conhecido como o “Dia D da Educação” representou um importante movimento de reflexão sobre as questões da educação em todo o país. Para autora as sugestões referentes a

⁷ A palavra **transição** tem sido adotada para caracterizar períodos marcados por “forte ambigüidade, resultante da coexistência de elementos de cada um dos pólos em que transita: o pólo autoritário e o pólo democrático”. (Vieira, 2000).

mais verbas e participação, administração eficiente e democrática, participação na vida da escola, gestão de verbas e municipalização do ensino, sinalizaram uma unanimidade em torno da necessidade de descentralizar a gestão. A busca por participação da sociedade civil na elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - PND possuiu um componente explícito de participação social na tomada de decisões, preocupação pouco presente em planejamentos governamentais anteriores.

Apesar do caráter participativo presente na Nova República, a questão sobre a redefinição do papel do Estado começava a emergir nos temas da relação entre o público e o privado, como se vê:

Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada. Estas prioridades exigem reformas profundas na organização e nos métodos do setor público, a fim de redefinir a participação do Estado nesta nova etapa de desenvolvimento. A reforma do setor público é, assim, meta estratégica deste plano e, ao mesmo tempo, condição de realização dos demais objetivos de retomada do crescimento e combate à pobreza. (Plano Nacional de Desenvolvimento, 1986:9).

Observa-se que dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, esse deixava de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nesta perspectiva a participação da sociedade civil é entendida como uma proposta de descentralização em que se repasse para a sociedade a coordenação das políticas sociais. Para Vieira (1998), nesse período abre-se uma discussão sobre um amplo programa de privatização e democratização do capital das empresas estatais, revelando que políticas dos governos Collor e Fernando

Henrique Cardoso para os anos de 1990 já estavam anunciadas no período de redemocratização do País.

No campo educacional, o governo sinalizava na direção de uma reforma na destinação dos recursos públicos e na descentralização da área administrativa.

Muitos dos problemas educacionais têm sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos, na rigidez do processo decisório e na ambigüidade gerada pelas competências concorrentes na área governamental. A situação agrava-se em razão das deficiências de coordenação entre as diferentes esferas administrativas e da ausência de articulação entre órgãos que financiam, geram e executam ações educacionais (...)."

A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação das normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda – procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais – e *participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais*. (Programa Descentralização e Participação – Brasil, 1986:70)

Percebe-se que há um anúncio de participação e descentralização, porém pouca explicitada, não se prevendo meios e nem responsabilidades. No entanto, na Constituição Federativa de 1988 essa questão ganha contornos um pouco mais explicitados. Para Cury (2002), a nossa Constituição reconhece a educação como direito social e dever do Estado:

Art.205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Sendo o Brasil um país federativo, supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas, decorre daí, a não-centralização do poder. A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação, como diz o § único do art. 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Percebe-se, pois, que a Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

Outro ponto observado nos estudos de Cury (2002:5), era o de que um dos obstáculos para a realização desse modelo federado é a desproporção existente entre os estados do Brasil seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja do ponto de vista de tamanho, demografia e recursos naturais. A ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina a lei, decorre de sistema de constrangimentos legais, desdobrando-se em competição e não em cooperação.

Na sua ausência, pode-se aventar a hipótese de uma continuidade de traços pré-1988, sobretudo na repartição e distribuição de impostos em face das novas competências e da entrada de novos condicionantes provindos da descentralização entendida sob a crítica a uma postura estatal burocratizada e pouco flexível.

Com a elevação dos municípios à categoria de entes federativos, as políticas de descentralização adquiriram traços marcantes na Constituição de 1988.

Uma das primeiras iniciativas do governo na Nova República foi o chamamento à participação dos diferentes setores da sociedade civil no encaminhamento de proposições para a nova Constituinte. Para Neves (1994), o processo constituinte que se desenrolou durante os anos de 1987 e 1988 foi sem dúvida um episódio marcante da vida política brasileira e, Benevides (2002) enfatiza que do ponto de vista dos direitos humanos, incluindo os de caráter socioeconômico, foi, sem dúvida, uma conquista e um grande progresso em relação às constituições anteriores.

Uma Constituição existe para proteger homens e mulheres contra os abusos do poder, de todo e qualquer poder. Seu principal objetivo é delimitar claramente limites de poder ou poderes, que na ausência de tais limites, teríamos apenas a lei dos mais fortes, dos mais ricos.

A Nova Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, resultou de vários embates políticos iniciados logo após as eleições legislativas de novembro de 1984, que avançava com as forças democráticas, ganhando impulso a partir de julho do ano de 1977 e ampliando sua discussão com a campanha pelas "Diretas Já" em 1984. Em novembro de 1985, foram realizadas eleições diretas para as prefeituras municipais e, um ano depois, são eleitos novos governadores. O Congresso Nacional vivia um momento de grande desafio, a elaboração da Nova Carta constitucional num universo de diversidade cultural e social, em que a sociedade aspirava a uma Constituinte exclusiva, efetivamente soberana, nacional e democrática.

A Assembléia Nacional Constituinte (ACN) foi organizada em 24 subcomissões para a preparação de anteprojetos básicos, pautados nas proposições da sociedade civil. Na verdade, o que se pretendia com a criação das subcomissões e de comissões técnicas era evitar que a elaboração da nova Carta Magna tivesse como ponto de partida o anteprojeto encomendado pelo presidente da República José Sarney à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Observa-se que, já no início da Nova República, o governo considerado símbolo da conquista de um Estado Democrático usurpava os anseios democráticos daqueles que lutaram pela redemocratização do país, quando tentava remeter por debaixo do pano sua própria proposta de Constituição.

Os anteprojetos gerados no âmbito das 24 subcomissões, votados novamente nas oito comissões temáticas, deram origem a um só texto denominado de Anteprojeto de Constituição organizado pela Comissão de Sistematização. Elaborou-se um calendário de atividades, fixando os dias e os temas a serem trabalhados, sendo divulgado a todos os grupos e segmentos da sociedade, oportunizando, dessa forma, a participação efetiva da sociedade civil, evitando o esvaziamento nas reuniões e nos debates. No dia 15 de julho de 1987, iniciavam-se os debates no plenário do Congresso Constituinte.

A preposição de participação nesse processo associava-se à idéia de que o exercício da cidadania se dava na criação de espaços públicos comuns a todos (BENEVIDES, 2002), ou seja, espaços que não podem ser apropriados nem por pessoas individualmente, nem por grupos, partidos, facções, alianças, grupos econômicos e familiares.

Tão logo o texto da Comissão de Sistematização foi aprovado, um grupo “suprapartidário” de direita, auto denominado “Centrão”, apareceu no cenário da Constituinte contrapondo-se aos ideais de um Estado Democrático:

Destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]”. (GADOTTI, 1990:107).

Pelo fato de ser uma Constituinte congressional, composta por deputados e senadores eleitos no mesmo sistema de representação tão marcado pelos vícios oligárquicos, ela não foi efetivamente nem soberana, nem nacional e nem democrática. Nesse sentido, prevaleceu para alguns grupos políticos o autoritarismo social e a divisão econômica sob a forma de carência e do privilégio, bloqueando a instalação de algumas demandas sociais tão importantes para os setores populares.

Com relação à política educacional, a Constituição de 1988 apresenta o mais longo capítulo sobre a educação de todas as constituições brasileiras. Dez artigos específicos (Art. 205 a 214) detalham a matéria, estando a educação, presente também em outras partes do texto constitucional.

O princípio da gestão democrática na escola inscrito na Constituição Federal de 1988 tem um aspecto histórico que merece ser destacado: nenhuma Constituição Federal anterior fez menção a esse princípio. Os grandes movimentos sociais ocorridos no período dos anos de 1980, sob uma perspectiva de redemocratização do País, configuraram um “clima” por maior participação e tomada de decisão mais coletiva em toda a sociedade brasileira.

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão.

Nesse contexto, diversas investidas legais foram realizadas, em todos os níveis de poder, executivos e legislativos, procurando estabelecer, em textos legais, iniciativas consideradas democratizadoras. Essas investidas carregavam em sua essência diferentes interesses em jogo, muitas vezes antagônicos, e que, na maioria das vezes, o texto legal representava a síntese de um processo conflitivo.

A oposição almejava a construção de uma sociedade cujos pilares se baseassem em um novo pacto social, expresso inclusive em uma nova ordem jurídica. Justificavam a idéia de que deveria fazer parte da formação dos alunos uma vivência democrática na escola, ao se pretender formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária, formulando a definição no texto constitucional da seguinte maneira: "Gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade". (FERREIRA apud SOARES, 1990:320)

Essa proposição gerou algumas resistências entre os conservadores e os setores mais progressistas. Para os conservadores representados pelos interesses das entidades patronais de educação associados a setores organizados da Igreja Católica, a idéia de gestão democrática devia ser

combatida, pois se voltava contra a livre iniciativa, contra a liberdade de aprender e ensinar e contra a existência de um pluralismo de idéias e instituições. No campo progressista representado por entidades nacionais de trabalhadores de educação, entidades educacionais diversas, entidades de pais de alunos, articulados em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública⁸ que surgiu no processo constituinte de 1987/88, cuja identificação era a defesa dos interesses populares em torno da escola pública, a gestão democrática implicava as idéias de organização institucional de estudantes, de organização de docentes, de participação da comunidade e da sociedade civil nas decisões dos rumos da escola, em nível micro, e nas decisões da política educacional, em nível municipal, estadual e federal, pela instituição de conselhos e fóruns específicos. A defesa do princípio também implicava um processo de escolha de dirigentes escolares de forma democrática e coletiva, especialmente por meio de eleições.

No entanto, no anteprojeto de Constituição, a Comissão de Sistematização Geral incorporou o conceito de gestão democrática do ensino, mas, em seguida, em plenário, sua formulação foi alterada por meio de uma emenda coletiva apresentada pelos conservadores, acrescentado o conceito público ao conceito de gestão democrática, excluindo desse princípio o ensino privado. Ficou, portanto, no Art. 206:

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Para Soares (1990: 256) o conceito de participação apresentou diversos posicionamentos e contradições nos dois campos. O autor chama

⁸ Participaram desse Fórum reunindo em uma única proposta reivindicações para a educação: ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CBP, CEDES, CUT, FASUBRA, OAB, SPBC, SEAF, UBES e UNE.

atenção para uma contradição na relação das escolas privadas com os pais de alunos, apontando que as entidades representativas das mantenedoras,

[...] durante todo o trabalho constituinte, defenderam o 'direito' das famílias optarem pela escola que julgassem mais conveniente para os filhos. Mas a partir daí [as famílias] teriam que renunciar a qualquer participação na orientação dessa educação. A não ser, talvez, nas Associações de Pais e Mestres, criadas durante o regime ditatorial [...] sempre presididas por professores, amigos dos proprietários, ou pelos próprios diretores. O surgimento de associações de pais de alunos independentes nas escolas e a organização da Federação Nacional de Pais de Alunos (FENAPA) fizeram a Federação Nacional de Entidades Mantenedoras de Ensino (FENEM), entidade patronal, rapidamente esquecer a 'participação' da família na escolha da escola.

Como se percebe, o Inciso VI do Art. 206 apresenta um disparate contra uma sociedade que se quer democrático. Restringir a "gestão democrática" apenas ao ensino público significa que o ensino privado (Paro, 1998) pode se pautar por uma gestão autoritária, a pretexto de se garantir liberdade à iniciativa privada. Observa-se que mais uma vez a lógica do mercado se sobrepôs à razão e aos interesses da sociedade, por meio de representantes dos grupos privados.

Um conflito entre os interesses públicos e privados se delineia na Constituinte, no sentido da afirmação da escola pública e da destinação exclusiva dos recursos públicos para o ensino público.⁹

Apesar do debate acerca da gestão democrática no processo constituinte ter suscitado interesses conflituosos, tal processo foi extremamente rico em termos de participação social, tanto em termos propositivos quanto em termos de posicionamentos mais explícitos de todos os interessados. Oliveira aponta que:

⁹ Holanda (1995) argumenta que a construção do Estado no Brasil se dá a partir do privado. Reforça que a relação entre o público e o privado sempre teve limites difusos no Brasil.

a contenção social representada pela ditadura militar aflorou no processo de debate acerca da Constituinte. Foi o processo constituinte (1/2/87 a 5/10/88) com a maior participação popular da história, mesmo que este tenha sido limitado, pelo seu caráter congressual, pela manutenção em vigor da Constituição de 1969 durante o período de sua elaboração, pela existência de duas casas legislativas com a manutenção do mandato dos senadores eleitos em 1982 e pela ausência de proporcionalidade nas eleições para a Câmara dos Deputados, o que fez com que os estados mais populosos tivessem sua representação diminuída. (OLIVEIRA, 1995:90)

Um aspecto que nos chamou atenção no período de análise considerado neste capítulo foi a ausência de documentos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, ou de qualquer outro órgão municipal, que sistematizassem de forma mais clara e objetiva as diretrizes para a área da educação. Na verdade, a ausência destes documentos é um elemento importante que nos ajuda a apreender como que, no município de Uberaba, o debate que se colocava em nível nacional e estadual em favor da democratização da educação e da escola, limitou-se ao âmbito do crescimento, ainda que tímido, do número de vagas na rede municipal de ensino, especialmente no nível da educação pré-escolar.

Esta não será a realidade encontrada nos anos de 1990, período fértil em termos de novas orientações e diretrizes para educação no Brasil, nas Gerais e em Uberaba.

Avancemos, pois, em nossas análises.

CAPÍTULO 2

QUALIDADE, EFICÊNCIA E EFICÁCIA: NOVOS CONTORNOS NO DEBATE PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, o processo decisório municipal sofreu grandes mudanças, que foram determinantes na ênfase dada à busca da autonomia municipal. Para Couto (2002:1), essas mudanças se devem a duas ordens de modificações que transformaram os parâmetros do processo decisório local. Primeiro, às mudanças constitucionais, que modificaram as atribuições municipais até então vigentes e as regras do relacionamento Executivo-Legislativo. Em segundo lugar às transformações sócio-econômicas, tanto no que se refere ao avanço da urbanização, como às mudanças conjunturais dadas pela crise e pela política econômica do Governo Federal no período pós-constituente.

Por sua vez, o processo de autonomia municipal esteve ligado, também, à necessidade de que ocorressem avanços no âmbito da interação dos representantes locais do poder executivo e do poder legislativo. Devido a maior facilidade de contato com o prefeito e os vereadores, a possibilidade de exercer cobrança direta e indireta sobre as ações do governo municipal tornou-se mais freqüente. Segundo Arelaro (1989:72) há maior possibilidade de realizar a cobrança, porque o interlocutor está mais próximo, é conhecido, e pode ser

atingido mais facilmente. A comunidade obtém novas formas de controle popular sobre a fração do Estado, e mais próxima do povo, é a Prefeitura Municipal.

Dentre as muitas mudanças que ocorreram com a nova Constituição no final dos anos de 1980, destaca-se o fato desta determinar que a lei que regerá o governo municipal (lei orgânica) passará a ser elaborada pela Câmara Municipal do próprio município, eleita pela sociedade civil. Nessa perspectiva, rompe-se com os princípios centralizadores predominantes no regime militar. Conforme Sadek (1991:9) a Constituição de 88 representa um divisor na política pública brasileira:

O contraste entre os princípios descentralizadores consagrados pela Constituição de 1988 e os preceitos centralistas do passado é tão profundo, que se pode se sustentar que estamos face uma modificação de alcance imprevisível. Trata-se de uma alteração de rota que poderá dividir a história política-administrativa do país em duas fases: a que antecedeu a atual Constituição e a que a seguiu.

Com efeito, o texto da Constituição de 1988, em certa medida, tinha como um de seus pressupostos a elaboração e implementação descentralizadas de políticas públicas que representariam ações mais democráticas, ao mesmo tempo em que, contribuiriam para que a democracia se efetivasse de fato entre nós. No entanto, enquanto a realização desses "ideais" constitucionais relacionados à democratização do sistema político e à reforma social de caráter distributivista estavam associados ao tema da descentralização, a centralização das decisões associava-se à crítica da ineficiência e ineficácia dos órgãos governamentais. (ZAULI, 1999: 45)

Nesse novo contexto, a descentralização de políticas públicas vinha se caracterizando, de forma bastante evidente, na transferência de responsabilidades para estados e municípios por parte do governo central. Isso fica evidente, por exemplo, pelo que a nova Carta determina em seu Capítulo IV:

Dos Municípios:

Artigo 30. - Compete aos municípios: (...).

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (...).

E quanto à educação traz a Constituição em seu artigo 211:

“§2º - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola”.

Coetaneamente desenhava-se uma situação na qual a população intensificava suas demandas por serviços sociais, habitação e educação junto ao poder público local. Os municípios, forçados pelas demandas populares, já vinham assumindo tarefas e funções que se encontravam fora do âmbito de suas respectivas competências. Esta situação tornou-se, particularmente, delicada uma vez que a mesma Constituição que destinou maiores recursos aos municípios também lhes transferiu novas obrigações. Mas as receitas determinadas pela Carta Constitucional de 1988, em virtude da crise econômica, as obrigações não só permanecem, como aumentam de volume.

Esse tipo de política financeira coloca o executivo municipal diante de uma complicada situação. Este governo passa a defrontar-se com um problema maior, que consiste na necessidade de obter um maior volume de recursos a partir de um processo decisório interno (neste caso, o Legislativo) com a elevação dos impostos. No entanto, num período de crise econômica não é uma boa estratégia para o Executivo adotar essa medida. O município se vê forçado a procurar recursos, sobretudo devido à crise econômica e acaba por ter nela uma justificativa para que essas mesmas receitas sejam negadas.

Assim, o atendimento das demandas e dos serviços sociais da comunidade local, ou pelo menos a tentativa de assim fazê-lo dependia, em tese, dos governantes locais. Para tanto, seria preciso assegurar autonomia para os municípios. Neste sentido, o exercício da autonomia municipal começava no pleno direito de escolher os governantes do poder Executivo e Legislativo, bem como dar liberdade para os municípios organizarem seus serviços e atos administrativos, determinados pelo poder decisório local através da participação da comunidade local. No entanto, podemos afirmar que estava assegurada apenas a liberdade de escolha dos prefeitos das capitais e de outros municípios, antes impedidos de elegerem os seus próprios chefes de governo, através da emenda constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. A liberdade para os governos locais atuarem de forma autônoma em sua estrutura política-financeira e nos serviços sociais ainda era insuficiente, em virtude primeiro, do aumento de suas novas responsabilidades e encargos com a saúde e o ensino, segundo, devido à retração econômica.

Nessa nova configuração político-institucional a falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal causa das dificuldades de atendimento das demandas na área dos serviços sociais, o que se configura, segundo Jacobi (2000:9), como alto grau de dependência do município em relação às transferências orçamentárias.

Isso reduz significativamente o alcance da descentralização que, em vez de gerar o fortalecimento do poder local, se transforma num processo de prefeiturização, que é, em suma, apenas a desconcentração dos serviços e atividades. Desse modo, esse processo tende a caracterizar-se mais como uma desconcentração administrativa do que uma descentralização política que viria a fortalecer o poder local.

Há que considerar que os processos de descentralização e de autonomia baseados nesta lógica se caracterizavam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ações políticas concebidas no nível do poder central. Segundo Forestal e Cooper (1997: 32),

desconcentração é ato de conferir autoridade a um agente situado em um nível inferior na mesma hierarquia e localizado mais próximo dos usuários do serviço, com o entendimento de que esses agentes mantêm-se sob o controle hierárquico do governo central.

Por outro lado, dentro desse contexto, continuavam presentes as perspectivas que propunham o estímulo à participação popular na produção e/ou gerenciamento dos serviços públicos como fortalecimento da autonomia do poder local, isto é, as práticas participativas possibilitariam o aperfeiçoamento da democracia representativa nos espaços de decisões. A participação, aqui, era tomada como um dos mecanismos de fortalecimento da gestão democrática e na garantia de que programas sociais no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado fossem, de fato, executados de forma eficaz.

Isso quer dizer que a participação situava-se no processo público como exercício da cidadania ativa, implicando o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida. Para Dagnino (1994: 7), a participação dos sujeitos deve ser pensada:

como redes, como maior ou menor visibilidade, mas sempre com certa permanência, como sujeitos políticos não só coletivos, mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática e que hoje podem ser vistos como incluindo desde associações de moradores até organizações não governamentais, setores partidários e, por que não, setores do Estado, especialmente nos níveis estaduais e municipais.

Nessa perspectiva, a nova dimensão da cidadania inclui a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos e, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares que lhe foram definidos social e culturalmente.

A participação era compreendida como um mecanismo essencial para a democratização do poder público, além de criar um espaço vital para o fortalecimento de uma cidadania ativa e para o processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadoras.

A participação se torna um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes, que reconheçam os direitos dos cidadãos; bem como de reforçar laços de solidariedade, num contexto de pressão social e polarização política, que promovam uma cidadania ativa, que disponha, por seu turno, dos instrumentos para o questionamento da ordem estabelecida. (JACOBI, 2000: 8)

No campo educacional, a questão da autonomia desloca-se para o chão das decisões da escola e da sua realidade imediata. A articulação com a real demanda o envolvimento e a participação de toda comunidade escolar, enfim, requer uma gestão democrática. Como locus de tensão, algumas vezes, as ações da gestão da escola não têm como eixo principal seu fortalecimento e tornam-se apenas local de recentralização do governo central, isto é, encaminha-se para o âmbito da escola uma transferência de encargos de responsabilidade de uma outra esfera do governo, nesse sentido ocorre a chamada prefeiturização também no ensino fundamental.

Nesse período, tendo a frente do governo do estado de Minas Gerais Newton Cardoso (1987-1991), os mineiros defrontaram-se com uma ação estatal que fragilizava, cada vez mais, o setor público. Em nome da racionalização, busca de eficiência e eficácia do serviço público, o governo de Minas promoveu uma

reforma administrativa que visava a reestruturar toda a dinâmica de funcionamento do estado, sob a perspectiva do modelo de *estado mínimo*.

Na área da educação, as medidas adotadas por essa política foram no sentido de garantir o controle do pessoal da área de ensino e a redução dos gastos com o setor, produzindo-se total inflexão dos rumos da gestão do ensino nas municipalidades. A educação escolar passou a funcionar sob efeito de decretos e a escola reduzida a total dependência dos interesses imediatos do governo.

A administração pública vivenciava o momento pós-constituente e quanto à educação conferia aos municípios o princípio da “gestão democrática” e o “direito de organizar o seu sistema de ensino”. Reconhecia-se a possibilidade dos municípios elaborarem políticas educacionais próprias.

Em Uberaba, a vitória do candidato do Partido da Frente Liberal (PFL), nas eleições municipais de 1989, representou, para vários segmentos da sociedade local, principalmente para a elite, o retorno do ideário assentado na racionalização e na ordenação das despesas públicas. Para a educação isso representou um reflexo da política educacional adotada em Minas Gerais no período de 1987/1990 (Teixeira: 1999) e já evidenciava seus contornos na política local.

O ano de 1989 teve como foco principal a organização política-administrativa da SMEC¹⁰, começando por retirar da Secretaria membros que foram favoráveis ao candidato que perdera o pleito eleitoral; intensa organização do setor burocrático (arquivos, documentos, etc); remanejamento de professores das unidades escolares de origem que foram contrários à política atual, sem

¹⁰ Até o mês de abril/91 a Secretaria de Educação era denominada SEMCD – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto.

consulta às escolas; nomeação em comissão dos diretores das escolas municipais. A SMEC não tinha políticas específicas para os diversos setores da administração da educação. O suprimento de pessoal nas escolas era feito sem padrões de referência, sem critérios perceptíveis. Era comum haver escola sem supervisor ou sem orientador e outra com vários destes profissionais. Ou escolas com bibliotecas fechadas por falta de pessoal e outras com vários profissionais no setor.

Apesar de consagrada a democracia como direito e como instrumento de realização da participação e da autonomia no espaço das organizações, a SMEC sequer deu contornos normativos à questão da gestão democrática no referido ano.

O modelo de gestão e/ou organização adotado pela SMEC representa o que Lima (2001) define como modelo racional onde se acentuam o consenso e a clareza e pressupõe a existência de processos cuja ação organizacional é entendida como sendo produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de umas escolhas deliberadas, calculadas, em suma racionais. É vista como forma de realização de objetivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais.

Nesse quadro, a forma de organização servia a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas) cujo controle burocrático é a máxima expressão de um modo de administração da educação. A SMEC organizava-se em Departamentos/Seções e esses ficavam responsáveis para a realização de tarefas designadas pelo Gabinete.

Devido a uma crise de hegemonia ocorrida dentro da SMEC, o Governo Municipal foi obrigado a recompor a direção política da Secretaria de Educação em meados do 1º Semestre de 1990. No entanto, essa mudança não mudou a estrutura política-organizacional da Secretaria.

A política educacional do referido período contribuiu para a consolidação da escola como uma instituição burocrática que reproduzia em seu interior muitos elementos presentes na organização do trabalho em outros setores da sociedade. As instituições escolares aguardavam, por exemplo, do órgão central, as orientações quanto à organização do trabalho educativo, mais especificamente no que refere a organização de seu calendário de aulas. Além disso, conforme Decreto Nº 442 de 09/01/90 que “Estabelece Normas para a Reorganização do Quadro de Pessoal das Unidades Municipais de Ensino”, observa-se uma concepção centralizadora nas relações de trabalho no interior das escolas:

Artigo 4º - A distribuição das aulas e das turmas, entre os professores efetivos, será feita pelo **Diretor da escola** [...]. (Jornal da Manhã, jan. 1990).[Grifo nosso].

Para Libâneo (2003) essa forma de gestão tem se caracterizado por uma cultura personalista, isto é, o poder governamental é personalizado, como se a pessoa que detém o cargo fosse a responsável solitária pelas decisões. A relação política transforma-se numa relação entre indivíduos, em detrimento da relação entre grupos, organizações, entidades, interesses coletivos. Com isso as pessoas ficam na espera de que as decisões venham “de cima”, mesmo porque tem sido essa a prática das elites políticas e econômicas dominantes. Vejamos:

Seção II – Da quantificação do Pessoal:

§ 2 – O Coordenador de Área será escolhido, anualmente pelos professores da área, **referendado** pelo Diretor da Escola, no interesse **exclusivo do ensino**, podendo ser afastado da função, em qualquer época do ano, a pedido do professor ou “**ex-officio**”. (Jornal da Manhã, jan. 1990).[Grifos nosso].

Como observamos, o documento continua seguindo, em boa medida, uma concepção centralizadora nas relações de trabalho dentro da escola. Há um princípio de participação, porém tutelada, isto é, uma participação formal (Lima, 2001) normativamente referenciada, prevista e regulamentada. Tendem a assumir um caráter muito preciso – “exclusivo do ensino” – e a impor orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade com a direção da escola.

Com efeito, a concepção de organização e gestão que mais se identifica com aquela adotada na SMEC nesse período aproxima-se do que Libâneo (2003:97) define como uma concepção técnico-científica (ou funcionalista):

A concepção técnico-científica baseia-se na hierarquia de cargos e funções visando a racionalização do trabalho, a eficiência dos serviços escolares. Tende a seguir princípios e métodos da administração empresarial. Algumas características desse modelo são:

- Prescrições detalhadas de funções, acentuando-se a divisão técnica do trabalho escolar (tarefas especializadas);
- Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação em que uns têm mais autoridade do que outros;
- Ênfase na administração (sistemas de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades), às vezes descuidando-se dos objetivos específicos da instituição escolar;
- Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras;
- Maior ênfase nas tarefas do que nas pessoas.

Quanto à política de universalização do ensino, em Uberaba, essa se norteou dentro da perspectiva da expansão quantitativa do 1º grau, bem como, o atendimento às crianças em idade pré-escolar. A questão da gestão democrática não era o foco principal da política educacional local, apesar de que, durante esse período ocorreu à instituição do Colegiado e do Conselho Municipal de Educação

– CME, como veremos mais adiante. A política de expansão ampliou o acesso à escola, com base no “legítimo princípio da democratização das oportunidades” adotadas nos anos de 1970 e 1980.

Em Uberaba, a política educacional apresentou um caráter de continuidade em relação à gestão anterior que havia estabelecido como meta prioritária à criança e ao aumento da oferta de matrículas ao ensino básico. Essa política ganhou contornos com a construção de novos prédios escolares, implantação de novas turmas de educação pré-escolar e extensão de séries. Foram construídas 04 (quatro) escolas municipais oferecendo o ensino de pré-escolar e de 1ª a 8ª série do 1º grau. Estendeu-se o curso pré-escolar para mais 15 (quinze) escolas e, a extensão de séries – 5ª a 8ª série – foi implantada em mais 05 (cinco) escolas. Essa política representou um aumento significativo da população estudantil na rede municipal de ensino de Uberaba

No entanto, esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, à medida que possibilitou significativos contingentes de alunos das camadas populares a freqüentarem, fez com que viesse à tona, como problemática fundamental, a questão da precariedade da qualidade do ensino ministrado. Para Mello (1996:57), a questão da expansão quantitativa da demanda escolar, no Brasil, não foi acompanhada de uma reorganização institucional que deveria ter como foco principal a organização escolar e as condições mínimas para seu funcionamento.

Em Uberaba, como em várias cidades do Brasil, o caso não foi diferente. No final de 1992, a SMEC apresentou índices de 22,7% de repetência e 20% de evasão. Esses dados colocavam em evidência que não se empreenderam esforços para responder às questões de qualidade do ensino e a

garantia de permanência na escola, temas já emergentes no Brasil, nos anos 80 e início dos anos 90.

Ainda, conforme estudos realizados por Azevedo (2002:2) o crescente processo de municipalização do ensino foi uma das dimensões da nova lógica que veio presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central, consideradas como políticas de enfrentamento das distorções de escolarização.

À medida que aumentava o número de escolas, aumentavam-se e diversificavam-se os controles centrais para ordená-las, do centro para a periferia do sistema, o funcionamento de unidades que executavam as atividades-fins. No caso dos municípios, esse padrão centralizador se reproduz com as normas nacionais que os regem, por meio dos currículos, programas, estatutos e carreiras de magistério, jornadas de trabalho, materiais de ensino-aprendizagem, sendo repassados de forma detalhada e burocrática que engessa a gestão cotidiana das escolas.

Em Uberaba, tomamos como exemplo a Portaria Nº 01/91 que, considerando as determinações do Decreto Federal Nº 13/91 e o Parecer do Conselho Estadual de Educação – CEE dispõe sobre o calendário escolar. Para nossa análise retiramos:

Art. 2º - Após o término do ano letivo, as escolas oferecerão **nova oportunidade**, mediante estudos de recuperação, **aos alunos que não tenham logrado aprovação em até três (03) conteúdos curriculares** (...) será observada (...) a **metodologia**:

I – (...) para que os professores repassem aos seus respectivos alunos **um roteiro bem definido** e orientações sobre os estudos (...);
 II – (...) os alunos em recuperação, serão submetidos a **provas formais** de avaliação de aprendizagem (...).

Art. 3º - (...)

§ 1º - (...), resguardadas as garantias mínimas de **eficiência** da orientação e assistência a serem oferecidas, os alunos de turmas ou turnos diferentes poderão ser agrupados na mesma sala de aula. (Grifos nosso).

Como se observa, neste contexto, adotou-se uma fundamentação teórica de caráter mais normativo determinado pelo princípio de certo-errado, daquilo que pode ou não ser feito, da influência estabelecida de fora para dentro, do emprego mecanicista de pessoas e recursos para realizar os objetivos das normas estabelecidas.

Nesse enfoque, a gestão da escola é vista como algo estático, cabendo à administração da escola comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a unidade e nela intervém de maneira distanciada, até mesmo para manter essa objetividade e a própria autoridade.

Apesar do caráter centralizador, a SMEC implantou em 1989, por meio da Equipe de Educação Pré-Escolar, os Grupos de Formação Permanente,¹¹ idealizados pelo educador Paulo Freire, então Secretário de Educação do município de São Paulo (1989-1991). Esses grupos eram constituídos por professores que atuavam com crianças de 4 a 6 anos e em turmas alfabetização na Rede Municipal de Ensino de Uberaba, ancorados nas idéias da educadora Madalena Freire. A coordenação dos grupos de formação permanente ficou sob a responsabilidade da Equipe de Educação Pré-Escolar que trabalhava na perspectiva de se construir como um fórum permanente de reflexões sobre o fazer pedagógico, pautando-se pela constante transformação, numa busca de identidade coletiva construída na multiplicidade das identidades pessoais.

¹¹ É importante esclarecer, no entanto, que nesse período não houve sua institucionalização dos Grupos de Formação através de normatização. Os profissionais que neles trabalhavam atuavam como militantes, rejeitando o ativismo tecnicista e, defendendo soluções pertinentes para a construção de uma filosofia e de uma proposta progressista para a rede municipal de ensino.

Conforme "Relatório de Pesquisa: Educação Municipal: Avaliação – Gestão 1993/1996, em 1990, foram oferecidos 04 cursos, contando com a participação de 583 professores, perfazendo uma carga horária de 104 horas/aula. Em 1991, o número de cursos oferecidos foi 11, contando com a participação de 1305 professores¹², totalizando uma carga horária de 636 horas/aula. Nesse ano, contou-se com a participação de professores das áreas específicas, constituiu-se em outros desdobramentos da "política de formação docente". Em 1992, foram 12 cursos oferecidos, com a participação de 791 professores, totalizando 917 horas/aula. (p.11).

Apesar desses avanços, não foi suficiente para dar conta de todas as contradições e as insuficiências determinadas pelo processo. As interfaces entre os departamentos da SMEC eram pouco potencializadas e as ações isoladas. Não foi elaborado um Plano Municipal de Educação apontando metas e ações para a educação municipal e as unidades de ensino ficavam esperando as medidas pontuais da SMEC quanto à educação.

Por outro lado, em cumprimento ao disposto no inciso X do art. 134 da Lei Orgânica do Município, a SMEC instituiu, através da Portaria 01/92, em todas as unidades da Rede Municipal de Ensino, "um COLEGIADO como forma de participação da comunidade no processo educacional".

Art.1º - Fica instituído, **em todas** as unidades da Rede Municipal de Ensino um Colegiado com funções de natureza consultiva, deliberativa e normativa em assuntos referentes à gestão pedagógica e administrativa da escola, respeitadas as normas legais pertinentes.(Grifo nosso).

A implantação de colegiados foi uma prática experimentada em alguns sistemas de ensino brasileiro mesmo antes da promulgação da Constituição

¹² Nesse ano foi incluída a participação dos Diretores Escolares discutindo o tema: Gestão Colegiada.

Federal de 1988. Caracterizava-se como uma “participação organizada”, que exigiu da escola, pelo menos do ponto de vista formal, que se organizasse para a participação, ou seja, a criação de estruturas e de órgãos em que essa participação passaria a se realizar. O colegiado escolar implantado tinha atribuições consultivas, deliberativas e fiscais em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no Regimento escolar. Essas questões, geralmente, envolviam aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Deveria constituir-se por representantes de diferentes segmentos que compunham a comunidade escolar, desde docentes, especialistas em educação, funcionários, pais e até, em algumas municipalidades, alunos, o que não era o caso de Uberaba.

É importante ressaltar que a institucionalização do Colegiado, nesse momento, não contou com nenhum movimento de reivindicação em seu favor. Isso nos possibilita compreender por que por que medidas como esta, implantadas pela SMEC, não tiveram maior legitimidade e respaldo na comunidade escolar, pois não contaram com o envolvimento e a participação dos atores que atuavam na escola e nem com os integrantes da própria secretaria. Assim como entendemos que a renovação das práticas não se decreta, a reflexão centra-se no lugar e no papel dos profissionais e dos alunos nas escolas e, de modo mais geral, na relação entre a parte e o todo, entre os atores e o sistema.

Por certo, a implementação de qualquer tipo de modelo organizacional, principalmente aquele considerado como democratizante das relações da escola, não pode ser antecipado ou decretado. A Portaria Nº 01/92 de 07/03/92, ao estipular o mesmo modelo de colegiado para todas as escolas, apresentava o Colegiado como algo monolítico, “um uniforme pronto a vestir em tamanho único”.

Nota-se que numa administração centralizada do sistema de ensino, a produção de regras formais, de instruções oficiais e de outros normativos, é realizada fora da escola e de forma homogênea e hegemônica. E a instituição do colegiado ocorreu também desta forma, de “cima” para “baixo”. As discussões sobre sua implantação, suas competências, não aconteceram dentro da comunidade escolar, simplesmente, foi recebida a legislação (Portaria) e não sabíamos muito bem o que fazer e como fazer uma ação colegiada. É certo, como cita muito bem Licínio Lima (2001), que a produção legislativa, para além de estar subordinada a normas constitucionais e de ser da responsabilidade de órgãos de poder democraticamente constituídos como o resultado das eleições para prefeitos e vereadores, está, ainda sujeita, freqüentemente a processos de consulta, é a questão da democracia participativa.

Outro ponto de análise da referida Portaria é quanto à representatividade de seus componentes:

Art.2º - O colegiado será composto pelo Diretor da escola e por seus representantes:
I – dos professores, especialistas e demais servidores da unidade de ensino;
II – dos pais ou responsáveis por alunos regularmente matriculados na escola;

O documento não expressa a representação dos alunos no Colegiado da escola. Compreende-se que numa concepção tradicional de educação o aluno não estaria apto para participar, tendo em vista que alguns assuntos considerados confidenciais (exames, avaliações, notas) não poderiam ser de conhecimento dos alunos. A autoridade da escola, do professor teria que ser zelada.

Outra análise é quanto ao cargo de presidência do Diretor da escola antecipada no documento:

Art. 5º (...).

Parágrafo Único – Cabe ao Diretor da unidade de ensino a presidência do Colegiado.

Por sua vez, o Poder Executivo atingia de forma mais próxima à escola através da figura de seu Diretor, cujo cargo era comissionado, ou seja, cargo de confiança do prefeito e/ou indicado por um dos seus aliados. A escolha dos diretores não considerava nem o mérito e tão pouco a competência técnica. Além disso, o diretor no cargo de presidente do Colegiado acaba por promover uma re-centralização do poder executivo numa instância coletiva.

Ainda no que se refere à Portaria que instituiu os Colegiados Escolares, ao tratar das competências desses colegiados, ela estabelece em dezesseis itens responsabilidades e atribuições bastante abrangentes, o que leva a um excessivo grau de detalhamento nessas atribuições. Observemos o que estabelece o artigo 6º:

Art.6º - Ao colegiado, observadas as normais legais e especificidades da comunidade escolar, compete:

- I. avaliar e aprovar o projeto pedagógico da escola, em consonância com os interesses da comunidade escolar e as diretrizes da política educacional do Município;
- II. manifestar-se sobre a proposta curricular da unidade de ensino visando seu aperfeiçoamento e enriquecimento;
- III. propor normas e critérios para a efetivação da matrícula em todas as séries e graus mantidos pela escola, com base no Regimento Escolar e na capacidade física da unidade de ensino, bem como acompanhar o processo de preenchimento de vagas;
- IV. tomar conhecimento do sistema de avaliação escolar e aprovar planos que visem à melhoria da qualidade de ensino;
- V. apreciar e deliberar sobre problema de rendimento escolar dos alunos, indisciplina, infreqüência e outros;
- VI. deliberar sobre recursos ou representações de alunos, professores, especialistas de educação e demais servidores sobre assunto relativos à vida da unidade de ensino;
- VII. aprovar a avaliação do estágio probatório dos servidores lotados na escola;
- VIII. emitir parecer sobre movimentação ou afastamento do pessoal docente técnico e administrativo requerido pelos interessados, ou proposto pelo Diretor da unidade de ensino por conveniência pedagógica ou administrativa;

- IX. referendar, se for o caso, decisão do Diretor sobre aplicação de penalidades previstas no Regimento Escolar;
- X. analisar a avaliação de desempenho dos profissionais quanto ao mérito e aos resultados do processo ensino-aprendizagem;
- XI. aprovar os critérios para a distribuição de aulas, turmas, e turnos aos professores, levando-se em conta os interesses da escola e do desempenho docente;
- XII. aprovar a proposta de aplicação de recursos da Caixa Escolar bem como a prestação de contas dos recursos aplicados;
- XIII. recomendar providências adequadas à melhor utilização do espaço físico, do material escolar didático e do aproveitamento do pessoal;
- XIV. estabelecer critérios e acompanhar a distribuição de material escolar aos alunos;
- XV. zelar pela preservação do bom nome da escola tanto interna quanto externamente;
- XVI. favorecer a integração da família – escola – comunidade.

Ora, se o colegiado já tem destinado para si um conjunto de tarefas como as indicadas acima, isso acaba por limitar a possibilidade de estar se redefinindo e redimensionando seu papel e sua atuação numa perspectiva mais crítica e participativa.

De toda maneira, apesar das dificuldades decorrentes da implantação e funcionamento dos colegiados escolares, estes são mecanismos importantes para promoverem a superação dos processos de gestão escolar centrados em uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar.

Ainda no ano de 1992, foi criado através da Lei Complementar Nº 22 de 26/08/92 o Conselho Municipal de Educação – CME. O Conselho revestia-se de funções de natureza consultiva, deliberativa e normativa, sendo também um mecanismo decisório quanto à unidade escolar. Estende-se aqui, o estabelecimento de bases legais que possibilitariam a interferência da sociedade civil nos negócios públicos.

A representatividade da sociedade era questão crucial para assegurar o caráter democrático que o Conselho pretendia. Sua composição ficou assim definida no artigo 2º:

- I – Membros natos:
 - a. Secretário Municipal de Educação e Cultura, como presidente;
 - b. Prefeito Municipal, como presidente de honra;
- II – Membros nomeados:
 - O representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:
 - a. Diretores da Rede Municipal de Ensino;
 - b. Professores da Rede Municipal de Ensino;
 - c. Colegiado das escolas municipais;
 - d. Rede Particular de Ensino;
 - e. Instituições de Ensino Superior;
 - f. Fundação Municipal de Ensino Superior de Uberaba – FUMESU;
 - g. Clubes de Serviço;
 - h. Associações de bairro;
 - i. Setores da Indústria e Comércio;
 - j. 5ª Delegacia Regional de Ensino;
 - k. Câmara Municipal de Uberaba.

Nesse sentido, a participação participada é do tipo *Participação indireta*, como ressalta Lima (2001:74). Essa forma de participação é mediatizada, realizada por intermédio de representantes designados para o efeito. Esses podem ser designados por diferentes formas e com base em diferentes critérios: eleição direta por todos os membros da organização ou somente por certas categorias, eleição no âmbito de certos departamentos, eleição individual ou por lista.

Em Uberaba chama atenção o fato de que no caso dos representantes dos órgãos e entidades relacionados no inciso II, seriam nomeados somente após decisão do Prefeito, com base em lista tríplice indicada pelo respectivo segmento:

Art. 3º - Os membros mencionados nas alíneas do inciso II do artigo 2º e seus suplentes serão nomeados pelo Prefeito municipal, em lista tríplice de nomes indicados pelas respectivas categorias e associações.
 Parágrafo Primeiro: Para cada membro titular será nomeado um suplente que, de acordo com o que se dispuser o Regimento do Conselho, substituirá o efetivo em sua ausência ou impeditivo.

Parágrafo Segundo: A Câmara Municipal e a 25ª Delegacia Regional de Ensino indicarão seus representantes titulares e suplentes sem a formalidade da lista tríplice.

Nota-se uma pseudodescentralização de poder uma vez, que a decisão final referente à escolha dos membros do CME residia na figura do Chefe do Executivo municipal. Nesse sentido, o próprio ato normativo em análise alijava os segmentos e entidades sociais do processo de escolha de seus representantes. Um instrumento legal, cuja intenção seria a de oportunizar a participação da sociedade nos destinos da educação municipal, demonstra ao mesmo tempo querer evitar qualquer tipo de conflito.

A forma de participação de seus membros pode ser situada no âmbito do que Lima (2001: 75) define como do tipo "participação formal". A participação formal é aquela que reproduz a participação decretada, no sentido em que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicitado e organizado, estruturado de forma sistemática e consubstanciado num documento (estatuto, regulamento, etc.) com força legal ou hierárquica. Conforme Lima (2001:75):

A participação formal é aquela que praticas por referência exclusiva ou predominantemente às regras formais que, por regulamentarem a participação a um nível normativo, tendem a assumir um caráter muito preciso e impor limitações que devem ser observadas em conformidade.

Segundo Mello (1990) essas instâncias que representam "instâncias participativas" deveriam se constituir pelo voto direto de todos os cidadãos residentes no município. Garantiriam-se cotas de representação de todos os segmentos da sociedade e a eleição direta atenuaria os riscos do corporativismo ou partidarismo. Os representantes eleitos estariam de fato sendo referendados pelo voto de todos os eleitores.

A partir do Art. 6º da lei são apresentadas as competências do CME, que conforme Art. 1º deve “zelar pelo cumprimento das leis e normas de ensino e orientar, nos limites de sua competência, a ação educacional municipal”; a lei não é explícita quanto a esses limites. De acordo com o Art. 6º o CME teria como competências:

- I. Deliberar sobre diretrizes da política educacional proposta pela SMEC;
- II. Manifestar-se sobre o plano de expansão do ensino;
- III. Participar da elaboração do orçamento municipal
- IV. Acompanhar:
 - a) aplicação dos recursos orçamentários;
 - b) levantamento anual da população em idade escolar;
- V. Incentivar a integração das redes de ensino;
- VI. Emitir parecer sobre convênios;
- VII. Manifestar-se sobre:
 - a) regimento;
 - b) calendário e currículos;
 - c) Estatuto do Magistério;
- VIII. Zelar pelo cumprimento da legislação

Conforme Gadotti (1999), os Conselhos deveriam existir para criar políticas e não para executarem somente as competências prescritas em leis. A criação dos Conselhos constituiu-se em propostas que pretendiam estabelecer limites à ação do Executivo Municipal. Segundo Calderón (2000:107-108), os conselhos são mecanismos que, da forma como estão sendo colocados, apresentam-se como órgãos determinantes e controladores das ações do Executivo. Estes são direcionados para a concretização de um trabalho conjunto entre a sociedade civil e o poder público, na gestão do que se é público. A criação dos Conselhos dos mais diversos tipos e das mais variadas funções constituiu-se na principal demanda de inovação na gestão municipal nos anos 90. Com a

institucionalização dos Conselhos a participação assume um novo componente, com sustentação jurídica. Estabelece um novo paradigma na gestão do que se é público, no qual a democracia passa a ser concebida como um espaço de debate público. O questionamento das imperfeições mais visíveis da democracia representativa aponta para a institucionalização de mecanismos de participação complementares e fortalecedores do princípio da representação.

Segundo Oliveira (2000:43), a constituição de conselhos municipais aparece como mais uma condição para a efetiva democratização da gestão escolar e para a flexibilização e descentralização da administração do sistema. Sua realização ou não, por certo, dependerá dos avanços a serem conquistados no conjunto das lutas dos educadores e articulação com os movimentos sociais mais amplos.

Todas essas mudanças ocorridas no sistema municipal de Uberaba, ao mesmo tempo em que acompanharam diretrizes e práticas políticas presentes nas políticas educacionais das Gerais, situavam-se no contexto mais amplo de profundas mudanças que apontavam para uma redefinição das políticas sociais implementadas em nível nacional, dentro de um processo de reforma do Estado brasileiro sob a égide do pensamento neoliberal.

A partir da crise econômica e do desmonte da articulação que fundamentava o Estado-providência (Silva, 2003) ocorrida nos anos de 1970 e 1980, a reforma do Estado atingiu a dimensão de garantia da governabilidade. A ordem do Estado racional (Souza, 2002) remonta à crise do paradigma econômico-estrutural que fundamentou o Estado capitalista das últimas décadas do século XIX até meados do século XX, sobretudo no período pós-Segunda Guerra Mundial, que provocou uma ampla reestruturação política-econômica e

cultural em sua dinâmica de desenvolvimento em todos os continentes, cujas características constituem o chamado neoliberalismo. Para Gracindo (1997) o que ocorreu no pós-guerra é que a social-democracia na vigência do welfare state ou capitalismo social se instalou num espaço construído entre um paradigma liberal em decadência, cuja palavra de ordem era a liberdade e o paradigma marxista que propunha a justiça social. A social-democracia, na tentativa de catalisar os ideais de liberdade e de justiça social, consolidou o Estado necessário, o Estado do bem-estar social, de caráter social democrata, que pretendia substituir o Estado mínimo liberal e o Estado total do socialismo. No entanto, para muitos a social-democracia não conseguiu responder às suas contradições, entre elas a da incompatibilidade entre o crescimento econômico e o atendimento às demandas da maioria dos membros da sociedade.

Essa reforma do Estado preconizada pelos neoliberais nas últimas décadas do século XX se colocava como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento, revalorizando assim, o mercado e passou por dois momentos. O primeiro correspondeu ao período de retomada da ofensiva do neoliberalismo estendendo-se até o início da década de 1990. Nesse período o Estado foi duramente criticado pelo seu caráter intervencionista, exigindo como condição ao livre funcionamento do mercado, sua redução. Para os neoliberais:

[...] o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes, mas, sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. (LAURELL, 1995:162)

Nessa perspectiva, a solução para o enfrentamento da crise seria a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo. Ao Estado caberia eliminar sua intervenção na economia e no planejamento através de políticas governamentais baseadas na desregulamentação, na privatização e na abertura comercial. Quanto ao fortalecimento da competição e ao individualismo seria necessário à desagregação dos grupos organizados, desativando os mecanismos de negociação de seus interesses coletivos, eliminando os seus direitos adquiridos.

Essas proposições estavam baseadas nas idéias de Friedrich Hayek que afirmava que a origem da crise estava localizada no poder excessivo dos sindicatos e, do movimento operário, que devido às pressões reivindicativas sobre os salários e a excessiva pressão sobre o Estado quanto ao aumento com os gastos sociais, fizeram corroer as bases de acumulação capitalista. Destruíram-se dessa forma os níveis necessários de lucros das empresas desencadeando-se processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. (ANDERSON, 1995:11)

Diante desse quadro, reformas fiscais são afirmadas como imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. Ao final dos anos setenta, emerge uma verdadeira onda conservadora (Oliveira, 1995) nos países centrais com as vitórias, por exemplo, de Thatcher (1979), na Inglaterra, Reagan (1980), nos Estados Unidos, e Kohl (1982) na Alemanha. Por sua vez, Moraes (2000: 17) esclarece que as primeiras grandes experiências de ajuste neoliberal já tinham sido ensaiadas na América Latina: em 1973, no Chile, com Pinochet e em 1976, na Argentina, com o general Videla e o

Ministério de Hoz. Nos anos 80, os programas neoliberais de ajuste econômico foram sendo impostos a países latino-americanos como desdobramentos dos processos de renegociação da dívida e de monitoração das economias locais pelo Banco Mundial e o FMI.

Nesse contexto, as funções exclusivas e não exclusivas do Estado tornaram-se eixo das discussões em torno da definição das políticas governamentais. As experiências desses países perpassavam desde a elevação das taxas de juros até um amplo programa de privatização e redistribuição das funções do Estado.

No segundo momento, diante da crise causada pelas políticas neoliberais, reforçou-se a necessidade da “reforma” do Estado como um caminho para as chamadas políticas sociais, voltando a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e também para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital.

No entanto, a implantação da política social neoliberal (Laurell, 1995:174) tem suas estratégias que são: o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização. Com efeito, a descentralização neoliberal não tem por objetivo democratizar a ação pública, mas principalmente, permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir serviços.

Os impactos da adoção dessa política de ajuste nos países da América Latina revelaram que a democracia participativa e a democracia econômico-social (Gomez, 2000:94) apresentaram durante os anos 90, baixos níveis na questão da

participação e da mobilização da cidadania, ampliando-se a desigualdade econômico-social, a exclusão, a instabilidade e a crise de legitimidade política.

No caso específico do Brasil o modelo de reforma do Estado adotado no início dos anos 90 tem suas proposições no receituário neoliberal implantado nos países do centro, sujeitando-se às políticas de liberalização financeira e comercial e de desregulamentação cambial, sendo o principal objetivo a atração de recursos externos. Esse receituário tinha como base a ênfase na liberdade individual e nas virtudes auto-reguladoras do mercado. Dessa forma, as reformas neoliberais centravam-se na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e do papel do Estado. Frigotto (1995: 80) propõe a seguinte síntese para a tese neoliberal:

Fundamentalmente, a tese neoliberal (que não é unívoca) postula a retirada do Estado da economia – idéia do Estado Mínimo –; a restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego e estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais.

Nesse sentido, a inserção brasileira no novo quadro financeiro internacional se dá de forma subordinada, isto é, numa relação de dependência. Na abordagem de Cardoso e Faletto (1973), a noção de dependência, no plano das conexões com os componentes estruturais externos, alude diretamente às condições de existência e de funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo.

Para Fiori (1997) e Martins & Valencia (2001) a tese do desenvolvimento dependente serviu de suporte e de projeto para as reformas neoliberais. No caso brasileiro as decisões políticas e de apoio incondicional às

orientações neoliberais, sustentadas por uma coalização de poder de centro-direita (muitos dos seus membros são oriundos dos governos militares), já ganharam força nos anos de 1980, no então governo da nova república com o presidente José Sarney.

Frigotto (2002), caracteriza os anos de 1990 como uma “nova” ditadura, a ditadura do mercado ou do capital das megacorporações, alicerçada em alianças e subordinação com os centros hegemônicos do grande capital. As conquistas da década de 1980 foram sendo uma a uma anuladas em nome do ajuste da economia e da atração de capital especulativo, mediante os mecanismos da desregulamentação, descentralização, flexibilização e privatização.

Para Przeworski (1993:217), a questão da privatização é vista como esperança para a regulamentação do mercado, visto que, com a ampla participação de diferentes formas de propriedade privada aumenta o grau de eficiência. No entanto, conforme o autor, a essa idéia de privatização repousam premissas falsas: “(1) de que a propriedade privada resolverá os problemas das relações entre atores principais e agentes, forçando os gerentes à maximização dos lucros; 2) de que o mercado é uma fonte de incentivos para os empregados mais do que uma fonte de informação para os gerentes; e 3) de que haverá disponibilidade de capital suficiente para infundir investimento em firmas recém-privadas”.

Num contexto de dilapidação do Estado brasileiro, já visto no mandato “democrático” de José Sarney, assumia a presidência da república Fernando Collor de Mello (15/03/1990- 29/12/1992) que, no sentido de inserir o Brasil dentro do novo quadro internacional, promove o enxugamento do quadro de pessoal da

União e o patrimônio público é posto a venda – a privatização torna-se palavra de ordem.

Incorporou-se, segundo Vieira (2000), ao seu governo o ideário ideológico que vinha se afirmando de todas as formas, através das poderosas redes de informação, de que um novo tempo iniciava-se – o tempo da globalização, da modernidade competitiva, da reestruturação produtiva e da reengenharia – do qual deveríamos nos ajustar irreversivelmente, contendo e restringindo a esfera pública e efetivar-se de acordo com as leis da competitividade do mercado mundial.

Sposati (1997:43), avalia que à medida que esse tempo de globalização se manifesta na desregulamentação da força do trabalho, no achatamento de salários e no aumento do desemprego, ele se torna a globalização da diferença, porquanto não traduz a busca da igualdade.

No entanto, envolvido em várias denúncias de corrupção, as organizações da sociedade civil pedem seu afastamento através do processo de *impeachment*. Verificamos nesse movimento (Oliveira, 1995) que as organizações da sociedade civil procuram ampliar seus espaços de atuação contra o ataque neoliberal e a corrupção desencadeada no referido governo.

Durante o governo Collor, ao mesmo tempo em que vimos uma crescente participação da sociedade civil na formulação e encaminhamento de demandas cada vez mais numerosas em um espaço político mais amplo e diferenciado do que aquele característico do regime autoritário, o poder executivo federal se vê às voltas com uma sobrecarga dessas demandas que, associadas aos efeitos da crise fiscal, dificultava o alcance de objetivos políticos propostos e o atendimento a eventuais compromissos com os cidadãos.

No campo educacional brasileiro, vimos, no início dos anos 90, a perspectiva de uma educação como eixo estratégico de desenvolvimento. A reforma da educação, ao lado da privatização, da reforma do mercado de capitais e da nova política para investimentos em infra-estrutura, é concebida (Oliveira, 2000) como uma das importantes reformas que deve articular-se a um programa mais abrangente de reformas estruturais visando à modernização produtiva da economia brasileira. A principal característica desse período foi a discussão sobre a equidade na educação. Em março de 1990, é realizada, em Jomtiem, a Conferência Mundial de Educação para Todos, propondo equidade social nos países mais pobres e populosos do mundo. Esse projeto difundiu a idéia de que a educação deveria realizar as necessidades básicas de aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. Em uma primeira aproximação, Torres (1995) indica que o conceito refere-se àqueles conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao sujeito para enfrentar suas necessidades básicas em sete situações: 1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) uma vida e um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada de decisões informadas e 7) a possibilidade de continuar aprendendo.

O Brasil, sendo signatário desta Conferência, procurou implementar reformas nos seus sistemas públicos de educação básica em consonância com os princípios da mesma. Em decorrência dos compromissos firmados na Conferência, o governo Collor chegou a propor um amplo projeto – o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, lançado em setembro de 1990, sem muitos progressos. Para Vieira (2000) esse projeto tornou-se o documento orientador da política educacional do governo, estando inteiramente orientado

para a perspectiva do cumprimento dos preceitos constitucionais de universalização do ensino fundamental e de eliminação do analfabetismo.

Programas como esse, implantados a partir do governo Collor, constituíram-se em um dos canais utilizados para a implantação de um modelo de educação que estaria a buscar *uma educação para todos com equidade social*. Entretanto é importante estar atento para o que nos alerta Oliveira (1999: 74).

O conceito de equidade social, da forma como aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Internacionais ligados à ONU e promotores da Conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, educação com equidade implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual.

O país sempre viveu sob a égide dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, desdobrados por sua vez em planos setoriais, como no caso do governo Collor, todos eles forjados na crença do poder do planejamento para a consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico (Peixoto, 1999). Nas orientações previstas nesses planos para a descentralização do ensino, chama atenção a ênfase particular que era posta sobre a necessidade de participação da comunidade.

Quanto à gestão educacional, essa foi discutida nesse contexto na perspectiva da gestão escolar, dando ênfase na autonomia da escola. Segundo Mello (1992) enfatizou-se à necessidade de um repensar sobre o gigantismo burocrático dos sistemas de ensino e sobre uma melhor alocação de recursos humanos, destacando-se a necessidade de autonomia de cada escola para elaborar seu próprio projeto institucional e pedagógico, visando a melhoria com equidade. Nesse contexto, as instâncias centrais deveriam exercer um papel de

estabelecer diretrizes mínimas, flexíveis e alternativas de avaliar os resultados e desregulamentar a exigências formais.

Com o afastamento do presidente Collor de Mello assume a Presidência da República Itamar Franco (30/12/93-31/12/94), vice-presidente, ex-prefeito de Juiz de Fora (MG) e ex-senador (MG).

Para a educação, o governo Itamar significaria, sobretudo, um período cujos principais momentos se configuram em torno de processos de mobilização. O primeiro momento inicia-se com os debates visando a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993). Tal processo se desdobra em planos educacionais elaborados por estados e municípios. O Plano Decenal foi concebido com a finalidade de dar seqüência aos compromissos internacionais dos quais o Brasil foi signatário, por ocasião da Conferência de Educação para Todos (Jomtiem/1990). Os primeiros passos em direção à sua elaboração começam pela criação de dois grupos: um Grupo Executivo, integrado por representantes do Ministério da Educação, do CONSED e da UNDIME, e uns grupos Consultivos compostos por representantes de entidades governamentais e não-governamentais. Um momento significativo de sua elaboração se expressa na Semana Nacional de Educação para Todos (10 a 14 de maio de 1993) e tem seqüência em diferentes etapas de discussão no âmbito estadual, municipal e escolar, incorporando ao longo de todo o processo contribuições da sociedade civil. Este processo se conclui entre agosto e setembro de 1994, com a realização da Conferência Nacional de educação para Todos, em Brasília.

Durante a realização da Semana Nacional de Educação para Todos, elaborou-se o Compromisso Nacional de Educação para Todos, assinado pelo

MEC, CONSED e UNDIME e por representantes de diversas entidades.

Reportando-se à sua elaboração, Cunha (1993:) assim se expressa:

Procurou-se adotar uma metodologia que respeitasse o pacto federativo brasileiro. Não teria sido possível elaborar um plano com pormenores e detalhes, como se ainda fosse possível pensar a educação nacional a partir de concepções burocráticas e centralizadoras de planejamento. Cuidou-se, desta forma, de conceber um plano leve, estabelecendo um conjunto de diretrizes, objetivos e metas globais indispensáveis e inadiáveis ao país como um todo, que pudesse ser proposto à discussão nacional, para servir de referência à ação dos estados, dos municípios e das instituições e entidades, públicas ou privadas, que têm responsabilidade na educação fundamental (...). A primeira versão do Plano [...] converteu-se numa proposta de governo, para circular livremente no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de educação e da sociedade civil.

Como se vê, o elemento novo é a participação e a mobilização social.

Para Barreto (1994), a ampliação do espaço de atuação das massas possibilitaria uma desestruturação nos pilares de sustentação do estado burguês, mediante um trabalho ideológico de convencimento que se traduzia, em última instância, numa proposta de educação popular de caráter eminentemente político.

Atores, até então pouco presentes no cenário da gestão das políticas públicas, começam a ocupar espaço – empresários são reconhecidos e sindicatos também. A participação desses novos atores, em especial, os empresários, foi um dos desdobramentos da inserção do capital privado na educação básica nos anos 90.

O segundo momento do governo Itamar teve como marco no campo educacional a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), oportunidade em que é debatida uma ampla agenda de temas. Antecedida das etapas dos debates escolares, da elaboração dos planos estaduais e municipais, é precedida também por um conjunto de simpósios temáticos que aprofundam a discussão sobre as questões educacionais. Realiza-se em Brasília, de 29 de agosto a 02 de setembro de 1994, contando com a

presença de 1600 participantes de todo o país. O Plano Decenal e a Conferência Nacional configuram-se nesse período como momentos de ouvir a sociedade e de apontar caminhos para a educação brasileira.

A educação é compreendida como eixo básico da estratégia social. Com a universalização da educação básica pretende-se pelo menos, a aquisição das competências mínimas necessárias à qualificação para o trabalho numa economia complexa e a universalização da cidadania e da convivência democrática.

No entanto, enquanto a tônica dos debates se vinculou fortemente às questões ligadas a prática democrática e a maior inserção dos indivíduos na esfera de participação decisória em questões que os atingiam mais diretamente, uma outra vertente política, oposta às essas idéias, procuravam nortear as políticas sociais no país – os Organismos Internacionais, que atuando de acordo com os princípios neoliberais, passaram a definir um novo modelo de Estado, um novo modelo de Educação, que deveria reduzir o espaço público e alargar o espaço privado. No discurso neoliberal, a educação ganhou centralidade devido ao fato de que essa representa a base para os processos que conduzem ao desenvolvimento científico e tecnológico, num quadro em que a ciência e a tecnologia acabam por se transformar, progressivamente, em forças produtivas.

Além disso, a nova regulação do mercado tem provocado modificações nas relações entre a política, o governo e a educação, e a visão do sentido tem recebido novas perspectivas dentro da flexibilização das relações de produção. Segundo Frigotto (2001) o foco central nas concepções pedagógicas dos anos 90 foram as noções de competências, de habilidades, qualidade total, cidadão produtivo e de empregabilidade. Trata-se de uma, perspectiva pedagógica

individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais.

Nos anos de 1990, vimos acentuar, também, o apoio de várias instituições financeiras multilaterais (Banco Mundial e FMI) a medidas de caráter descentralizador. As análises do Banco apontavam a organização dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. Destacava-se que, para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais, era preciso considerar a escola como unidade de transformação do processo de aprendizagem e, ter a descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes, fortalecendo-se sua autonomia, a despeito da manutenção de estruturas centralizadas responsáveis por determinados aspectos da administração escolar como currículos, pagamento de professores, etc. (apud Rosar, 1997, p.134). A descentralização passou a ser apontada, como saída para o impasse político-institucional do estado brasileiro acusado de excessivamente centralizador e de incapaz de responder às demandas de boa parte da população, principalmente com relação ao atendimento de suas necessidades básicas.

Com a emergência de um novo padrão de modernização capitalista, o campo da gestão e da administração dos recursos educacionais é invadido pela lógica do mundo privado, com sua ênfase no mercado, no individualismo e no consumismo. A educação pública, considerada ineficiente, ancora-se em um discurso dos próprios empresários, utilizando proposições privatistas. (Leão, 1999). A educação perde sua dimensão de formação e construção humana e

social e reduz-se ao "fator econômico". Essa concepção é reforçada pelas demandas dos empresários que revelam uma visão utilitarista, economicista e antidemocrática de educação.

Segundo Fonseca (1997:59) o Banco Mundial (BIRD) adquiriu expressiva importância no âmbito das políticas públicas brasileiras nos anos 1990. Essa expressiva importância articula-se já a partir da atuação desse organismo multilateral na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia. As recomendações dessa conferência fixavam-se nas metas humanitárias, como a universalização, com qualidade e equidade de oportunidades para crianças, jovens e adultos através de duas diretrizes: a primeira enfatiza o nível primário de ensino e a segunda indica a importância da escolaridade da mulher para a sua participação crescente no mercado de trabalho. Observa-se que a universalização é reduzida ao ensino primário, ficando os níveis subsequentes na responsabilidade de outros setores da sociedade, nesse caso do setor privado. Enfoca-se na proposta a "educação para todos" e a "seletividade".

Nesse contexto, as reformas educativas são anunciadas como parte das reformas administrativas. Essas reformas articuladas com os compromissos assumidos pelo Brasil na citada Conferência convergem-se para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizados de administração dos recursos e das responsabilidades. Conforme Oliveira (1997) esses novos modelos são alicerçados na busca de melhoria da qualidade de ensino, porém seus princípios orientam-se pela flexibilização e descentralização dos recursos. No entanto, enquanto a descentralização do ensino, consagrada na Constituição de 1988, apresentava-se

como condição necessária para a democratização e, para uma maior participação da comunidade nas decisões da sociedade numa concepção gramsciana, nos anos 90, a descentralização é impulsionada como condição para combater a ineficácia e ineficiência do sistema educacional: *“o modelo de gerenciamento do sistema educacional tem mostrado a sua inoperância através dos dados objetivos de evasão e repetência escolar”*. (SSE/MG, 1994:36). Para Rosar (1997:113) esse novo modelo de gerenciamento pautado nos princípios de descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos. Pode ocorrer o deslocamento do governo central para os governos locais que permita garantir a hegemonia dos grupos que detêm o controle. Na verdade, evidencia-se, nesse modelo, luta entre as classes, procurando reduzir o poder de outros grupos que estão no poder.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas neoliberais são estimuladas e aprofundadas, tanto pelos empresários como também pelo próprio governo.

Com efeito, no governo FHC (1995-2002) dá-se continuidade à política econômica inaugurada no início dos anos 90, mantendo a abertura às exportações, o programa de privatização de grandes empresas estatais, visando a inserção do país no contexto de uma economia globalizada.

No campo da educação, explicita-se um projeto político que, mais uma vez, guarda sintonia com as grandes linhas estabelecidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Conforme Vieira (2000) as medidas adotadas pelo governo para a educação expressam-se na necessidade da alta qualidade da educação, em todos os níveis, para que o país seja respeitado e sua população tenha um razoável padrão de vida. Num contexto de uma economia

mundial, caracterizada pela internalização dos processos de produção e comercialização, a redefinição de um projeto de desenvolvimento requer uma dimensão internacional. Para tanto, conforme o governo FHC, o país terá de avançar e muito na reforma da educação e nos estímulos à ciência e à tecnologia.

No campo da democratização da educação, no caso da gestão, dá-se ênfase em descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola e descentralizar os recursos para o material escolar para o nível escolar. Essa proposição situa-se como um dos desdobramentos da Reforma do Estado, apresentada pelo governo através do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Essa reforma era colocada dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que, como analisamos a pouco, deveria deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, MARE, 1995).

Segundo Peroni (2002) partindo desses princípios, o governo propunha a municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm, como principal problema, saldar as dívidas para com a União e, assim, não têm como investirem em políticas sociais. Nesse sentido, a proposta de descentralização apresentada pela União, consiste-se, em todos os sentidos, em repasse, para a sociedade, das políticas sociais, inclusive a educação. Na verdade, mais uma vez, o campo econômico constituiu-se na mola-mestra, em torno da qual se articulam o social e o educacional, além de ser o parâmetro maior de orientação das políticas públicas em geral, e educacionais, em particular. As velhas teses educacionais centradas na idéia de educação como investimento, deram lugar a uma concepção de educação como capital técnico,

associada ao novo paradigma econômico, o que pressupõe e requerem novos enfoques, novos modelos de gestão, novas prioridades.

Minas Gerais, no contexto dos anos de 1990, constituiu-se num terreno fértil para a implementação de políticas no campo educacional que iam ao encontro, e muitas vezes a frente das políticas que vinham sendo implementadas nacionalmente. Nos governos de Hélio Garcia (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998) duas ações marcaram a trajetória da educação pública em Minas. A primeira delas, no âmbito da gestão da escola e do sistema educacional, consistiu na implantação da Gerência da Qualidade Total (GQTE) como modelo de organização do trabalho nas instituições educacionais, com vistas a tornar estas instituições mais eficientes e eficazes em sua ação. E a segunda consistiu da assinatura de um convênio com o Banco Mundial como o objetivo de implantar um programa em nome da melhoria da qualidade do ensino mineiro. Esse programa recebeu o nome de Pró-Qualidade.

A implantação da GQTE trouxe para a gestão da educação e da escola a mesma lógica instrumental, da produtividade, da eficiência e eficácia do mercado, para o campo da organização do trabalho pedagógico. Os problemas da escola passaram a ser tratados como problemas de natureza *gerencial*, sendo assim, para a superação destes problemas seria necessário adotar um novo modelo de gestão, fundado na padronização dos processos de trabalho e seus resultados, dentro de um contexto de envolvimento e adesão dos sujeitos da escola a esse novo modelo. Concordando com Silva (1996:171):

[...] a qualidade em educação é vista a partir de uma ótica econômica, pragmática, gerencial e administrativa. Aqui, uma concepção, também inevitavelmente política, é claro, apresentar-se sob a aparência de uma visão meramente técnica. A GQT é, de fato, uma tecnologia, mas uma tecnologia moral, no sentido de Michael Foucault, isto é, um dispositivo de governo e auto governo, de controle e auto-controle, de regulação e auto-regulação.

Como uma tecnologia moral, a GQT encarna relações sociais particulares, corporifica relações específicas de poder. Como tal, a GQT está longe de ser uma técnica inocente e neutra.

Ainda no governo de Hélio Garcia, duas ações importantes marcaram as políticas educacionais das Gerais. A primeira refere-se à retomada dos Colegiados Escolares na organização e gestão da escola. O governo estadual justificava esta retomada como forma de viabilizar a participação da comunidade na vida de escola, ainda que, também aqui, esta participação assumisse os contornos de uma participação formal, uma participação decretada, tendo em vista, que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estável, explicitado e organizado.

A segunda ação refere-se à implantação do *processo de seleção competitiva interna para provimento do cargo de diretor de escola*. Esse processo consistia, basicamente, em três etapas: uma prova de conhecimentos técnico-administrativo sobre o funcionamento da escola e do sistema educacional; em seguida a avaliação do currículo e, por fim, uma terceira etapa, que consistia na *avaliação da capacidade de liderança*. Esta avaliação seria feita por meio de um processo de *votação* em que pais, professores e alunos escolheriam o novo dirigente escolar, dentre aqueles que tivessem sido classificados nas etapas anteriores. Esta última etapa era informalmente identificada entre os profissionais da educação mineira como a implantação da *"eleição para diretor de escola"*.

Observe-se que, neste modelo, a "eleição" está subordinada à demonstração de uma qualificação técnico-gerencial, pois esta era considerada um requisito fundamental para se alcançar uma gestão escolar mais eficiente e eficaz, dentro da perspectiva instrumental, utilitária da GQTE.

Eduardo Azeredo dando continuidade à perspectiva que vinha norteando as políticas educacionais das Gerais implementou o projeto Pró-Qualidade. Para SEE/MG esse projeto teve um papel decisivo na estratégia de disseminação e consolidação da política educacional do Estado de Minas Gerais. Como sintetiza Teixeira (1999:183) esse programa organizou-se a partir de cinco prioridades básicas: *“autonomia da escola, fortalecimento da sua direção, aperfeiçoamento e capacitação dos professores, avaliação externa dos alunos e integração dos municípios”*.

Para alcançar estas prioridades, seis sub-projetos foram estruturados:

SUBPROJETO A: melhoria da infra-estrutura e gestão da escola;
SUBPROJETO B: fortalecimento da gestão do sistema educacional;
SUBPROJETO C: desenvolvimento do ensino;
SUBPROJETO D: fornecimento de materiais de ensino-aprendizagem;
SUBPROJETO E: reorganização do atendimento escolar
SUBPROJETO F: gerenciamento do projeto.

No contexto destes sub-projetos, algumas ações destacaram-se, além da continuidade na implementação da GQTE na rede de escolas subordinadas à Secretaria de Estado da Educação. Uma delas se refere aos programas de formação continuada em serviço dos profissionais da rede pública de ensino: o PROCAP – Programa de Capacitação de Professores e o PROCAD – Programa de Capacitação de Dirigentes Escolares.

Além do investimento na formação de professores, outra ação importante foi a implantação de um sistema de avaliação do desempenho da rede pública. Através do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais o governo de Minas implementou uma modalidade de avaliação sistêmica padronizada e padronizadora, uma vez que privilegiava os resultados alcançados pelos alunos da rede pública de ensino diante uma “prova” elaborada sob a

orientação da Secretaria de Estado da Educação, fazendo com que a escola procurasse se ajustar às exigências dessa "prova".

Nesse período, teve início, também, a implantação do regime de ciclos na rede estadual de ensino, ao mesmo tempo em que se procurou aprofundar o processo de municipalização do ensino. Estas duas ações, no entanto, encontraram inúmeras resistências e, com isso, o executivo mineiro recuou nos encaminhamentos que vinham sendo adotados.

Em Uberaba, pela segunda vez, nas eleições municipais de 1993 assumiu a Prefeitura Municipal um candidato do PFL, acompanhando o discurso oficial dos governos federal e estadual, os contornos dados a sua gestão enfatizam a melhoria da qualidade de vida da população. Nessa perspectiva, a administração compreendeu que os investimentos nas áreas sociais e da saúde deveriam ser intensificados através da construção de novas escolas, de unidades básicas de saúde e várias outras ações.

Por sua vez, a escolha da Secretária da Educação e Cultura e sua equipe foram motivadas, conforme entrevista do então prefeito de Uberaba do PFL, *"independentemente de questões políticas e de terem estado ou não do nosso lado durante a campanha eleitoral"*. (Revista Fazendo Escola, Ano 1 – nº 1:4)

Nota-se neste depoimento do prefeito recém eleito que na política local, as escolhas daqueles que deveriam assumir cargos na administração municipal, quase sempre estiveram articuladas ao clientelismo, aos pactos de campanhas eleitorais, no entanto, agora, no caso de Uberaba, um prefeito do partido do PFL colocava a frente da SMEC uma militante do PT.

Em junho de 1993 a SMEC abrigava 32% do funcionalismo municipal e tinha uma dotação orçamentária legal de 25% da arrecadação do município. Sua rede de ensino municipal contava com 22 escolas urbanas com 12.294 alunos; 14 escolas rurais com 2.818 alunos; somando-se a este número 530 alunos de suplência em ambas as zonas. Procurando atender à proposta de municipalização do ensino, do Estado, já em janeiro de 1993, o município celebrou o convênio de Cooperação Mútua Estado/Município.

É nesse contexto que se elaborou o Plano Municipal de Educação de Uberaba – Quadriênio 93/96 tendo a frente da condução desse processo a Secretária Municipal e de todos os seus departamentos: Administrativo, Ensino Urbano, Ensino Rural, Cultura, Programas e Projetos Especiais.

Utilizando-se uma metodologia que fugia aos modelos tradicionais de planejamento educacional no âmbito da burocracia, o Plano Municipal de Educação foi elaborado a partir dos resultados apresentados pelo Planejamento Global Integrado (PGI) de cada escola, que, com a participação dos diretores escolares, supervisores, orientadores e representantes do corpo docente. Esses seriam responsáveis diretos pela articulação junto a toda comunidade escolar no sentido de elencarem, através do diagnóstico da realidade, as prioridades para as áreas, administrativa, pedagógica, infra-estrutura e integração, de cada unidade de ensino. Socializadas essas prioridades, em nível de cada unidade de ensino, as equipes dirigentes de todas as escolas reuniram-se com a equipe da SMEC para definirem através de processo coletivo quais seriam as prioridades em curto, médio, longo prazo. Com essas prioridades, a SMEC elaborou o Plano Municipal de Educação com programas, subprogramas e projetos.

Tendo como pano de fundo o discurso dos promotores da Conferência de Jomtien, a política educacional de Uberaba estabeleceu a possibilidade de oferecer a *toda população marginalizada* educação de qualidade, sem, contudo, ampliar, na mesma proporção, as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, justificaria o financiamento com fundos públicos para a educação, junto aos Organismos Internacionais. A ênfase aos setores marginalizados da população recai no discurso da equidade, entendida como a igualdade de oportunidades de acesso, de tratamento e de resultados. O termo refere-se ao acesso à educação – que quer dizer, com iguais oportunidades de ingresso – e à distribuição das possibilidades de obter uma educação de qualidade.

Apresentando consonância com as políticas nacionais e estaduais, no dia 05 de julho de 1994, ocorreu a Celebração do Pacto de Uberaba pela Educação, com a participação do consultor da UNICEF, no Brasil, do representante do Instituto Paulo Freire, educadores, representações da comunidade local e da região, autoridades, representantes de vários segmentos da sociedade e de instituições educacionais. A participação destes diferentes segmentos estava na crença que a cooperação efetiva entre o Poder Público Municipal e a Sociedade em prol da educação, resultaria na Educação de Qualidade para Todos. A realização do Pacto visava colocar em prática a proposta de Uberaba para o Plano Decenal de Educação. Os compromissos firmados em Uberaba foram os seguintes:

- Garantir o acesso à escola, a permanência e a qualidade da aprendizagem de toda a população de 07 a 14 anos;
- Reduzir os índices de evasão e repetência para que 90% (noventa por cento) da clientela escolar conclua o seu curso no tempo regular;
- Oportunizar oferta de Educação infantil de 04 a 06 anos em índices próximos a 100% (cem por cento) e de atendimento às crianças carentes de 0 a 03 anos (creches), hoje em torno de 20% (vinte por cento), em 70% (setenta por cento);

- Ampliar o atendimento dos jovens (acima de 15 anos) e adultos, erradicando o analfabetismo;
- Motivar, estabelecer, facilitar e acolher a parceria de toda a sociedade para o GRANDE MUTIRÃO ÉTICO de UBERABA pela EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS;
- Criar e implementar políticas efetivas de valorização do profissional da educação, assegurando a presença de professores motivados e capacitados em cada sala de aula;
- Fortalecer a gestão democrática e a autonomia da escola com a participação da comunidade;
- Modificar o tipo da demanda da família e da sociedade em geral pelos serviços educacionais através da compreensão de que uma aprendizagem efetiva garante a melhoria da qualidade de vida;
- Garantir a continuidade das políticas educacionais, independentemente da mudança de gestão podendo ser reavaliadas e ampliadas. (Revista Fazendo Escola, Ano Nº I -01:2)

Esses compromissos reforçavam o debate em torno da melhoria da qualidade de ensino, universalização do acesso, participação, gestão democrática e tornaram-se eixos norteadores para a execução do Plano Municipal de Educação.

A elaboração do Plano partiu do diagnóstico da realidade da educação escolar municipal, revelando como principais elementos constitutivos desse diagnóstico:

- inexistência clara e explicitamente definida de uma linha filosófica, garantindo políticas educacionais para o Município, igualmente claras, articuladas e explicitadas;
- a prática pedagógica vigente no Sistema Municipal de Educação, em decorrência, corre o risco de ir sedimentando posturas oriundas do senso comum, político-partidárias e/ou da aleatoriedade de seus dirigentes; e,
- um conjunto que se permita uma caminhada com tais características está a exigir avaliações, redimensionamentos, definição de diretrizes, programas e procedimentos, enfim, sistematizações que visem eficácia e eficiência. (p.17-18)

O Plano Municipal de Educação de Uberaba é um documento de 306 (trezentas e seis) páginas, constituído de uma Apresentação e dois capítulos. No primeiro Capítulo constam os Pressupostos do Trabalho: Políticos-Institucionais, Conceituais e Metodológicos. O segundo Capítulo relata o Processo de

Planejamento: Global e Integrado; Diagnóstico (matriz analítica); Das Prioridades ao Quadro Geral de Programas e Projetos; Programas e Projetos – 93/96. Sendo um documento de tal amplitude, o foco de nosso interesse se concentrará sobre as questões que têm relação com as categorias em estudo: participação e democracia.

As metas que nortearam a política educacional local foram as seguintes: melhoria da qualidade de ensino, a democratização do acesso e a democratização da gestão.

A primeira meta “Melhoria da Qualidade de Ensino” pretendia garantir a permanência dos alunos na escola dotando -a de todos os recursos possíveis e de um corpo docente capacitado.

Nesta meta a qualidade aparecia associada à quantidade, isto é, conferir-lhe recursos necessários seria a condição para vencer o desafio de universalizar, com igualdade, a qualidade do ensino. Para tanto, uma das preocupações centrais foi com a capacitação dos profissionais da rede municipal de ensino. Em consonância com o pensamento do governo estadual, Uberaba colocava, entre suas prioridades, o aperfeiçoamento e capacitação dos profissionais da educação (Oliveira: 1999). Nesse contexto, foi implantado no sistema educação municipal o Projeto: Capacitação Profissional, considerando:

- O ritmo acelerado das mudanças que ocorrem em todos os campos do conhecimento humano;
- O incentivo dado pelo Ministério da Educação e Cultura à política de capacitação docente, no sentido de sanar as deficiências qualitativas e quantitativas no desempenho acadêmica dos professores no Brasil;
- A capacitação docente como processo a ser permanentemente desenvolvido;
- Em promover a modernização de suas atividades, reposicionando-se e buscando adotar um comportamento novo nas suas respectivas filosofias de trabalho e conseqüente valorização de seus profissionais;
- A necessidade destas instituições de buscar os meios racionais para a efetivação de uma política de Capacitação.

Desse projeto instituiu-se, através do Decreto Nº 750 de 04/05/94, o Programa “Centro de Formação Permanente de Professores” – CEFOR tendo como objetivo geral *garantir o padrão de qualidade* do ensino Municipal oferecendo aos profissionais de educação “formação, reciclagem periódica e capacitação permanente”. Além do CEFOR, os professores participaram do Programa de Capacitação de Professores – PROCAP e, os Diretores e Vice-Diretores do PROCAD – Programa de Capacitação de Dirigentes das Escolas Públicas Estaduais, ambos, programas do ProQualidade – Programa de melhoria da educação básica do estado de Minas Gerais, financiado, em parte, com recursos do BIRD.

Ocorreram ainda outras formas de capacitação profissional desde os cursos de aperfeiçoamento, especialização e, encontros anuais de educadores de Uberaba e Região. Para os profissionais que comprovassem participação mensal nos programas de participação contínua ou conclusão de curso de aperfeiçoamento (180 horas), promovido pelo CEFOR, estes receberiam uma gratificação de incentivo à qualificação.

O que se observa é que, conforme descrito no Plano Municipal de Educação, o Projeto “Capacitação Profissional”, tinha seus pressupostos no contexto de modernização e de (re)-posicionamento do trabalho que tem sido substituído por uma nova modalidade marcada pelo conjunto de transformações e ajustes que ocorreram no séc. XX. O documento também expressa que, o amplo processo de reestruturação da organização e funcionamento da escolarização em Uberaba, ocorreu em consonância com a política estadual e federal.

Outra iniciativa para dar continuidade à proposta de qualidade aos serviços públicos, dentre eles a educação, foi a implantação do Projeto de Lei Nº

81 de 14/05/94 denominado Projeto "Controle de Qualidade Total," como incentivo à economia na atividade administrativa, do qual a SMEC participou.

Art. 2º - O objetivo do referido controle é a economia e racionalização das ações de governo, com a diminuição da despesa pública, a participação direta dos servidores municipais. (Jornal de Uberaba, maio, 1994).

Nota-se que o discurso da eficácia e eficiência, proclamado em nível federal e estadual é incorporado em nível local.

A segunda meta expressa no Plano referia-se à "Democratização do Acesso" que pretendia ampliar o atendimento à demanda com as seguintes medidas: construção, ampliação, reformas, convênios com a SEE/MG, convênio com iniciativas comunitárias e **compra de vagas** em escolas particulares de 2º grau, sempre tendo em vista o atendimento de reais necessidades detectadas por um trabalho prévio de pesquisa. (Revista Fazendo escola, Nº 1 - 01: 22). [Grifo nosso].

Nota-se que a política de expansão estabelecida de forma a responsabilizar o município pelo ensino fundamental e o estado pelo ensino médio, acompanhou o mesmo ideário do Estado quanto ao favorecimento pelo Poder Público de interesses particulares, no momento em que se propôs a comprar vagas para alunos do ensino médio em escolas particulares.

Colocada nestes termos a proposta de democratização do acesso vai à contramão de várias propostas, que foram gestadas no processo de luta por uma escola pública universal e de qualidade, isto é, a democratização viu-se nesse contexto subordinada ao discurso da qualidade.

Ainda dentro desta segunda meta a partir de 1995, foi implantando um novo critério para tentar atender a todas às demandas de matrícula. Esse critério adotava o zoneamento das escolas por áreas residenciais e o sorteio de vagas

que era realizado em casos da demanda ser maior que a oferta. Os “excedentes” eram encaminhados a outras escolas, nem sempre, a mesma do bairro onde moravam. Alguns, por falta de recursos para transporte, acabavam desistindo de estudar. Em alguns casos, foi estabelecido um Termo de Ajuste entre “algumas” escolas da Rede Municipal e Estadual, permitindo só assim, que os alunos fossem recebidos. Em 1997, a SMEC se posicionou contrária à concessão de bolsas de estudos para qualquer nível de ensino, considerando que, o pagamento dessas bolsas saía da receita destinada à educação.

Por sua vez, em 1998, a Rede Municipal de Ensino de Uberaba deixou de ofertar o ensino médio em suas unidades escolares, cumprindo, assim as exigências legais, deixando ao estado a coordenação desse tipo de ensino e ficando para o município a ampliação das vagas do Ensino Fundamental e a municipalização da educação pré-escolar.

A terceira meta estabelecida foi a “Democratização da Gestão” que pretendia consolidar os órgãos colegiados enquanto fóruns de decisão. Dentro dessa meta, o Plano definiu as seguintes prioridades Político-Institucionais:

- Avaliar e consolidar, em todas as áreas de atuação um processo decisório descentralizado.
- Dotar as diferentes instâncias administrativas da Secretaria Municipal de Educação e Cultura das condições de trabalho que garantam eficiência, eficácia, agilidade e qualidade.
- Adotar princípios e métodos de ação comuns a todos os segmentos, sistematizando-os em manual de estrutura e funcionamento/procedimentos e formulários.

Para SMEC a gestão democrática, por meio de a administração colegiada tornar-se-ia um processo coletivo de tomada de decisões que viabilizaria o exercício da democracia. Tal processo visava superar as decisões centralizadas, democratizando as relações internas da Secretaria de Educação quanto dentro da

escola. Anunciava-se que isso implicaria a participação global e permanente de todos os envolvidos com o trabalho educativo, nas decisões administrativas e pedagógicas.

Ao mesmo tempo, a SMEC retomou a implantação dos Colegiados das Unidades do Ensino Municipal com a Portaria Nº 01/94 trazendo como elementos novos a participação do Corpo Discente: Alunos regularmente matriculados na escola, maiores de 16 (dezesesseis) anos. (Art. 2º - Inciso IV) e, a obrigatoriedade do encaminhamento do Projeto Pedagógico da Unidade de Ensino para a SMEC. (Art. 8º - Inciso I). A SMEC considerava o Colegiado Escolar como "condição de possibilidade de uma prática pedagógica progressista e o seu surgimento como processo evolutivo historicamente necessário. A administração colegiada que compreendida como um sistema de comunicação ágil e eficaz".

Implantou-se, também, o Projeto "Processo Decisório: Avaliação e Perspectivas" com objetivo de dar consolidação ao processo da gestão participativa, um dos princípios administrativos adotados pela gestão. Esse projeto destinava-se à efetivação da organização democrática da escola nos órgãos colegiados implantados pela Portaria 01/92, que não havia sido consolidada. Para a Secretaria de Educação, a gestão da escola seria *eleita como meio possível e eficaz de atender à preparação de uma sociedade mais flexível para enfrentar mudanças rápidas e imprevisíveis em todas as áreas do saber científico à cultura e à ética.* (p.76)

No entanto, os princípios da descentralização, eficiência, eficácia, agilidade e qualidade, permeavam toda a política educacional de Uberaba.

Uma outra ação relacionada à Democratização da Gestão foi o estabelecimento de novos critérios para escolha de candidatos ao provimento de

cargo em comissão de Diretor de Escola municipal de Uberaba - Decreto Nº 1.126 de 31/01/95. O estabelecimento desses critérios se deu considerando as diretrizes estabelecidas pela política educacional local que se pautava pela necessidade:

- de garantir que a escola fosse *gerenciada* por um profissional com competência técnica, legitimado e aceito pela comunidade escolar
- de se oferecer às crianças e jovens uma educação de qualidade;
- de atender às aspirações da comunidade escolar em participar da gestão do ensino público; e,
- de se garantir a autonomia da escola.

O processo de escolha de Diretor de Escola Municipal dar-se ia por aferição de conhecimentos específicos e habilidades *gerenciais* necessárias ao exercício do cargo. Seriam realizadas duas etapas. A primeira, de caráter eliminatório e classificatório – prova escrita para a avaliação de conhecimento e habilidades necessárias à gestão da escola e prova de títulos e, a segunda etapa de aprovação do candidato, pela comunidade. Para participar do processo o Decreto estabelecia que o candidato deveria ser ocupante do cargo efetivo do magistério municipal e apresentar habilitação específica em Administração Escolar em nível de licenciatura. Os candidatos aprovados e classificados entre os 03 (três) primeiros lugares em cada escola tornariam públicos seus Programas de Ação em assembléia composta pela comunidade escolar, e seu candidato ao cargo de Vice-Diretor. Apresentados os Programas de Ação, a comunidade escolar escolheria o candidato que julgasse apto para a gestão da escola através de um processo de votação. Nesse processo, poderia participar representantes de professores, funcionários, pais e alunos maiores de 16 (dezesesseis anos). O

período do mandato do Diretor Escolar e do Auxiliar de Diretor é de 4 (quatro) anos, podendo ser interrompido decorridos o primeiro ano de exercício nos cargos.

Ressalta-se, no entanto, que conforme Art. 14. "para a indicação do cargo de Diretor, o candidato deverá obter no mínimo a aprovação de 30% (trinta por cento) dos votantes credenciados no processo de escolha **ficando a nomeação condicionada ao referendo do Chefe do Executivo**". (Grifo nosso).

O segundo processo interno seletivo/eletivo para o provimento do cargo de Diretor Escolar aconteceu em dezembro/1999, sendo regulamentado pelo Decreto Nº 1.843/99, após análise, verificamos que as orientações previstas nesse Decreto foram as mesmas do Decreto anterior que tratava dessas orientações.

Para a SMEC as metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação se constituíram em pressupostos, umas das outras, já que, melhorando a qualidade de ensino, seria possível reduzir os índices de evasão e repetência, favorecendo a permanência do aluno na escola *até o término do ensino fundamental*.

Nos primeiros meses de 1994, a educação em Uberaba apresentou um crescimento real da ordem de 36% pontos percentuais da população estudantil atendida em escolas municipais. Nesse mesmo período foram investidos em educação aproximadamente 33,56% das receitas oriundas de impostos, em alguns meses, com percentuais próximos a 50%.

Em análise ao "Relatório Educação Municipal: Avaliação – Gestão: 1993/1996 verificamos que ocorreu aumento das matrículas na rede Municipal de Ensino de Uberaba". (Quadro 1).

Da matrícula no último ano letivo da gestão anterior (1992) para a do último ano da gestão (1996), somente no ensino fundamental, que é função do governo municipal, o crescimento nas escolas rurais foi da ordem de 80,4% e nas escolas urbanas de 77,7%. Significou quase dobrar o atendimento no período. No conjunto – meio urbano mais o meio rural – de 8.361, a matrícula evoluiu para 14.791 – significando um crescimento total de 76,9% no ensino fundamental.

**POPULAÇÃO ESTUDANTIL – REDE MUNICIPAL
NÚMERO DE ALUNOS SEGUNDO TIPO E LOCALIZAÇÃO**

| TIPO DE ENSINO | ESCOLAS URBANAS | | | | | | ESCOLAS RURAIS | | | | | |
|----------------|-----------------|------|------|------|------|------|----------------|------|------|------|------|------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| PRÉ-SCOLAR | 2471 | 2566 | 2705 | 2605 | 2497 | 2528 | 221 | 238 | 340 | 286 | 261 | 216 |
| CESU | 1038 | 1106 | 1405 | 495 | 994 | 1000 | — | — | — | — | — | — |
| 1ª a 4ª série | 2417 | 2657 | 3074 | 4030 | 4379 | 5152 | 1109 | 1080 | 1507 | 1471 | 1531 | 3623 |
| Suplência | — | — | 489 | 688 | 740 | 739 | — | — | 172 | 203 | 197 | 181 |
| 5ª a 8ª série | 3031 | 3918 | 4190 | 4314 | 4715 | 5907 | 316 | 415 | 518 | 879 | 950 | 1033 |
| 1º Ano Básico | — | — | — | 249 | 288 | 630 | — | — | — | — | — | 41 |
| Ensino Normal | 255 | 482 | 244 | 201 | 187 | 198 | 64 | 27 | 28 | 24 | 09 | — |
| Contabilidade | 791 | 790 | 281 | 177 | 213 | 234 | 21 | 41 | 54 | 45 | 51 | 29 |
| Proc. Dados | 257 | 234 | 281 | 177 | 213 | 234 | — | — | — | — | — | — |

FONTE: Secretaria Municipal de Educação e Cultura –Set/96.

O aumento da matrícula inicial entre 1992 e 1995 apresentou 61% e, a repetência diminuiu de 22,7% para 13,9% e a evasão foi de 20% para 9,2%. Nota-se, que o índice da repetência e evasão apresentaram-se ainda altos, para uma política educacional comprometida com a democratização da educação escolar.

Em Uberaba na gestão (1997-2000), o partido do PFL assumia pela terceira vez a administração municipal. Seria a segunda gestão da equipe da

SMED¹³ que, utilizando-se de pesquisa qualitativa realizada junto à comunidade externa e interna elaborou o Plano Municipal de Educação – quadriênio 1997/2000 – visando garantir a unidade de ação de todos que atuavam na educação pública municipal, bem como, consolidar as políticas educacionais propostas em sua primeira gestão.

O Plano Municipal de Educação é um documento de 191 (cento e noventa e uma) páginas, constituído de uma Apresentação e três capítulos. O primeiro Capítulo, consta a Avaliação do quadriênio 1993/1996. O segundo Capítulo os Pressupostos do Trabalho: Políticos-Institucionais, Conceituais e Metodológicos. O terceiro Capítulo Das Prioridades ao Quadro Geral de Programas e Projetos e, Programas e Projetos – 1997/2000.

Os pressupostos político-institucionais referenciavam as exigências constitucionais em relação à Educação, dentre elas: garantia do padrão de qualidade, universalização do atendimento escolar, formação para o trabalho e a efetivação da gestão democrática no ensino público. Nesse sentido, assumiam-se como pressupostos da política educacional no município de Uberaba. Destaca-se no documento a relação da política local com a política federal, essas medidas e prescrições mais amplas tornaram-se pressupostos mais específicos para o plano de governo da administração municipal. Vejamos:

Da Constituição Federal à Lei Orgânica do Município, princípios e prescrições objetivas vão sendo trazidos para a concretude do cotidiano, de modo a conferir ao poder público municipal, competência e responsabilidade pela gestão do ensino no seu âmbito de ação, consolidando-se, assim, estratégias descentralizadoras. Tais estratégias, na prática estão representando oportunidade de:

- Maior participação local nas decisões e definição dos rumos do ensino fundamental e educação infantil;
- Respostas concretas e imediatas às necessidades e reivindicações populares;

¹³ Em 30 de junho a SMEC passou a ser denominada SMED – Secretaria Municipal de Educação.

- Racionalização dos custos de construção e manutenção de prédios e equipamentos, através de órgãos e recursos locais;
- Administração e controle direto das ações, resultando em aumento da produtividade;
- Garantia de um padrão de qualidade, como resultado final de adoção de todo esse processo de otimização dos meios. (p.14)

Para SMED essas medidas e prescrições mais amplas encaminharam-se para os pressupostos mais específicos no plano de governo dessa gestão.

O Plano Municipal de Educação para gestão 1997/2000 evidenciou o compromisso com a sedimentação da filosofia de educação da rede municipal trabalhada no período anterior, a cultura da *descentralização*, da participação, do sucesso escolar, da avaliação e da transversalidade.(p.19)

A universalização do atendimento escolar seria buscada através da meta Educação para Todos. Nas prioridades gerais levantadas no Plano Municipal destacaram-se a sedimentação em todas as ações da SMEC desde suas políticas de ação, redimensionamento dos currículos, capacitação de educadores, ampliação do atendimento a educação infantil, até à cooperação mútua estado/município, com vistas à garantia de efetivação das políticas educacionais do município. Nas prioridades específicas estava previsto o estabelecimento de parceria de toda a sociedade pela educação de qualidade para todos e a consolidação dos mecanismos de democratização do sistema municipal de educação e a implantação da autonomia financeira das unidades escolares foram as prioridades destacadas nessa gestão. Dessas prioridades foram elencados os Programas: Qualidade de Ensino, Democratização da Gestão, Universalização do Acesso, Integração e Infra-Estrutura que originaram os subprogramas e os projetos para o quadriênio 1997/2000.

A rede municipal trabalhava com o Ciclo Básico – CBA, 3ª e 4ª série, conteúdo da 5ª a 8ª série e, em 1998, a SMED introduziu o regime de progressão

continuada no ensino fundamental, organizado em dois ciclos – Portaria Nº 01/98. O primeiro, correspondente aos quatro primeiros anos do ensino fundamental e o segundo, os quatro anos finais do ensino fundamental, que seria implantado no final de 1999. A implantação do regime de progressão continuada compreendia:

- Respeitar os diferentes ritmos e estilos de aprendizagem apresentados pelos alunos;
- Implementar currículos diferenciados nas escolas, para atender às diferenças constatadas;
- Tratar como algo natural do próprio sistema as diferenças na aprendizagem que, no regime seriado, são vistas como perturbação;
- Maior flexibilização na organização nos tempos escolares;
- Implementar as propostas curriculares de forma mais compatível com a natureza dos diferentes conteúdos e do processo de aprendizagem, possibilitando às escolas organizar os seus projetos pedagógicos (do Plano Global Integrado) com ênfase na ação formativa da educação;
- Maior grau de liberdade na definição dos métodos e recursos pedagógicos a serem utilizados.

Ressalta-se que o regime de ciclos foi implantando em todas as escolas da rede municipal, não cabendo escolha para permanecer no regime seriado. Outro ponto a destacar é que a implantação desse novo regime não estava prevista no Quadro de Programas e Projetos, no entanto, a SMED buscando uma maior flexibilização, a redução do fracasso escolar e, em atendimento a LDB Nº 9394/96, optou por sua implantação.

Em 1999, a Portaria Interna Nº 13/99 instituiu, nas escolas da rede municipal de Educação de Uberaba experiência pedagógica “Escola Cidadã”, em regime de progressão continuada no ensino fundamental organizado em três ciclos, com duração de nove anos. A organização em três ciclos compreende:

- 1º Ciclo da Infância – para alunos de 6,7, e 8 anos;
- 2º Ciclo da Pré-Adolescência – alunos de 9, 10 e 11 anos;
- 3º Ciclo da Adolescência – para alunos de 12, 13 e 14 anos.

No final da gestão, os números apontavam que em 2000, a matrícula geral da Rede Municipal de Ensino foi de 23.575 alunos, representando um crescimento de 22,35% no período de 1997 a 2000.

Como anunciamos ao final do capítulo anterior, o período dos anos de 1990 foi rico para apreender como as novas diretrizes para educação brasileira, colocada nos limites do ideário neoliberal, se fez presente no contexto da experiência de Uberaba.

Com efeito, os elementos analisados ao longo deste capítulo evidenciam como na trajetória das políticas educacionais do município de Uberaba há uma significativa aproximação entre as diretrizes ali definidas e implementadas e o processo mais amplo da sociedade brasileira e do Estado de Minas Gerais, em especial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemo-nos, neste estudo, a compreender os significados e dimensões que o tema da democratização da educação tem assumido nas políticas educacionais na atualidade, especialmente naquelas implementadas a partir dos anos de 1980. Ao procurar compreender esses significados, na verdade pretendíamos apreender os contornos que esse tema tem assumido na atualidade.

Como demonstramos ao longo do trabalho, este é um tema que tem sido recorrente tanto no debate educacional quanto nas ações implementadas na educação brasileira em diferentes níveis de governo.

Vimos que ao longo dos anos de 1980, as lutas pela democratização da educação e da escola se articulavam com as lutas pela redemocratização da sociedade brasileira. Movimentos como o das *Diretas Já* deixaram suas marcas também nas bandeiras e reivindicações dos trabalhadores em educação. E em Minas Gerais não foi diferente.

Por sua vez, também no processo de elaboração da nova carta constitucional, ao longo dos anos de 1986 a 1988, essa questão se fazia presente a partir dos movimentos desses trabalhadores organizados em associações científicas, sindicais, em fóruns como o Fórum Nacional da Educação na Constituinte e o Fórum

Nacional em Defesa da Escola Pública, além de eventos como as CBEs. Esse movimento se estendeu, também, no processo de elaboração da nova LDB.

Aqui merece destaque um primeiro aspecto que nos ajuda a delimitar as dimensões que a democratização da educação assumia nesse momento. Com efeito, como foi possível demonstrar, essa democratização assentava-se, principalmente, em torno de questões como a universalização do ensino; redefinição do papel da escola e da educação; reestruturação da escola e de sua organização; e extensão da escolaridade com a redefinição do conceito de escola básica.

Ao lado destas questões, um outro aspecto bastante presente nesse momento, era a reivindicação por maior participação da comunidade, interna e externa, na definição dos rumos da educação e da escola. A participação, aqui, era afirmada como elemento fundamental para que a escola pudesse se constituir em espaço para formação da cidadania, dentre de uma perspectiva de formação do homem para uma sociedade mais justa e igualitária.

A partir de uma participação que não ficasse restrita aos limites de uma *participação formal, decretada*, acreditava-se, poderia se caminhar na direção de uma *gestão coletiva do público*, de modo que a educação e a escola viessem a atender aos interesses das classes marginalizadas.

Portanto, a democratização da educação e da escola, assentada numa concepção de participação como a assinalada à pouco, estaria comprometida com o processo de democratização da própria sociedade, como parte de uma luta mais ampla pela transformação desta sociedade.

Demonstramos que importantes ações foram implementadas em Minas Gerais, ainda nos anos de 1980, em nome da construção de uma gestão mais

democrática da educação. Nesse sentido, destaca-se a realização do Congresso Mineiro de Educação e a implantação dos Colegiados Escolares.

Por sua vez, no âmbito do município de Uberaba, o que podemos encontrar foi, basicamente, uma preocupação com a ampliação da rede de atendimento da educação pré-escolar. Na verdade, nas políticas educacionais implementadas neste município nos anos de 1980, fica evidente a ausência de diretrizes mais sistematizadas em torno de temas como a democratização da educação e da escola.

De outra parte, um traço marcante nas políticas educacionais implementadas em Uberaba nos anos de 1990 foi, precisamente, sua aproximação com as diretrizes e políticas que vinham sendo implementadas pelos governos em nível federal e estadual.

Vimos que em Minas Gerais, ainda no governo de Newton Cardoso, mas principalmente a partir dos governos de Hélio Garcia e Eduardo Azeredo, as políticas educacionais foram definidas a partir de uma concepção de estado dentro da lógica neoliberal. Sob essa perspectiva, a ação do estado passa a ser definida pela preocupação com a eficiência e eficácia desta ação. Isso fica evidente em programas e projetos como o Pró-Qualidade e a implantação da Gerência da Qualidade Total em Educação.

Na verdade, essa mesma lógica da eficiência e da eficácia, assentada na perspectiva do mercado, era o que conduzia as políticas sociais e educacionais no âmbito da sociedade brasileira, especialmente a partir do governo Collor, tendo sua continuidade nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Uberaba assimilou de forma relativamente intensa essa perspectiva. Foi possível apreender isso na rapidez com que este município aderiu a programas como o da municipalização do ensino; a elaboração de seu Plano Municipal de Educação, sendo o primeiro município do estado de Minas a fazê-lo; adesão ao Pacto Nacional pela Educação, por meio da celebração de um *pacto* desta natureza em nível municipal.

Ainda no âmbito das políticas educacionais de Uberaba, fica evidente a preocupação com a capacitação dos profissionais da rede como requisito indispensável para melhoria da qualidade de ensino nas escolas, ao mesmo tempo em que se constituía em importante mecanismo para sedimentar, entre os profissionais da rede, o novo ideário que norteava as políticas ali implementadas.

Chama atenção, também, a vinculação bastante estreita entre as diretrizes das políticas educacionais a serem implementadas pela Secretaria da Educação e os interesses do setor privado nessa área. Tanto que, uma das formas admitidas para se ampliar o atendimento, na área da educação, à população local seria através da *compra de vagas*.

Todo esse processo se situa no próprio contexto de resignificação que a questão da participação e da democratização da educação foi assumindo nas políticas educacionais dos anos de 1990 e, mais uma vez, a experiência de Uberaba é emblemática nesse sentido. Vimos que nesse período a Secretaria Municipal de Educação implantou dois importantes mecanismos considerados centrais na democratização da gestão escolar: o Colegiado de Escola e a "*eleição*" de diretores. No entanto, a maneira como se deu o processo de implantação desses mecanismos

e as características que eles assumiram evidenciam que a participação ali viabilizadas não ia muito além da *participação formal, decretada*.

No que se refere ao Colegiado Escolar, o grau de detalhamento das atribuições previstas nos atos normativos que regulamentavam seu funcionamento, acabava por contribuir para que estes órgãos se transformassem, fundamentalmente, em canais de fiscalização e controle e menos em canal de participação da comunidade na definição dos rumos da escola e da educação em Uberaba e nas Gerais. Se isso se confirmou no cotidiano das escolas o presente estudo não nos possibilita concluir, o que inclusive já aponta para novas pesquisas e estudos, mas há fortes indícios de que isso tenha ocorrido.

Por sua vez, a "eleição" de diretores implantada por meio do processo adotado em Uberaba, a dimensão política desse processo, ou seja, enquanto importante canal de participação da comunidade na escolha do dirigente escolar, se viu subordinada ao aspecto da competência técnica dos possíveis candidatos. Os problemas da educação, da escola e de sua organização se viam reduzidos a problemas de *gerenciamento ineficiente e ineficaz*. Assim, nesse contexto, os limites da participação da comunidade na vida da escola passam a ser definidos nos limites da busca de uma educação e de uma escola mais produtiva.

Ressalte-se, por fim, dentro do processo de resignificação de princípios como o da democratização e da participação na educação, a ênfase dada nas metas da Secretaria Municipal de Educação de Uberaba na adoção de *princípios e métodos de ação comuns*, a partir da sistematização em *manual de estrutura e funcionamento/procedimentos e formulários*.

Ora, uma participação assentada em modelos fechados, estruturados, padronizados de organização da educação e da escola, como o pretendido pelos gestores da educação de Uberaba, não só reforçava o caráter formal desta participação, como também coloca a própria *democratização* da educação e da escola nesses termos.

Portanto, como é possível depreender, se nos anos de 1980 os trabalhadores em educação delinearam novos rumos para a educação brasileira a partir de suas lutas pela transformação da escola, numa perspectiva mais democrática e participativa, o desafio, hoje, continua uma vez que essa democracia e essa participação hoje têm sido assimiladas pelos gestores da educação e coloca nos limites de uma participação e democracia, quando não *decretada*, no máximo consentida.

Este estudo espera ter dado uma contribuição na busca de resposta a esse desafio, ao mesmo tempo em que se constitui em ponto de partida para novas buscas, novas lutas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-50.

ARELARO, Lisete Regina. A Municipalização do Ensino: avaliação preliminar. Revista Educação Municipal nº 4, p.67-76, São Paulo: Cortez, mai/89.

ARROYO, Miguel González. Quando a escola se redefine por dentro. In: Presença Pedagógica. Nº6, nov./dez, Belo Horizonte: Dimensão, 1995. p. 39-49.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. Educação e Sociedade, nº 80, Campinas: Papyrus, set./2002.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas Públicas de Educação: atuais marcos de análise. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 90, p.5-14, agos./1994.

BENEVIDES, Maria Victória. A Construção da Democracia no Brasil pós-Ditadura Militar. In: Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro. FÁVERO, Osmar e SEMERANO, Giovanni (orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BIANCHETTI, Roberto G. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1999.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOTH, Ivo José. Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papyrus, 1997.

BRUNO, Lúcia. Reestruturação Capitalista e Estado Nacional. In: Política e Trabalho na escola. OLIVEIRA, Dalila Andrade & Duarte, Marisa R. T. (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio. Democracia Local e Participação Popular. São Paulo: Cortez, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETO, Enso. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CASASSUS, Juan. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, nº 74, ago./1990.

CHAUÍ, Marilena. Raízes Teológicas do Populismo no Brasil: tecnocracia dos dominantes, messianismo do dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O Processo Decisório Municipal como Instrumento da Autonomia: considerações a partir do caso paulistano. <http://www.fundaj.org.br>. Acesso em: 16/05/2002.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Educação, Estado e Desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. Educação e Sociedade, nº 80, Campinas: Papirus, set./2002.

_____. Os Avanços da Legislação Educacional. Presença Pedagógica, nº 6, nov./dez, Belo Horizonte: Dimensão, 1995.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil, Evelina Dagnino (org.), São Paulo, Brasiliense, 1994.

DINIZ & CAMARGO, Aspásia (org.). Continuidade e mudança no Brasil da Nova república. São Paulo: Vértice, 1989.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1995.

DRAIBE, Sonia. BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança em tempos difíceis. Santiago, Chile. Maio, 2002.

DUARTE, Marisa R. T. Limites à educação básica, expansão do atendimento e relação federativa. In: Política e Trabalho na Escola. OLIVEIRA, Dalila Andrade & Duarte, Marisa R. T. (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FANTIM, Maristela. Entre práticas, sujeitos e experiência: pesquisas em Educação Popular nos anos 80-90. <http://www.sielo.br>. Acesso em: 11/09/2002.

FIORI, J.L. Os Moedeiros Falsos. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FLORESTAL, Ketleen, COOPER, Robb. Decentralization of education: legal issues. Washinhgton, D.C. :THE Word BanK, 1997.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Gestão da Educação. In: Gestão Democrática da Educação. OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FREIRE, Paulo. Política e Educação. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. São Paulo: Moraes, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. (1995). Educação e Crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez.

_____. A Produtividade da Escola Improdutiva. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Educação e a Construção Democrática no Brasil. In: Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro. FÁVERO, Osmar e SEMERANO, Giovanni (orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio. Escola e Democracia: um tema revisitado. In: In: Autonomia da Escola: princípios e proposições. GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio. (orgs.) São Paulo: Cortez, 1997.

GADOTTI, Moacir. Educação Municipal e Poder Popular. In: Revista Educação Municipal. Ano 2, nº 4, maio/ 89. São Paulo: Cortez.

_____. Escola Cidadã. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Uma só Escola para Todos: caminho da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1990.

GARCIA, Walter E. Desafios da Educação Brasileira. Cadernos CEDES, Campinas, 1983.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Educação. São Paulo: Cortez, 1992.

GOMEZ, José Maria. Políticas e Democracia em Tempos de Globalização. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, Sociedade e Gestão da Educação: novas prioridades, novas palavras-de-ordem e novos-velhos-problemas. Revista Brasileira de Política e Administração. v.13, nº1, p. 7-18, jan/jun, ANPAE.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HUTMACHER, Walo. A Escola em Todos os seus Estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. In: NÓVOA, Antonio. As organizações escolares em análise. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. p. 43-76.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da Cidadania e Participação. Educação e Sociedade, v.26, nº 2, jul.dez/2000.

_____. Movimentos Sociais e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez, 1989.

JORNAL DE UBERABA. Uberaba, maio, 1994.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org.). Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p.151-178.

LEHER, Roberto. Movimentos Sociais, Democracia e Educação. In: Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional. FÁVERO, Osmar e SEMERANO, Giovanni (orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e Gestão da Escola. Teoria e Prática. Goiânia: Alternativa, 2003.

LIMA, Licínio C. A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Política e Administração da Educação. Jornal a Página da Educação, ano 10, nº 99, Fevereiro 2001, p.10.

LÜCK, Heloisa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus gestores. In: Em Aberto, v. 17, jun./2000, Brasília.

MELLO, Guiomar Namó de. Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. In: Educação e Transição Democrática. MELLO, Guiomar Namó de (e outros). São Paulo: Cortez Autores Associados, 1987.

_____. Social Democracia e Educação: teses para discussão. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. A escola que queremos. Cadernos CEDES, Campinas, 1983. p.11-15

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. As incomparáveis virtudes do mercado. Políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta & HADDAD, Sérgio (orgs.) Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação e Política no Brasil de Hoje. São Paulo: Cortez, 1994.

O'DONELL, Guilherme. Contrapontos, Autoritarismo e Democratização. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. Municipalização do Ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: Política e Trabalho na Escola. OLIVEIRA, Dalila Andrade & Duarte, Marisa R. T. (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 69-97.

_____. Gestão democrática da educação. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Os Conselhos na Gestão Democrática da Educação: participação de trabalhadores no governo? Revista Educação em Foco, nº 4, Belo Horizonte: UFMG/FAE, dez./2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.). Política educacional. Impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

PARO, Vitor Henrique. A gestão de escolas públicas de 1º e 2º graus e a teoria administrativa. Revista Brasileira de Administração da Educação. Porto Alegre, v. 4, n.2 (p.46-62), jul./dez.1986.

_____. Administração Escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. O Princípio da Gestão Escolar Democrática no contexto da LDB. In: Revista Brasileira de Administração da Educação. v.1, nº1, jan/jun, Porto Alegre: ANPAE, 1983.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da; org. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da Educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: Política e trabalho na Escola. OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R. T. (orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 101 – 106.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 18/08/2002.

PINO, Ivany R. As Conferências Brasileiras de Educação. Presença Pedagógica. Nº6, nov./dez, Belo Horizonte: Dimensão, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. In: Revista Lua Nova, nº 28/29, p. 209-225, São Paulo: Marco Zero – CEDEC, 1993.

RODRIGUES, Neidson. As Mudanças na Educação. Presença Pedagógica, nº6, nov./dez, Belo Horizonte: Dimensão, 1995. p- 63-75.

_____. Da Mistificação da Escola à Escola Necessária. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. Por uma Nova Escola: o transitório e o permanente na educação. São Paulo: Cortez, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil (1930/1973). Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

ROMÃO, José Eustáquio. Gestão Democrática do Ensino Público: condição da reforma educacional brasileira. In: Autonomia da Escola: princípios e proposições. GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio. (orgs.) São Paulo: Cortez, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro. In: OLIVIERA, Dalila Andrade (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. Educação e Sociedade. V. 20, nº 69, Campinas, dez. 1999. <http://www.scielo.br> Acesso em 17/09/2002.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina.

SADEK, Maria Tereza. Poder Local: perspectivas da nova ordem institucional. São Paulo: Fundação SEADE, 1991, abril/jun, p.9-15.

SAVIANI, Demerval. Escola e Democracia. São Paulo: Cortez, 1983.

_____. O Trabalho como Princípio Educativo frente às Novas Tecnologias. In: FERRETTI, Celso J. et al (org.). Novas Tecnologias, Trabalho e Educação – um debate multidisciplinar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

_____. Os Ganhos da Década Perdida. Presença Pedagógica, nº6, nov./dez, Belo Horizonte: Dimensão, 1995. p. 50-61.

_____. O ensino básico e o processo de democratização da sociedade brasileira. Conferência proferida na abertura do III ENPA (Encontro Nacional do Programa ALFA), Olinda, agosto de 1983.

SCHMPETER, Josepha. Capitalismo, Socialismo e Democracia. São Paulo: Zahar, 1984.

SILVA, Luiz Heron (org.). Escola Cidadã. Teoria e Prática. Petrópolis: Vozes, 1999.

SILVA, Teresa Roserley N. da. Melhoria da Qualidade do 1º grau: o conteúdo e as condições concretas da escola. In: Educação e Transição Democrática. MELLO, Guiomar Namó (outros). São Paulo: Cortez, 1987.

SILVA, Tomaz Tadeu da. O Projeto Educacional da Nova Direita e a Retórica da Qualidade Total. In: Educação S. A: Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. SILVA, Tomaz Tadeu da e GENTILLI, Pablo (orgs.).

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e Participação na 'Reforma' do Estado. São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES, Renato Viana. A Educação na Constituição de 1988. Vitória, UFES: 1990. (Tese de Doutorado).

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Política Educacional: uma análise a partir da relação Público-Popular. <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 18/02/2002.

SPOSATI, Aldaíza. Globalização: um novo e velho processo. In: Desafios da Globalização. DOWBOR, Ladislau. IANNI, Octavio. RESENDE, Paulo-Edgar A. (orgs.). Petrópolis: Vozes, 1997.

SPOSITO, Marília Pontes. Escola Pública e Movimentos Sociais.

TORRES, Rosa Maria. Que (e como) é Necessário Aprender? Necessidades Básicas de Aprendizagem e Conteúdos Curriculares. Campinas: Papyrus, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche. Planejamento Educacional – entre a tecnocracia e a democracia. RBPAE. V.14, n.2, jul./dez. 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995). Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. Cad. CEDES, v. 21, nº 55, Campinas, nov. 2001.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e Reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: Política e Trabalho na Escola. OLIVEIRA, Dalila Andrade & Duarte, Marisa R. T. (orgs). Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

DOCUMENTOS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. LEI Nº 5692/71, do Ministério da Educação e Cultura.

_____. LEI Nº 9394/96, do Ministério da Educação.

_____. MARE, do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, 1995.

_____. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília: MEC, 1993.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. A Política Educacional de Minas Gerais. (1991-1994). Minas Gerais, março, 1994.

UBERABA. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Projeto Municipal de Educação e Cultura, 1984, p.30.

_____. Secretaria Municipal de Educação e Cultura – 1095 dias, 1986, p.41.

_____. Informativo – Educação e Cultura “Crescimento Saudável”, agos./87.

_____. Relatório: 5 anos de realizações (1983/1988) Uberaba: 1988, p.12.

_____. Decreto Nº 442, de 29 de dezembro de 1989. Estabelece Normas para a Reorganização do Quadro de Pessoal das Unidades Municipais de Ensino.

_____. Portaria Nº 01, de 25 de fevereiro de 1992, Institui o Colegiado como forma de participação da comunidade.

_____. Lei Complementar Nº 022, de 26 de agosto de 1992. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

_____. Decreto Nº 1713, de 22 de dezembro de 1992. Aprova Regimento do Conselho Municipal de Educação de Uberaba.

_____. Plano Municipal de Educação – Quadriênio 93/96, de março de 1993, p.306.

_____. Decreto Nº 750, de 04 de maio de 1994. Institui o Programa "Centro de Formação Permanente de professores" – CEFOR.

_____. Portaria Nº 01, de 12 de maio de 1994. Cuida dos Colegiados das Unidades do Ensino Municipal.

_____. Revista Fazendo Escola. Uberaba – ANO I - Nº 01, 1994.

_____. Decreto Nº 1.126 de 18 de dezembro de 1994. Estabelece critérios para a escolha de candidato ao provimento de cargo de Diretor de Escola Municipal de Uberaba.

UBERABA, Prefeitura Municipal de. Lei Nº 81, de 14 de maio de 1994. Autoriza a instituição de Incentivo à Economia Municipal denominado "Controle de Qualidade Total".

UBERABA. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Informativo Estatístico – Rede Municipal de Ensino. 1995.

_____. Revista Fazendo Escola. Uberaba – ANO 2 Nº 02, 1995.

_____. Educação Municipal: Avaliação – Gestão 1993-1996 – Relatório de Pesquisa. Uberaba, MG: set/96.

_____. Plano Municipal de Educação – Quadriênio 1997/2000, de abril de 1997. p.191.

UBERABA. Secretaria Municipal de Educação. Relatório de Atividades, 1997.

UBERABA. Secretaria Municipal de Educação. Relatório de Atividades, 1997.

_____. Portaria Interna Nº 01, de 11 de fevereiro de 1998. Institui, na Rede Municipal de Ensino de Uberaba, o Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental, organizado em dois ciclos.

_____. Decreto Nº 1843, de 25 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o Regulamento para o provimento de Cargo em Comissão de Diretor Escolar da Escola Municipal de Uberaba.

_____. Relatório de Atividades e Informativo Estatístico – Rede Municipal de Ensino. 1998.

_____. Portaria Interna Nº 13, de 10 de dezembro de 1999. Institui, nas Escolas da Rede Municipal de Ensino de Uberaba experiência pedagógica denominada "Escola Cidadã" em Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental, organizado em ciclos.

_____. Edital da Portaria Nº 011, de 17 de agosto de 1999. Estabelece critérios para a escolha de candidato ao provimento de Cargo de Diretor de Escola Municipal de Uberaba.

_____. Decreto Nº 2719, de 11 de agosto de 2000. Aprova 11 de agosto de 2000. Aprova Regimento do Conselho Municipal de Educação.

_____. Cadernos da Escola Cidadã. Documentário – 2000. Gestão: 1993/2000, set/2000.

_____. Relatório de Atividades e Informativo Estatístico – Rede Municipal de Ensino. 1999/2000.

F000030039-2