

ELISA APARECIDA FERREIRA GUEDES DUARTE

EDUCAÇÃO E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO: O DITO E O FEITO

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
2005**

ELISA APARECIDA FERREIRA GUEDES DUARTE

EDUCAÇÃO E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO: O DITO E O FEITO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Robson Luiz de França.

**UBERLÂNDIA – MG
2005**

ELISA APARECIDA FERREIRA GUEDES DUARTE

EDUCAÇÃO E AUTONOMIA DO MUNICÍPIO: O DITO E O FEITO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão.

Banca examinadora:

Uberlândia, 16 de novembro de 2005

Prof. Dr. Robson Luiz de França (Orientador/UFU)

Prof. Dr. Carlos Lucena (UFU)

Prof.^a Dr.^a Maria Abádia da Silva (UNB)

Dedico este trabalho:

A meus pais, Galileu e Aurora, pedindo
desculpas por não ter oferecido em vida
esta ínfima retribuição;
A Marluce Martins, mestra e guia;
Ao Paulo, força constante, mesmo nas
ausências;
Ao Paulinho, ao Dante e à Talita, por
quem vale a pena aprender, trabalhar, vi-
ver;
Aos alunos da “Escola Polivalente” de Pa-
tos de Minas, com quem aprendi as maio-
res lições da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao Centro Universitário de Patos de Minas, pelo apoio à realização deste Curso.

À Universidade Federal de Uberlândia, especialmente aos professores da Linha de Políticas Públicas e Gestão, Carlos Lucena e Marcelo Soares, que contribuíram, com suas aulas e sugestões, para a sistematização destes parcos saberes construídos ao longo da vida. Ao Professor Carlos Henrique de Carvalho que, mesmo não pertencendo ao grupo, dispôs-se a ler e criticar, desde o projeto de pesquisa à primeira versão deste texto.

Ao Professor Robson Luiz de França que, estimulando a autonomia, me guiou neste caminho quase sempre nebuloso para mim.

Aos meus irmãos Antônio e Vicente Guedes agradeço a paciente e minuciosa leitura, as críticas e sugestões, essenciais à versão final deste trabalho. Às minhas irmãs, Maria Paulina e Marília, sempre presentes com seu incentivo e sua confiança. À Lorena Rogedo, a mais nova filha, pelo apoio na redação do *abstract*.

A José Humberto Soares e às colegas da SEMEC, que compreenderam, suportaram e supriram minhas ausências.

Mas, por interesse de alguns, nega-se plantação na mão sem-terra, fecham-se portas de fábricas ao desempregado e lacra-se a panela ante a boca da criança. O soldado-menino que perde sua perna em guerras, onde julgamos serem os confins do planeta, é irmão dos brasileiros carvoeiro-menino das matas e vendedor-menino dos semáforos: no Brasil, como alhures, compartilhamos os tormentos da globalização da miséria. Mas a igualdade social dos males é a mesma que dita a solidariedade entre os estrangeiros das benesses de sua terra. E somente ela poderá e deverá ditar o caminhar conjunto e cooperativo dos excluídos, dos tutelados, dos dominados... (Guedes Neto).

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o processo de autonomia do município na condução de sua política educacional no âmbito do Estado brasileiro atual a partir dos eixos: descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia. Para a consecução desse fim, parte-se da identificação de algumas concepções de Estado historicamente construídas, conformadoras da concepção atualmente imperante na realidade que engloba o município brasileiro. A seguir discute-se a abrangência das políticas públicas educacionais no âmbito da reforma do Estado brasileiro contemporâneo e a distribuição de incumbências entre os entes federados. Na busca de identificar possível espaço de autonomia na proposição e execução dessas políticas, concretiza-se o estudo tendo como objeto o sistema municipal de ensino de Patos de Minas, Minas Gerais, no período de 1997 a 2003. O primeiro passo foi uma pesquisa bibliográfica destinada a compreender e analisar a construção do Estado Moderno e a sua configuração na contemporaneidade. O segundo procedimento foi a realização de uma pesquisa documental, em duas etapas. Iniciou-se pelo estudo da Constituição Federal Brasileira de 1988, nos artigos referentes à educação. Estudaram-se, a seguir, a Emenda Constitucional 14, a lei que cria o Fundo Nacional de Manutenção e Valorização do Magistério - FUNDEF - e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, LDB, com a finalidade de analisar as categorias propostas de forma a detectar a extensão da autonomia dos poderes locais. Com a mesma finalidade estudaram-se textos diversos, entre leis, projetos, relatórios, correspondências e dados estatísticos elaborados no âmbito do sistema de ensino do referido município. No eixo “descentralização” foi possível verificar que, no tocante às políticas educacionais está regulamentada na LDB, com a marca da flexibilização, que permite ao município ensejar uma proposta político-pedagógica condizente com o perfil local. Quanto à desconcentração viu-se que acontece quando o município decide por não criar seu próprio sistema de ensino, assumindo incumbência de manter escolas de ensino fundamental mas continuando a pertencer ao sistema estadual. Na análise da categoria municipalização concluiu-se que ela em si não indica protagonismo ou figuração, que depende da forma como é assumida pelo município. Em autonomia pôde-se constatar que o termo inclui permissão em lei aliada à capacidade de ser autônomo e que a autonomia do município no setor educacional inicia-se a partir da criação do sistema municipal de ensino. Observou-se que essa autonomia pode ser limitada pela receita do município ou por seu uso indevido, pelas condições materiais de vida das comunidades atendidas e pela própria influência do liberalismo na sociedade. Observou-se que, além da lei, talvez estejam nas políticas públicas, entre elas a de educação, as dificuldades de avanço, o que coloca o município diante de um desafio que exige vontade política, priorização e competência técnica. A União controla a política educacional do país através: da própria LDB, de avaliações sistêmicas, do PNLD, dos PCNs. Mas sabe-se que há municípios construindo sua autonomia, entendida como capacidade de autogestão, como faculdade de se governar por si próprio.

Palavras-chave: Estado e educação. Políticas educacionais. Municipalização da educação.

ABSTRACT

This paper has got the objective of analyzing the autonomy process of the municipal regions concerning its educational policies in Brazil. The research took in account the phenomena of decentralization, deconcentration, municipalization and autonomy. In order to achieve this goal, a historical study about the outdated conceptions of the State and its evolvement in time was done, what clearly depicts, as an outcome, the updated notion of the State of Brazil and its municipal regions nowadays. Then, the range of the educational public policies was discussed in the remodelling scenary of the Contemporary State related to the distribution of functions and roles among the federate beings. In the quest of identifying a possible autonomy for these educational public policies, this study was focused on the district of Patos de Minas, Minas Gerais and its educational system during the period of 1997 to 2003. A bibliographical research about the development process of Brazil was done as a first step. Afterwards, the Brazilian Federal Constitution of 1988 was brought into context, especially in the articles related to education. The Fourteenth Amendment, the law that created a National Fund for Maintenance and Enrichment of the Educational System (FUNDEP – Fundo Nacional de Manutencao e Valorizacao do Magistério) and the law of Aims and Bases for the National Education (Lei 9394/96 – LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educacao Nacional) were deeply studied in order to detect the real extension of the municipal autonomy. Also, other texts, laws, projects, reports, statements and statistic data from the district of Patos de Minas were analyzed. The decentralization related to the educational policies is indeed regulated by the Law of Aims and Bases for the National Education, the so called “LDB”. This regulation is committed to a flexible educational policy, what allows the municipal regions to focus on its own, according to their profile. The deconcentration, though, engages the municipal regions to maintain the common schools only, without the responsibility to create their own teaching and methodology system, what means that the common schools belong to the States. The municipalization itself does not permit us to analyze its credits. It relies on the commitment of each county. Also, the autonomy is ruled and implies the capacity to develop the municipal educational system. However, this autonomy can be limited by the municipal budget, by its illegal or improper use, by the poverty of the assisted population and the economy itself. It came to the conclusion that, beyond all the law about the Educational System, maybe it is the public policies, among them the educational one, that creates a barrier to the evolvement of the districts. This fact demands a great self-government capacity to strengthen the municipal autonomy. The State of Brazil controls the educational policies through the “LDB” Law, systemic assessments, PNLD and PCNs. It is known, although, that there are municipal regions developing its proper autonomy.

Keywords: State and education. Educational policies. Municipalization.

LISTA DE TABELAS

1 - Ocupação no setor econômico em Patos de Minas - 2002	12
2 - Movimento migratório em Patos de Minas - 1960-2000	14
3 - Situação fundiária do município de Patos de Minas.....	15
4 - Número de professores municipais por gênero e nível de escolaridade.....	19
5 - Número de alunos na rede municipal/96.....	21
6 - Receita per capita de 13 municípios mineiros em 2003.....	90
7 - Escolas estaduais municipalizadas em Patos de Minas - 1998	167
8 - Número de alunos da rede municipal - 1996-2003	171
9 - Número de alunos de ensino fundamental de escolas estaduais e particulares - 1999-2003.....	172
10 - Quadro comparativo salarial de professores das redes municipal e estadual	184
11 - Levantamento de professores por nível de ensino e habilitação- 2003	188
12 - Síntese do quadro demonstrativo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212 da C.F., Emenda Constitucional n.º 14/96, Leis n.º 9.394/96 e 9.424/96)	193
13 - Custo/aluno/ano em Patos de Minas, 2003.....	193

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
EPÍGRAFE.....	iv
RESUMO.....	vi
LISTA DE TABELAS	viii
SUMÁRIO	ix
1 - INTRODUÇÃO.....	1
1.1 - Metodologia	3
1.2 - Do objeto de pesquisa	10
1.3 - Deste texto.....	22
2 - A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO.....	25
2.1 - Algumas concepções de Estado	31
2.1.1 - De Maquiavel a Engels	32
2.1.2 - De Hobbes a Smith: liberalismo e consolidação do Estado moderno	42
2.1.3 – Estado de bem-estar: ascensão e crise.....	53.
2.1.4 - (Neo)liberalismo: o retorno do liberalismo	61
2.1.5 - Estado Contemporâneo: questionando concepções	73
2.2 - Estado brasileiro atual: federalismo, desconcentração, descentralização, municipalização e autonomia .	80
2.2.1 - Federalismo e descentralização	81
2.2.2 - Autonomia.....	97
3 - A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA?	105
3.1 - Breve histórico da educação no contexto do Estado	105
3.2 - Municipalização da educação e autonomia em tempos de orientação (neo)liberal	113

3.2.1 - Criação e gestão do sistema municipal de ensino	119
3.2.2 - Valorização docente	134
3.2.3 - Avaliação sistêmica.....	137
3.2.4 - Financiamento	139

4 - SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PATOS DE MINAS, 1997-2003.....142

4.1 - Criação e gestão do sistema municipal de ensino.....	143
4.1.1 - Histórico da criação do sistema.....	143
4.1.2 - Mecanismos de planejamento do sistema.....	149
4.1.3 - Criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação	155
4.1.4 - Documentos legais de sustentação, organização e funcionamento do sistema.....	164
4.1.5 - Abrangência do sistema municipal de educação de Patos de Minas	167
4.1.6 - Gestão pedagógica e relações de trabalho	174
a- Apoio técnico-pedagógico às escolas	174
b- Autonomia da escola	175
c- Diretrizes curriculares	178
d - Educação rural.....	179
4.2 - Programa de valorização docente.....	182
4.3 - Programa de avaliação sistêmica.....	189
4.4 - Financiamento	192
4.5 - O dito e feito	196

CONSIDERAÇÕES FINAIS 202

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 207

1 - INTRODUÇÃO

Em seu artigo 205, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece que a educação “(...) dever do Estado e da família visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Esse artigo não se desvela ao gestor público sem que se reflita a respeito do conceito de Estado nele contido. Cada época envolve diferentes concepções de Estado, conforme cada tendência ideológica, as quais se manifestam, por vezes, de forma contraditória dentro de um dado contexto. Esses conceitos levam a outras considerações sobre o tipo de Estado que tem o Brasil, seu tipo de federalismo, o movimento de municipalização. Nesse contexto interessa saber como o Estado brasileiro com seus entes federados planeja, regulamenta e realiza suas políticas educacionais.

O presente trabalho envolve a reflexão sobre essas questões, estabelecendo como tema a política educacional dos municípios brasileiros, inseridos na lógica do Estado capitalista. Reflete-se acerca da configuração do Estado e das políticas educacionais por ele praticadas, acreditando-se que a orientação econômica que o rege, rege também o modelo de suas políticas, em todas as áreas de atuação. A seguir, estuda-se a reversão do foco das políticas educacionais, da esfera federal para o município - local onde a educação básica se realiza, de fato e de direito - a partir da reforma do Estado iniciada com a Constituição Brasileira de 1988.

Justifica-se tal escolha pela necessidade de se debater a real autonomia que a legislação educacional brasileira atual confere aos municípios, inseridos em um contexto

capitalista globalizado, os quais podem estar se responsabilizando por propostas que atendam às especificidades locais ou assumindo o papel de atores coadjuvantes no cenário global. Discutir o fenômeno será uma forma de compreender as opções e a busca pela assunção de responsabilidades.

Dessa maneira, coloca-se o seguinte **problema**: no contexto de um Estado capitalista, inserido em uma sociedade globalizada, até que ponto é possível ao município apresentar um perfil educacional adaptado às especificidades locais e obter resultados satisfatórios no contexto do processo de globalização? A busca de uma resposta ao problema foi orientada pelos seguintes **objetivos**:

- Geral: analisar o processo de autonomia do município na condução de sua política educacional no âmbito do Estado brasileiro atual, a partir dos eixos: descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia.
- Específicos:
 - a- identificar algumas concepções de Estado historicamente construídas, conformadoras da concepção atualmente imperante na realidade que engloba o município brasileiro;
 - b- discutir a abrangência das políticas públicas educacionais no âmbito da reforma do Estado brasileiro contemporâneo e a distribuição de incumbências entre os entes federados;
 - c- verificar se a educação, reprodutora das relações econômicas e políticas, pode ensejar no município um movimento autônomo de mediação entre as questões locais e o universo globalizado;
 - d- pesquisar e analisar, mediante aplicação das observações dos objetivos anteriores, no âmbito do sistema municipal de ensino de Patos de Minas, Minas

Gerais, as medidas educacionais implantadas entre 1997 e 2003, com a municipalização no nível do ensino fundamental.

1.1 - Metodologia

Os fenômenos sociais não acontecem enformados em uma metodologia descritiva, classificatória ou explicativa. Essa é uma tarefa aventada pelos homens, em seu afã de domínio através do conhecimento: "O homem é que estrutura métodos para conhecer os fenômenos naturais, encaixando-os na racionalidade que acredita existir em sua vida - ou que estabelece para ela" (GUEDES NETO, 2003, 33).

Entretanto, mesmo frente à capacidade humana de reduzir objetos de estudos a segmentos padronizados para observação, os fenômenos naturais, tanto quanto os sociais, por sua complexidade e diversificação, representam para o estudioso um enorme desafio, no sentido de compor métodos adequados a seu estudo. Mesmo porque parece tarefa cientificamente insana estudar, com os mesmos instrumentos e abordagens, as colméias do cerrado, o genoma da mandioca, o comportamento dos maníaco-depressivos e a gestão da educação em um município do oeste mineiro:

... há necessidade de uma abordagem específica para cada tipo de fenômeno a ser pesquisado. E nem se diga que se está afirmando uma quimera: não existe uma metodologia científica específica para a abordagem dos 'bucacos negros', simplesmente porque os homens ainda estão distantes (em todos os sentidos) deles. Quando a humanidade tinha interesse, e estava aprontando os instrumentos para buscar o 'Novo mundo', teve facilidade em livrar-se do universo ptolomaico e curvar-se à visão copernicana, que já quase matara Galileu (GUEDES NETO, 2003, p. 28).

Assim, principiou-se por uma explicitação de conceitos e concepções com os quais se pretendia trabalhar: o Estado e as políticas públicas com ênfase nas questões educacionais. Optou-se então por uma orientação metodológica que possibilitasse o desvelamento desses fenômenos, que deixasse aclarar suas entranhas e essência, suas causas, seus impactos, os mecanismos de interação e de contradição, suas consequências e relevância. Opção esta que passou por redirecionamentos no decorrer da tarefa visto que, dada a natureza da pesquisa em foco, em alguns casos os fatos descobertos a cada procedimento exigiram outros olhares.

Diante do exposto, considera-se que de um lado, há um Estado com uma orientação que lhe foi imposta no desenrolar da História, por um poder econômico. Este, por ser impalpável, não é menos forte. Por outro lado, há uma educação que se realiza como produto desse Estado, através dele, que o reflete, mas que também, nos mesmos moldes, possui em seu bojo o conflito e a contradição.

Reitera-se aqui a questão da adaptabilidade entre certo tipo de método e fenômenos específicos. Devido a isso é que pareceu ser um conjunto metodológico ligado à pesquisa qualitativa o que melhor pudesse se adequar à consecução dos objetivos propostos para o presente trabalho, pois ela: "Fornece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas sociais "(HAGUETE, 1999, p. 63).

Isso se torna possível porque as abordagens qualitativas definem-se por retratarem as percepções dos sujeitos pesquisados acerca do fenômeno em estudo e por fornecerem dados descritivos que permitem conhecer a essência dos fatos em foco. Além disso, há um maior contato do pesquisador com o ambiente pesquisado, o que lhe permite acompanhar processos, na busca por avaliar produtos.

Diante dessas características, talvez seja esse tipo de pesquisa, de forma menos passível a reducionismos e omissões, a dar conta dessa ação social chamada educação. Uma ação que é um complexo fator de variados sujeitos envolvidos em uma tessitura multifacetada. Afinal, embora sejam tão variados - como a gestão, formação, rituais escolares, currículos, financiamentos e outros - os assuntos fazem parte de um mesmo contexto: o sistema municipal de ensino. Mormente quando se pretende, como se pretendeu no presente estudo, chegar às "especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser" (HAGUETE, 1999, p. 63), além de enfatizar suas implicações.

Quando, assim, se vai além das questões intra-escolares para se analisar a relação dialética entre "a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência" (MARX, 1974, p. 135-136) que, de resto, acaba por definir o modelo educacional vigente, mostra-se mais coerente o tipo de pesquisa pelo qual se optou. Isso com fins a atender ao previsto no objetivo geral deste trabalho: analisar o processo de autonomia do município na condução de sua política educacional no âmbito do Estado brasileiro atual: descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia.

Através das variadas estratégias que oferece a pesquisa documental e bibliográfica é permitido mais que ver as implicações do Estado nas políticas locais. Possibilita-se detectar as possibilidades locais nas fissuras do contexto maior, e os sinais de refluxo que partem desses contextos menores em direção inversa:

vivemos uma condição planetária pontuada por intervenções locais, regionais, cujas intensas variações determinam a alternância, mais ainda, a imbricação do local e do global (...) O lugar se recria na articulação do mundial, que se concretiza com as especificidades espaço-temporais das reterritorializações. Do lugar, fluem as diferenças, e ao lugar reflui, simultaneamente, a mundialização. Cada lugar se apropria do espaço segundo as formas e

os ritmos próprios da vida econômica, política, social, cultural (RESENDE, 1999, p. 33).

A pesquisa qualitativa abre-se a um estudo desse movimento de imbricações e de rejeições entre o poder econômico, o Estado em seu nível central e o poder municipal. Adota-se essa abordagem porque ela, conforme Trivinos (1987, p.128)

pensa o meio como uma realidade muito mais ampla e complexa, distinguindo nela uma base, ou infra-estrutura, e uma superestrutura. Ambas as realidades, dialeticamente, relacionam-se e influenciam-se, transformando-se mutuamente na evolução do tempo. Nesta forma, ainda que se privilegie em os aspectos econômicos, numa última instância, em algum momento da evolução dos grupos sociais, a política, a religião, a ciência, etc., outorgam também significados essenciais à vida humana.

Nessa base social encontra-se a educação, que se apresenta em contínuo movimento, em processo, um permanente vir-a-ser que, por isso, necessita de um estudo que expresse sua dinâmica, que estabeleça sua crítica, que analise seus desdobramentos. Assim, o estudo que considere a estrutura, a superestrutura, e também a forma como se relacionam, estará correspondendo, além do objetivo geral, a objetivos específicos colocados para a presente pesquisa, tais como: identificar algumas concepções de Estado historicamente construídas, conformadoras da concepção atualmente imperante na realidade que engloba o município brasileiro; discutir a abrangência das políticas públicas educacionais no âmbito da reforma do Estado brasileiro contemporâneo e a distribuição de incumbências entre os entes federados; verificar se a educação, reprodutora das relações econômicas e políticas, pode ensejar um movimento autônomo de mediação entre as questões locais e o universo globalizado.

Nesse sentido é que foram analisadas políticas educacionais brasileiras para o ensino fundamental, dentro das categorias: descentralização, desconcentração, autonomia e municipalização. Os fatos foram categorizados para possibilitar a análise, na medi-

da em que possibilitaram a posse dos dados. Mas passaram pelo movimento de síntese no sentido justamente de se apreenderem as relações entre eles.

O mesmo movimento do conhecimento permitiu também a elaboração da síntese entre o concreto (o movimento do real, a construção do sistema municipal de ensino e seus condicionantes) e o abstrato (o teórico, a subjetividade, a consciência em-si e para si):

o concreto aparece no pensamento como resultado, embora seja o verdadeiro ponto de partida. O pensamento parte do concreto (real), ainda que só se torne verdadeiramente científico quando retoma o concreto, pensando-o, a partir do abstrato (suas determinações atingidas pelo pensamento originado no concreto) (CARDOSO, s.d., 06).

O método científico que perpassou todo o processo foi executado através da indução, na medida em que se partiu da observação das ações educacionais locais para responder ao problema colocado. Entretanto, partiu-se também de conhecimentos já existentes, de teorias já postas, a fim de, dedutivamente, se verificar a validade das ações locais para a realização do preceito constitucional:

mas o método científico não é nem dedutivo, nem indutivo, se tomados esses momentos como excludentes, apesar de a lógica formal aplicar o raciocínio da exclusão, isto é, se o método é indutivo não é dedutivo e vice-versa, na verdade indução e dedução são dois momentos que expressam o movimento do conhecimento. Mas é a ação recíproca desses dois momentos que caracteriza o movimento do conhecimento (INÁCIO FILHO, 2003, p. 154).

E esse movimento pareceu ser o parâmetro que mais adequadamente nortearia o tratamento com vistas a atingir o objetivo de pesquisar, no âmbito do sistema municipal de ensino de Patos de Minas, Minas Gerais, as medidas educacionais implantadas entre 1997 e 2003, com a municipalização das ações educacionais no nível do ensino

fundamental. E assim, analisar se essa municipalização trouxe autonomia e com que abrangência.

Diante do exposto (o tema, a justificativa, o problema, os objetivos e tipo de pesquisa) pode-se passar à descrição dos procedimentos e técnicas de pesquisa.

O primeiro passo foi uma pesquisa bibliográfica destinada a compreender e analisar a construção do Estado Moderno e a sua configuração na contemporaneidade. Foi feita em livros selecionados nas áreas de teoria geral do Estado, história do pensamento econômico, filosofia, história da filosofia e da sociologia da educação, e consiste na fundamentação teórica que orientará os estudos posteriores. O amplo espectro de áreas do conhecimento abrangidas no estudo dá-se na proporção da complexidade do tema: os clássicos fornecem o material teórico-crítico-reflexivo e as obras das áreas jurídica e econômica expressam uma forma de transformação da visão clássica em saber aplicado nas políticas de Estado: o discurso jurídico e econômico está no corpo das leis e nos textos oficiais; através deles é possível verificar intenções explícitas e implícitas.

Embora, para este trabalho, interesse a forma atual do Estado, justifica-se o pequeno histórico a partir da emergência da modernidade, pelo fato de que, para entender o novo, é preciso buscar análise do velho, na medida em que a história é o *locus* por excelência do conhecimento da humanidade. De acordo com Cardoso (*s.d.*, p. 08): “Talvez eu tenha demasiadamente presente, neste momento, a enormidade do trabalho e do esforço do próprio Marx ao empreender a crítica dos economistas clássicos, antes que pudesse produzir a sua própria teoria.”

Atendeu-se assim ao objetivo específico deste trabalho de identificar algumas concepções de Estado historicamente construídas, que apresentem relevância temática para este trabalho.

O segundo procedimento foi a realização de uma pesquisa documental, em duas etapas.

Iniciou-se pelo estudo da Constituição Federal Brasileira de 1988, nos artigos referentes à educação. Estudaram-se, a seguir, a Emenda Constitucional 14, a lei que cria o Fundo Nacional de Manutenção e Valorização do Magistério - FUNDEF - e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96 – LDB - com a finalidade de analisar as categorias da descentralização, desconcentração e municipalização de políticas educacionais previstas, de forma a detectar a extensão da autonomia dos poderes locais. Analisou-se ainda nesses textos legais a distribuição de incumbências entre os sistemas de ensino dos entes federados. Dessa forma, puderam ser cumpridos objetivos colocados para este trabalho: o b- discutir a abrangência das políticas públicas educacionais no âmbito da reforma do Estado brasileiro contemporâneo e a distribuição de incumbências entre os entes federados; e o c- verificar se a educação, reprodutora das relações econômicas e políticas, pode ensejar um movimento autônomo de mediação entre as questões locais e o universo globalizado.

A segunda etapa compreendeu a análise de textos diversos, entre leis, projetos, relatórios, correspondências e dados estatísticos elaborados no âmbito do sistema de ensino do município de Patos de Minas, Minas Gerais, a fim de analisar e discutir as categorias propostas com base real, na concretização das políticas públicas do referido município. Debateu-se com base na verificação dos fenômenos em sua concretude.

O objeto desta pesquisa foi estudado com vistas a descobrir, entre todo o dito pela legislação nacional, o que realmente foi feito em termos de responsabilização e capacitação do poder local para gerir seu sistema de ensino. Foram colhidos documentos do sistema municipal de ensino de Patos de Minas, no período de 1997 a 2003.

1.2 - Do objeto de pesquisa

O desenvolvimento em Patos de Minas deu-se de forma bastante lenta e diversa de centros que se abriram mais às novas tecnologias e formas de produção. Brito (1999) acredita que o sistema extrativista de exploração da terra e produção pecuária no município, como de resto em grande parte do Brasil, "é antagônico à produção industrial" (BRITO, 1999, p. 31). E que tanto o escravo que virou trabalhador rural quanto o próprio produtor rural, no município, não conheceram riquezas: "Vários são os registros de que a cidade era pobre. Não o era na totalidade. A posse da terra doada, não conquistada pelo trabalho, marcava a diferença" (BRITO, 1999, p. 31).

A liderança política, econômica e educacional do município pertencia a uma elite que buscava o conhecimento em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte¹. Essa elite não transplantou as idéias progressistas vigentes no Brasil da época e encontradas nos centros que freqüentava, para o amadurecimento econômico do município via industrialização ou exploração mais racional da terra: "... coube à elite dirigente, aparentemente voltada para as mudanças, mas realmente ancorada no velho mundo rural extrativista, a implementação do projeto educacional" (BRITO, 1999, p. 32).

Ou, mais adiante:

A mesma liderança, sensível à possibilidade de desenvolvimento nos moldes do industrialismo, não conseguia levá-lo adiante, talvez por perceber na indústria, grandes transformações nas relações sociais estabelecidas pelas possíveis novas relações de trabalho (BRITO, 1999, p. 51).

¹ As distâncias eram percorridas a cavalo, de automóvel e de trem de ferro, este último alcançado mais adiante, pois a estrada-de-ferro não chegou à localidade.

O município nunca foi destino de grandes ondas de migrações, quer de outras regiões do País, quer do exterior. Excepcionalmente, no final da década de 50 e início da de 60 alguns grupos de migrantes com origem no Nordeste chegaram à região, conduzidos por “caminhões pau-de-arara”. Das pessoas integrantes desse processo, grande parte rumou para a agricultura, incorporada como mão-de-obra em fazendas da região.

Patos de Minas é um dos 31 municípios integrantes da macrorregião mineira do Alto Paranaíba. Forma uma de suas microrregiões, que tem 10 municípios: Arapuá, Carmo do Paranaíba, Guimarânia, Lagoa Formosa, Matutina, Patos de Minas, Rio Paranaíba, Santa Rosa da Serra, São Gotardo e Tiros (MINAS GERAIS, 2004). Os outros dois pólos de microrregiões são Araxá e Patrocínio. O Alto Paranaíba está localizado na porção oés-noroeste de Minas Gerais.

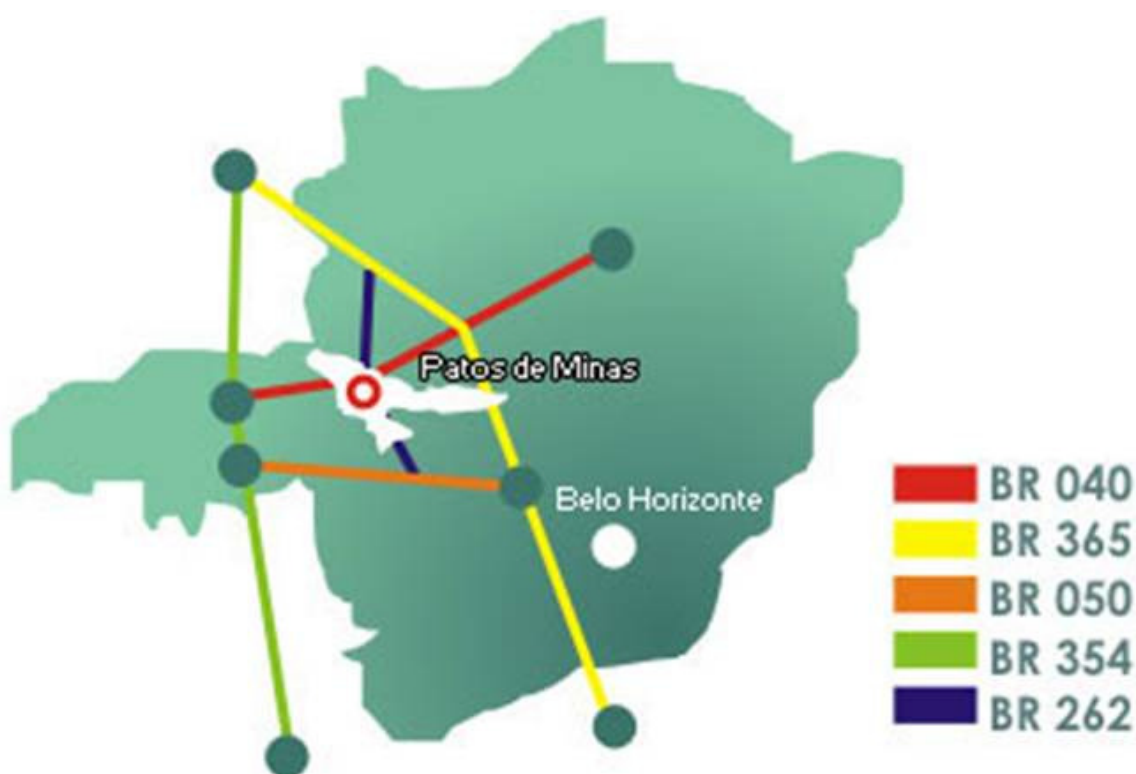


Figura 01 - Localização do Município de Patos de Minas no estado de Minas Gerais

Fonte: Prefeitura Municipal de Patos de Minas - Assessoria de Imprensa – 2003.

Nos aspectos quantitativos de população, extensão territorial e economia é o maior dentre os municípios da macrorregião. Dados revelados pelo Censo 2000 indicavam que o município possuía uma população de 123.881 habitantes, distribuídos em 3.189 km². Desses, 111.333 (89,9%) no meio urbano e 12.548 (10,1%) no meio rural (BRASIL: 2004). O mesmo instituto estimou para o ano de 2003 uma população de 130.330 pessoas. Importante salientar que os habitantes dos distritos são considerados urbanos, embora cultural e economicamente estejam mais próximos do modelo rural de vida.

A taxa de alfabetização em 2000 estava em 93% da população. Havia 6.684 (7%) habitantes sem instrução ou com menos de um ano de escolaridade.

Os índices de ocupação no setor econômico são os seguintes:

Tabela 1 - Ocupação no setor econômico em Patos de Minas - 2002

SETOR	N.º DE PESSOAS	%
Agricultura	12.350	22,0
Indústria	10.230	18,2
Comércio	5.780	10,4
Transporte	2.360	4,2
Outros (serviços)	25.376	45,2
Total	56.096	100,0

Fonte: Prefeitura Municipal, SEPLAN - Dados: 2002

Considerando-se que grande parte das indústrias está voltada para a transformação de produtos agrícolas, que parte dos negócios bancários se destinam ao financiamento de safras ou são oriundos da venda das mesmas, que o comércio envolve insumos agrícolas e que alta percentagem dos serviços são destinados ao atendimento aos agricultores (PATOS DE MINAS: 2001), pode-se afirmar que Patos de Minas é um município com fortes bases agropecuárias.

A primeira escola pública², pertencente à então Província de Minas Gerais, vi-
era em 1853, no nível de instrução primária, para o arraial de Santo Antônio dos Patos
(MELLO, p. 1971, 190). No interregno, as lições eram ministradas apenas aos filhos da
incipiente elite da época: "De 1830 a 1840, estávamos tão atrasados em matéria de esta-
belecimentos escolares rurais, que podiam ser contados dezenas de mestres-escolas³
espalhados pelo município" (FONSECA: 1974, p. 123).

Em 1912, ainda de acordo com o historiador, há quatro escolas municipais em
funcionamento. Ao lado de algumas escolas particulares, há o registro de 10 estaduais
no Jornal "O Município de Patos de Minas", de 1915, (MELLO, 1971, p. 191). O primeiro
grupo escolar, estadual, foi instalado em 1917. Aos poucos, seguindo o movimento na-
cional a partir de 1930, inclusive com a criação do Ministério da Educação, escolas esta-
duais, a maioria no meio urbano, e municipais, no meio rural, foram se disseminando pelo
município. Essas primeiras escolas estavam voltadas para a educação dos filhos da clas-
se média local.

O primeiro curso de magistério veio em 1929, com o Instituto Sul-Americano,
pertencente a Antônio Dias Maciel, que, posteriormente, foi encampado pela Escola
Normal, estadual, com prédio construído em 1933, no Governo de Olegário Dias Maciel.
Coube a Antônio, irmão de Olegário, a direção da mesma. A Escola passou então a a-
tender a dois tipos de finalidades, para duas distintas clientelas: as filhas das famílias da
elite econômica, para instrução e refinamento e as filhas das famílias menos abastadas,
para realmente serem as professoras das escolas primárias em expansão

² Essa breve retrospectiva histórica da educação em Patos de Minas foi redigida apenas com o intuito de contex-
tualizar o assunto deste trabalho. Assim, está direcionada para a escola pública municipal de ensino fundamental.

³ Os mestres-escolas "eram professores itinerantes, normalmente sem formação acadêmica, (...) contratados
temporariamente por fazendeiros para ensinar as primeiras letras aos seus filhos em troca de moradia, alimenta-
ção e uma pequena quantia em dinheiro" (PATOS DE MINAS, 2002, p. 01).

Mais coerentes com a visão conservadora da sociedade eram os cursos técnicos profissionalizantes que restringiam a educação ao aprendizado das técnicas de plantio e dos cuidados com os animais, e o curso normal que se destinasse ao aprimoramento da esposa e mãe. Essa educação não seria instrumento suficiente para a formação de uma classe social (...) mas, sem dúvida, contribuía para manutenção do '*status quo*' (BRITO, 1999, p. 51).

Mas a rede de ensino no município ampliou mesmo sua capacidade de atendimento nas décadas de 1950 e 60, com a criação de inúmeras escolas, principalmente municipais rurais. Tais escolas estavam submetidas apenas à orientação do governo municipal. Somente em 1980, o Conselho Estadual de Educação publicou, no diário oficial do Estado de Minas Gerais, a autorização de funcionamento de 85 escolas do município, validando seus atos (PATOS DE MINAS, 2002).

Entretanto, houve, entre as décadas de 60 e 80 uma intensificação no nível da migração sentido campo/cidade, de forma que foram criadas também dezenas de escolas estaduais urbanas. Data dessa época, 1966, a instalação da 18ª Delegacia Regional de Ensino, posteriormente 28ª Superintendência Regional de Ensino do Estado de Minas Gerais. Veja-se pelo quadro a seguir, os números do êxodo rural:

Tabela 2 - Movimento migratório em Patos de Minas - 1960-2000

Período	Total	Urbana	%	Rural	%
1960	72.839	32.511	44,6	40.328	55,4
1970	76.211	44.877	58,9	31.334	41,1
1980	86.121	63.302	73,5	22.819	26,5
1991	102.946	87.403	84,9	15.543	15,1
1996	112.712	99.414.	88,2	13.298	11,8
2000	123.881	111.333	89,9	12.548	10,1

Fonte: Prefeitura Municipal de Patos de Minas - Assessoria de Imprensa – 2003

Tal fato reflete uma realidade ocorrida, com maiores ou menores semelhanças, em todo o território brasileiro. É uma consequência da política nacional desenvolvi-

mentista (urbana) e da "revolução verde" implantadas no país entre os anos 60 e 90. A primeira multiplicou os habitantes das cidades com a promessa de empregos e a segunda expulsou pequenos proprietários do campo, para implantação da produção agrícola em larga escala.

Mesmo assim as escolas rurais continuaram em grande número: pequenas escolas, com classes multisseriadas, cada uma delas atendendo a poucos alunos, filhos de proprietários e trabalhadores rurais que decidiram por permanecer no campo, muitas vezes por terem uma organização de produção em regime de agricultura familiar. Nessa mesma época, por força de divisão por herança em famílias de muitos filhos e/ou pelo alto valor das terras na região, as grandes propriedades rurais patenses foram desmembradas em vários lotes menores, o que acabou por determinar o perfil rural do município, que predomina até hoje. Essa é uma especificidade do município de Patos de Minas, pois na região que o circunda predominam as grandes propriedades referidas no parágrafo anterior.

Tabela 3 - Situação fundiária do município de Patos de Minas

Extensão	N.º de propriedades.	Percentual
01 ha. a 10,0 ha.	1.806	35,21
10 ha. a 50,0 ha.	2.547	49,66
50,1 ha. a 100,0 ha.	527	10,27
100,1 ha. a 500,0 ha.	183	3,56
500,1 ha a 1.000,0 ha.	50	0,97
1.000,1 ha. a 2.000,0 ha.	15	0,22
Total	5.128	99,89

Fonte: INCRA/EMATER - 2001

A maior parte das propriedades rurais atualmente (85%) possui de um a cinquenta hectares, em que a tendência é a forma de produção familiar e a permanência da família no local e dos filhos nas escolas rurais. As propriedades maiores são patronais e seus proprietários residem na cidade e colocam os filhos nas escolas urbanas.

Cumpra registrar ainda a criação da Fundação Educacional de Patos de Minas - FEPAM - (originalmente Fundação Universitária de Patos de Minas) com seu primeiro estabelecimento de Ensino Superior, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Patos de Minas - FAFIPA - em 1970, a qual foi a única a formar a maioria quase absoluta dos docentes de todo o Alto Paranaíba durante longo espaço de tempo. Hoje⁴, a FEPAM é a mantenedora do Centro Universitário de Patos de Minas - UNIPAM - que possui cinco faculdades, com um total de 14 cursos. A FAFIPA oferece seis cursos de licenciatura: Letras, Matemática, Ciências Biológicas, Química, Pedagogia, e História. Os cursos de pós-graduação lato sensu, iniciados ainda nos anos 80, e realizados anualmente, quase sempre funcionaram com vagas esgotadas, principalmente na área das licenciaturas, oferecendo aos educadores patenses e da região a oportunidade de formação continuada.

Voltando ao ensino fundamental público no município, em 1986 cria-se a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer - SEMEC- órgão de assessoramento ao Prefeito e de execução das atividades do Município relacionadas com a educação, cultura, esporte e lazer.

Nos anos 90, houve uma reformulação na distribuição espacial das escolas. Em 1993 havia 62 escolas municipais distribuídas pelos seis distritos existentes à época. Em 1996, "tendo havido duas nucleações (...) unindo onze escolas, o número delas reduziu-se de 62 para 51" (PATOS DE MINAS, 1996, p. 12-13), sendo que 32 eram de classes multisseriadas e 19 tinham classes seriadas. Dessas, apenas duas localizavam-se na cidade.

Nessa época, o município estabeleceu como prioridades na sua política educacional (PATOS DE MINAS, 1993) expressas no plano municipal de educação:

⁴ O advérbio refere-se ao ano de 2003, fim do período delimitado neste trabalho. Em 2005, ano de defesa, o UNIPAM encontra-se com 19 cursos, incluindo 8 licenciaturas.

- Redução do número de classes multisseriadas, nucleação de escolas rurais;
- Universalização do atendimento escolar;
- Admissão de docentes por concurso público;
- Formação inicial e continuada de professores;
- Repetência zero;
- Combate à evasão escolar;
- Atendimento ao educando e suas famílias, através do trabalho integrado entre a SEMEC e as outras secretarias municipais;
- Educação de jovens e adultos, em parceria com empresas e pelo próprio município.

Na questão da nucleação, a própria secretaria elenca as vantagens e desvantagens da iniciativa:

Vantagens:

- O atendimento aos alunos por série facilitou o trabalho do professor em sala de aula;
- Houve aumento das relações sociais entre os alunos;
- A capacitação dos professores para atuar em uma só série ficou mais simples;
- Houve maior racionalização na prestação dos serviços de apoio.

Desvantagens:

- O afastamento dos alunos das suas comunidade, das suas raízes;
- O deslocamento do aluno por meio do transporte;
- A necessidade de constante manutenção das estradas vicinais e a decorrente elevação dos custos (PATOS DE MINAS, 1996,p. 25).

O mesmo documento aponta ainda outro fato que classifica como vantagem da nucleação: em 1995 grande parte das classes seriadas tiveram repetência zero. Mas aponta também a questão do alto custo do transporte escolar e do distanciamento das crianças em relação a suas famílias, a seus laços culturais. Já outro documento da mesma secretaria e da mesma época cita outros pontos referentes às classes multisseriadas considerados positivos:

O ambiente plural das classes multisseriadas possibilita retomada constante de conteúdos, trabalho cooperativo; participação autônoma do aluno; atendimento individual pelo número reduzido de alunos (PATOS DE MINAS, 1996b).

Diante do exposto, observa-se que a nucleação não foi um processo pacífico e consensual, mas polêmico e dependeu de uma decisão que, certamente, causou insatisfação por parte de uns e apoio por parte de outros, talvez na mesma proporção. Contradições comuns no ambiente educacional e intensificadas onde falta o diálogo, o respeito ao pensar do outro.

Em março de 2003, durante curso de capacitação em associativismo e empreendedorismo realizado em parceria Prefeitura Municipal de Patos de Minas e Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia - UFU - para membros de 53 conselhos de desenvolvimento rural do município, um grupo de participantes, ao discorrer sobre as dificuldades da vida no campo, referiu-se à nucleação, que faz seus filhos viajarem durante até 2 horas por dia e concluíram: "a escola nos tirou nossos filhos". Esse fato, em se tratando da forma de produção campesina predominante no município, que é de agricultura familiar, reflete profundamente na economia do grupo e, conseqüentemente, na do município.

Devido a decisões de gabinete como essas é que se defende tanto na LDB (“gestão democrática”) quanto em estudos educacionais contemporâneos, a importância de que as questões educacionais não se restrinjam ao órgão gestor da educação, pois afetam todos os setores de uma dada sociedade. A educação não é um compartimento estanque da vida social, portanto exige planejamento multiprofissional e multidisciplinar, envolvendo cultura, economia e relacionamento social.

Todavia, o que se pôde observar com esta pesquisa é que o movimento de nucleação, na administração em estudo, foi somente uma parte do que viria depois, foi apenas um pequeno movimento de adequação de escolas que não mais apresentavam condições de permanência por estarem em regiões em franco processo de êxodo rural. Nos anos de 1998 e 99 como se poderá comprovar mais adiante, a nucleação foi feita de forma mais intensa.

Quanto aos docentes, a figura abaixo expressa seu número e formação (PATOS DE MINAS, 1996, p. 12).

Tabela 4 - Número de professores municipais por gênero e nível de escolaridade

Curso	Feminino		Masculino		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Magistério	99	39	01	11	100	38
Cursando 3º grau	43	17	-	-	43	16
Licenciatura curta	07	3	-	-	07	3
Licenciatura plena	104	41	08	89	112	43
Total	253	-	09		262	100

Fonte: Serviço de Documentação - SEMEC - Patos de Minas, 1996.

Vê-se que já em 1996, o município havia eliminado a figura do "professor leigo", aquele sem a habilitação mínima para o exercício do magistério. E que 46% dos docentes, na mesma época, já haviam cursado o Ensino Superior. Mas ainda há 54% deles

sem terceiro grau completo, mesmo diante do fato de que o município já conta com instituição de ensino superior desde 1970, ou seja, há 26 anos. Pode ter havido ao longo desses anos de funcionamento da FAFIPA falta de interesse tanto por parte do poder público quanto dos próprios professores em buscar o aperfeiçoamento da formação e investir na melhoria das práticas pedagógicas, embora uma não seja garantia da outra. Por outro lado, em busca do atendimento ao preceituado no PME 1993-1996, que colocara como uma de suas prioridades a “Formação inicial e continuada de professores”, há 16% dos professores cursando o ensino superior. Mas ainda há 100 deles (38%) sem graduação, um caso de distanciamento entre o dito e o feito, comum em políticas públicas em qualquer nível do Estado, seja por motivo do próprio poder público, seja por falta de resposta da sociedade, seja por ambos os fatos.

Na Secretaria Municipal de Educação, entre 1993 e 96 foram criadas duas equipes técnicas para apoio e formação dos professores: uma para os docentes de classes seriadas e outra para os de classes multisseriadas. Tais equipes foram treinadas por professores contratados, principalmente junto à Universidade Federal de Uberlândia, os quais também assessoraram a SEMEC na criação, implantação e monitoramento da proposta educacional.

As citadas equipes acompanhavam os docentes das 51 escolas, muitas vezes, em serviço. A equipe do Projeto "Ensino Rural/Classes Multisseriadas", além do acompanhamento técnico aos docentes e de sua formação, ainda produziu a "Coleção Rural", uma série de livros impressos em mimeógrafos, destinados à contextualização dos conteúdos trabalhados nas escolas do campo e a sua aplicação "de forma lúdica" (PATOS DE MINAS: 1996), adequada aos alunos de 1ª a 4ª séries. Já nessa época sentia-se a inadequação dos livros didáticos de circulação nacional às especificidades locais.

Isso mostra que o poder público municipal considerava as vantagens das classes multiseriadas referidas anteriormente.

Em 1996 a SEMEC atendia ao seguinte número de alunos na educação escolar:

Tabela 5 - Número de alunos na rede municipal/96

Níveis	Número de alunos
Educação Infantil	2.000
Ensino Fundamental	2.209
2º Grau (Magistério)	50
Jovens e Adultos	142
Projeto Caminhar	181

Fonte: Patos de Minas: 1996b, fl. 03.

Os projetos "Caminhar" e "Jovens e Adultos" têm o mesmo objetivo: a escolarização daqueles que não tiveram acesso à escola na idade adequada ou dela foram excluídos. A diferença entre os dois é que, enquanto o segundo é criado e mantido pelo próprio município, o primeiro faz parte de um programa chamado Pacto de Minas pela Educação, à época estimulado pela Federação das Indústrias de Minas Gerais - FIEMG - e pelo governo do estado, integrante do pacto. Este constava da alfabetização de jovens e adultos pelas empresas onde trabalhavam. Havia uma parceria com a Prefeitura, que oferecia material pedagógico e serviço de orientação aos docentes contratados pelas empresas (PATOS DE MINAS: 1996). Nessa época as tendências (neo)liberalizantes que chegavam ao Brasil foram bem acolhidas em Minas Gerais. O estado mineiro, neste e em muitos outros casos, buscou soluções junto à iniciativa privada para questões públicas.

Pode ser importante observar diante dessa informação e para encerrar este breve histórico da educação no município, que, dado o número de jovens e adultos em

situação de atendimento escolar e diante da percentagem de analfabetismo apresentada no município à época, cerca de 10%, a luta contra o analfabetismo não foi uma prioridade colocada na proposição de políticas públicas educacionais. Nessa mesma época, o Estado de Minas Gerais, em Patos de Minas, cuidava dessa modalidade de educação, somente através do Centro de Estudos Supletivos.

Assim, na última década do século XX, Patos de Minas ainda contava com 54% de professores sem formação superior e dez por cento de sua população era analfabeta: situação comum no país, mas inquietante do ponto de vista da dívida educacional e social.

1.3 - Deste texto

Explicitada a metodologia e descrito o objeto de estudo, passa-se a descrever o terceiro procedimento do trabalho: a redação deste relatório de pesquisa, em três capítulos. Nele optou-se pelas concomitantes apresentação e análise dos dados, para aproveitar a objetividade e a clareza daí decorrentes. Portanto, não há uma parte específica para a discussão dos dados coletados, visto que se realizou a referida discussão no próprio desenrolar de cada capítulo, juntamente com a exposição dos fenômenos investigados.

Capítulo 2: intitulado "A configuração do Estado", traz breve retrospectiva histórica, a partir do Estado antigo até desaguar no Estado moderno e no contemporâneo, focando fases descritas de forma contextualizada. Reflete-se sobre algumas concepções de Estado, umbilicalmente ligadas ao contexto sócio-histórico em que se inseriram. Estu-

da-se o Estado contemporâneo que, por sua complexidade e profunda transformação, foge às tentativas de estabelecimento de qualquer parâmetro clássico. Este capítulo está destinado ainda ao estudo do federalismo e da autonomia no contexto do Estado brasileiro atual. Parte-se de uma observação do Estado latino-americano em fase de consolidação para se inserir nele o Estado brasileiro. Tenta-se historiar e analisar a reforma do Estado nacional após a Constituição de 1988. A partir daí analisa-se o conceito de descentralização e de desconcentração que orientam essa reforma. No item "Federalismo e autonomia do município", partindo-se do conceito de autonomia de Cornelius Castoriadis, busca-se o seu nascedouro na sociedade contemporânea. Reflete-se a seguir sobre as possibilidades e limites da autonomia dos municípios brasileiros, confrontando-se o dito e o feito.

Capítulo 3: "A municipalização da educação: autonomia?" Inicia voltando a atenção para a orientação educacional vigente em cada uma das roupagens do Estado ao longo da história, sempre influenciada por questões sócio-econômicas e determinada pela classe hegemônica. Aborda-se a seguir a municipalização da educação no Brasil pós-1988 como forma de descentralização e autonomização, já se encaminhando para a pesquisa documental. À luz da LDB/96 e de outros dispositivos legais, direciona-se para o conteúdo focalizado deste trabalho, de acordo com seus objetivos específicos: a verificação da extensão da autonomia prevista na Lei para que cada governo local possa implantar um projeto político-pedagógico adequado a suas demandas e necessidades.

Capítulo 4: "Sistema municipal de ensino de Patos de Minas, 1997-2003". Analisam-se as políticas educacionais implantadas no município durante o referido período e as possibilidades de autonomia nessa implantação.

O foco é todo o processo educacional, sem se isolar o produto final como símbolo ou expressão da educação que se pratica. Com base no estudo bibliográfico,

documental e dados colhidos foram consideradas as categorias de análise necessárias à discussão dos fenômenos observados: **descentralização, desconcentração, municipalização e autonomia.**

Todos aqueles que produzem conhecimento devem ter a humildade suficiente para ver seus estudos combatidos ou até rejeitados. É puro resultado do dinamismo histórico. Com este trabalho tem-se apenas a intenção de colaborar com o debate, trazendo para o foco acadêmico as possibilidades locais como reflexão alternativa. É certo que não se pode ter a ousadia de se pensar que o microcosmo municipal será o "salvador da pátria". Todavia, enquanto o capitalismo se exacerba e o poder ultra nacional enfraquece os estados-nações, o município resiste e continua oferecendo sua educação, que está a demandar pelos olhares mais atentos da academia.

2 - A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO

A estrutura do Estado está vinculada às condicionantes sócio-econômicas, políticas e jurídicas das sociedades, embora haja estudiosos dessas áreas que não reconhecem esse conceito tridimensional. Todavia, quando se considera a sua evolução histórica, observa-se que há uma relação dialética com o contexto em que ele se insere; há uma complexidade multirreferencial, criadora de concepções diferentes através dos tempos. Ele não se desvincula das dimensões citadas, não é possível uma noção de Estado abstrata, perene e intocável, que tenha perpassado por todas as eras da história da humanidade ou por todos os espaços onde haja grupos humanos. Tantas concepções geram também entre os pesquisadores marcos diferentes para o início do Estado. Há estudiosos que identificam seu nascimento junto com a própria sociedade. Há outros que afirmam ter ele surgido em épocas diferentes, entre os diversos povos, para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. Há ainda uma outra corrente para a qual o Estado nasceu com o advento da soberania, no século XVII. De todo modo, embora mostrando conformação variada a cada época, ele apresentou-se com um caráter de continuidade em um percurso evolutivo constante e não de interrupção brusca. Nesse aspecto, a instituição política passa, por exemplo, pela cultura do povo helênico, pela influência da Igreja, por alguns governos fortes como as monarquias absolutistas pós-feudais, pelo imperialismo (não mais romano), fenômenos que, conquanto por outras formas, perduram até nossos dias.

Uma breve retrospectiva, a fim de contextualizar historicamente as concepções acerca do Estado a serem coletadas neste texto⁵, torna-se necessária e será feita nos próximos parágrafos.

O Estado Antigo, no Ocidente, era "formado e mantido pela força das armas" (ROBERT & MAGALHÃES, 2000, p. 5-6), marcadamente teocrático, onde o poder do governante se confundia com o poder da divindade e era altamente concentrado. Entretanto os impérios não eram "estados nacionalistas, mas grupamentos humanos heterogêneos", governados de forma unitária, sem "qualquer divisão interior, nem territorial, nem de funções" (DALLARI, 1995, p. 53). O poder do governante - sem diferenciação da religião com a moral, a filosofia e/ou aspectos econômicos da sociedade - ou não tinha limites, por expressar os desígnios da divindade, ou era limitado por esta, através dos sacerdotes.

Fogem a essa concepção os estados grego e romano. Na Grécia há separação entre política e religião e o Estado, objetivado na pólis, a cidade-Estado, tinha suas decisões nas mãos de uma elite política, com a participação dos cidadãos, uma faixa restrita da população, por hereditariedade.

No Estado Romano havia concentração política e econômica de poder, estando este nas mãos das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado (DALLARI, 1995, p. 55). Todavia, apesar dessas características centrais e do fato de ter mantido Roma sempre como a cidade-Estado, o Império Romano, que pretendeu dominar o mundo, experimentou avanços e recuos, várias fases políticas e econômicas e várias formas de governo.

Com relação à Idade Média há certa dificuldade em se caracterizar o Estado, visto que a sociedade oriunda do Império Romano e concentrada na Europa foi profun-

⁵Concepções as quais, por seu turno, servirão de cenário onde serão analisadas as políticas públicas para o ensino fundamental.

damente combatida em sua unidade pelas invasões dos povos bárbaros, além de ser fragmentada pelo regime feudal e dominada pelo cristianismo. Os povos invasores, além de provocar distúrbios e inversões na ordem dos lugares onde se estabeleciam, ainda traziam a influência de suas culturas e estimulavam os povos invadidos a buscar sua autonomia, o que gerou o surgimento de vários pequenos territórios de poder autônomo, fragmentando um todo já fragilizado.

Aliás, o regime feudal teve muito de reação às invasões e aos conflitos internos. No estabelecimento de um escudo de proteção e defesa, o senhor afirmava a posse da terra e sua instância de poder paralelamente à monarquia. Criava em torno de si uma complexa teia de poder político, policial, jurídico e econômico, onde havia uma transação envolvendo defesa, trabalhos na produção agrícola, serviços domésticos, artesanato, etc.. Aqueles que viviam em torno de um feudo deviam reconhecer o poder econômico, jurídico e político do senhor, uma confusão entre o domínio público e o privado que dificulta a definição de um conceito de Estado, entre a nação governada pelo monarca ou a propriedade e seu dono. Dessa forma, pode-se resumir assim a caracterização de Estado Medieval: "forma monárquica de governo; supremacia do direito natural; confusão entre os direitos públicos e privados; descentralização feudal; submissão do Estado ao poder espiritual representado pela Igreja Romana"(ROBERT & MAGALHÃES, 2000, p. 7).

Esse poder da Igreja Romana era objetivado nas ações em busca do estabelecimento de uma ampla "nação cristã", através da interferência do papa nas funções do Estado e até das "guerras santas", com o objetivo de conquistar os povos não cristãos. Entretanto, mesmo a tentativa da Igreja de domínio teocrático do mundo conhecido, através de estratégias de ordem essencialmente temporal, não conseguiu estabelecer a unidade de poder, pulverizada entre várias instâncias e diversos territórios. Não obstante a

duração milenar da Idade Média, o Sacro Império Romano Cristão, enquanto existiu, passou por crises de instabilidade.

Esse contexto de fragmentação política e social, marcado pela cobrança de altas taxas e impostos e por exigências estabelecidas pelos monarcas, provocou movimentos de reação em busca de estabilidade, de ordem e de autoridade.

Os movimentos contra esse *status* social, e dele decorrentes, fizeram surgir o Estado Moderno, que veio como reação ao feudalismo decadente, junto com o declínio da produção agrícola, as dificuldades de acesso aos mercados consumidores e a necessidade de novos mercados, de infra-estrutura, entre outras. Tudo isso, acompanhado por rebeliões e catástrofes como peste, guerra e fome, desaguou em uma grande crise econômica, política, social, cultural e religiosa.

O processo de transformação revelou um movimento que havia se iniciado de forma imperceptível, a princípio, junto aos senhores feudais, manufatureiros e comerciantes, mas que se fortaleceu, dando origem ao surgimento da burguesia, ao desenvolvimento de uma progressiva centralização do poder nas mãos dos reis, em detrimento dos senhores feudais.

Esse fato caracteriza a primeira forma com que se apresentou o Estado moderno, que foi a de "sociedade por camadas"⁶:

... a fase inicial do Estado moderno, caracterizada pela unidade territorial e pela emergência de uma instância de poder tendencialmente hegemônica na figura do príncipe e também pela presença de uma valiosa organização das forças sociais tradicionais, em dois planos, estreitamente afins, o da decisão e o da administração (SHIERA, 99, p. 428).

⁶ Trata-se de denominação criada pela historiografia contemporânea para se referir à fase de transição entre o feudalismo e a sociedade moderna, em que o poder era compartilhado por categorias sociais "baseadas no reconhecimento jurídico dos direitos e liberdades tradicionais e no prestígio da posição social adquirida (...) valiosa organização das forças sociais tradicionais", as quais teriam sido chamadas pelo príncipe para, em forma de assembléias e conselhos, ajudá-lo, principalmente nas carências financeiras para administração do país (SCHIERA: 1999, 429).

O dualismo constitucional, em que o príncipe dividia o poder com as categorias sociais, foi apenas um momento entre o decadente modelo feudal e o novo modelo centralizador e monopolista de poder, já emergindo em seu bojo:

Pouco a pouco, o príncipe acantonou o direito de aprovação de impostos dos grupos sociais (...) e as categorias sociais perderam a sua posição constitucional originária e viram reduzida a sua presença - que até aqui tinha sido global dentro de uma visão de mundo que não conhecia distinção entre o social e o político, entre sociedade e Estado - à esfera social (SHIERA, 1999, p. 429)

Essas categorias sociais (estamentos) continuaram, de forma mais ou menos acentuada de acordo com o país, a exercer certa influência sobre o poder político; entretanto, havia uma outra classe de membros pertencentes ou não aos estamentos, a burguesia em emergência, que logrou apoiar o governante, principalmente contra aquilo que considerava privilégio demasiadamente localizado da "mais importante das categorias: a nobreza" (SHIERA, 1999, p. 429).

Para reforçar a autoridade do rei, a fim de que este investisse na melhoria da infra-estrutura, na segurança, no desenvolvimento do comércio, uniram-se setores da burguesia e também setores da nobreza, fato que fortaleceu o processo de constituição do Estado Moderno, primeiramente na Europa. O Absolutismo apoiou a burguesia em seu início. Mas, atendidas suas necessidades, ela passou a se sentir cerceada pelos monarcas e deslanchou as revoluções de independência, proclamou a liberdade como direito social inquestionável. Estava "despachando" os monarcas e elegendo o mercado/ a sociedade civil como novos soberanos.

Nesse contexto de um mundo em processo de mutação criou-se também o trabalho assalariado em lugar da servidão, houve o fortalecimento de moedas de circula-

ção nacional, o crescimento do comércio através das grandes navegações⁷, a descoberta de novos continentes, com a formação do sistema colonial. Associado a esses e outros fatores, o capitalismo. Cresce a participação do indivíduo em detrimento da classe e ele se torna o interlocutor do poder, ao lado de uma crescente "valorização do domínio privado em que se foi formando a moderna sociedade civil como conjunto organizado dos interesses privados" (SCHIERA, 99, p. 428).

Diante disso, este capítulo busca compreender um pouco da intrincada teia de relações que integra poder político e poder econômico, determinando a forma social e jurídica com que o Estado contemporâneo se apresenta. Justifica-se a preocupação, visto que as políticas públicas, que dependem do Estado, estão diretamente ligadas à noção que tem dele a sociedade, ou melhor, o grupo social hegemônico, e à forma como se dá a convivência entre ambos: Estado e sociedade civil; aquele às vezes sendo visto como parte desta, às vezes como um poder separado. E talvez seja a educação, dentre todas as políticas públicas, a que mais intimamente se liga ao Estado e à estrutura que o enforma na medida em que ela é produto e produtora do ser político.

A seguir examina-se o Estado brasileiro atual, em seu aspecto de federação e na forma como se realizaram as ações de descentralização em direção aos municípios, após a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988. Reflete-se também acerca do conceito de autonomia e do nível de autonomia oferecido aos municípios para o cumprimento das atribuições a eles conferidas pela Carta Magna.

⁷ Movimento expansionista europeu, localizado principalmente nas Américas.

2.1 - Algumas concepções de Estado

Conforme a linha de pensamento que conduz este trabalho, o Estado tem sua concepção e, conseqüentemente, materialização, umbilicalmente ligadas ao contexto sócio-histórico em que se insere. Torna-se ação arriscada e, às vezes, mesmo inconveniente, tentar explicar um determinado processo social à luz de uma matriz epistemológica pensada em época diversa. Isso se dá mesmo em relação aos pensadores clássicos, eles também influenciados pelas especificidades de sua época. Mesmo no caso desses clássicos, cujos pensamentos são considerados universais, é preciso ter cautela no ato de transplantar suas construções teóricas para outras épocas histórico-sociais. O próprio Gramsci, no início do século XX, ao analisar e retomar algumas idéias de Maquiavel, fá-lo com parcimônia e cuidado, justificando que

Maquiavel é inteiramente um homem da sua época; e a sua ciência política representa a filosofia do seu tempo, que tende à organização das monarquias nacionais absolutistas, a forma política que permite e facilita um desenvolvimento das forças produtivas burguesas (GRAMSCI, 1968, p. 15).

É nessa ótica, das devidas restrições em relação ao contexto, que far-se-ão as reflexões a seguir.

2.1.1 - De Maquiavel a Engels

Várias correntes do pensamento tentaram entender a origem do Estado, algumas mais outras menos semelhantes entre si. Para os teóricos racionalistas da Idade Moderna, cujos precursores foram os pensadores da antigüidade clássica, o Estado nasceu do pressuposto de que o homem primitivo, em estado natural, vivia no reino da igualdade e da liberdade, mas, sendo ou não vocacionado para a vida social e política de acordo com a corrente de idéias escolhida, necessitava de um ente que estabelecesse normas e convenções de convivência. Essa convivência estaria não mais no reino da natureza mas no da cultura, seria a sociedade política, ou sociedade civil, organizada pelo Estado, através de um contrato social, um ritual de passagem de um estágio a outro.

O italiano Maquiavel (1469-1527) é o primeiro pensador do Estado Moderno. No início do século XVI, escreveu *O Príncipe*, em que busca, através de conhecimentos adquiridos no estudo da formação do Estado em outros países europeus, propor a um príncipe fictício a forma de como se criar o Estado italiano. Na época, a Itália encontrava-se em grave situação moral e política, além de ter parte de seu território ocupada pelos povos bárbaros.

Ao contrário dos pensadores clássicos, Maquiavel esclarece que sua proposta é baseada em observações empíricas, em fatos reais, e que propõe a conquista e a consolidação de um Estado real, não idealizado. E embora tenha demonstrado certa tendência à simpatia pela república em outra obra⁸, nesta especificamente ele defende uma forma de Estado que mais se aproxima do futuro absolutismo. A justificativa parece estar na situação de fragmentação em que se encontra seu país. Uma outra característica de *O*

⁸ "Comentários sobre os primeiros dez livros de Tito Lívio".

Príncipe e que marca seu perfil de obra da modernidade é a separação do poder do Estado em relação ao poder da Igreja:

... disse-me, pois, o arcebispo de Ruão que os italianos não entendiam de guerra, e eu lhe respondi que os franceses não entendiam do Estado, porque, se entendessem, não teriam deixado crescer tanto o poder da Igreja. E a experiência mostrou que a grandeza da Igreja e da Espanha na Itália foi obra da França, e a ruína desta última foi causada por aquelas. Depreende-se daí uma regra geral que nunca ou raramente falha: se alguém promove a grandeza de outro, cava a sua ruína, porque essa grandeza foi obra da astúcia ou da força daquele, o que faz alertar o que se tornou poderoso (MAQUIAVEL, 1960, p. 32).

Como se pode observar, o Estado de Maquiavel inserido no contexto da Itália de então, deveria, para obter êxito, ser absoluto em seu poder e laico em suas relações.

Muito mais que descrever a forma de Estado que acredita ser a melhor para aquele momento histórico específico, o pensador descreve e analisa formas de conquistar e manter o poder sobre um povo, unificando-o, organizando a nação, apaziguando-a⁹. É a visão de que o ser humano, por si só, é incapaz de relacionar-se em paz com seus semelhantes, se não houver uma força acima dele, direcionando sua vida. Ao mesmo tempo em que cria as bases de uma ciência política autônoma, Maquiavel deixa entrever o pensamento de Hobbes que viria já no século seguinte.

Um expoente do pensamento que, por contrapor natureza e sociedade civil, por conceber o Estado como aquele que faz a síntese entre os direitos naturais do homem e sua vida política, é chamado de jusnaturalista, foi o filósofo inglês Thomas Hobbes, que viveu no século XVII (1588-1679). Por ter vivido em uma Inglaterra dominada pela Guerra Civil, Hobbes mostra uma profunda preocupação com o que acreditava ser a situação em que estava mergulhada: falta de autoridade, grande desordem e fragmenta-

⁹ Nessa defesa, ele ignora a moral e a religião vigentes à época, para expor um pensamento político autônomo que, de resto, já era praticado e o é até hoje, mas de forma velada. Isso provocou o surgimento do termo "maquiavélico" como um pensamento aético, amoral, em que os meios de fazer política justificam os fins.

ção social e política. Enfim, preocupava o pensador a condição precária da ordem social causada pelo que ele entendia como homem em “estado de natureza”.

E esse estado de natureza, no pensamento hobbesiano, seria um retorno a um estado marcado por:

- Igualdade de fato, em que o ser humano, levado pela idéia de que todos são iguais e têm direito a tudo, e por não haver recursos para todos, lançar-se-ia em luta violenta, em impiedosa concorrência pelos poucos bens existentes;
- Estado permanente de desconfiança recíproca, pela constante determinação em realizar seus próprios interesses;
- Domínio das paixões naturais, anti-sociais, da busca apressada de prazeres sensuais, do conflito gerado pela vaidade;
- Desejo de poder;
- Constante estado de "guerra de todos contra todos".

Hobbes, tanto quanto Maquiavel, entende o homem em estado de natureza como uma criatura disposta a tudo para defender o que entende serem seus direitos e permanentemente com medo do outro:

De modo que na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança; e a terceira, a reputação. Os primeiros usam a violência para se tornarem senhores das pessoas (...) e rebanhos dos outros homens; os segundos, para defendê-los, e os terceiros por ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma diferença de opinião, e qualquer outro sinal de desprezo, quer seja diretamente dirigido a suas pessoas, quer indiretamente a seus parentes, seus amigos, sua nação, sua profissão ou seu nome (HOBBS, 2004, p. 108-109).

Esse estado de medo e insegurança seria causado justamente porque, sem obstáculos, todos teriam direito a tudo:

E dado que a condição do homem (...) é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão (...) segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros (HOBBS, 2004, p. 113).

Dessa forma, o antídoto viria na exata disposição dos próprios homens em abrir mão de seus direitos. Seria a essência da paz: "que um homem concorde, quando outros também o façam, (...) em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, (...) com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo" (HOBBS, 2004, p. 114). Essa lei natural, para Hobbes, daria lugar ao contrato: "A transferência mútua de direitos é aquilo a que se chama contrato" (*op. cit.*).

Mas seria necessário criar uma força que estivesse acima de todos os homens, um poderoso Leviatã (o Estado), que garantisse o cumprimento desse contrato entre eles, que os levasse do estágio de natureza a uma situação de convívio social. Os poderes do "monstro" ser-lhe-iam outorgados pelos homens em busca da paz. Com sua teoria da natureza humana, Hobbes parece ter legitimado o individualismo exacerbado, o egoísmo e a competição, abrindo caminho para os liberais que o sucederam.

Ainda na teoria de que o Estado é um contrato entre os homens, para a equilibrada relação entre natureza e sociedade civil, está o pensamento de Rousseau, embora tenha uma visão diferente de homem. Para ele o problema do ser humano não seria sua natureza, mas a vida em sociedade. O Estado existiria para salvaguardar a liberdade e o bem estar naturais de cada indivíduo a partir do momento em que ele entra em contato com os outros homens. Esse contato é que seria problemático, pois a vida social traz a desigualdade, a dominação, os sentimentos violentos, as paixões:

Tudo o que dela vier (a Natureza), será verdade, e se nisso houver algo de falso deve-se ao que introduzi por minha conta, sem o desejar. (...) Quanto mudaste daquilo que eras! E, por assim dizer, é a vida de tua espécie que te vou descrever, segundo as qualidades que recebeste, que teus costumes e

tua educação puderam depravar, mas não puderam destruir (ROUSSEAU, 1971, p. 145).

Para Rousseau, vivendo em harmonia com a natureza, o homem selvagem não conhecia o bem e o mal, noções advindas da civilização. Nesse ponto ele contesta as idéias de Hobbes:

Hobbes pretende que o homem é, por natureza, intrépido e não busca se não atacar e lutar. (...) nada é tão tímido quanto o homem em estado natural, (...) onde todas as coisas marcham de maneira tão uniforme, e em que a face da Terra não está em nada sujeita a essas bruscas e contínuas mudanças causadas pelas paixões e inconstâncias dos povos reunidos (ROUSSEAU, 1971, p. 148).

Tal pensamento distancia-o também de Maquiavel, que não era tão condescendente com a natureza humana.

Ainda segundo Rousseau, em ambiente natural o homem não tem motivos para medos, angústias, agressões ou uma "multidão de paixões que substituem a obra da sociedade e que tornaram as leis necessárias" (ROUSSEAU, 1971, p. 165). O filósofo vai mais além, afirmando que a sociedade civil nasceu quando o primeiro homem cercou um terreno e se declarou seu dono. Assim, o desenvolvimento da sociedade humana e o surgimento da propriedade privada tornaram necessário um pacto social, pois "A sociedade nascente deu lugar ao mais horrível estado de guerras"...(ROUSSEAU, 1971, p. 188). A sociedade mudou o homem e, com isso, criou-se uma situação em que seria necessária uma associação, em que houvesse

a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade; porque, primeiramente, cada qual se entregando por completo e sendo a condição igual para todos, a ninguém interessa torná-la onerosa para os outros (ROUSSEAU, 1971, p. 30).

Esse contrato social une todos os associados em um corpo político, "moral e coletivo", o Estado, a cujas leis estão submetidos e que tem como fim último o bem comum, a expressão da vontade geral, acima de associações menores ou de quaisquer vontades individuais.

Ao lado dessas teorias a respeito de Estado como uma força da sociedade com fins de organizá-la, Hegel (1770-1831) defende a doutrina de que ele vem a ser a nação politicamente organizada. Seria a nação, com uma estrutura estatal, a única a dar conta da fragmentação em que jazia a Alemanha de sua época. O Estado seria visto como uma totalidade, um sistema em que as partes só teriam razão de ser enquanto relacionadas ao todo, um todo racional que, por sua vez, é a única coisa real. Seria o espírito, a razão colocada acima de tudo: "O Estado é a realidade em ato da Idéia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada, clara para si mesma, que se conhece e se pensa, e realiza o que sabe e porque sabe" (HEGEL, 2000, p. 216).

Não seria a soma de vontades individuais, mas a "realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada..." (HEGEL, 2000, p. 217). Nesse caso, o Estado, para Hegel, contém a liberdade como valor supremo, e a vontade se torna coletiva. Assim, somente como membro do Estado é que "o indivíduo tem objetividade, verdade e eticidade" (idem). No contexto histórico alemão, Hegel considerava que o destino dos indivíduos estava em participarem numa vida coletiva, "ato substancial e universal".

Dessa forma, o filósofo alemão, embora reconhecendo em Rousseau o mérito de inserir o pensamento (a vontade) no conceito de Estado, critica-o por considerar essa vontade em sua forma individual, sendo que, para Hegel, ela é o racional em si, a substância do Estado.

Por outro lado, como em Rousseau, esse Estado seria também essencialmente ético. Mas a eticidade que culmina no Estado situa-se, para Hegel, na esfera do Estado superior, "caracterizado pela constituição e pelos poderes constitucionais" (BOBBIO, 2001, p. 42). O Estado inferior seriam os poderes judiciário e administrativo, destinados a atuar junto à sociedade. O primeiro para dirimir conflitos e estabelecer obediência à lei e o segundo seria aquele destinado à realização do bem comum e dos serviços sociais, o "Estado que provê" (BOBBIO, 2001, p. 43).

Assim, o Estado, na visão hegeliana, enquanto categoria superior, como a própria razão, está acima da sociedade civil, que com ele se organizou. Nesse caso, como sujeito da história, é que o Estado seria a única forma de se chegar à plena racionalidade do homem, o fim último do movimento do Espírito, que se confunde com o próprio povo:

Como o espírito só é real no que tem consciência de ser; como o Estado, enquanto espírito de um povo, é uma lei que penetra toda a vida desse povo, os costumes e a consciência dos indivíduos, a Constituição de cada povo depende da natureza e cultura da consciência desse povo. (HEGEL, 2000, p. 251).

Deduz-se daí que o Estado hegeliano mostra sua face coletiva, sua força unificadora, mas força racional; os indivíduos unidos em um Espírito, a razão que, em última instância, é a própria expressão da cultura desse povo.

De Hegel para Engels, parte-se da força da razão/espírito para a materialidade da vida cotidiana do homem comum. Para o filósofo alemão Frederick Engels (1820-1895), o antecedente do Estado é o regime social da época primitiva, descrito por Morgan¹⁰, a gens: um grupo de consangüíneos,

¹⁰ Segundo Engels, sabe-se muito pouco sobre Lewis H. Morgan, apenas que escreveu a obra "Ancient Society", nos Estados Unidos da América, em 1877 e que: "Morgan foi o primeiro que, com conhecimento de causa, tratou

...gens em latim e genos em grego empregam-se especialmente para designar esse grupo que se jacta de constituir uma descendência comum (do pai comum da tribo, no presente caso) e que está unido por certas instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular... (Engels, 1974, p. 92).

A relação política desses grupos era coletivista, comunitária e comunista. Justifica-se desse modo a menção a Engels pelo contraponto ao Estado Moderno.

Tais grupos caracterizariam as tribos de índios norte-americanos, as primeiras comunidades gregas e romanas e também a organização social dos povos bárbaros. Seus traços essenciais seriam o fato de serem as unidades mínimas das tribos, agrupamentos espontâneos, capazes de resolver seus conflitos internos pacificamente e os externos através das guerras, sem contudo se entregarem à escravidão. A única divisão do trabalho seria de gênero, com distribuição de atribuições entre homens e mulheres e, ainda de acordo com Engels, "a grandeza do regime da gens - e também a sua limitação - é que nele não cabiam a dominação e a servidão" (ENGELS, 1974, p. 178): não havia divisão em classes sociais, cada um era dono dos instrumentos de trabalho que utilizava, o regime de economia era comunista, todos trabalhavam em comum, a propriedade era comum. Esse regime teria existido nas fases da história da humanidade que Morgan, estudado por Engels, identifica como "estágios pré-históricos de cultura", ou seja, o estado selvagem (a fase do extrativismo *in natura*), e o estado da barbárie (caracterizado pela intervenção artificial do homem na produção da natureza), que depois foi superado pela civilização, esta última iniciada com "a invenção da escrita alfabética e seu emprego para registros literários". Tais fases são estabelecidas de acordo com a forma de produção dos meios de existência e perduraram, com "os gregos da época heróica, as tribos

de introduzir uma ordem precisa na pré-história da humanidade (...) passou a maior parte de sua vida entre os iroqueses (...) e foi adotado por uma de suas tribos..." (ENGELS, 1974, p. 21-29).

italas de pouco antes da fundação de Roma, os germanos de Tácito, os normandos do tempo dos vikings" (ENGELS, 1974, p. 27).

Já na fase média da barbárie inicia-se a divisão do trabalho, na medida em que tribos já mais adiantadas começam a produzir com excesso em relação ao consumo, tanto na lavoura, quanto na pecuária e seus derivados. Na fase mais adiantada da barbárie já se produzem os excedentes de forma regular, o que gera um acirramento da divisão do trabalho, primeiramente entre a agricultura e o artesanato, entre campo e cidade e, posteriormente provocando o surgimento dos comerciantes. Tal divisão passou a inserir-se no seio das próprias gens, onde surgiram devedores e credores, pobres e ricos, além de uma população nova, estranha a elas. O antagonismo de classes imiscuiu-se no seu interior e foi preciso então criar novas formas e novas instâncias de solução de conflitos. Começa então a derrocada da gens:

... a constituição da gens, fruto de uma sociedade que não conhecia antagonismos interiores, era adequada apenas para semelhante sociedade (...) em que os referidos antagonismos não só não podiam ser conciliados como ainda tinham que ser levados a seus limites extremos. (...) O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado (ENGELS, 1974, p. 190).

Assim, na visão de Engels, o Estado nasceu de questões econômicas, no seio da própria sociedade, imposto por ela, que se desenvolveu e se tornou dividida e conflituosa. Advém da necessidade de se estabelecer ordem e amortecer as contradições. É um "poder nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais..." (ENGELS, 1974, p. 191) Ele se caracterizaria pela divisão territorial e também pela instituição da força pública. Essa força, ainda de acordo com o autor, sendo para conter os conflitos de classes, de modo a manter a ordem como está, é a força a serviço da classe economicamente hegemônica, composta por senhores de escravos, nobres e pelo capital:

A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada (ENGELS, 1974, p.199).

Engels enxerga o ser humano em seu aspecto de natureza como um ser de caráter coletivista, voltado para o grupo, seja na convivência familiar (de uma família expandida) seja na produção de sua sobrevivência. O que vem aproximar a humanidade do egoísmo e do individualismo, afastando o homem de sua natureza grupal e cooperativa, é o excedente causado por um modo de produção emergente, a diferença de classes pela diversidade de posses: fatos geradores de conflitos não mais passíveis de superação pelos conselhos das gens. Engels pensava a origem da sociedade no coletivo, sem opressores e oprimidos, justamente porque vivera na Inglaterra do século XIX, assistindo à crescente espoliação econômica e mental do proletariado.

É interessante notar que o estudo de Engels, realizado um século mais tarde, guarda certa semelhança com a idéia rousseauiana de equilíbrio natural e harmonioso entre os povos antigos e nascimento necessário do Estado, a partir da emergência da propriedade privada e das relações sociais especializadas. Mas para Engels, ao contrário de Rousseau, não há “pacto”, mas “impacto”; dominação e não mediação; divisão do trabalho a partir da propriedade privada.

Atualmente estabelecem-se, ou se retomam outras teorias concernentes à formação da sociedade e do Estado. Não obstante os aspectos necessários a este trabalho sejam generalizados em muitas delas, e portanto permaneçam válidos mesmo para os que consideram superada a visão de Engels, é interessante uma revisão das matrizes teóricas clássicas do assunto. Vê-se nelas a constância da tensão entre a ordem e a luta pelos interesses, o coletivo e o individual, o centralismo e a autonomia local.

Resultante dessas contradições, o Estado, na Europa do século XVIII, assume feições bastante específicas com o advento do liberalismo, movimento político-econômico nascido no seio da burguesia, o qual vinha como reação ao que se consideravam graves defeitos do absolutismo: o poder público como inimigo da liberdade individual. Tendo conquistado o poder, a burguesia implantou o Estado que lhe convinha:

- Separação entre fé e política;
- Defesa da propriedade privada;
- Livre exercício da espontaneidade individual, dos direitos naturais do indivíduo e do individualismo econômico;
- Liberdade de comércio e de produção;
- Obediência às leis "naturais" da economia e do mercado;
- Liberdade de contrato, livre concorrência e livre câmbio;
- Trabalho como fundo de riqueza das nações;
- Enfraquecimento do Estado, através da restrição de suas funções e da separação dos poderes;
- Distinção entre democracia política, econômica e social.

O estudo do liberalismo, de sua gênese, seu ápice, sua decadência e o retorno como (neo)liberalismo vem sugerir que o poder econômico continua, de forma cada vez mais forte, a definir os outros poderes de uma nação.

2.1.2 - De Hobbes a Smith: liberalismo e consolidação do Estado moderno

Definir ou historiar o liberalismo é uma tarefa hercúlea e, ao mesmo tempo, insana, visto que ele parece ter se dado em momentos bastante diferentes em cada nação, bem como se apresentado de formas diversas, dado o contexto econômico, social e político de cada sociedade onde se desenvolveu. Além disso, revela-se um objeto essenci-

almente plástico de natureza complexa, multiforme, multidisciplinar, às vezes claro, outras vezes camuflado, sutil. Abrange os campos político, filosófico, jurídico, econômico, com reflexos na cultura e nas questões sociais.

Conforme Matteucci (1999) o liberalismo manifesta-se na Inglaterra com a Revolução Gloriosa¹¹ (1688-1689), ao passo que em grande parte dos países continentais da Europa ele pode ser identificado no século XVIII. O autor vê o termo de forma tão difusa que propõe para ele, no princípio de seu texto, uma definição provisória, substancialmente genérica:

... é um fenômeno histórico que se manifesta na Idade Moderna e que tem seu baricentro na Europa (ou na área atlântica), embora tenha exercido notável influência nos países que sentiram mais fortemente esta hegemonia cultural... (MATTEUCCI, 1999, p. 687).

Tal definição tanto serve para uma teoria filosófica, econômica quanto para um certo estilo literário. Sua colocação ousa referir-se apenas aos territórios e somente depois de definir o adjetivo "liberal" e o substantivo "liberdade" é que Matteucci (op. cit.) volta a tentar a conceituação do liberalismo.

Porém, o certo é que liberalismo está no centro das grandes transformações da Idade Moderna, dentre elas a separação entre fé e política e também a defesa do indivíduo contra os poderes absolutos do Estado, estes últimos defendidos por Hobbes, conforme já se explanou. A história veio dar razão a outro filósofo inglês, John Locke¹² (1632-1704) visto que as forças liberais inglesas venceram o absolutismo. Mas é justo ressaltar que entre a fase produtiva dos dois ingleses passou perto de meio século, tempo suficiente para a Inglaterra mudar o curso de sua própria história.

¹¹ Revolução Gloriosa: movimento que visava outorgar os poderes políticos ao parlamento, de modo que este superasse o absolutismo monárquico na Inglaterra.

¹² Locke era defensor de outra forma de Estado, com redução do poder através de sua divisão, como ver-se-á neste item do trabalho.

A gênese do liberalismo é colocada, pelos registros históricos, nas idéias de Locke, embora o termo tenha surgido no meio político da sociedade européia através da França pós-revolução (séc. XVIII). Assim, as idéias de liberdade do indivíduo e autonomia social e política já grassavam no continente desde o final do século XVII. Nessa época, Locke e outros pensadores liberais defendiam a liberdade como direito natural do indivíduo, inerente a ele, de forma a estabelecer a igualdade entre os pares. Em Locke, a preocupação era com a liberdade individual, com os direitos naturais do ser humano e sua defesa pelo Estado, com orientação das leis. Nota-se que não há referência nem em Locke nem em grande parte dos pensadores liberais, a algum tipo de direito social do ser humano. Destacando o direito individual como um postulado inquestionável, porquanto natural e condição de igualdade, cristaliza-se a diferença de classes já construída até então, oferecendo-lhe, dessa forma, um substrato moral de legitimidade, como inerente à sociedade

Mas não se pode deixar de observar o caráter movediço do conceito que Locke - com a anuência da burguesia - atribui a direito natural e à liberdade a serem defendidos pelo Estado. É uma forma de não se correr o risco de generalizar idéias que se transformam para se adequarem a cada época, a cada interesse e/ou a cada visão filosófica e/ou econômica. Esclarecido isso, torna-se prudente trabalhar o conceito liberal de liberdade (igual para todos os seres humanos) como a possibilidade de se decidir segundo seus próprios critérios morais, estes sim, valores inerentes a cada um, de acordo com sua consciência.

Dessa forma, dando direito ao indivíduo de usar sua bagagem moral como suporte para suas opções, condição de sua liberdade, o único limite que ele conheceria seriam os direitos dos outros indivíduos.

No caso, já surge uma contradição de solução no mínimo duvidosa: como haver autonomia individual em um contexto repleto de outras autonomias? E mais: qual seria então o limite entre o individual e o social? O que seria o social? Seria o individual o reino do foro íntimo e o restante um interesse social? Sobre isso Stuart Mill (1806-1873), outro pensador liberal inglês define:

... como proceder à acomodação apropriada entre a independência individual e o controle social - é assunto a respeito do qual quase tudo é preciso ainda fazer. Tudo quanto torna a existência valiosa para qualquer um depende da aplicação de restrições sobre as ações de terceiros. (...) O único objetivo a favor do qual se possa exercer legitimamente pressão sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra a vontade dele, consiste danos a terceiros (MILL, 1963, p. 7-12).

É relevante observar que Stuart Mill viveu um século após Locke e ainda se vê envolvido com a questão dos limites do indivíduo e de sua liberdade. E o resume em duas máximas:

- Enquanto suas ações só atingirem a si próprio, o indivíduo não é responsabilizado perante a sociedade;
- O indivíduo é responsabilizado por aquilo que faz a terceiros (op. cit.).

Parece que o liberalismo não conseguiu realmente resolver esta contradição que carrega em seu bojo: o espaço de liberdade, de autonomia de uns pode estar invadindo o de outros. Ou há espaço para todos?

Entretanto, carece colocar que há um espaço da cidadania individual onde se exercem direito e liberdade. Assim, se o indivíduo é quem reivindica por si mesmo, a sociedade liberal seria a somatória dos indivíduos, expurgando o conceito de classe, de grupo ou qualquer outro que denote coletivismo, sem possibilidade de compartilhamento social. A autonomia individual, no liberalismo, supera o todo e a autoridade. Seria a auto-

nomia, dessa forma, um termo de conotação liberal, depois apropriado pelos movimentos operários e sindicais, com outra concepção, coletivizada?¹³

Quem então seria o responsável pela proteção do indivíduo, de seus direitos e do contrato social? Para Locke era o Estado. As idéias do pensador inglês depois foram levadas para o campo político e econômico. Na visão dele (compartilhada com Hobbes, Rousseau e outros contratualistas) a formação do Estado nasceu como um contrato compartilhado pela sociedade civil. A especificidade é que Locke estabeleceu as bases de um governo com poderes limitados e divididos:

... e não é sem razão que (o homem) procura de boa vontade juntar-se em sociedade com outros que estão já unidos ou pretendem unir-se, para mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de 'propriedade'. (...) para que passe a exercê-lo (o poder) um só indivíduo escolhido para isso entre eles (os homens); e, mediante as regras que a comunidade ou os que forem por ela autorizados, concordem em estabelecer. E nisso se contém o direito original dos poderes legislativo e executivo, bem como dos governos e das sociedades (LOCKE, 1973, p. 88).

Assim, embora também contratualista, Locke tem uma visão diferente de Hobbes quanto à má natureza do homem e de Rousseau, quanto à terrível convivência social. Não comunga também com a idéia do absolutismo, pelo contrário, está mais afinado com a Revolução Gloriosa. Essa divisão da sociedade política moderna, em poderes executivo e legislativo e a própria noção de governo compartilhado nasceram já sob a égide da burguesia emergente, iniciando a gestação do liberalismo.

Ainda em relação ao Estado Moderno, verificar-se-á a atitude paradoxal e estratégica da burguesia, a qual em seu nascedouro apoiara o absolutismo com fins de estabelecer a estrutura física e social das nações para seu enriquecimento. Mais tarde inventou o liberalismo que, enquanto concepção econômica que se revela também política,

¹³ A questão será estudada no item 2.2.2..

quer o Estado ausente: "o melhor governo é que menos governa" trata-se de um dito que melhor expressa a visão da burguesia no século XVIII. Na verdade, a adoção pelos burgueses da defesa do liberalismo em território político e econômico vem da exaustão do modelo mercantilista em que o soberano absoluto decretava normas legais para organizar a produção e a troca de mercadorias. O modelo já não possibilitava mais o crescimento do capital.

Paralelamente ao Estado, as premissas da liberdade e da autonomia individuais exigiriam, segundo o pensamento liberal, a liberdade de mercado (em sua vertente econômica) como arena livre de negociação dos homens. Assim, para Stuart Mill (1963, p. 106-107) a qualidade dos produtos e os baixos preços seriam resultantes da "plena liberdade de produtores e vendedores". Essa liberdade, no plano político, seria objetivada na limitação do governo através dos dois outros poderes, como garantia de não interferência no mercado que, de resto, confunde-se com a própria sociedade¹⁴. Mas tendo vivido em uma Europa do século XIX, presenciando a grave situação classe trabalhadora, Mill já começa a antever algumas exceções para o princípio da não-intervenção do Estado. O último dos liberais clássicos, no final de sua obra, já vislumbra um redirecionamento do liberalismo, defendendo políticas sociais por parte do Estado.

Nascido como um dos efeitos do Iluminismo, o liberalismo, originalmente movimento filosófico, invadiu o setor econômico e elegeu o mercado como novo e absoluto monarca. Um fenômeno com leis consideradas tão concretas, claras e precisas quanto as próprias leis da natureza descobertas pelos cientistas da época. Esse domínio das leis naturais no mercado foi a pedra de toque do liberalismo. Mas é importante ressaltar que, tal qual o domínio do mercado, a defesa da propriedade, a liberdade de trabalho e de contrato e a livre expressão do pensamento eram ações que visavam à manutenção da

¹⁴ Nesse ponto há também similitude entre o pensar de Locke e Stuart Mill..

ordem social. sua finalidade era perenizar os privilégios da burguesia: a classe detentora das propriedades.

Nem leis trabalhistas poderia haver, pois essas questões deveriam ser devidamente equacionadas diretamente entre patrões e empregados, sem a interveniência do Estado, muito menos de sindicatos e congêneres. Era o tiro final nas antigas corporações de ofício, em franca perda de espaço.

Pautado também no sistema de livre concorrência e de livre cambismo, o liberalismo postulava que os próprios agentes econômicos cuidariam da manutenção da relação de produção/consumo. Interessante notar que, nesse contexto, o Estado deveria intervir para coibir os monopólios e oligopólios mas abster-se de taxações que inibissem o câmbio. Noção bastante pragmática de Estado, em constante adequação aos movimentos do mercado.

Uma outra contradição do liberalismo é a reivindicação de assunção pelo Estado de medidas protecionistas contra a concorrência estrangeira como na França, por exemplo, em relação à siderurgia e nos Estados Unidos da América – EUA - em relação à produção rural.

O liberalismo, com várias das características expostas, entre outras, teve no escocês Adam Smith (1723-1790) um de seus maiores expoentes. Para ele, ao Estado caberia, além da proteção aos direitos dos indivíduos, certos serviços públicos que não interessassem à iniciativa privada, como a educação, a saúde e a justiça¹⁵. Caberia também a tarefa de defender a propriedade privada.

Ao mercado, com sua "mão invisível", para Smith, caberia todo o resto, pois ele seria o único habilitado e competente para promover o crescimento econômico e ga-

¹⁵ Tal pensamento, conforme será trabalhado neste texto, não é unânime entre os liberais, mormente os mais recentes, que defendem a entrega até da educação das classes populares aos estabelecimentos privados.

rantir o bem estar de todos. Todavia, se para alcançar esse bem estar o indivíduo dependia de ser inserido no mercado e de possuir a propriedade, o escocês e seus pares, antecedentes e sucessores, já estavam excluindo imensa massa de proletários, criada pela própria burguesia detentora do mercado.

Estabelecendo valores econômicos acima de valores outros, a sociedade liberal tornou-se dominada por questões ligadas à acumulação de riquezas, ignorando o humanismo e oprimindo o trabalho:

A principal consequência do primado do não-Estado sobre o Estado é ainda uma vez uma concepção meramente instrumental do Estado, a sua redução ao elemento que o caracteriza, o poder coativo, cujo exercício a serviço dos detentores do poder econômico deveria ser o de garantir o autônomo desenvolvimento da sociedade civil, e o transforma num verdadeiro "braço secular" da classe economicamente dominante (BOBBIO, 2001, p. 123).

O mote para a referida exclusão, segundo o professor canadense Macpherson, já viera de Locke, no século anterior:

A contradição implícita na interpretação da teoria de Locke que dá ênfase à supremacia da maioria, também já está esclarecida. A contradição, é bom lembrar, era entre a afirmação da lei majoritária e a insistência na santidade da propriedade individual. Se os homens sem propriedade tivessem que ter plenos direitos políticos, como se poderia esperar que a santidade das instituições de propriedade existentes fosse mantida contra a lei majoritária? (...) Locke estava supondo que apenas os que tinham propriedades eram integralmente membros da sociedade civil, e, portanto, da maioria (MACPHERSON, 1979, p. 263;264).

Precedendo esse raciocínio de que a sociedade civil se confundia com os proprietários e que os trabalhadores haviam alienado para os patrões, além da força de trabalho, o direito de participação política, é que o Parlamento inglês, nos meados do século XVII, estabelecera o sufrágio "universal" dos proprietários, excluindo o proletariado e os mendigos. Assim, evitava-se a expressão da vontade da maioria da população, devi-

damente "representada" pelos patrões (MACPHERSON, 1979). A questão da participação política define a estabilidade da elite. Mais uma vez vê-se a simbiose entre o político, o social e o econômico no tronco do Estado. A exclusão já manifestada no século XVII, veio se reforçar mais adiante, segundo Santos (1988, p. 14):

É necessário distinguir o liberalismo do século XVIII interessado, na sua vertente iluminista, em conciliar a defesa das liberdades fundamentais dos súditos (a maioria) com a tese de Bodin de que o soberano (a minoria) é irresistível, do liberalismo de século XIX, em que a questão é precisamente a inversa, a saber, como traçar limites à intervenção legítima das maiorias, via Estado, no império privado dos indivíduos (a minoria).

Teoricamente, Locke já houvera resolvido essa questão: a maioria era formada pelos proprietários. Assim, o liberalismo consolidou a sociedade dividida em classes (o patronato, o proletariado e a mendicância) tal qual a "democracia grega", com os cidadãos e os demais (os escravos e os migrantes).

Sendo considerado o "pai da economia política", Smith viveu na Inglaterra do século XVIII, presenciando as disputas entre os senhores de terra e a burguesia urbana, em plena Revolução Industrial. Trazendo o trabalho para a luz dos holofotes de sua teoria econômica, Smith vê nele a riqueza das nações e defende a sua divisão como forma de ampliar o capital:

O trabalho anual de cada nação constitui o fundo que originalmente lhe fornece todos os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente. O mencionado fundo consiste sempre na produção imediata do referido trabalho ou naquilo que com essa produção é comprado de outras nações (SMITH, 1983, p. 35).

O escocês confirmou em sua obra a propriedade dos meios de produção nas mãos dos proprietários, mas contraditoriamente não atentou para ou não quis desvelar o fato de que os meios de produção também são fruto de trabalho. Ainda em sua obra "A

riqueza das nações" encontra-se a primeira proposta de sistematização de um modelo de impostos, a ser votada no âmbito do legislativo e, portanto, apenas pelos próprios contribuintes, com vistas a manter o soberano e as tarefas que lhe coubessem.

Adam Smith influenciou o pensamento econômico da modernidade e até da contemporaneidade, seja através dos pensadores que buscaram complementar seus estudos, seja por aqueles que buscariam desvelar suas contradições e/ou a ideologia burguesa contida em suas teorias. Entre os que compartilhavam de suas idéias estavam David Ricardo, Thomas Maltus e James e John Stuart Mill, que tanto mantiveram sua linha econômica quanto ofereceram o suporte teórico necessário para manter o apogeu liberal até quase o final do século XIX. Eles pautaram seus estudos pelos valores burgueses e isso dificilmente aconteceria de outra forma, visto serem eles oriundos da burguesia.

Certas vantagens à sociedade trouxe, de início, o Estado liberal: progresso econômico acentuado para algumas nações, valorização do indivíduo e da liberdade, poder legal ao invés de poder pessoal, maior conforto material via desenvolvimento industrial. Entretanto, o individualismo se exacerbou. O respeito à liberdade individual buscava justificar os males da omissão do Estado em relação à população carente, criada pelo próprio modelo político-econômico.

Nas duas últimas décadas do século XIX, o modelo já dava sinais de exaustão, captados pelo pensamento socialista emergente. As promessas de crescimento social via livre concorrência não se realizaram, visto que a referida concorrência não se dava entre iguais e que as negociações trabalhistas eram lutas de "forças em desequilíbrio", para usar uma imagem do mecanicismo nascente à época. A sociedade civil, aos poucos, é desvinculada do poder político e passa a ser especialmente organizada sob a ótica das relações econômicas, ditadas pelas leis "naturais e racionais do mercado".

Entre as últimas décadas do XIX e primeiras do XX, o mundo ocidental pôde presenciar as ações de consolidação dos territórios das grandes nações européias, muitas delas através de conflitos de larga proporção, enlaçados com a luta civil pela crescente implantação das democracias liberais, capitaneadas pela burguesia. Tais lutas muitas vezes misturavam motivos nacionalistas com interesses econômicos. Ao lado disso houve também o crescimento da concorrência econômica entre países europeus industrializados, em busca de matéria prima a baixo custo e de novos mercados consumidores onde desovar seu excedente de produção.

Entraram então em uma outra fase expansionista, desta vez rumo aos países da África e da Ásia. A época foi marcada ainda pela chamada Segunda Revolução Industrial, que veio promover a concentração da produção e do capital em grandes empresas, na medida em que, pela feroz concorrência, houve a queda de grande parte de empresas menores: assiste-se ao estabelecimento de um capitalismo monopolista e financeiro. Os monopólios e oligopólios buscaram eliminar, ou, pelo menos reduzir a baixo nível, a concorrência no mercado, representando um golpe no liberalismo clássico.

Em decorrência dessa exacerbação acumulativa do capital, o proletariado está cada vez mais carente, vivendo em péssimas condições, as quais entraram século XX a dentro. Nesse início de século fica patente também a grande exploração que sofriam os operários, pelo estado em que viviam: homens, mulheres e crianças trabalhando em condições desumanas; fragmentação das famílias operárias; falta de moradia digna, habitações coletivas sem privacidade; falta de higiene e de infra-estrutura sanitária; inexistência de assistência à saúde; altas taxas de mortalidade infantil, promiscuidade generalizada. Essa informação contém relação de similitude com a sociedade contemporânea não por mera coincidência, mas pelo retorno retumbante do liberalismo à cena política e econô-

mica. Mesmo assim os novos liberais, similarmente aos prestidigitadores, não assumem para o capitalismo a paternidade da pobreza:

Embora o capitalismo tenha produzido desenvolvimento econômico, é verdade que não conseguiu tirar todos os pobres da miséria e tampouco proteger o meio ambiente. Mas seguramente não inventou a pobreza. Na verdade, foi a partir da Revolução Industrial que o mundo começou a discutir seriamente como reduzi-la (SACHS, 2005, p. 17).

Justamente por tê-la produzido em tão larga escala foi que o capitalismo passou a enxergá-la: tornara-se perigosa.

Tal estado começou a acender nas classes populares uma revolta geral, também estimulada pelas idéias socialistas que grassavam principalmente na Europa. Tais idéias fazem com se organizem em sindicatos fortes e ativos. Tendo produzido o proletariado, a burguesia trouxe também em seu seio a própria reação dos oprimidos contra a classe opressora: más condições de trabalho, baixos salários e divisão do trabalho fizeram com que se organizassem e partissem para a luta por justiça social.

Os movimentos operários vieram contribuir para mudar a face do capitalismo. Estaria morto o liberalismo econômico? Hobsbawm (2000, p. 24) afirma que: "No início da década de 1870, a expansão econômica e o liberalismo pareciam irresistíveis. No fim da mesma década, já não o eram mais".

Diante do exposto, pode-se concluir que se iniciava uma nova era, porém, como em todo o processo histórico, o desenrolar das fases da história da humanidade não é feito de rupturas mas de continuidades, de contradições que, muitas vezes, um fato já traz dentro de si e provoca seu desabrochar. Assim, o liberalismo sofreu uma involução no final do século, mas não se pode afirmar que acabou.

2.1.3 – Estado de bem-estar: ascensão e crise

A superprodução capitalista, sem mercado consumidor à altura, visto que grande parte dos países industrializados estavam na mesma situação de produzir e comercializar, provocou uma era de depressão econômica tanto nos Estados Unidos da América, com a quebra da bolsa de Nova York, 1929, quanto na Europa ocidental. Houve em consequência demissões em massa, pobreza generalizada provocada pelo desemprego. Dessa forma, atentou-se para a necessidade da interferência do Estado no sentido de minorar as carências do lado fraco. Iniciaram-se primeiramente na Inglaterra (1866), os investimentos públicos em educação, saúde e seguridade social, para atender à imensa população de pobres criada pela burguesia no seu afã de acumulação de capital e também como tentativa de brecar o avanço dos movimentos reivindicatórios influenciados pelas idéias do socialismo emergente. Essa nova tendência de intervenção estatal ocorrera antes na Alemanha com Bismarck (1815-1898), na segunda metade do XIX, com um sistema de seguro social do tipo protecionista, isto é, uma ajuda do governo e não o reconhecimento de direitos sociais do indivíduo.

Em resposta ao estado de sua economia, os EUA também adotam, no governo Roosevelt (1933-1939) um conjunto de medidas econômicas, denominado New Deal, inspirado em John Keynes, economista inglês (1883-1946): controle governamental de preços, concessão de empréstimos aos agricultores, realização de obras públicas com o intuito de oferecer emprego, criação do seguro-desemprego e outras ações de concilia-

ção entre as leis do mercado, a iniciativa individual e a intervenção do Estado (MAURO, 1976)¹⁶.

Ao lado disso, a burguesia passara a apoiar alguns movimentos totalitários que tomaram o poder, com fins de sufocar os movimentos insurgentes. Assumiram o poder do Estado, entre outros, o fascismo italiano e o nazismo alemão.

As idéias expansionistas dos países europeus mais desenvolvidos entraram pelo século vinte e provocaram as duas maiores guerras que o mundo conheceu, unidas ao referido totalitarismo. O maior desses conflitos, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), deixou grande parte da Europa em estado de devastação.

Com os Estados Unidos da América não se deu a citada devastação, visto que, embora tenham tido participação decisiva na guerra, não a hospedaram em seu território. O país iniciou nessa época a superação em relação a todos os estados industrializados, em poderio econômico e político.

O imediato pós-guerra converteu-se em uma fase de reconstrução da Europa, com esforços próprios e também com a ajuda financeira dos EUA, através do Plano Marshall, destinado a recompor a vida dos sobreviventes, pessoas, territórios, equipamentos urbanos, etc..

Crescera também na Europa, a partir da Inglaterra, a já mencionada política de assistência à população, oferecendo-lhe benefícios sociais de diverso espectro. Esse movimento, que se disseminou pelos países industrializados, inclusive os EUA, foi denominado Welfare State, ou Estado de bem-estar.

Era um modelo calcado no aumento da cota do Produto Interno Bruto das nações, destinado às despesas com suas políticas de proteção. Por causa disso obrigou-se

¹⁶ Medidas semelhantes o país já havia tomado após a Guerra de Secessão (1861-1865), período em que se tornara a maior nação capitalista do mundo.

o Estado a promover o crescimento de sua estrutura administrativa para fazer face às novas funções. O Estado, principalmente através de pressão fiscal e de planificação econômica, procurou harmonizar o capital com o trabalho. Veio como busca de superação dos males sociais provocados pela guerra, mas também como uma defesa contra o socialismo crescente e a favor do apaziguamento do ânimo do proletariado. Era a resposta do Estado, chamado pela própria burguesia para recompor o tecido social. Inicia-se então uma nova fase, um novo, forte e interventor Estado já contemporâneo. Talvez um novo Leviatã, cada vez mais poderoso, no dizer de Hobsbawm (1998).

Nova fase do mundo capitalista, um novo movimento da burguesia. O paradigma de Estado-providência implantou-se nos países desenvolvidos, pela ótica da teoria econômica de Keynes e do regime fordista¹⁷ de acumulação de capital (*op. cit.*). O objetivo expresso era de assistência e de adoção e distribuição de políticas sociais. A intenção não explicitada era de desenvolver a economia, garantindo sua manutenção, estabilidade e crescimento.

Foi marcante o alastramento, entre os países do mundo industrializado, do modelo fordista de indústria e sociedade, em que se produzia em série e alta escala, de forma a atender às demandas do consumo, continuamente estimuladas pelos salários atraentes e pelas políticas sociais de proteção: quanto menos a população se via obrigada a despendar com suas necessidades básicas, supridas pelo Estado, mais lhe sobrava salário para o consumo. Hobsbawm (1998, p. 253) considera essa fase, as duas décadas iniciadas em 1950, como "os anos dourados" do capitalismo.

¹⁷ "O fordismo é compreendido como a grande expressão de um modelo de sociedade baseado na produção e no consumo de mercadorias em larga escala (...) se constituiu no modelo produtivo que foi uma das expressões da modernidade". Apostila de aula do Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, elaborada pelo professor Carlos Lucena em 2003.

Pôde-se presenciar também no período o crescimento da economia mundial a taxas nunca antes imaginadas. Capitaneadas pelos EUA, a partir da construção e popularização do automóvel, as nações promoveram o desenvolvimento da economia e da tecnologia em uma revolução tecnológica sem similares. O efeito cascata foi sentido logo a seguir: aumento do turismo, criação de um amplo mercado de massas, consumo cada vez maior, consolidação da tecnologia de informação.

Hobsbawm (1995, p. 260) cita três fatos que considera impressionantes no período:

- 1- a transformação da vida cotidiana, massiva no mundo rico, em menor peso nos países pobres;
- 2- aumento dos recursos destinados ao investimento no setor de pesquisa e desenvolvimento, com aumento do número de cientistas em função da complexidade exigida pela indústria;
- 3- as novas tecnologias passaram a prescindir de pessoas na sua produção e a necessitar mais delas no consumo. Tal fato, segundo o autor, foi sentido apenas muito mais tarde, não tendo inquietado as pessoas a princípio, porque o crescimento do consumo ainda gerava empregos suficientes.

Outra grande característica desse avanço da economia mundial capitalista é que ele foi acompanhado de um avanço na globalização dos negócios e das comunicações, uma transnacionalização da economia, na medida em que a grande indústria descobriu a facilidade de se locomover pelo mundo conhecido à busca de baixos custos de produção e de novos mercados consumidores. Tal fato se deu porque "os grandes ganhos de produtividade que o fordismo conheceu em sua fase ascendente foram obtidos, em parte, graças à ampliação desses métodos a mais setores" (BIHR, 1998, p. 70).

O fordismo criou e difundiu o modelo, de modo que o grande capital pôde formar uma engrenagem em que todos pareciam ganhar. Dessa forma, o capitalismo promoveu sua reestruturação, com um assustador avanço de acumulação: "Essencialmente,

foi uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social..." (Hobsbawm, 1998, p. 265), garantidos pelo Estado que dava sustentação e coerência ao sistema. Essa sustentação se estendia ao plano internacional, com o intervencionismo político chegando ao ponto de estabelecer ou aproveitar as ditaduras nos países subdesenvolvidos e não desenvolvidos. A dominação política e econômica manipulava, sob a dominação dos países ricos, os estados pobres, no Bloco Ocidental, americano, contraposto ao Bloco Soviético, na Guerra Fria. Os governos sustentavam a industrialização, supervisionando, orientando e planejando a produção. Chegaram até a administrar algumas indústrias.

Uma outra atribuição assumida pelo Estado foi a de árbitro que mediava os acordos entre os sindicatos de operários e o capital, certamente que segundo as demandas deste último.

Enfim, como demonstra a própria denominação forjada por Hobsbawm, as duas décadas ressaltam-se na história do capitalismo contemporâneo pela riqueza, opulência, pelo alto luxo, pelo consumismo reinante. Também pelo crescimento econômico dos países de economia central. Pela "financeirização" da economia - possibilitada pelo acúmulo de capital - ao lado da extensão dos tentáculos das grandes empresas em direção a outros países, ricos e pobres. Tais empresas passaram a não depender apenas dos mercados ou da mão-de-obra locais.

Com relação ao proletariado, a empresa de orientação fordista e mesmo o Estado de bem-estar garantiam-lhe salário suficiente para a sobrevivência básica e ainda para outras extensões do consumo não imprescindíveis, mas tornadas necessárias pelo próprio estímulo do capital e do contexto. O consumismo compensava de certa forma o desgaste físico e mental causados pelas longas horas de trabalho mecânico nas fábricas, cada vez mais pesado, com ritmo crescentemente intenso.

O equilíbrio entre salários, consumo e lucros tinha que ser preservado para manter o sistema em funcionamento. Além disso os EUA viram-se compelidos a manter o dólar estável, pois o país e sua moeda eram âncoras da economia mundial. Mas essa situação, nos anos 60,

... dava sinais de desgaste. A hegemonia dos EUA declinou e, enquanto caía, o sistema monetário com base no dólar ouro desabou. Houve alguns sinais de diminuição na produtividade da mão-de-obra (...) Após vinte anos, tornara-se adulta uma geração, para a qual a experiência do entreguerras (...) era história, e não parte de sua experiência. (...) tudo se assentava na descoberta (...) de que os regulares e bem-vindos aumentos (...) eram na verdade muito menos do que se podia arrancar do mercado (HOBSEBAWM, 2003, p. 279-280).

Segundo o historiador, a mudança de ânimo dos trabalhadores foi uma forte aliada da crise, visto que a produtividade dependia de seu bem estar e os lucros dependiam de que aceitassem os salários estabelecidos entre capital e sindicatos.

Alain Bihr (1998, p. 69-70) atribui essa quebra do equilíbrio a fatores que se manifestaram no final dos 60 e início dos 70:

- 1- diminuição dos ganhos de produtividade: limitada por questões técnicas, por saturação e pelo início da revolta dos trabalhadores, o ritmo de produção deixou de ser o mesmo. O grupo proletário, não mais sentindo os salários e benefícios como boa e suficiente recompensa, resgataram seu poder de luta e de reivindicação. O motivo era o trabalho desgastante, em série, a alienação aliada à exploração, as péssimas condições das empresas, somadas à exorbitância da lucratividade que possibilitavam aos patrões. Enfim, passado o entusiasmo da opulência na era pós-depressão e pós-guerra, olvidado o sofrimento, a classe aumentou seu nível de expectativas. A insatisfação gerou atos diversos de protestos, dentre eles o absenteísmo e a danificação proposital de equipamentos, ações que prejudicavam o ritmo de produção.

- 2- Elevação da composição orgânica do capital: o desgaste dos meios de produção e da força de trabalho, com a redução da taxa de lucro prejudicaram o ponto de equilíbrio e oneraram o processo de produção.
- 3- Saturação da norma social de consumo: o equilíbrio entre o modelo de oferta e as exigências do consumo em termos de qualidade e quantidade foi quebrado. Além disso, a manutenção dos benefícios sociais passou a custar mais às empresas, via Estado fiscal.
- 4- Desenvolvimento do trabalho improdutivo: a demanda por trabalho improdutivo cresceu, disputando espaço no mercado com o trabalho produtivo. Os chamados serviços passaram a consumir custos e parte do potencial de compra do consumidor, porém não contribuindo para a valorização do capital.

Tudo isso conjugado, aos poucos foi gerando, em torno dos anos 70, a aceleração da inflação, o endividamento das empresas e um paulatino aumento do desemprego, comprometendo assim os pilares e as promessas de uma era meteórica. O desemprego, a crise fiscal do Estado, conseqüente da crise financeira das empresas, vêm não derrubar as marcas de um modelo, mas sinalizar para uma necessidade de readequação.

A crise sofrida pelas instituições do Welfare State é resultante da internacionalização dos mercados e a transnacionalização da produção. A regulação social estabelecida pelo Estado do bem-estar foi ineficaz para balizar a rentabilidade do capital nas relações produtividade/salário e salários diretos/salários indiretos (SOARES, 2001, p. 295).

A esse estado já difícil veio somar-se a “crise do petróleo”, em 1973: seu preço foi usado pelos árabes como arma na guerra contra Israel e seus aliados (mormente os EUA) finalizando a desestabilização da ordem econômica das décadas anteriores. Mas, como sempre acontece nas partilhas entre forças desiguais, os grandes conglomerados dos países ricos receberam as aplicações dos “petrodólares”, e os países de economia

instável ou em desenvolvimento ficaram com a conta dos aumentos dos preços, crescimento dos juros e, conseqüentemente, de suas dívidas (que se tornaram impagáveis) e da fuga de investimentos.

Nesse momento, as reivindicações do movimento operário perdem sua força, pelo próprio desinteresse do capitalista, pela constante ameaça do desemprego e pelo número de desempregados já à margem do sistema de proteção sindical. Se Keynes já não mais oferece soluções viáveis, outros certamente passam a ter sua voz ouvida.

2.1.4 - (Neo)liberalismo: o retorno do liberalismo

Os economistas que não viam com bons olhos o Estado de bem-estar, durante o império do fordismo não foram considerados. Entretanto passam agora a ter a oportunidade de entrar na cena da economia enfraquecida. O americano Milton Friedman e seu professor, o economista britânico de origem austríaca, Friederich Hayek passaram a ter suas obras revitalizadas após Keynes perder prestígio como guru econômico da hora. Eles chegaram a receber o prêmio Nobel de Economia justamente no período em que o capital busca uma saída para a crise; o primeiro foi agraciado em 1976 e o segundo em 1974. São novos pensadores liberais que acreditam, nesse novo contexto, ser o liberalismo a melhor solução para o Estado, capital, trabalho e toda a sociedade civil. Para alguns estudiosos, mormente os contrários a suas idéias, passam a ter a alcunha de “(neo)liberais”.

Reacendendo a chama da liberdade, dos direitos individuais, da autonomia de mercado e do absenteísmo do Estado, vêm pregar em campo fértil, meio à depressão

nos países periféricos e à debilidade de crescimento econômico nos países de economia avançada e nos recém-industrializados (HOBSEBAWM, 1998). O fosso entre os ricos e pobres aumentara estupidamente, enquanto os Estados perderam parte de sua força, devido à internacionalização da economia. O sufrágio universal, tão duramente conquistado nos séculos anteriores, já não vale mais muito poder, devido ao enfraquecimento dos estados-nações, por forças econômicas transnacionais que, submetendo os poderes locais, controlam o mundo através de práticas que prescindem de leis, que fragmentam o trabalho, que levam à exacerbação da acumulação de renda em mãos de poucos grupos de poder¹⁸.

Não há também, nesse contexto, a compatibilização das correntes keynesiana e liberal, incompatíveis por natureza. Para os keynesianos, o Estado deveria continuar planejando e organizando a economia para sair da crise. O crescente desemprego e o esfacelamento do tecido social pós "Anos de Ouro" apontariam para o capitalismo avançado o caminho de apoiar e financiar a permanência do Estado nas questões sociais, até onde isso é possível em países à busca de liberar o mercado. Porém, para os liberais, a "mão invisível" tinha a solução e foi realmente espalmada no ocidente outra vez.

Mas isso são as teorias puras, propostas a priori, porque pode-se notar que ainda existe uma rede de proteção ao indivíduo nos países de economia central, mesmo depois que Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA deram o choque liberal em suas respectivas sociedades: "De qualquer maneira a maioria dos governos (neo)liberais era obrigada a administrar e orientar suas economias, enquanto afirmavam que apenas estimulavam as forças do mercado" (HOBSEBAWM, 1998, p. 401).

¹⁸ A burguesia somente permitiu que o sufrágio universal abrangesse a totalidade da população, quando já não dependia mais dos governos locais para sua sobrevivência.

Dessa forma, mesmo aqueles que pregam a redução do Estado, os teóricos das grandes corporações e os empresários, continuam querendo parte da intervenção keynesiana: "benefícios financeiro-tributários, consumo público, infra-estrutura, barreiras alfandegárias aos concorrentes, assunção dos custos previdenciário e assistencial do trabalho, financiamentos" (GUEDES NETO, 2003, p. 161).

Nota-se que não há teorias puras no complexo campo da realidade, há uma cuidadosa acomodação de acordo com os interesses hegemônicos de momento.

Em primeiro lugar, a própria magnitude do Estado de bem-estar dificulta a desmontagem das suas instituições fundamentais. Nos países de capitalismo avançado, por exemplo, entre 40 e 65% da população adulta tem no Estado de bem-estar a sua principal fonte de renda. (...) não se pode simplesmente despachar uma instituição dessa importância (THERBORN, 1998, p. 141).

No mundo real, o (neo)liberalismo coloca-se, a um só tempo, contra o socialismo e contra a social democracia. Defende, a exemplo de sua teoria original, o liberalismo, desregulamentação do Estado, com redução de suas funções e conseqüente diminuição do número de funcionários públicos, a desestatização de todos os serviços estatais que interessam ao setor particular. Em conseqüência disso vem a descentralização e desconcentração dos parques serviços restantes para os níveis inferiores do Estado: os poderes locais. No item "redução de funções" estão incluídas até as políticas públicas de saúde, educação e previdência. Friedman (1984) declara-se contra as leis do trabalho para que patrões e empregados façam os contratos que melhor lhes convierem.

Isso lembra trecho da Canção do Tamoio, de Gonçalves Dias, ilustrado e douto intelectual brasileiro do século XIX, que bebeu nas fontes européias "a fim de estudar em alguns países os métodos de instrução pública" (DIAS, s.d., p.43). Entre outras coisas, aprendeu o seguinte:

As armas ensaia,
 Penetra na vida:
 Pesada ou querida, viver é lutar.
 Se o duro combate
 Os fracos abate,
 Aos fortes, aos bravos,
 Só pode exaltar.

Referências desse tipo penetraram no imaginário ou na cultura popular, com expressões como “quem não tem competência, não se estabelece”. Contudo, a competência (o mérito) e a não-competência (o demérito) são, no mais das vezes, produzidos artificialmente, a começar pela própria alimentação no berço. Se a vida só a merecem os fortes, que têm as armas (o capital), os fracos ficam à deriva, pois não são dignos da vida que têm ou querem ter. A culpa é sempre do fraco, que não soube lutar. Assim é a lei dos Tamoios na visão do poeta e a do mercado na visão dos economistas (neo)liberais. O mercado sobrevive da competição e do mérito, estando, portanto, baseado na desigualdade.

No conjunto dessas funções abdicadas pelo Estado, de acordo com Friedman (1984), está a educação pública, que deveria ser realizada por conta de bônus pagos às famílias com filhos em estabelecimentos públicos para que os matriculassem em escolas particulares:

O tipo de solução que parece o mais adequado e justificado por estas considerações (...) seria a combinação de escolas públicas e particulares. Os pais que quisessem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada (FRIEDMAN, 1984, p. 89).

As vantagens, o liberal (idem) americano assim as resume:

...surgimento de uma sadia competição entre as escolas (...) o desenvolvimento e o progresso de todas as escolas seriam garantidos. A injeção de competição faria muito para a preocupação de uma salutar variedade de escolas. E também contribuiria para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares (idem).

Na mesma obra (p. 91) o economista declara-se surpreso pelo fato de que a qualidade do ensino nas escolas de educação básica seja tão alta, considerando que não há competição entre escolas, e também que os professores não recebem salários diferenciados conforme o mérito. Assim, o autor distorce a situação: se a escola pública ainda é boa apesar de pública, isso seria um desvio da norma geral, uma exceção, porque para o liberalismo, somente o setor privado tem qualidade. É o caso de se isolarem, escamotearem ou falsearem os fatos que negam a teoria de que qualidade é monopólio do setor privado.

Friedman ressalta ainda que se as famílias quisessem pagar escolas melhores e mais caras, complementassem o bônus do Estado¹⁹. Ele chega a afirmar que talvez as famílias de maior poder aquisitivo tivessem menos filhos porque saberiam quanto custaria educá-los por estarem em escolas particulares. As famílias pobres também precisariam ter esse valor em mente. Seria o conhecimento do custo do ensino funcionando como método contraceptivo.

Este novo liberalismo, defendendo que o Estado não pode ser gestor da economia, porque isso agride a liberdade e os direitos individuais, tem como principais traços:

¹⁹ Trazendo, a título de exemplificação, esse ponto de vista para as políticas públicas de saúde no Brasil, pode-se perceber que a iniciativa privada consegue burlar a questão da qualidade de uma forma muito simples. Os hospitais particulares conveniados com o Sistema Único possuem procedimentos diferenciados para os clientes particulares e para os clientes do SUS. Estes últimos ficam em uma ala separada, com acomodações mais simples, muitas vezes coletivas, sem banheiro privativo. Não podem ter acompanhante nem receber visitas com a frequência dos pacientes particulares. Além disso, os medicamentos e o material cirúrgico são quase sempre de pior qualidade, sem, portanto, o grau de eficácia dos particulares. Cumprem-se os convênios, o SUS cumpre sua obrigação legal de fornecer saúde a todos, pagando preços irrisórios aos hospitais terceirizados que, por sua vez, até para garantir a sobrevivência, atropelam a questão da igualdade de condições. Supõe-se que, levado para a educação, o sistema se reproduziria. Mas para o liberalismo, a diferença está no mérito, no esforço e talento de cada um.

redefinição (e limitação) das funções do Estado e de suas despesas; redução do número de funcionários das entidades públicas e parapúblicas, o que, por exemplo, impõe a revisão dos sistemas previdenciários, bem como de toda a legislação social; desregulamentação e privatizações, pelas quais se alega submeter serviços públicos à vigilância saneadora da concorrência (MORAES, 1998, p. 121).

Se na antiga versão as propostas eram de natureza positiva, por sua antecedência e protagonismo na construção dos Estados, a ordem agora é negativa, de desconstrução, cujas palavras-chave são desregulamentar, desestatizar, descentralizar, sanear, rever... No Brasil “redemocratizado”, após a Constituição de 1988, foi adotada a sintomática meta do “desmonte do Estado”, de um lado com as privatizações, de outro com a desconcentração de funções, do poder central para os governos locais.

Conforme já se afirmou neste trabalho, os países avançados mantêm uma antiga rede de assistência e políticas públicas de proteção à indústria e à agropecuária. Esse (neo)liberalismo implantado em resposta à crise iniciada nos anos 70 tem um limite: quando a competição, principalmente a externa, coloca em risco os interesses da produção nacional. Nesse caso, o Estado é chamado a intervir. Por isso é preciso ressaltar que as matrizes teóricas do mundo avançado não dão conta do perfil dos periféricos. O primeiro deles em que se implantou esse novo liberalismo foi o Chile, em que se esfacelaram as políticas sociais e quebrou-se a espinha dorsal do movimento operário. O regime de governo nesse país era ditatorial, contrastando com o pilar do liberalismo em sua antiga e nova faces, os direitos individuais.

Hayek (1977, p. 137), entretanto, preconiza que poder político e poder econômico devem separar-se para a manutenção da liberdade individual. Afirma que o poder político não conhece limites, que pode tornar-se dono da vida e da morte do indivíduo. Que as economias de Estado ou por ele planejadas, sejam socialista ou de bem-estar, acabam por tornarem-se despóticas e levarem a sociedade para o "Caminho da Servi-

dão" (título de seu livro mais conhecido). Assim, a sociedade ideal é a sociedade que tem como poder essencial o econômico, o qual a deixa livre para movimentar-se segundo suas próprias forças, sem regras que a escravizem. E defende aquilo que se pode constatar hoje, em termos de políticas públicas para a educação, conforme será abordado mais adiante neste trabalho: o signo da flexibilidade.

Nada há nos princípios básicos do liberalismo que lhe dê a feição de um credo inalterável; não há regras fixas e imutáveis estabelecidas para sempre. O princípio fundamental de que na direção dos nossos assuntos devemos fazer o maior uso possível das forças espontâneas da sociedade e recorrer o menos possível à coerção, é suscetível de uma infinita variedade de aplicações (HAYEK, 1977, p. 18).

Em confronto com a realidade, o (neo)liberalismo produz contradições como essa que se desvela entre as palavras do liberal austríaco e a implantação da teoria econômica no Chile. Neste país, o mote usado pelo governo de exceção para submeter a população ao sacrifício era a necessidade de se estabelecer a estabilidade da moeda, fato que traria crescimento econômico. Trouxe, em alguma limitada medida, o referido crescimento, mas os números da pobreza chilena continuam altos.

Como no Chile, em todas nações em que se insere, diante do Estado fiscal, a teoria (neo)liberal coloca como sua meta mais importante e urgente a citada estabilidade monetária, conquistada ao custo de redução dos gastos com o bem-estar social, além da redução da força dos sindicatos de operários. Força que, de per si, já se esvaía frente ao contínuo aumento dos níveis de desemprego, com a criação de um contingente de exce-dência que, como um pêndulo, oscila até hoje sobre as cabeças de quem, com grande sorte, ainda tem um contrato de trabalho em vigência. Somado ao capital financeiro livre de amarras territoriais e com os impostos mais leves que os praticados sobre a produção

de mercadorias, os agentes econômicos buscavam uma saída para a crise, que não reduzisse sua cota de acumulação.

O movimento de desmontagem do Estado, através de privatizações, desconcentração e descentralizações generalizadas, e o congelamento de investimentos em políticas sociais, foi intenso nos anos 80 e 90, perdurando até nossos dias, pelo menos na América Latina. Os investimentos não caíram, devido à manutenção de uma rede básica, mas não acompanharam o crescimento do número de beneficiados, de forma proporcional aos anteriores.

Nesse período o Brasil, por exemplo, teve governantes de distintas tendências, suportados por conjuntos ou coalizões partidárias muito semelhantes, todos realizando seus governos com a mesma orientação, em obediência a forças superiores. Na França,

...o governo socialista (...) se viu forçado pelos mercados financeiros internacionais a mudar seu curso dramaticamente e reorientar-se para fazer uma política muito próxima à ortodoxia (neo)liberal, com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego (ANDERSON, 1998, p. 13).

E continua o autor descrevendo uma experiência pela qual o Brasil passa no momento:

... era a hegemonia alcançada pelo (neo)liberalismo como ideologia. No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas (neo)liberais; depois qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles (ANDERSON, 1998, p. 14).

Assim, a financeirização e a globalização da economia, combinadas com o avanço tecnológico, embora não tenham promovido o crescimento pós-Estado de bem-

estar pretendido pelo capital, na maior parte dos países, continuam a manter sua hegemonia. Sem investimentos que criem empregos ou que gerem impostos, o capital provoca desemprego, aumenta os níveis de pobreza e a população de miseráveis sobre a terra. Pano de fundo ideal para a fragmentação da sociedade, o aumento da violência e da criminalidade, enfim, o retrocesso da civilização:

Contrariamente ao que acontece na Europa, é bem provável que na América Latina os 'dois terços' aos quais aludíamos acima correspondam aos excluídos, enquanto que só um terço possa desfrutar dos benefícios do progresso econômico. Uma sociedade que, na realidade, se converteu em uma justaposição de universos sociais que já quase não mantêm vínculos entre si (BORÓN, 1998, p. 105).

Na Bolívia, onde o (neo)liberalismo foi implantado com a orientação do economista americano Jeffrey Sachs, ele próprio reconhece:

O foco do meu trabalho na Bolívia, por exemplo, era a estabilização monetária. Em 1985, o país convivia com uma hiperinflação de 25000% ao ano e uma dívida externa elevadíssima. Felizmente, consegui controlar a inflação e renegociar parte da dívida. Não pude me ocupar de outros problemas graves do país, o combate à pobreza - e, sinceramente, nem tinha conhecimento suficiente naquela época para avançar nessa área. Hoje tenho uma visão mais ampla sobre o assunto e certamente priorizaria medidas para acabar com a miséria (SACHS, 2005, p. 17).

A miséria era tão de somenos importância para o consultor e para o governo que o contratou, que ele nem tinha conhecimento de como combatê-la e nem se preocupou em procurar os dados relativos aos miseráveis do país. Nem o país os apresentou a ele. A existência de um economista reconhecido internacionalmente por seu profundo conhecimento do processo econômico mas que não conhece um universo social de números tão assustadores é o sinal da forma como o capital se preocupa com a pobreza. E se o técnico tivesse, àquela época, o conhecimento e a disposição que diz ter hoje, talvez não obteria aquele emprego!

O ideal mítico da estabilidade não poderia ter sido estendido a campos como o de trabalho e emprego, o de massa e valor médio salariais, o de poder aquisitivo, etc.. Há uma posição ideológica que determina a eleição do valor sistemicamente prioritário. Muitos negam a existência do (neo)liberalismo. Mas uma teoria científica ou uma proposta de política pública não se identifica pela denominação que lhe é dada, e sim pelos elementos constitutivos que de fato ostenta. As políticas públicas dos anos 80 em diante têm elementos que renderam livros, prêmios Nobel e dividendos, como (neo)liberais ²⁰.

A mesma política austera de combate à inflação foi exigida do Brasil e da Argentina pelo Fundo Monetário Internacional - FMI - e pelo Banco Mundial como forma de pagarem a dívida contraída com os países ricos nas décadas de opulência. Naquela época sobrava capital e ele foi colocado à disposição dos países pobres de forma que chegava a ser leviana, até onde o termo "leviana" pode ser usado como irresponsabilidade planejada. Com o dinheiro em excesso, os países ricos resolveram financiar as políticas de crescimento econômico dos países pobres. Entre eles o Brasil, o qual sediou à época um alardeado "milagre econômico" e, tendo uma grande orgia de capital aplicado em infra-estrutura, não aplicou na mesma proporção em políticas sociais.

Passada a era da opulência vem a fatura: a dívida torna-se imensurável pelo peso dos juros escorchantes. Entre outras consequências:

...mudanças internas no primeiro mundo elevaram acentuadamente a taxa de juros real e, simultaneamente, produziram, pelo caminho recessivo adotado, uma forte desvalorização nos preços internacionais, das commodities com as quais (os países endividados) procuravam equilibrar suas balanças de pagamentos (GENTILLI, 1996, p. 49).

²⁰ Não havendo unanimidade acerca da denominação, mesmo havendo sinais da existência do fenômeno, neste trabalho usa-se o termo (neo)liberalismo e o adjetivo (neo)liberal). Em grande parte, os estudiosos de tendência à direita não gostam de serem chamados de (neo)liberais, adjetivo que vêem como afronta ou qualquer outro tipo de rotulação não muito bem vinda por eles.

O que antes era visto como um presente, passa a ser mais um objeto de opressão e extorsão, garantidas pela presença, a intervalos regulares, dos técnicos do FMI e do Banco Mundial, que, como condição para os acordos e renegociações, impõem uma austera política econômica aos países endividados. Chamada de (neo)liberalismo, na verdade ela não é exatamente similar às políticas (neo)liberais dos países credores. Os órgãos financeiros dos credores têm exigido dos países devedores um rigor fiscal, uma contenção de gastos e um tal nível de juros que dificilmente o (neo)liberalismo conseguiu fazer triunfar nos países do centro. Aqui a disciplina é férrea. Na periferia a ordem e o objetivo não são o crescimento econômico, mas a geração de superávit fiscal para fazer frente ao ressarcimento da dívida. Tal fato se deu justamente em países em que a infraestrutura urbana e rural e os serviços sociais ainda não haviam nem sido universalmente implantados, como nas economias centrais.

Mais de dez mil economistas e umas poucas centenas de cientistas sociais trabalham sob seu (do FMI e do BM) manto, reunindo dados e realizando estudos de todo tipo (...) para cercar (a pregação (neo)liberal) com uma aura de cientificidade tecnocrática (...) as pressões que suas autoridades máximas exercem sobre os governos. (...) O FMI e o BM são muito efetivos em pressionar para impor uma rígida disciplina fiscal na América Latina, mas suas recomendações são olímpicamente desconhecidas pelos governos dos países desenvolvidos (BORÓN, 1998, p. 94-95).

Porém é importante ressaltar que os acordos com as instituições internacionais não são simples imposições destas mas consensos entre elas e os governos locais.

Pode-se notar ainda, no quesito diferenças de matrizes teóricas, que o capitalismo central estimula o consumo mas sem desencorajar a poupança: diz o senso comum que os países endividados não podem declarar a moratória porque o dinheiro dos empréstimos do Fundo Internacional é oriundo da poupança "das velhinhas dos países ricos", para a qual elas economizaram durante suas sacrificadas vidas. A população dos países pobres, massacrada pela necessidade e/ou pelos apelos da mídia, sem recursos

para o consumo e para a poupança e sem o estímulo para esta última, executa o modelo apenas por um dos ângulos.

Nos países de economia periférica, desde sua origem, nem o Estado nem a economia foram suficientemente fortes a ponto de possibilitar, ao mesmo tempo, o luxo do consumo e a poupança, nem à época do *welfare state*. As imensas massas de despossuídos atravessam os tempos e as políticas econômicas, sem assistir ao nascer do sol.

... enquanto naqueles países o Estado Providência promove a integração social por meio do trabalho e do consumo, surgindo como uma nova forma de regulação social que tem como eixo básico os princípios abstratos da cidadania e dos direitos (...) nos países periféricos o período desenvolvimentista do pós-guerra promove a integração social por intermédio do trabalho via desenvolvimento econômico e extensão da cidadania regulada. Em consequência, a cidadania adquire, nesses países, um conteúdo substantivo restritivo e não abstrato universal: o do direito pago (SOARES & CACCIA-BAVA, 02, p. 147).

Aqui, as políticas sociais são compensatórias, no formato de assistencialismo pontual e não de redenção mais duradoura da classe popular. Pelo menos para os que habitam a periferia econômica, isto é, entre os países despossuídos de poder no concerto das nações, tornam-se no mínimo estranhas as posições inegavelmente inteligentes e espertamente persuasivas de pensadores das teorias econômicas (neo) liberais, como Hayek (1997, p. 17), ao se referir ao liberalismo dos séculos XVIII e XIX:

O resultado deste desenvolvimento ultrapassou todas as expectativas. Onde quer que fossem removidas as barreiras ao livre exercício do engenho humano, o homem se tornava rapidamente capaz de satisfazer a crescente amplitude dos desejos...não houve provavelmente nenhuma classe que não recebesse benefícios substanciais com o progresso geral.

E Hayek continua: "em princípios do século XX o trabalhador do mundo ocidental havia atingido um grau de conforto material, de segurança e independência que

um século antes dificilmente pareceria possível". Também essa evolução da base econômica da sociedade que condiciona o Estado foi possível somente nos países abastados.

2.1.5 - Estado Contemporâneo: questionando concepções

Max Weber (1864-1920) explicava o Estado ligado a uma concepção de poder e de dominação dividida em três tipos, conforme a possibilidade de verificação de sua legitimidade:

- Poder de caráter tradicional que, distante de exigências de legalidade sistematizada, é baseado nas tradições, nas crenças, na hereditariedade, como é o caso das monarquias e dos patriarcados;
- Poder carismático, exercido por líderes de determinados grupos, com base em virtudes pessoais de liderança, às vezes até contra os poderes constituídos;
- Poder de natureza racional, conquistado através de meios legalizados, distantes do sentido pessoal, neste caso, unindo legitimidade e legalidade. A autoridade burocrática estaria neste caso (WEBER, 1991).

Para o alemão, seria o Estado um dos processos básicos da sociedade moderna, uma organização permanente e contínua, uma associação humana marcada pelo monopólio da ação coativa, isto é, a única associação que pode, legitimamente, usar a força e a coerção para fins específicos, dentro de uma dada territorialidade. É o poder racional exercido por autoridades investidas pela lei com o fim de garantir a soberania interna de um território.

Dessa forma, Weber define Estado em seu aspecto jurídico, através de seus meios, restritos e comuns ao Estado em todo o contexto histórico, não de seus objetivos ou fins. Assim, ele distingue entre a existência jurídica do Estado, a qual diz respeito ao resguardo do cumprimento às normas jurídicas e da qual se ocupam os juristas; e a associação dos homens para fins outros, econômicos ou sociais, estando, portanto, sob a égide dos sociólogos e outros estudiosos.

Se essa noção weberiana de Estado, por seu caráter estrito de legalidade e legitimação, pode perpassar diversas fases históricas, também é verdade que ela não expressa o caráter complexo e unitário da categoria, adotado pela sociologia política e até por juristas contemporâneos. A concepção de Max Weber não pôde assistir à nova atribuição que o Estado paulatinamente assumiu, de promover políticas públicas de cunho social. Aliás, a agregação desse "estado social" ao conceito de Estado, mesmo no início do século XX não era unanimidade.

A própria filosofia hegeliana, com sua concepção de Estado e sociedade civil serem uma unidade a serviço do equilíbrio e da racionalidade, foi colocada em xeque com o surgimento do proletariado, cria da burguesia para incrementar sua produção industrial. Na vida subumana do proletariado, o que menos existe é equilíbrio e razão.

A "questão social", surgida como efeito da Revolução Industrial, representou o fim de uma concepção orgânica da sociedade e do Estado, típica da filosofia hegeliana, e não permitiu que a unidade da formação econômico-política pudesse ser assegurada pelo desenvolvimento autônomo da sociedade, com a simples garantia da intervenção política de "polícia" (GOZZI, 1999, p. 403).

Todavia, hoje, entre um variado matiz de pensadores, a abrangência do termo em estudo é bem maior e agrega três pressupostos básicos clássicos - soberania, território e povo. Sob o ponto de vista jurídico atual, esses pressupostos são assim unidos por Dallari (95, p. 100-101) em definição:

... tendo em conta a possibilidade e a conveniência de se acentuar o componente jurídico do Estado, sem perder de vista a presença necessária dos fatores não-jurídicos, parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.

Vê-se que o autor reúne noções de vários matizes, inclusive a idéia do poder e da força, subentendida na questão da “ordem jurídica soberana”, unida à função do Estado enquanto responsável pelas políticas de atendimento às necessidades diversas do cidadão, o “bem comum”, que interessa mais de perto a este estudo.

Diante do exposto até aqui, pode-se fazer uma síntese da complexidade e abrangência do conceito de Estado, levando em consideração os meios de que se servem os detentores do poder para seus respectivos fins, concepção de Bobbio:

O critério do meio é o mais comumente usado inclusive porque permite uma tipologia ao mesmo tempo simples e iluminadora: a tipologia assim chamada dos três poderes - econômico, ideológico e político, ou seja, da riqueza, do saber e da força (2001, p. 82).

O poder econômico, segundo o autor, valer-se-ia da propriedade de certos bens para estabelecer as condições de trabalho do não proprietário; o poder ideológico, através da posse do conhecimento, exerceria sua influência sobre o comportamento e o conhecimento alheio, no sentido de condicionar para ações que lhe interessassem. O poder político seria o possuidor da força física e os meios de coação para impor os valores da classe dominante. Normalmente esses poderes estariam reunidos em um grupo coeso:

O que têm em comum estas três formas de poder é que elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com

base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico (BOBBIO, 2001, p. 83).

As estratégias adotadas de intervenção social que garantissem uma forma de remediar a situação dos despossuídos deram origem à nova face do Estado: o Estado Fiscal, aquele que acumula impostos para dar conta dos serviços sociais, sendo por isso, também reconhecido como Estado Social. Aquele que mantém a estrutura vigente, substituindo a força de polícia pelo provimento das necessidades sociais.

Por outro lado, os anos 80 e seguintes vêem novamente o Estado à busca de nova face, desta vez emagrecida, sem a cor e o brilho anteriores. Esses avanços e recuos em direção à menor ou maior intervenção do Estado na sociedade, de acordo com fases de revolta ou de acomodação da massa de trabalhadores, são movimentos de sobrevivência do poder econômico, inteligentemente arquitetados e construídos ao longo da História.

Com esses movimentos de maior ou menor atuação do Estado ou do "não-Estado" (BOBBIO, 2001) a classe dominante (burguesia) estimula o intervencionismo econômico ou a abstenção.

Isso surge de uma outra questão para ser resolvida: "a difícil coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado Social" (GOZZI, 1999, p. 401). Explica Bobbio (2001) que os direitos fundamentais da visão burguesa referem-se à liberdade, pessoal, política e econômica. A partir do momento em que o Estado se vê contingenciado a mudar sua política tributária como forma de atender às demandas sociais, surge a primeira grande reestruturação de seu formato original: o Estado de bem-estar. Este traz em seu seio a reação, o (neo)liberalismo, ou, mais uma vez, a força do não-Estado, o Estado abstencionista, agora "globalizado".

Mas um fato pode ser notado, para além das ambigüidades: o Estado encontra-se em seu estágio mais fragilizado de toda a história: "Em termos hobbesianos, estar-se-á fazendo Leviatã (o monstro da ordem) ser sucedido por Beemoth (o monstro do caos)" (GUEDES NETO, 2003, p. 162).

Diante do exposto, das várias faces do Estado contemporâneo, com os diversos porém coerentes movimentos da burguesia expressos na constituição do capital financeiro, na pressão dos grupos econômicos por uma política de protecionismo e pela atuação do Banco Central com fins de valorizar o capital, ele toma uma outra estrutura, cada vez mais distante daquela descrita por Weber.

As matrizes teóricas tradicionais apresentam limitações frente às especificidades da nova era. Nos países de economia central ou nos de periférica, o Estado tem um perfil complexo que engloba, em maior ou menor grau:

- poder judicante,
- poder legiferante,
- poder de polícia,
- intervenção e regulação econômica,
- políticas públicas de ação social,
- políticas públicas de infra-estrutura.

Desse modo seus tentáculos fogem ao controle das tentativas minimalistas. E o fato de entregar funções públicas ao mercado, longe de enfraquecer ou simplificar o Estado, fá-lo maior e exige-lhe força redobrada nos mecanismos de regulação. As propostas minimalistas acabam por desaguar no seu oposto: ele cresce para atender a demanda por intervenção no trabalho de mediar mercado e sociedade civil, torna-se cada vez mais regulador. O contexto social contemporâneo necessita de muito mais do que

uma força para apaziguá-lo. Leviatã se torna bem maior e mais sofisticado do que se poderia supor.

No ambiente europeu, embora o Estado esteja em constante transformação, foi consolidado. No Velho Continente, a modernização do Estado ocorreu coincidentemente com a expansão territorial - incorporando o Novo Mundo a sua ordem econômica - e também com grandes descobertas da ciência. Assim, o que se pôde observar foi a implantação de estruturas econômico-sociais fundadas em um grande aparato econômico e conceitual que lhes possibilitou o rápido amadurecimento.

O que ocorre na América Latina é ainda um processo de consolidação. Isso torna particularmente delicada qualquer tentativa de classificação, nominalização ou conceituação. A América Latina surgiu como fonte de riqueza da metrópole, o que, ainda de início, criou a cultura da colônia, do objeto de pilhagem, da dependência. Não houve uma estratégia de desenvolvimento e maturação do Estado latino-americano:

O resultado, em toda parte, foi o aparecimento de formas políticas e mesmo de modos de produção de riquezas, que representavam uma caricatura, deformada e extemporânea, de sistemas já experimentados e ultrapassados na Europa (BURSZTYN, 1998, p. 141).

O autor cita como exemplo a relação latifúndio/minifúndio que, segundo ele, sinaliza para a persistência, no continente, de relações de produção típicas do feudalismo. Alerta, entretanto, para o perigo de se utilizarem paradigmas europeus para a análise das questões sócio-econômicas da América Latina, que, de resto, possui uma outra realidade, colonizada.

Realmente, a Europa não é hoje definitivamente, a América Latina de amanhã, pois com culturas tão díspares e não tendo o mesmo ponto de origem, dois conti-

nentes também não terão o mesmo de chegada.²¹ Um sinal disso é a questão da busca da modernidade no Novo Continente, que pode ter na escolha do modelo único, norte-americano ou europeu, um dos motivos de suas dificuldades. Esses modelos implicam em uma única cultura, elitista, capitalista, ocidental e cristã. O elemento dificultador pode ser justamente a existência de várias etnias, muitas culturas, a maioria delas de origem indígena (e africana, no caso do Brasil e do Haiti) que, perante os acenos da modernidade, mantiveram um duplo perfil: o tradicional nativo e a cultura católica romana, conforme Casassus (1995, p. 11), que observa:

Uma dimensão do fracasso da modernização na região parece ser a incoerência cultural desses esforços, que resultam da sobreposição de uma cultura de tipo tradicional, elitista e oligárquica, sobre uma economia moderna, cujo funcionamento supõe uma cultura integrada e participativa.

Dessa forma, o processo de consolidação do Estado no Continente dificulta uma descrição e análise fiéis, pois o objeto ainda é plástico e fugidio:

Devido a carências no plano teórico quanto ao resultado final de transformação, é difícil interpretar o significado do momento específico em que se encontra um determinado estado e se essa mudança conduz efetivamente à consolidação de um Estado democrático ou não. No entanto, o diálogo que ocorre nesse processo é um indicador do tipo de democracia que se constrói (CASASSUS, 1995, p. 52).

Aliás, um ponto em comum em estados da América Latina é justamente o esforço de desmantelamento de uma estrutura autoritária que os dominou até finais dos anos 80 e a constituição de um novo modelo. Neste, Casassus identifica três grandes temas ocupando os debates:

²¹ Razão pela qual neste trabalho não se empregou o termo "país emergente" ou "em desenvolvimento" para se referir ao Brasil, pois tais denominações sugerem que o ponto de chegada é o mesmo dos países hoje considerados já "desenvolvidos" ou já "emersos". O que talvez seja justamente o contrário: o que causou o desenvolvimento de uns foi a colonização de outros. Os pontos de partida e de chegada não são os mesmos e os caminhos são distintos, quando se adota a visão de processo. Logo, a idéia de retardo é imprópria.

... o primeiro é o que se ocupa da reforma do Estado, basicamente dominado pela temática da modernização educativa; o outro, se concentra na forma que deve adotar o Estado, controvérsia referida principalmente aos processos de descentralização; e em terceiro lugar, a polêmica acerca dos papéis que aquele deve assumir, especialmente em relação ao tipo e quantidade de funções das quais deve se ocupar (CASASSUS, 1995, p. 52-53).

Nesse âmbito do pensar a América Latina em transformação, o autor (op. cit., p., 59) alerta para o fato de que seus países vivem um momento de ruptura em relação aos paradigmas que usavam para pensar sua história, um momento crítico porém rico de possibilidades. E chama a atenção para o fato de que há duas dimensões a serem consideradas: a da mestiçagem e a da modernização. Encontrar o equilíbrio seria estabelecer o conceito de nação e, conseqüentemente, estabelecer que tipo de políticas públicas seriam mais adequadas por parte do Estado. Que tipo de sociedade que se deve construir para o homem que existe, ou pode existir, se libertado do estereótipo e da dominação europeus e americanos do norte?

2.2 - Estado brasileiro atual: federalismo, desconcentração, descentralização, municipalização e autonomia

E exemplo de seus vizinhos, o Brasil contemporâneo também está repensando a si mesmo, diante da conseqüente necessidade de reconstrução da sua estrutura em outros moldes, após ter se submetido a um regime ditatorial por duas décadas. E essa reconstrução se dá a partir de um traço histórico do Estado brasileiro, que é a federação, valorizada em alguns momentos da história e rejeitada em outros, com movimentos de centralização ou descentralização, conforme o grupo que estivesse no poder.

2.2.1 - Federalismo e descentralização

Ao longo de sua história, o federalismo brasileiro teve momentos de maior força nos governos democráticos e sofreu com os mecanismos de centralização durante os governos autoritários, até a Constituição Federal de 1988, que veio estabelecer o seu perfil após a ditadura militar 1964-1984.

No artigo inicial destaca-se um papel forte para o Município:

Assim, o Município, impulsionado pelo movimento municipalista que influenciou decisivamente o Congresso Constituinte, deixou de ser "assunto da intimidade doméstica do Estado federado", adquirindo autonomia constitucional, atribuindo-se-lhe receitas próprias, maior participação no mecanismo compensatório da repartição da receita federal e o poder de auto-organização mediante elaboração da Lei Orgânica (SOARES, 2001, p. 465).

Para Dallari (1995, p. 218-219) são as seguintes as características fundamentais do Estado Federal:

- A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados (as unidades federadas brasileiras, na verdade, não são Estados, são estados-membro, erroneamente chamadas de Estados.).
- A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado.
- Na federação não existe direito de secessão.
- Só o Estado Federal tem soberania.
- No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. A cada esfera de competências se atribui renda própria.
- O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas.

- Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior (no caso da união de Estados originalmente soberanos, como nos EUA).

A nova Constituição Brasileira estabelece para a federação essas características. E o Brasil vive então, já há década e meia, a experiência de reimplantação do seu sistema federativo, agora em novas bases. São ações de descentralização e desconcentração nem sempre simples, retilíneas ou consensuais, na medida em que se exigem novos pactos de atribuições e de distribuição de receitas. Assim, o fato de estar devidamente implantado em lei, não quer dizer que no Brasil já exista um federalismo de fato, porém que já acontecem ações do centro para a periferia no sentido de transferência de algumas funções e até de certas decisões. O processo é lento e complexo. Prevê realocação e redefinição de funções, legislação complementar, negociações, vontade política de ambos os lados, formação de espírito cidadão para ação política individual e coletiva no plano local, etc..

A descentralização consiste na

redistribuição - entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade - de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redistribuição do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema (COSTA, 1997, p. 21).

Há casos em que se assiste apenas à desconcentração, ou seja, somente transferência de funções e tarefas para os órgãos periféricos, sem a respectiva transferência das decisões e recursos.

O modelo meramente desconcentrado aproxima a administração da população e dos diversos problemas comuns a esferas territoriais diferentes. Entretanto, como toda decisão depende do Poder central, torna-se lento. Os

Estados democráticos avançados não mais adotam este modelo, que permanece apenas em estados autoritários (ROBERT & MAGALHÃES, 2000, P. 21)

Nesse viés, a descentralização implica em uma transformação nas instâncias de poder, de um centro para um ente federado, por exemplo. No caso da desconcentração, a estrutura se mantém e há ainda relação de subordinação entre centro e periferia, dentro do mesmo sistema.

Pela Constituição Brasileira de 1988, está prevista uma distribuição da autoridade aos governos subnacionais em instâncias próprias de ação:

Assim, num regime federativo, o que se tem é não só uma descentralização administrativa, mas também política, caracterizada pela existência de múltiplos centros de decisão, cada um com exclusividade em relação a determinados assuntos (SILVA & CRUZ, 1996, p. 190).

No caso dos constituintes de 88 e de grupos municipalistas de pressão que se formaram, havia a crença de que as instâncias municipais seriam "instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais" (ALMEIDA, 1996, p. 13).

A Constituição de 88, em seu Cap. 18, emancipa os municípios brasileiros: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição". Nesse caso, a própria Carta Magna leva à descentralização. Isso pode ser visto como um aspecto positivo, já que as demandas regionais, oriundas das tradições, das necessidades populares, das diversidades geográficas e econômicas que se expressam a nível local, estão a sinalizar para o fato de que há um espaço a ser preenchido por ações de cunho adaptado a espaços específicos. Estão a apontar para a complexidade de uma globalização em termos econômicos, convivendo com uma cultura local, a qual

sobrevive, com todas as dificuldades que apresenta o ato de preservação cultural: "Nas fissuras do espaço aberto pelas desterritorializações, brotam as cidadanias minoritárias com os postulados ao direito fundamental às diferenças, à autonomia" (RESENDE, 1999, p. 38).

O movimento de mediação entre o global e o local, de forma a evitar o sucateamento das políticas sociais, a educação entre elas, pode partir dos municípios (minorias em termos de poder) que, de resto, já mantêm suas tradições e já buscam na medida do possível atender às demandas, que sempre explodem junto aos governos locais. Além disso:

As informações que os municípios possuem sobre as diversas características da população e sobre a natureza dos problemas específicos de cada localidade permitem que se tenha vantagens comparativas consideráveis sobre outras instituições públicas (MARTINS & LUQUE, 1999, p. 81).

Decorreria daí a consolidação do federalismo, principalmente no sentido de que ele, por enquanto teoricamente, é a melhor forma de eficácia no atendimento às demandas, com maior possibilidade de controle; tudo isso pelo mesmo motivo: o fato de as políticas públicas acontecerem de maneira mais próxima ao público alvo. Sempre se deve considerar, no entanto, que: "A efetiva participação da comunidade nos rumos das políticas locais irá depender, sempre, do grau de organização e interesse construído por ela mesma no seu processo histórico" (MARQUES, 1999, p. 105).

E essa participação pode marcar o sucesso ou o fracasso de uma política pública.

Nota-se que a descentralização não se dá de forma absoluta, visto que há uma unidade, uma totalidade a ser mantida. Todavia, sabe-se que ela traz ao imaginário coletivo as idéias de autonomia, de democracia, de respeito e atendimento às diferenças,

enfim, traz toda uma carga positiva, que pode ou não ser materializada, dependendo da forma como se estabelecem de fato os mecanismos de sua implementação.

É nesse contexto que emerge o tema da descentralização e o papel do poder local no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática (...)vem acompanhada de novos espaços institucionais de participação (...) associa-se à descentralização, de modo quase imediato e mecânico, a democratização política e social, uma vez que em princípio ela favorece a ampliação do espaço público (SOARES & CACCIA-BAVA, 2002, p. 145).

Todavia, é preciso que isso se faça de forma planejada e adaptada às características de cada localidade, atentando para o fato de que, dadas essas especificidades, as experiências poderão ser marcadamente progressistas e modernas (no que isso pode ter de positivo) ou arcaicas e excludentes.

A municipalização das políticas públicas, através de estratégias de descentralização federal/local, pode ter também uma face não recomendável. Por isso, o movimento descentralizador não pode ser um fim em si mesmo. Ele é um meio de se alcançarem determinados objetivos que devem ser muito bem colocados, seguidos de metas realmente eficazes. Tudo feito a partir do conhecimento produzido e da participação comunitária, como melhor forma de se auferirem os bons resultados que o movimento pode oferecer.

Mas o caminho rumo a esse grau de organização social ainda parece muito longo. O crescente endividamento dos entes federados, por má administração e/ou por mais atribuições constitucionais do que lhes permite a receita, reduz sua capacidade de cumprir com tarefas que lhes são outorgadas. Dessa forma, o federalismo fica comprometido.

Como ficam então os conceitos de federalismo e de descentralização diante da situação real que se apresenta? Quem se guiou unicamente pela Carta Magna de 1988, pode acreditar com Afonso e Silva (1996, p. 14) que

federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder, na autonomia entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação.

E acredita também no conceito de Bobbio (1999, p. 330), quando define a descentralização "quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades". Esse mínimo de poder manteria o mínimo de unidade para assegurar o nacional num universo pleno de diversidades locais.

Segundo Montoro (1999, p. 301), na Lei Maior, isso já ocorre no Brasil: "Pela Constituição, o município brasileiro é um dos mais autônomos do mundo, do ponto de vista político e administrativo".

Mas, para alguns estudiosos, há entraves à realização plena das competências dos entes federados, provocados pela própria Lei. Soares (2001, p. 467) é um deles, o qual afirma que:

- Citando à exaustão quais os tributos competem aos estados-membro e aos municípios a Lei reservou para a União a competência de instituição dos tributos de acordo com a necessidade, inclusive dos impostos extraordinários (seções III a VI do cap. I do título VI);
- O poder central concentrou a maior parte das receitas;
- Os entes federados não obtiveram receitas suficientes para arcar com as novas demandas e serviços a eles atribuídas.

Além disso, ainda segundo o autor, a Constituição

... sofreu dezenas de emendas constitucionais, configurando-se como uma colcha de retalhos, satisfazendo a ideologia (neo)liberal, impregnada aos planos econômicos de estabilização econômica, monitorados pelo FMI, buscando reduzir o déficit público mas acelerando o processo de exclusão social (SOARES, 2001, p. 467).

As emendas constitucionais, ao lado de outras leis e até de medidas provisórias, como Soares vê, seriam responsáveis por mudar a face da federação retratada na Lei Magna, na medida em que permitiram ao Estado encolher seus investimentos sociais. Essa contradição entre uma federação prevista na Constituição há 16 anos e sua operacionalização de fato na cena contemporânea brasileira, está a merecer estudos e pesquisas que desvelem seus impactos e conseqüências no aparato fiscal do país e na realização de políticas públicas descentralizadas que ele permita ou não.

Nesse aspecto, há estudiosos que afirmam ter a descentralização do Estado brasileiro pós-88, principalmente no que se refere às políticas sociais, especificamente a educação, abrangido as questões legais, as atribuições e as respectivas receitas. Entretanto, segundo Soares (2001), algumas receitas continuaram indevidamente em poder da esfera nacional, outras foram novamente centralizadas por mecanismos legais discutíveis e outras ainda foram reduzidas por políticas econômicas de cunho recessivo, adotadas com o intuito de estabelecer o equilíbrio das contas públicas e a estabilidade da moeda.

Há ainda uma outra posição que afirma justamente o contrário: a Constituição promoveu uma descentralização de receitas sem a devida descentralização de encargos. Assim, tantas controvérsias sinalizam para a diferença de pontos de vista, a qual decorre da falta de dados e mostra estar ainda no senso comum, pois a questão pode, por outro lado, se encontrar em prisma diverso:

O problema não está na descentralização em si, mas, sim, na forma pela qual ela foi promovida, que pode não ser um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de

recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas (REZENDE F., 1999, p. 87).

Afonso e Raimundo (1999) afirmam que os municípios mais bem aparelhados, com máquinas fazendárias tecnologicamente adaptadas, têm incrementado com melhores resultados as suas receitas. Nesse caso, o movimento centrífugo teria se realizado com maior competência pela instância de destino. Há que se questionar, entretanto, por que então persistem os problemas sociais brasileiros, se a questão, segundo os autores, não é fiscal: "O desempenho da receita municipal no período recente foi muito superior ao da União e dos estados, a despeito da criação, pelo governo federal, de novas contribuições..." (AFONSO E RAIMUNDO, 1999, p. 125). Uma das questões responsáveis pela contradição entre os estudos pode estar justamente na diversidade de situações em que se encontram os municípios brasileiros em termos de potencial de levantamento de receitas e de dados. Além do sério problema da má administração dos recursos públicos, por falta de competência técnica e política e/ou por irresponsabilidade na execução de funções.

Na verdade, a penúria ou fartura do município no trato de sua autonomia política e administrativa vincula-se à relação de três aspectos organizacionais da federação em que ele se inscreve: a repartição constitucional tributária, o volume de competências a ele descentralizadas e o seu grau e natureza de atividades econômicas. Quanto à última, há setores econômicos que "rendem" mais tributos ao ente público e maior possibilidade de consumo à sociedade, como a indústria: aí reside substancial diferença no sucesso econômico de uns e "fracasso" dos outros. E isso se agrava quando o Estado federal faz opção por suprir suas necessidades físicas com novos tributos não sujeitos à repartição federativa, como é o caso das contribuições não vinculadas à função social. A União adotou estratégias de aumento das contribuições sociais, receitas que permanecem nos cofres federais, de forma que: "a participação da União no bolo tributário nacional, que havia baixado para 55% em 1991, voltou a subir, alcançando o patamar de 59% já em 1994" (REZENDE, F. 1999, p. 88).

Em direção contrária, com a retirada da União da cena das políticas públicas da área social e o recuo dos estados, os municípios viram suas despesas com infraestrutura, saúde, educação e assistência social aumentarem significativamente, mesmo porque as demandas são locais e vão bater às portas das prefeituras. Essa descentralização como medida de orientação (neo)liberal implantada pelo Estado brasileiro, com vistas a desonerar a União de funções e gastos, acaba por onerar os municípios. Esses, por sua vez, inseridos também no contexto geral, podem estar ou não executando suas incumbências. É um caso de conquistar a capacidade de ser autônomo, de autogerir-se da melhor forma.

Além da demanda local, um outro dificultador que a recém-conquistada descentralização trouxe para os municípios foi a desigualdade da renda entre unidades da federação. Se sua base fiscal depende do desempenho da economia, os entes federados localizados nas regiões mais pobres apresentam maiores dificuldades: "em 1995, a diferença entre o maior e o menor valor, com respeito à receita municipal per capita, é de mais de sete vezes" (REZENDE F., 1999, p. 89). Assim, pode-se observar uma enorme disparidade de receita entre os municípios de um estado economicamente desenvolvido e de outro nem tanto. Como também entre municípios de um mesmo estado.

Tabela 6 - Receita per capita de 13 municípios mineiros em 2003

Município	População estimada 2003	Receita 2003 - R\$	Receita 2003 <i>per capita</i> R\$	Posição relati- va %
Poços de Caldas	143.484	220.519.783,00	1.536,90	100
Nova Lima	68.080	80.121.394,57	1.176,80	77
Itabira	102.239	117.790.419,31	1.152,10	75
Timóteo	75.538	62.469.628,00	827,00	54
Bonfinópolis	6.274	4.986.046,00	794,70	52
Araxá	81.796	56.956.799,80	696,30	45
Uberlândia	542.541	369.260.464,22	680,60	44
Patos de Minas	130.330	71.897.933,89	551,60	36
Mantena	26.135	14.104.322,64	539,60	35
Curral de Dentro	6.315	3.231.359,00	511,60	33
Teófilo Otoni	128.634	60.641.973,22	471,40	31
Pedra Azul	24.082	11.038.612,51	458,30	30
Jequitinhonha	22.953	8.410.901,00	366,40	24

Fontes: TCE-MG²², IBGE²³

Observe-se que o primeiro município²⁴ conta com uma receita *per capita* (100%) quatro vezes maior que a do último colocado (24%). Isso pesa na medida da autonomia de cada município e pode influir no índice de desenvolvimento humano, na qualidade da educação que pode praticar e todas as outras políticas que lhe foram atribuídas. E entre a população de cada um deles, parafraseando Orwell, sempre haverá uns mais iguais do que os outros.

Porém a simples arrecadação de maior receita não significa necessariamente que o município vá promover políticas sociais com eficácia (capacidade de alcançar os objetivos) ou abrangência (capacidade de atender a todos os necessitados). A priorização

²² <http://www.tce.gov.br>, acessado em 04/09/2004.

²³ <http://www.ibge.gov.br>, acessado em 04/09/2004.

²⁴ O rol de municípios do quadro foi escolhido aleatoriamente e colocado em ordem decrescente de receita, sendo que a maior receita corresponde a 100%.

no uso da receita, seu emprego de forma legal, racional e competente são condicionantes tais quais o montante da receita. Não basta a um ente federado uma arrecadação à altura de suas necessidades; a forma de despender também define uma política social ou de infra-estrutura. Conforme reflexão do próximo item deste capítulo, a autonomia pauta-se pelo poder legal (aí incluindo o poder de arrecadar) e também pela capacidade de auto-gestão.

Isso vem ratificar o que já se disse, que houve no Brasil regido pela Constituição de 1988 uma tentativa de descentralização para os recém-criados entes federados, realizada de forma tímida, mais em alguns setores dos serviços públicos que em outros, pois coincidiu com a crise fiscal em que mergulhou o Estado e com o movimento de reforma do próprio Estado, com vistas a adaptá-lo às políticas (neo)liberais unidas às exigências dos credores internacionais, o que faz parte do mesmo processo. E também uma mal distribuída carga fiscal.

A crise fiscal veio em decorrência da própria crise do Estado desenvolvimentista, praticado até anos 80, que levou o país a um endividamento externo e interno insuperáveis. Tal endividamento, estimulado pelo capital internacional, fez com que o país mergulhasse em crise, com a conseqüente desvalorização da moeda e instabilidade econômica. Os índices de miséria chegaram a níveis preocupantes e o fosso entre ricos e pobres aumentou significativamente, ao lado da redução de investimentos em políticas sociais.

Esse quadro, já de *per si* altamente desafiador, deve-se ao fato de que o país viu-se obrigado a submeter-se, subserviente e profundamente, aos ditames das entidades financeiras internacionais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI - que vieram interferir nas questões econômicas e, portanto, em todos os setores da socie-

dade brasileira, inclusive a educação, para resguardar o poder de pagamento da referida dívida externa por parte do Brasil.

Entre as obrigações estabelecidas por esses órgãos está justamente a descentralização; a redução de investimento em políticas sociais; a monetarização da economia, com a redução do capital antes destinado a investimentos na produção; o aumento dos impostos; a liberdade para o mercado; a desestatização de serviços públicos; a alta das taxas de juros, medidas que impedem o desenvolvimento de amplos setores da economia mas beneficiam a especulação financeira a curto prazo. Tal fato tem sido, algumas vezes, estampado em jornais de circulação nacional: "Brasil faz economia recorde, mas investe só 5,6% do previsto" (BRASIL FAZ...2004). Retira-se a moeda de seu destino original, arrecadando mais impostos e reduzindo despesas.

As orientações dessas entidades financeiras configuram-se em uma espécie de cartilha (neo)liberal para Estados pobres, já que, como foi dito neste trabalho, o (neo)liberalismo manteve certas políticas sociais nos países de economia central. Tais orientações são atinentes às seguintes áreas:

... o comércio, que objetivava a criação de zona livre entre os países americanos, com redução ou eliminação de taxas de exportação e outras restrições ao comércio internacional; o investimento estrangeiro, que era, na verdade, uma proposta clara de aceitação de programas de novos empréstimos oriundos do BID e do Banco Mundial, os quais foram dirigidos aos países que adotassem medidas para eliminar barreiras aos investimentos estrangeiros e, conseqüentemente, fomentar o investimento e a privatização; no que se refere à dívida, apresentou-se como iniciativa a redução em 12 bilhões de dólares (FRANÇA, 2002, p. 49).

Dessa maneira, viu-se o Brasil refém dos credores, sem condições ou predisposição para fazer jus à enorme dívida que tinha com seu próprio povo. Portanto, o processo de descentralização foi prejudicado pela monetarização da economia brasileira,

com fins de gerar divisas que pouco se destinavam, diante do quadro exposto, à transferência de recursos aos governos locais.

Como se pode observar, talvez não esteja apenas na redução do Estado, conforme apregoam estudiosos do (neo)liberalismo, a causa da falta de recursos para políticas sociais no Brasil, mas na contenção de gastos nessa área, direcionados que são para o ressarcimento de dívidas históricas e para a manutenção de um pensamento econômico focalizado no sistema financeiro. Essa também uma orientação de cunho (neo)liberal, implantada aqui e em outros países latino-americanos.

Marcel Bursztyn (1998, p. 146-147) contesta a afirmação de redução do Estado nos anos 90, como se apregoa:

Historicamente, a maior parte dos Estados analisados por Timsit teve suas estruturas administrativas - em nível de gabinete ministerial - ampliadas ao longo do tempo, numa espécie de tradução institucional do princípio da divisão do trabalho. (...) Mesmo no Brasil (...) Ao final do governo de José Sarney, o Brasil contava com 23 pastas em seu gabinete ministerial, depois de já ter tido 28, no início do mandato previsto para Tancredo Neves. Collor varreu do organograma do Estado uma série de pastas, mas não suas funções, que foram agregadas num menor número de ministérios e de secretarias diretamente ligadas à Presidência da República. Passado o vendaval demolidor, a estrutura do Estado volta a ter um desenho muito parecido com o precedente.

A julgar pela pesquisa do autor, o Estado não está reduzido: mantém funções e funcionários. Está omissa na área social, é o que se pode concluir. Em reportagem de seis de agosto de 2004, o Jornal Folha de São Paulo traz em chamada de capa a seguinte informação: "Os investimentos do Ministério da Educação no período (últimos oito anos) diminuíram 57,8%, passando de R\$ 1,874 bilhão gasto em 1995 para R\$ 790,703 milhões no ano passado - em valores atualizados pelo IGP-DI..." (INVESTIMENTO... 2004, p. C1). Tal notícia vem corroborar a constatação de que, descentralizando a educação em direção aos poderes locais, o governo da União não repassou os devidos re-

cursos. O próprio secretário-executivo do MEC reconhece a influência dos credores do país nesse fato: "o governo teve de fazer um esforço grande de arrecadação para gerar superávit primário e estabilizar a relação dívida - PIB" (op. cit.). O governo federal deu prioridade à dívida com os credores externos (embora ela tenha aumentado nos últimos anos) e não à dívida social acumulada em 500 anos de história.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF - que permite ao ente federado, poder executivo, gastar apenas 54% de sua receita com a folha de pagamentos já é um cerceamento à realização de políticas sociais pelos municípios, pois se o Estado é um prestador de serviços, suas despesas estão muito mais baseadas em pessoas que em insumos e equipamentos, dado incompatível com a exigência da LRF (GUEDES NETO, 2003).

Resta aos municípios de maiores demandas e pequeno aporte financeiro, após cumpridas as competências inclusive fiscais que lhes assegura a lei, a busca de recursos por meio de convênios, junto ao Governo Federal, para os investimentos não vinculados por lei. Não havendo vinculação, redesenha-se um novo perfil de federalismo, com os municípios indo solicitar verbas direto na fonte federal. Mesmo no setor do financiamento da educação, alguns programas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, FNDE, nas mãos do poder central, dependem muitas vezes de arranjos partidários para aportarem nos municípios. A fonte federal que, empobrecida e endividada, não existe para todos, beneficia apenas alguns, conforme se pode depreender da seguinte manchete: "Prefeitura de aliado recebe 4 vezes mais verba federal". (PREFEITURA... 2004). Sendo escassa a verba torna-se moeda de troca ou prêmio por bons serviços políticos prestados.

Uma outra consequência da falta de recursos para o repasse aos entes locais é a existência das políticas de focalização. Um exemplo típico é o Projeto FUNDESCO-

LA, um convênio entre o governo federal e o Banco Mundial para investimento em escolas de educação básica, destinado a estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país. Uma forma de escolher determinadas regiões mais carentes e nelas atuar com investimentos, também afinada com as políticas (neo)liberais, em sua versão periférica.

Essas mudanças na responsabilização das políticas públicas apontam para a necessidade de um novo modelo de gestão municipal que, segundo Rezende (1999, p. 95) deve se basear em: "garantia de recursos e estabilidade dos fluxos financeiros; equilíbrio na repartição espacial dos recursos; eficiência na gestão do gasto; e melhoria dos mecanismos de controle". Enfim, administrar bem o pouco que há.

Dessa forma, integrando-se os entes federados contra a concorrência de aportes nos mesmos serviços e por uma melhor distribuição de recursos, é que se pode falar em aperfeiçoamento do processo de descentralização : "... para avaliar o êxito de um processo de descentralização, é necessário portanto, verificar em que medida os objetivos pretendidos foram alcançados" (COSTA, 97, p. 21).

Isso já está ocorrendo. De forma mais ou menos planejada, dependendo do nível de organização dos poderes locais, os municípios estão assumindo parcelas cada vez maiores das políticas públicas, principalmente na área social. O federalismo brasileiro, através da descentralização vem se consolidando, embora o governo federal ainda mantenha em suas mãos o controle de alguns programas na área educacional, conforme poder-se-á verificar ainda neste trabalho.

E quando o Estado procura retirar-se de cena na forma de execução de políticas públicas, para ater-se ao controle e verificação do cumprimento de suas diretrizes, deixa de considerar que a sociedade brasileira não é como aquelas onde nasceu o liberalismo. No Brasil parte expressiva da sociedade civil é dependente do Estado, fragmentada, sem articulação e sem capacidade de autonomia.

Por todo o dito até o presente momento, já se pode concluir parcialmente que, inserido em uma sociedade globalizada de nações, o Brasil também é um campo de aplicação do (neo)liberalismo. Este, porém, adaptado às cores e contexto locais, por características próprias e pelo ditame do credor.

Finalmente, cumpre comentar que a descentralização do federalismo poderá ser considerada dentro da seguinte situação:

O federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (ALMEIDA, 1996, p. 32-33)

Na verdade, esse processo descentralizador, que traz em seu bojo a autonomia fiscal, financeira e decisória, não é garantia de eficiência e eficácia. Estando em níveis variados em cada município brasileiro, e até no seio de cada setor dos serviços oferecidos, a descentralização, muito recente, não pode ainda apresentar dados nacionais de aferição, todavia já comporta estudos mais atentos de grande parte de iniciativas locais, como o que se propõe neste trabalho. Na verdade, é preciso verificar as conexões e/ou contradições entre o dito e o feito. Parece uma boa opção investigar no município, o novo ator reconhecido na federação brasileira, a sua experiência na busca e assunção da autonomia, como forma de analisar na arena, como ele protagoniza essa autonomia. Ou se ainda faz apenas figuração.

Uma medida implantada de cima para baixo, por exigência do credor externo, pode trazer em si a oportunidade de se realizarem localmente as ações que, já está visto, não se realizam globalmente. É usar a contradição para iniciar a mudança. Pode ser pouco provável, mas muito necessário.

2.2.2 - Autonomia

Do ponto de vista filosófico, pode-se encontrar em Castoriadis (1922-1997) a preocupação com a questão da autonomia, tanto individual quanto social. Aliás, o pensador identifica a autonomia com a própria história da vida do homem:

... o desejo da autonomia tende fatalmente a emergir onde existem homem e história, porque, como a consciência, o objetivo de autonomia é o destino do homem, porque, presente, desde o início, ela constitui a história mais do que é constituída por ela (CASTORIADIS, 1982, p. 121).

No plano individual, Castoriadis busca em Freud o suporte para a definição da autonomia do ser. Tal autonomia consiste na superação do Id (o inconsciente, o campo das pulsões, das forças obscuras) pelo Ego (o consciente, a vontade, o autodomínio). Dessa forma, o Ego não eliminaria o Id, mas decidiria por ele: "A autonomia seria o domínio do consciente sobre o inconsciente" (CASTORIADIS, 1982, p. 123). Nesse caso, o próprio autor, mesmo reconhecendo a nova dimensão de Freud, aproxima-o da ética de Platão, Spinoza e Kant: predomínio da razão.

Identificando o inconsciente com o Outro, com o discurso do Outro, com as marcas que aqueles que o "engendraram e criaram" (*idem*) deixaram em si, então a autonomia do sujeito seria o fato de seu discurso tomar o lugar do discurso do Outro, ou então, a "transformação amplificada desse discurso" (*op. cit. p. 125*) transformando-o no próprio alimento, tornando-o seu. Dessa forma, não há eliminação do discurso do Outro, pois a autonomia é, justamente, "instauração de uma outra relação entre o discurso do Outro e o discurso do sujeito" (CASTORIADIS, 1982, p. 126). Assim, ela está em constante construção, é um contínuo vir-a-ser.

Sendo a autonomia então uma forma de relação com o Outro, Castoriadis afirma o seu aspecto social, ou melhor, político e social: "não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva" (idem, p. 129).

E a coletividade aí é entendida como o

humano impessoal que preenche toda formação social dada, mas também a engloba, que insere cada sociedade entre as outras e as inscreve todas numa continuidade, onde de uma certa maneira estão presentes os que não existem mais, os que estão alhures e mesmo os que estão por nascer. É por um lado, estruturas dadas, instituições e obras 'materializadas', sejam elas materiais ou não; e por outro lado, o que estrutura, institui, materializa. Em uma palavra, é a união e a tensão da sociedade instituinte e da sociedade instituída, da história feita e da história se fazendo (CASTORIADIS, 1982, p. 131).

Dessa forma, se está inserida em determinada sociedade, em um dado contexto sócio-histórico e se desenvolvendo ao longo de toda a história, a autonomia não é um dado pronto, é uma construção em *continuum* como, para Castoriadis, a sociedade também o é. O indivíduo para Castoriadis é um ser que se constrói para viver coletivamente, mas ainda é indivíduo e tem uma autonomia um pouco assemelhada àquela que Stuart Mill tentou definir.

Além do ponto de vista filosófico, também o pensamento político encara a autonomia como um processo em construção, estando materializada em estágios diferentes no âmbito de cada sociedade e de cada Estado.

Martins (2002) enxerga a origem das experiências autogestionárias, portanto autônomas, no final do século XIX, com a Comuna de Paris, sua organização de trabalhadores, embasada em teorias políticas específicas. Já o nascimento do termo autogestão é identificado pela autora nas experiências de gestão de empresa na Iugoslávia dos anos 50 e teve seu retorno à cena no movimento acadêmico e sindical de 1968. Nesse

caso a autora considera como equivalentes os termos autonomia, autogestão, autogoverno, autodeterminação, entre outros. Todos eles estariam expressando, em seu nascedouro, o motivo de luta dos movimentos políticos e sociais que buscavam maior participação no poder. O termo teria sofrido um processo de coletivização.

Torna-se complexo estabelecer um rígido limite conceitual entre termos equivalentes, pois, via de regra, a reivindicação pela autonomia que pontuou a Comuna de Paris, a Revolução Espanhola entre 1936 e 1939, o socialismo no caminho próprio da Iugoslávia e o movimento sindical na Polônia nos anos 1970 expressava os ideais de movimentos exemplares de trabalhadores que reivindicavam uma mudança valorativa na representação política, adquirindo, como forma de participação institucional, a dinâmica autogestória (MARTINS, 2002, p. 18).

Neste contexto de discussão do conceito e da conquista da autonomia é sempre importante atentar para o fato de que tal processo implica em direito mas também em responsabilização e organização racionalizada:

... a história das lutas de trabalhadores tem demonstrado que estes, ao se organizarem de forma autônoma, desenvolvem uma disciplina fundamental para lograr levar adiante as reivindicações, orientados pela necessidade premente de criar novas relações sociais, extrapolando as orientações estritamente partidárias, de um lado; de outro, são movidos pela busca da (re)significação dos valores democráticos que permita nova organização do espaço político (MARTINS, 2002, p. 25)

Pode-se assim e neste espaço do texto, encarar a autonomia do ponto de vista político-estatal.

Em algumas sociedades como a norte-americana, o movimento teve seu início no século XVIII, partindo de colônias já independentes em relação à Inglaterra, autônomas, para sua união a fim de se tornarem um único país, porém mantendo cada uma avançada autonomia. Foi um movimento, portanto que buscava a união de entes locais para o centro. Em países europeus tem se dado o caminho inverso para a redução dos

poderes centrais em direção aos locais. Nações como Bélgica, França, Itália, Espanha, Portugal e Dinamarca, em diferentes momentos do último quartel do século XX promoveram a descentralização de seus Estados, em busca de apaziguar minorias regionais carentes de autonomia e/ou racionalizar políticas públicas de forma a adequá-las às diferenças locais (SCHEINOWITZ, 1993). No caso da Iugoslávia, também um motivo que levou à experiência da autogestão foi a existência de tendências culturais diversas coexistindo no mesmo território:

Na experiência da Iugoslávia, a autogestão foi uma resposta nacional a um problema nacional, ou seja, constituiu-se em instrumento para a realização de um projeto socialista. Com efeito, após as guerras de libertação nas quais se envolveu todo o seu povo a Iugoslávia necessitava construir uma nação forte a partir de uma tradição social constituída por grupos étnicos dispersos e nacionalidades autônomas que não se enquadrariam facilmente no modelo de Estado centralizado (MARTINS, 2002, p. 27).

Na Alemanha, como no Brasil, a estrutura do Estado é federativa, com seus atuais 16 estados membros. Esses estados também possuem um sistema descentralizado, de forma a garantir a autonomia dos municípios:

A autonomia administrativa municipal, como expressão da liberdade cívica, tem tradição na Alemanha. Remonta aos privilégios das cidades livres da Idade Média, quando o direito cívico da população urbana libertou os homens das amarras da servidão feudal ('o ar da cidade torna livre', dizia-se na época) (KAPLER, 96, p. 183).

Essa autonomia do município alemão, ainda segundo Kapler, dá-lhe o direito de regulamentar sobre os assuntos locais, de se organizar de forma democrática, de construir sua própria constituição, obedecendo, certamente, à Lei Fundamental da nação. O direito de autonomia administrativa refere-se aos serviços e políticas públicas da competência dos municípios, os quais recebem complementação financeira de seus estados, quando suas receitas próprias não são suficientes para arcar com suas responsabilida-

des. E afirma o autor: "A autonomia e independência comunitária estaria fadada ao definhamento se as comunidades não dispusessem de suficiente dinheiro para cumprir suas tarefas" (KAPLER, 96, p. 184).

Pode-se então depreender do dito até aqui que os modelos teóricos têm seus limites e que em cada nação, em cada sociedade, em cada Estado, a noção de autonomia foi materializada em forma adaptada às especificidades locais, ao momento sócio-histórico, da maneira como Castoriadis vê o processo.

Depreende-se também que a descentralização ideal no âmbito do Estado, com vistas à autonomia dos órgãos locais refere-se ao repasse de poderes no âmbito administrativo, na capacidade normativa e na possibilidade fiscal. Mas a soberania pertence apenas à Nação. Uma região não é independente por ser autônoma.

O que se entende então por autonomia? Segundo o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 1986), autonomia é: "1- Faculdade de se governar por si próprio. 2- Direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias. 3- Liberdade ou independência moral ou intelectual".

Nessas acepções, que acabam por ser convergentes, notam-se os dois lados de uma mesma questão: existe o direito ao ato de gerir a si próprio mas também aponta para uma ação, ou obrigação de responsabilizar-se por esse ato (expresso no termo "faculdade"), pois o próprio ato de governar é transitivo, de um agente para um paciente. Se ele se resume no mesmo ser que é, ao mesmo tempo, o gestor e o gerido, ele se relaciona concorrentemente com o direito e o dever de governar. Ou então não é nem autonomia nem autogoverno, é anarquia, no sentido que o senso comum atribui a esse termo.

Aliás, o Dicionário de Política (CAMMELLI, 1999, p. 88), no verbete *autonomia* remete a *autogoverno*. Estudando o autogoverno na evolução do Estado inglês, passando pela afirmação de que "os burgos municipais" e outros são "articulações autogovernadas".

tivas do Estado", o referido dicionário (p. 84) retira a concepção seguinte de autogoverno de sua experiência nos países europeus:

Para além da qualificação jurídica torna-se claro de qualquer maneira que o autogoverno em sentido próprio se refere aos órgãos locais situados no âmbito da administração estatal, caracterizados pela sua personalidade jurídica ou pelo menos por uma autonomia de gestão, não ligados por relação de hierarquia ao aparelho central e dirigidos por funcionários de origem eletiva designados diretamente pela comunidade administrada (CAMMELLI, 1999, p. 85).

Dessa forma, uma idéia que se pode tirar do conceito de autonomia é que requer um esforço de construção histórica, um movimento ao mesmo tempo de conquista e de autoformação para lidar com a responsabilidade conquistada, para ter a capacidade necessária ao exercício pleno dessa autonomia. Martins condiciona autonomia ao entendimento e prática da democracia, à participação dos grupos autonomizados nas decisões, isto é, que sejam colocados diante de alternativas viáveis, devidamente implementadas :

A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica em debate sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento moderno (MARTINS, 2002, p. 12).

Assim, a autora pretende que o termo autonomia, apoderado pelo liberalismo, seja pensado de outra forma, autonomia coletiva e participante.

Finalizando, cumpre refletir que, no ato de descentralização visando à autonomia da escola ou de um ente federado é preciso estar atento para o trabalho de prepa-

ração daqueles que vão receber as novas funções. Isso pode ser condição *sine qua non* de bom desempenho, conforme a advertência de Mello (1992, p. 190)

A falta de iniciativa e autonomia no âmbito em que a relação pedagógica efetivamente acontece, a dificuldade em fazer chegar efetivamente às escolas os recursos consumidos pelas máquinas burocráticas e a duvidosa eficácia dos "pacotes prontos", dos ordenamentos externos, da visão homogênea de realidades locais e escolares muito díspares, surgem como possíveis explicações para estratégias de descentralização que produziram efeitos contrários aos previstos: reconcentração de poder, localismo e regionalismo estreitos, aumento das desigualdades sociais.

Autonomia local não é uma panacéia eficaz contra todos os males. Como em qualquer setor da sociedade, exige saber, experiência e ética. No caso brasileiro, isso se torna ainda mais necessário.

Pela sua capacidade de promover mudanças na própria Constituição, de criar impostos não vinculados à distribuição (mesmo com outros nomes) e de exercer pressão política sobre os entes federados usando para isso as verbas que detém, o poder central no Brasil tem sua posição privilegiada na organização do Estado. Dessa forma, as definições vistas não se aplicam *ipsis litteris* à autonomia (ou autogoverno) dos entes federados brasileiros.

Parece não haver dúvidas entre a maioria dos estudiosos de políticas públicas de que a autonomia dos entes regionais, conquistada através de uma descentralização amadurecida de receitas, decisões e atribuições, ainda pode ser um caminho viável para a realização de políticas com democracia e justiça:

Torna-se cada vez mais difícil e ineficaz controlar de forma centralizada e vertical as atividades fins das organizações e sistemas e isto é ainda mais verdadeiro para a estrutura do aparato estatal. As grandes organizações, privadas ou públicas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade (MELLO, 1992, p. 194.).

Porém, se não houve a necessária descentralização das receitas, concomitantemente com as atribuições, uma característica de tempos (neo)liberais, não há autonomia suficiente para que os entes federados cumpram seus papéis:

Leis e normas fundamentais são federais. Estados e municípios cumprem a política superior, pouco criam. As grandes iniciativas partem dos ministérios e empresas públicas nacionais que também fiscalizam os níveis estatais e municipais (SCHEINOWITZ, 1993, p. 407).

A autonomia, nesse caso, pode se resumir à administração da escassez.

3 - A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: AUTONOMIA?

Inicia-se este capítulo com um breve histórico da educação sob o ponto de vista de sua subsunção ao modelo de Estado em que se insere. Seu papel é modificado ao longo da história, para se adequar às demandas da sociedade e ao tipo de homem que esta quer construir, sempre ligado ao modelo econômico vigente, conforme já se demonstrou na discussão sobre o Estado.

A seguir, passa-se a discutir a educação no contexto do Estado brasileiro capitalista, com base na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB/96, analisando-se os pontos em que a autonomia do município é cerceada e verificando se há aqueles em que é respeitada. Enfim, busca-se nos meandros das leis, conforme objetivo geral deste trabalho, a real abrangência do espaço institucional que os poderes locais possam ter para propor e implantar um ensino adaptado às características, necessidades e especificidades do município, mediando-as com o universo globalizado. Mesmo que seu projeto político-pedagógico apresente propostas diferentes daquelas que a União tenha estabelecido.

3.1 - Breve histórico da educação no contexto do Estado

Vê-se que a educação, em sua evolução histórica, caminhou *pari passu* com a orientação e a demanda do poder econômico, o qual, como já se viu, se confunde com os

poderes político e ideológico ou os enforma. A citação abaixo torna-se necessária pela propriedade com que Saviani descreve a relação entre a evolução humana através da História e o respectivo contexto econômico:

Se o trabalho que constitui a realidade humana, e se a formação do homem está centrada no trabalho, isto é, no processo pelo qual o homem produz a sua existência, é também o trabalho que define a existência histórica dos homens. (...) Na formação dos homens há que se levar em conta o grau atingido pelo desenvolvimento da humanidade. Conforme se modifica o modo de produção da existência humana, portanto o modo como ele trabalha, produz-se a modificação das formas pelas quais os homens existem. Nesse sentido, é possível detectar ao longo da história diferentes modos de produção da existência humana, que passa pelo modo comunitário, o comunismo primitivo; o modo de produção asiático; o modo de produção antigo, ou escravista, baseado na transformação exercida pelos escravos; o modo de produção feudal, baseado no trabalho do servo, que trabalha a terra, que é propriedade privada do senhor; e o modo de produção capitalista, baseado na apropriação privada dos meios de produção onde os trabalhadores produzem com meios de produção que não são deles (SAVIANI, 1989, p. 8-9).

Assim, o autor chama a atenção para o fato de que a realidade da escola assume diferentes formas. Na Grécia antiga, por exemplo, o trabalho, ainda primitivo, era executado pelos escravos e a escola era lugar onde alguns poucos cidadãos praticavam esportes e estudavam por lazer. Na Idade Média, por predominar o cultivo da terra pelos servos, também de forma primária, sem o uso de tecnologias mais complexas, sem exigência de muitos conhecimentos, os estudos ficavam restritos ao âmbito dos conventos.

Na Idade Moderna há uma transformação social profunda: a cidade subordina o campo; começa a industrialização dos produtos agrícolas; o cultivo do campo passa a ser feito cada vez com mais sofisticada tecnologia; a organização do Estado começa a sistematizar um código de leis sempre mais complexo; aumenta a produção e o uso de códigos escritos; diversificam-se as relações de trabalho e as formas de transformação da natureza.

Nascem novas e exigentes demandas educacionais. E a escola vê-se instada a produzir currículos condizentes com as novas relações sociais e os modos de produção

emergentes. O capital exige um trabalhador alfabetizado que possa manipular minimamente as máquinas as quais começam a substituir o trabalho manual e artesanal. O cidadão, passando a ser considerado como um indivíduo livre, que deve buscar sua sobrevivência no mercado de trabalho, exigente e competitivo, precisa estar sempre mais bem preparado para o enfrentamento dessas exigências. Esse indivíduo, que vive em uma sociedade agora laica e hedonista, precisa de profissionais que o defendam diante das leis, que cuidem de sua saúde, que construam moradia para o conforto e o prazer, que promovam suas viagens e assim por diante. A sociedade capitalista espera que a escola forme cidadãos preparados para um contexto cada vez mais sofisticado. E complexo.

Nesse contexto, a defesa da educação pública, gratuita e desvinculada da igreja torna-se uma bandeira da burguesia: as razões são de ordem econômica, a qual modela consigo as questões sociais, políticas e ideológicas.

E é o Estado que assume a tarefa até então desempenhada pela Igreja. Primeiramente, enquanto o proletário nas indústrias tinha funções simples junto às máquinas, o Estado lhe oferecia a educação necessária ao desempenho da leitura e da base de cálculos condizentes com suas funções. Aos filhos das elites eram reservadas as escolas para as profissões liberais, para os cargos de chefia e para a ilustração de uma pequena fatia de intelectuais.

Mas tal modelo, no século XX, já não consegue atender as exigências em relação à escola, que começam a se diferenciar.

A pedagogia adequada ao modelo fordista de produção, em meados do século, era a expressão de uma época de rígida estratificação e hierarquização entre grupos humanos na sociedade e entre grupos de trabalhadores em uma empresa. O modelo de produção era simples, por fragmentar tarefas. Era o paradigma de uma educação autori-

tária, disciplinadora e que promovia o rompimento entre pensamento (direcionado aos funcionários graduados) e ação (para o “chão de fábrica”):

...a habilidade cognitiva a ser desenvolvida era a memorização, articulada ao disciplinamento, ambos fundamentais para a participação no trabalho e na vida social organizados sob a hegemonia do taylorismo/fordismo (LOMBARDI, 2002, p. 84).

A escola tradicional coaduna-se com o modelo fordista: alunos sentados uns atrás dos outros, sem condições de intercomunicação, na mesma posição durante todo o turno escolar, com o detentor do capital intelectual à frente, encarregado de todas as iniciativas. Cada membro da escola tem suas atribuições muito bem definidas e compartimentadas. Ainda não se conseguiu romper esse paradigma da escola disciplinadora. Nas escolas públicas brasileiras de educação básica, por exemplo, não há disciplinas opcionais. Todos são submetidos ao mesmo conteúdo, em ritmo indiferenciado, no mesmo grau de profundidade, com as estratégias pedagógicas já padronizadas de antemão. Autonomia, em parte das instituições de ensino, não é sequer cogitada.

Já a pedagogia adequada a uma outra forma de organização dos operários na indústria, de origem na montadora japonesa Toyota, nas décadas finais do século XX, veio a ser demandada concomitantemente com a globalização da economia e uma crescente sofisticação mecânica e eletrônica dos meios de produção. A educação é instada a observar a flexibilidade dos procedimentos, a capacidade de adaptação a situações novas, de comunicação e de trabalho em equipe, visto que na linha de trabalho toyotista o empregado executa várias tarefas ao mesmo tempo e frequentemente lida com inovações de tecnologia, programação e equipamentos. Além disso, o tipo de empresa para a qual se destinam os estudantes adota a busca da "qualidade total" como recurso para aperfeiçoar a mercadoria produzida. Ela quer a "pedagogia da qualidade".

A memorização de procedimentos necessária a um bom desempenho em processos produtivos rígidos passa a ser substituída pela capacidade de usar o conhecimento científico de todas as áreas para resolver problemas novos de modo original, o que implica em domínio não só de conteúdos, mas dos caminhos metodológicos e das formas de trabalho intelectual multidisciplinar, o que exige educação inicial e continuada rigorosa, em níveis crescentes de complexidade. A esta competência científico-tecnológica articula-se a demanda por competência ética, na dimensão de compromisso político com a qualidade da vida social e produtiva. Ao mesmo tempo, exigem-se novos comportamentos, em decorrência dos novos processos de organização e gestão do trabalho, onde as práticas individuais são substituídas por procedimentos cada vez mais coletivos, onde se compartilham responsabilidades, informações, conhecimentos e formas de controle, agora internas ao trabalhador e ao seu grupo (KUENZER, 2002, p. 86)

O capital hoje quer produzir mais, com menos pessoas nas linhas de produção, todas solidárias entre si para manter o ritmo, a fluência e a qualidade. Não há espaço para as pessoas menos aptas à eficiência como a define o mercado, para aqueles que não se encaixam em parâmetros de alta produtividade, autonomia suficiente para resolver problemas circunscritos a seu âmbito de trabalho, aliada à obediência à hierarquia. Esses, como o mercado, a escola tende a excluir.

Assim, as inovações pedagógicas que se crêem conscientizadoras e libertadoras do homem, para estabelecimento de uma nova organização social em alguns casos oferecem só a produção e reprodução do “modelo” de trabalhador demandado pela nova fase do capitalismo, que já se implantou. Nesta, tenta-se passar o “know-how” para o “know-why”, mas sem se chegar ao “know-who”. Não se visa a uma pessoa, mas a mão-de-obra, como “recurso humano”, ao lado dos recursos materiais, tecnológicos e financeiros, para a produção de mercadorias com “qualidade”, que muitas vezes se resume a bens atraentes (com apelo mercadológico) de baixo custo (eficiência produtiva) e rapidamente substituíveis (obsolescência e desgaste programados). A educação, que (re)produz o indivíduo para esse modelo de organização sócio-econômica produtivista/consumista, tenta abolir-lhe a consciência crítico-política e a auto-consciência, desenvolvendo apenas a sua consciência técnica. Anda longe, portanto, das propostas de edu-

cação libertadora, desde Sócrates ("gnote shelton") a Paulo Freire ("pedagogia do oprimido").

A educação é vista como formadora do "capital humano", relacionada, dessa forma, às necessidades do mercado, que é aquele que possui o capital, seja material ou humano. O mercado possui suas próprias leis e é auto-regulamentado, cuida de adequar a mão-de-obra, através da educação mantida pelo Estado, à forma como escolhe organizar sua produção a cada época. A educação fica subordinada às leis da oferta e da procura, à organização de momento dentro das instituições privadas, a cada nova estratégia de acumulação do capital.

Invertendo a lógica, o Estado, o mantenedor, visto como aquele que é responsável pela formação do povo, financia mas não define a educação que pratica, não define o que é "pleno desenvolvimento da pessoa" nem "preparo para o exercício da cidadania". Não define ainda com que conteúdos trabalhar, qual o modelo, até que nível a educação é necessária. Formar para o mercado tem prioridade em relação a formar para aperfeiçoar a natureza política do homem, para possibilitar a ele o conhecimento necessário ao cuidado de sua própria saúde, sua economia pessoal, a economia e a convivência familiar, a reflexão sobre sua existência, o desenvolvimento do talento artístico e/ou do gosto pela contemplação da arte como forma de humanização. Também não se cogita, na escola, a respeito da preservação ambiental, considerando com lucidez o desenvolvimento sustentável, sem romantismo ou ingenuidade.

Se o mercado é a arena onde lutam competitivamente as forças individuais, que devem ser eficazes e produtivas, cada vez mais eficazes, produtivas e competitivas, não há interesse na formação para o coletivo solidário, para a apreciação do belo, para a transcendência, valores muito românticos e improdutivos na visão do capitalista. Entretanto, conforme Romão (2000, p. 207):

A concepção materialista dialética elimina o "estado de natureza" por ele constituir uma mera abstração ideológica. Por mais primitivo que tenha sido ou seja um ser humano, a característica de humanidade é dada pela relação concreta que estabelece com outros homens

O fosso entre os defensores do mercado e os defensores do caráter social e gregário do homem é intransponível, assim como são inconciliáveis os projetos educacionais das duas correntes. Trata-se de encarar a origem do homem como ser solitário (como Adão) ou grupal (como nas gens referidas por Engels). Também para o coletivo da indústria, interessam as equipes, com vistas à "qualidade total" na produção, compartilhando funções na organização geral do trabalho, mas não vivências e valores comunitários.

Além disso, os produtos de melhor qualidade que servem ao mercado e este exige da escola não são exatamente relacionados ao ser reflexivo e sociável, mas ao ser que raciocina rápido, age concomitantemente; "veste a camisa da empresa"²⁵; consome e paga em dia; trata o cliente com sorrisos e rapapés; respeita a hierarquia mas toma iniciativas em seu âmbito de ação; sabe usar a tecnologia sem danificá-la, é criativo na produção de mercadorias, o que não necessariamente se identifica com a criatividade na produção artística.

Para esse adestramento os conteúdos necessários do mercado tomam a carga horária que a escola oferece ao aluno a fim de prepará-lo para o trabalho. Não há espaço para humanizar o estudante, já que hoje, o trabalho, alienado, não é mais responsável pela "ontologia do ser". Hoje ele é capital humano, tanto o capital empregado quanto o capital de reserva.

Interessante descrever neste espaço a proposta de inversão dessa "qualidade total", a bem da educação defendida pelos opositores do sistema: "... inverter o sentido da

²⁵ Expressão comum no meio empresarial atual.

apropriação pode ser uma boa tática da luta contra-hegemônica" (ROMÃO, 2000, p. 242). Como a pedagogia da qualidade exige que todos os atores se responsabilizem pela qualidade do produto final, então a partir daí, o autor acredita que se pode resgatar a categoria da totalidade, unindo-se trabalho intelectual com trabalho manual, com a visão de todo o processo.

É no contexto das demandas do capital, do pensamento (neo)liberal, sob o domínio da busca de minimização do Estado²⁶, que se inserem as reformas educacionais brasileiras. Elas objetivam reduzir os investimentos em educação, incentivando o voluntariado, o máximo de produção com o mínimo de custos e a presença do poder público ao nível da União muito mais na avaliação do produto final que na melhoria do processo. Exige-se dos sistemas de ensino a formação para o aperfeiçoamento profissional e o atendimento universalizado. Cabe aos estados e municípios universalizarem o atendimento com "qualidade total", monitorados pelo poder central através de sistemas de avaliação. Com os resultados, muitas vezes ruins, desmoralizam-se esses sistemas, contudo sem oferecer a eles suporte técnico e financeiro para a mudança qualitativa. Parece que a desmoralização é um subproduto desejado e até planejado de sistema: diminui a demanda dos estamentos sociais que podem pagar escolas privadas, incentiva estas na ótica empresarial, garantindo-lhes o mercado e justifica o baixo investimento público (pois seria "perder dinheiro" com um sistema ineficiente). Tanto que, no campo do ensino superior, em que as escolas públicas são sinônimos de excelência, os gastos e a demanda são proporcionalmente altos.

Os conteúdos avaliados nos exames nacionais da educação básica relacionam-se com as competências dos alunos no tocante às necessidades do mundo do trabalho atual, entendendo-se que sua cidadania está relacionada com sua empregabili-

²⁶ Ver item 2.1.3.

de, com sua capacidade de trabalho dentro dos novos parâmetros das empresas modernas: o ser humano tem o direito de ser qualificado para o trabalho.

Todavia, no mundo real e no Brasil atual, não há oportunidades de trabalho, portanto, talvez seja o momento de se reconstruírem as noções de direito e de cidadania. Como também de se reverem as políticas públicas relacionadas ao trabalho, o qual o capitalismo em sua nova versão vem tirando do cidadão, levando, em decorrência disso, a própria cidadania.

3.2 - Municipalização da educação e autonomia em tempos de orientação (neo)liberal

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/1996 - LDB/96 - trazem a declaração de princípios, agrupados por Severino (2003, p. 64) em quatro categorias: garantia da universalidade do ensino, expressão da liberdade, conteúdo do ensino, ligação deste com o mundo sociocultural. Nesses princípios o autor vê a expressão do (neo)liberalismo, mormente nas idéias de igualdade, liberdade e padrão de qualidade, muito caras à corrente em questão, embora sem sua concepção absoluta, além de mais presentes no discurso que na prática. Mas acontece também, segundo ele, no próprio "contexto da história sociopolítica brasileira do momento".

Pode-se acrescentar que o (neo)liberalismo está no próprio espírito formador da sociedade brasileira, entranhado em todas as classes e relações, inclusive na escola. Nela, a liberdade, a igualdade e as relações democráticas, como na sociedade (ne-

o)liberal, existem no discurso e na intenção, mas são percebidas em muito poucos espaços reais.

Essas leis e mais a Emenda Constitucional 14 e a lei da criação do Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério - FUNDEF - Lei 9434/97 vêm regulamentar a autonomização do município em relação ao ensino, promovendo a distribuição e a organização do sistema educacional brasileiro pelos três níveis de governo:

As razões que justificaram a implementação das medidas de descentralização no setor educacional brasileiro, se referem basicamente às necessidades de democratização dos processos decisórios com vistas a melhorar os processos de eficiência, considerando que a educação tal qual se apresentava nos períodos anteriores à década de 90 era marcada por profunda centralização e pela quase nula autonomia das escolas, além da baixa participação da comunidade de pais na gestão escolar (FRANÇA, 2003, p. 9)

Especificamente quanto à referida emenda constitucional, observa-se que foi sancionada com finalidade de retirar da Constituição um avanço, implementando maior caráter de tendência (neo)liberal. Incumbe a União de intervir nos estados, entre outros casos, para assegurar a “autonomia municipal” e a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais” no ensino e na saúde. Afirma com mais veemência a obrigatoriedade com a educação de jovens e adultos e a extensão do atendimento obrigatório ao ensino médio. Por outro lado, retira da União a incumbência de prestar assistência financeira aos entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e substitui essa tarefa pela “função redistributiva e supletiva”. O legislador, com a emenda, procurou ser mais enfático no sentido de resguardar a União de maior despesa com o ensino fundamental.

A Lei estabelece ainda que os estados e municípios devem trabalhar em regime de colaboração. A União fica com uma vaga assistência técnica e a referida função supletiva e redistributiva. A emenda especifica com maior detalhamento o financiamento

do ensino fundamental, retirando da União e deixando apenas com os outros dois entes federados a incumbência de, nos dez anos subseqüentes, investir 60% dos recursos para a educação na universalização do atendimento e melhoria do salário do magistério. Com maioria no congresso, o governo da União conseguiu modificar a intenção do legislador e resguardar-se de se ver contingenciada a despendar mais com o ensino.

Urge discutir a implementação e impacto reais dessas medidas na escola com base no comentário anterior sobre intenção e execução em espaço real. O pensamento (neo)liberal é mais exigente com o discurso ideológico que com sua prática. O que condiz com sua lógica, pois ele defende que se concedam direitos como faculdades, a serem realizadas seletivamente pelos que detêm poder (mormente econômico) para tanto: a prática é, pois, individualizada, aleatória e indiferente aos formuladores e executores político-ideológicos.

Além daquelas razões ligadas à democratização das relações escolares citadas por França, pode ser arrolada a própria questão da orientação econômica que o Brasil se viu impelido a implementar, com vistas ao alcance do superávit fiscal. O repasse de atribuições, a descentralização de ações, faz parte do conjunto de medidas destinadas a alcançar tal fim. Se a planificação nacional feita pelo Estado contraria os (neo)liberais, então é preciso que o poder central não assuma diretamente a educação, que exige planejamento, coordenação, presença e despesa. Além disso, os serviços sociais centralizados não coadunam com a visão individualista e anti-gregária de sociedade, própria do (neo)liberalismo. A descentralização é uma orientação básica, principalmente para os países periféricos e endividados. Reduz-se a esfera de ação e gastos do poder central e entrega-se aos pais a função de respaldarem a escola e até investirem nela trabalho e mesmo recursos financeiros. Afinal, a União é uma abstração a que a família não tem alcance; no município é que a sociedade se materializa. Tocando aos municípios recur-

sos reduzidos, resta à sociedade pagar um pouco, doar caritativa e voluntariamente e conformar-se com a deficiência cuja extirpação não consegue custear: é a confirmação da visão capitalista de que o que não se obteve foi por incapacidade própria, na competição.

Fazendo um trabalho de pesquisa em projetos de políticas educacionais do Legislativo e do Executivo brasileiros nos anos 90, Peroni (2003, p. 17) observou que eles baseiam-se em três pilares: financiamento, avaliação institucional e parâmetros curriculares. O governo da União estabeleceu controle sobre a educação através de avaliação e de diretrizes curriculares. Esses mesmos pilares foram percebidos por aquela autora nas políticas educacionais da Argentina no mesmo período, o que vem desvelar a influência dos órgãos credores internacionais sobre elas e seu caráter sistematizado, uniformizado para os devedores, sem adaptação a demandas, necessidades e/ou culturas locais.

Todavia, a defesa da descentralização como forma de atender ao caráter individualista do ser humano, de evitar a planificação central (que interfere no mercado) e de privatizar parte do financiamento e do controle da escola pelos pais, tem nas correntes do pensamento oposto também uma defesa, mas com finalidades diversas:

O (neo)liberalismo tem a descentralização em estado puro como horizonte; o totalitarismo tem a centralização, no mesmo estado, como finalidade absoluta. Já o Socialismo enxerga as organizações de base tanto como células de produção da vida material e das relações imediatas de produção quanto microorganismos de poder que podem se articular para a conquista do poder central (ROMÃO, 2000, p. 192).

Avançando nesse pensamento Romão considera que, se a política (neo)liberal defende a descentralização, é porque ela assumiu, com uma nova versão, uma bandeira que também serve à democratização da política brasileira. O autor critica aqueles que se colocam na oposição a todo e qualquer ponto defendido pelos (neo)liberais.

Ele acredita que se pode aproveitar de uma bandeira hegemônica como forma de assumir a possibilidade de contradição, de combater a hegemonia:

... esquecem-se de explorar as contradições de funcionamento dos sistemas adversários, construindo as oportunidades históricas de implantação de processos transformadores-libertadores irreversíveis. (...) No caso específico da descentralização dos sistemas educacionais, deve-se distinguir as intenções puramente técnicas das estratégias políticas, ou não se dará conta das imensas distâncias, por exemplo, entre o processo ocorrido na Nicarágua sandinista e o desenvolvido pelo governo autoritário de Pinochet (ROMÃO, 2000, p. 194).

O autor enumera explicações para a tendência descentralizadora surgida no Brasil pós-ditadura (1964-1984):

- O MEC, no primeiro governo civil, na partilha política, coube ao Partido da Frente Liberal, que embora centralizador, começou a negociar diretamente com os municípios, visto que perdera as eleições para os governos estaduais na maioria dos estados da federação;
- A União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME - iniciou um movimento a favor da municipalização da educação;
- O governo central mostrara-se incompetente em sua política educacional, em crise já há bastante tempo.

A tendência à descentralização das políticas educacionais serviria, para ele, a conservadores e progressistas, com objetivos diferentes. Aqueles tendem mais a uma desconcentração de tarefas e ônus, na medida em que defendem um movimento de cima para baixo. Os segundos querem que as forças municipais, de forma coletiva e refletida, assumam o poder decisório, que deverá ser compartilhado pela sociedade local. Para Romão (2000) a descentralização não é um bem ou um mal em si.

A própria história da construção da LDB é a história da luta entre as forças progressistas e as forças conservadoras do país. Tal luta, que perdurou por oito anos, trouxe à tona várias estratégias dos conservadores, tentando burlar o primeiro projeto, elaborado a partir de discussões em congressos e fóruns que reuniram cerca de quarenta entidades no movimento denominado Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública. O Fórum construiu o documento que serviu de base para o projeto levado à Câmara dos Deputados. Tal documento destacava-se pela intensa participação das instituições da sociedade civil organizada nas decisões a respeito da educação no país. Um outro projeto foi elaborado pelo senador Darcy Ribeiro, com o apoio do Ministério da Educação – MEC - e deu entrada no Senado. Tramitaram dessa forma projetos, de cunho ideológico diferente: um deles criado com a participação da sociedade civil, outro feito em co-autoria pelo poder executivo e um parlamentar que o apoiava. Foram anos de muita discussão, negociação e manobra. Com a interferência do governo federal, venceu a última versão.

Embalado pelas expectativas criadas a partir do final da ditadura militar e pelo apoio de Murílio Hingel, Ministro da Educação do curto governo Itamar Franco (1992-1993), o Fórum não considerou que o Estado brasileiro e o poder econômico que lhe dá sustentação, historicamente são mais fortes que a sociedade civil, colocam-se além e acima dela. A redemocratização no ponto de vista do Estado não tinha cunho absoluto, não visava a colocá-lo a serviço das instituições, não visava fortalecê-las. Dessa forma, transformar o MEC em órgão executor de políticas públicas propostas por entidades controladas por educadores não pertencentes aos quadros burocráticos (conforme a primeira versão) estava fora da cogitação dos governos, como de resto, das forças conservadoras que os controlavam. Nesse contexto, o acordo que desaguou no apoio governamental ao substitutivo de Darcy Ribeiro parece ter trazido a solução contra o modelo construído democraticamente pelas instituições da sociedade civil, que fora aprovado na Câmara.

O poder central descentraliza as ações mas mantém-se como regulador. Na versão de LDB derrubada no Congresso Nacional a política educacional brasileira seria regulada por organismos representativos da sociedade civil. Mais uma decisão sob a influência da orientação dos órgãos internacionais representantes dos credores do Brasil, preocupados com o custo da máquina estatal brasileira. Uma política deliberada com a participação da sociedade civil poderia priorizar a formação do cidadão em detrimento da racionalização dos custos.

Isso pode não ser negativo, desde que o município ocupe os espaços de uma outra forma na divisão de funções. Esses espaços são verificados a seguir.

3.2.1 - Criação e gestão do sistema municipal de ensino

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, logo em seu artigo 8º, faculta: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino". Os municípios poderão optar por:

- criar seus próprios sistemas de ensino;
- pertencer ao respectivo sistema estadual; ou
- compor um sistema em parceria com o estado.

Considerando-se um sistema educacional como "um conjunto de componentes interdependentes, que interage com universos mais amplos que os têm como elementos constitutivos voltados para fins educativos" (Romão, 2000, p. 67), entende-se a questão do regime de colaboração entre o nível federal, o estadual e o municipal. É preciso, entretanto, verificar se um sistema não anula as atribuições de outro, se há realmente

uma interação ou uma subordinação esterilizadora. Processos de interação resguardam os espaços de autonomia de seus constituintes. Além da autonomia é preciso ter em mente que a própria composição e filosofia de um sistema em si e de sua interação com os demais está sempre em processo, visto que a educação faz parte de uma superestrutura baseada em uma estrutura econômica que também não se cristaliza nem no espaço nem no tempo.

Os sistemas municipais e estaduais estarão subordinados à esfera federal. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas. Para exercer essa função normativa, de início, a esfera federal sistematizou a educação nacional através da LDB, da seguinte forma:

- Título I: conceituação da educação;
- Título II: estabelece os princípios e os fins da educação nacional;
- Título III: esclarece de quem é o direito à educação e o dever de educar e qual é a abrangência desse direito e desse dever;
- Título IV: descreve a organização da educação nacional, citando as atribuições de cada esfera de governo em seus respectivos sistemas, dos estabelecimentos de ensino e dos docentes;
- Título V: identifica os níveis e modalidades de ensino, descrevendo cada um deles com sua respectiva abrangência, a saber, educação básica (compreendendo educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial;
- Título VI: estabelece a condição de acesso e de permanência no trabalho dos profissionais da educação;
- Título VII: estabelece os recursos financeiros vinculados à educação;

- Título VIII: nas disposições gerais refere-se à educação indígena, ensino à distância, cursos de ensino experimental, estágios de alunos, ensino militar, integra as universidades ao sistema Nacional de Ciência e Tecnologia;
- Título IX: estipula as condições para que a lei seja implantada, através das disposições transitórias.

Quanto ao Ensino Fundamental, objeto deste estudo, a LDB cobre os aspectos seguintes, sendo que alguns referem-se também aos outros níveis:

- a- princípios de igualdade, liberdade, pluralismo, respeito, gratuidade, valorização do profissional, autonomia e gestão democrática da escola, padrão de qualidade, valorização da experiência extra-escolar e vinculação entre escola, trabalho e práticas sociais;
- b- garantia de direito público subjetivo ao ensino fundamental;
- c- possibilidades diversas para organização do tempo escolar, para reclassificação dos alunos pelos anos de escolaridade, promoção, organização de turmas e ainda avaliação da aprendizagem a critério dos sistemas e/ou das escolas
- d- carga horária mínima anual, número mínimo de dias letivos anuais, duração mínima do nível de ensino e idade mínima de acesso;
- e- composição dos currículos por uma base nacional comum e uma parte diversificada;
- f- diretrizes para conteúdos curriculares e para o cumprimento da meta de "formação básica do cidadão";
- g- escolaridade mínima para os profissionais da educação;
- h- formas de valorização desses profissionais;
- i- garantia de aplicação, pelos municípios, de 25%, no mínimo, de suas receitas, em educação;

j- integração dos estabelecimentos de ensino fundamental ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

À vista disso, pode-se suspeitar que todo esse arcabouço legal engesse os sistemas de ensino e não permita que tenham outras alternativas como formas de mediação entre cultura local e nacional e de estabelecimento de uma educação em outros moldes, não exatamente comprometida com o mercado e com o tipo de trabalhador que ele estabelece mas não absorve.

A lei 9394/96 não prevê a criação do sistema nacional de ensino, mas através de vários mecanismos, implanta, na prática, um forte sistema nacional controlado pela União. O primeiro exemplo disso é a sistematização que a LDB faz da filosofia, da organização, do funcionamento e do financiamento da educação nacional. Um segundo exemplo é a assunção, pela esfera federal, da avaliação da escola pública de educação básica: acreditando que "O segredo da qualidade está na avaliação"²⁷.

Há também o controle federal através da forma de financiamento e da competência para a criação, aumento ou redução de tributos e para decidir sobre sua distribuição. Para esse financiamento foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Além disso, o governo federal definiu as Diretrizes e os Parâmetros Curriculares Nacionais e o sistema de seleção e distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental, através do Programa Nacional do Livro Didático - o PNLD.

A composição curricular mínima estabelecida deixa à escola, através de uma "parte diversificada", uma margem de opções em relação à adoção de outras disciplinas e à sua distribuição pela grade curricular. Isso, na prática, é menos opcional, visto que as

²⁷ RIBEIRO, Renato Janine; GUIMARÃES, Jorge Almeida. Reformar para melhorar. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 05 abr. 2005. Artigo em que defendem os processos de avaliação do MEC.

diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental²⁸ estipulam as disciplinas obrigatórias para o núcleo comum da seguinte forma:

A base nacional comum e sua parte diversificada deverão integrar-se em torno do paradigma curricular, que vise a estabelecer a relação entre a educação fundamental e: (...) áreas de conhecimento: Língua Portuguesa, (...) Matemática, Ciências, Geografia, História, Língua Estrangeira, Educação Artística, Educação Física, Educação Religiosa...

A maioria das escolas públicas brasileiras distribui as 20 horas semanais obrigatórias de aula por essas oito áreas de conhecimento prescritas para a base comum nacional. Isso, se feito equitativamente, resultaria em uma média de 2,5 horas semanais por área. Mas a parte diversificada do currículo, que teoricamente seria o espaço da escola, da proposta local, também se inclui nas 20 horas semanais mínimas e já vem com uma disciplina obrigatória no documento legal citado: uma língua estrangeira moderna. Grande parte das escolas públicas opta por aulas de 50 minutos, o que aumenta de 20 para 24 o número semanal de aulas. Isso lhes proporciona uma margem maior de horas-aulas para a distribuição das disciplinas, um artifício que, se beneficia a diversificação das áreas de conhecimento praticadas, reduz o prazo para aprendizagem de cada uma. O contraditório aí se revela na própria implantação do documento legal: no embate com a prática ele mostra como o poder central pratica uma descentralização no mínimo ambígua, que torna reduzida a autonomia do município.

As Diretrizes Curriculares Nacionais, aliadas aos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN²⁹ - absorvem grande parte da carga horária do aluno, como se pôde observar. A menos que as administrações municipais acresçam o número de horas de perma-

²⁸ Resolução CEB n.º 2, de 7/04/1998 – institui as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental – Diário Oficial da União de 15/04/1998.

²⁹ “...proposta inicial (...) passou por um processo de discussão em âmbito nacional, em 1995 e 1996...” (BRASIL, 2001, p. 17) portanto um processo que antecedeu à aprovação da Res. CEB 2/98.

nência diária dos alunos na escola, não estão livres para o exercício de uma grade curricular e programática contextualizadas. Estranho também o fato de que os PCN vieram bem antes das diretrizes curriculares. Por consistirem em "parâmetros" e não em "diretrizes", eles tinham um caráter de adesão opcional, o que pode ter inspirado o poder central a recuar e sistematizar em lei. Mas pelo menos três semelhanças e pontos em comum perpassam os dois documentos:

- a- Não houve consulta aos envolvidos diretamente com o cotidiano escolar. Embora tenham sido construídos por um grupo de "professores convidados", não há registros de terem sido escolhidos por seus pares para representarem as escolas públicas ou mesmo as unidades da federação (SILVA, 1998). Não houve um debate nacional de forma a ouvir as diversas regiões brasileiras, com suas culturas e necessidades profundamente diferenciadas; sendo que este país, em termos de perfis regionais, assemelha-se mais a um continente que a uma nação. Pregando a "unidade na diversidade" de forma a oferecer ao educando a oportunidade de uma formação geral, comum ao país inteiro (a unidade) e uma outra destinada à reflexão sobre seu contexto mais próximo (a diversidade), os documentos, na prática, dificultam esse segundo tipo de formação, a local.
- b- Estão baseados na linha pedagógica "construtivista" e, portanto, contrariam a própria Constituição em seu Art. 205, que estabelece os "princípios da educação nacional", sendo um deles "o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas..."
- c- Orientam a produção dos livros didáticos, que a União encomenda às editoras através do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD – pois o MEC assumiu a função da compra dos livros ao invés de fazer o repasse da verba para que os próprios sistemas ou as escolas os adquiram de acordo com seus projetos político-pedagógicos. Os livros são escolhidos pelas escolas dentre uma lista enviada

pelo MEC, mas contêm a marca "de acordo com os PCN." Essa centralização parece estar explicada em nome de uma "economia de escala", mas a experiência com a descentralização do Programa de Alimentação Escolar veio demonstrar que tal economia não procede e que, além disso:

- O programa descentralizado vem romper com a morosidade típica das compras por atacado em um país de dimensões continentais como o Brasil;
- Pode haver uma maior adequação entre o produto adquirido e o perfil local;
- Compras em maior escala potencializam as possibilidades de corrupção, de desvios do bem público (Romão, 2000, p. 215).

Além dessas características, o PNLD realmente é um problema de desrespeito à autonomia dos sistemas estaduais e municipais, cujo combate exige uma dose maior de esforço por parte desses sistemas, das escolas e dos docentes, pois quem queira realmente ter autonomia precisa produzir material didático, mesmo que de forma doméstica, como alternativa ao que é produzido sem a participação e a escolha da comunidade docente. Isso se torna mais inadequado quando se trata de escolas rurais e indígenas, pois os livros contêm orientações essencialmente urbanas.

Entretanto a criação de material didático específico constitui-se um obstáculo para os governos locais, visto que os recursos para tal fim estão diretamente vinculados ao orçamento do FNDE. Os professores graduados em cursos superiores também orientados por diretrizes nacionais, as dos próprios PCNs³⁰ e as específicas das licenciaturas, não recebem formação no quesito produção ou redação de material didático, uma atividade que exige técnicas especiais, dada sua complexidade.

A fonte do programa do ensino fundamental das escolas, em consequência, está no sumário e no corpo do livro didático: naquele estão definidos os conteúdos e nes-

³⁰ “...elaboração de novos programas de formação de professores, vinculados à implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais” (BRASIL, 2001, p. 17).

te as estratégias pedagógicas que os professores aplicarão durante o ano letivo. Além disso, os docentes estão preocupados em cumprir o programa estabelecido para a série, em extensos e repetitivos livros. Esse programa é uma "entidade abstrata", muitas vezes sem fundamento na realidade, mas concretizado na prática pelo hábito. Seu cumprimento integral reduz o espaço da criação docente, mesmo que o professor tenha capacidade de criação.

O senso empresarial/capitalista das editoras e dos autores que elas contratam é que cumpre a tarefa da efetiva escolha do que vai ocorrer e ser ensinado na relação professor/aluno em qualquer rincão nacional. E, nisto, têm seu risco e interesses privados custeados pelos recursos públicos.

Não podendo ser convocadas para "salvar a pátria" (mesmo porque estão inseridas no mesmo contexto ideológico), as universidades poderiam ou teriam capacidade - pela sua característica de centro de produção do conhecimento - de, tanto formar os docentes de Educação Básica para colaborarem no fortalecimento da autonomia dos sistemas a que pertencessem, quanto produzir material didático que respeitasse as opções regionais: "A integração da universidade com a sociedade não se dá automaticamente pelo ingresso de uma parte da sociedade na universidade, mas sim pelo ingresso da universidade na sociedade" (BUARQUE, 1994, p. 99).

A universidade, ao não transpor as barreiras de seus muros para interferir na realidade escolar, em nome de um distanciamento das questões cotidianas em mãos dos gestores políticos, está fazendo o jogo do poder econômico, para quem basta uma educação medianamente satisfatória, com as marcas ideológicas contidas nos livros didáticos e nos currículos. Todavia, interferir na escola pública seria, por parte da universidade pública, cumprir uma atribuição relacionada com o regime de colaboração entre as três

esferas do Estado. Se não for através da universidade, é difícil identificar muitas outras formas de a União fazer sua parte nessa parceria:

O que vai eliminar o elitismo na universidade brasileira são dois fatos (...) segundo, uma formação que vise produzir um saber comprometido com a qualidade e com a solução dos problemas do país, e com o enriquecimento cultural da humanidade, especialmente com a melhoria do ensino básico (BUARQUE, 1994, p. 239).

Como quer o interesse do capital na manutenção do *status quo* social, o ensino superior não rompe as barreiras hegemônicas para mudar através da oposição pragmática e enriquecedora. Ao contrário, ele se refugia em si mesmo.

Diante do exposto, vê-se que há um controle central, seja por intermédio da lei, seja pelo PNLD, seja via ensino superior na fragilidade da orientação da composição de currículos das licenciaturas. Acresça-se que, se os municípios passam a produzir seus livros didáticos em pequenas gráficas regionais, a União, de seu ponto de vista, estaria deixando de respeitar a liberdade do grande mercado editorial, o que foge a sua orientação ideológica.

Bem ao molde (neo)liberal, a União, em relação a currículos e programas, mostra não ter na prática cumprido sua parte no regime de colaboração nem respeitado a autonomia municipal. É mais uma forma de garantir a hegemonia do poder econômico sobre a formação do povo brasileiro, evitando a inculcação de idéias contra-hegemônicas ou mesmo demasiado regionalizadas, propensas ao questionamento e/ou à fuga em relação ao poder central.

Quanto ao período escolar, a lei estabelece as diretrizes mínimas para a carga horária anual, para o número de dias letivos, facultando a forma de distribuição pelo ano do calendário gregoriano. Prescreve também um mínimo de horas de aulas, não dando mobilidade a novas propostas por parte do município. É-lhe permitido aumentar a carga

horária diária ou até a anual, contudo nunca definir-se pela redução da mesma no ensino regular.

Livros didáticos extensos, dificuldade docente, inclusive em quesitos como "criações alternativas" ao referido livro; carga horária discente já estabelecida e preenchida com a extensão do livro didático, o que resta ao sistema municipal? Trabalha com um "núcleo comum" de disciplinas já previstas nas diretrizes curriculares nacionais e com uma parte diversificada já ocupada por uma "língua estrangeira moderna". Para oferta de disciplinas opcionais ou para a diversificação de conteúdos ou atividades físicas e/ou artísticas, parece restar aos municípios somente o acréscimo da carga horária escolar, o que, aliás, já é estimulado pela LDB. Todavia não previsto nos mecanismos de financiamento.

Mas em outras questões intra-escolares, há uma flexibilização consentida e até estimulada. A lei abre alguns espaços. Faculta a forma de organização da educação básica pelo período total de escolaridade, a escolha de modalidades de avaliação, dos processos de promoção, os processos de enturmação e de classificação do educando por ano de escolaridade. Essas escolhas devem ser feitas com base em projeto político-pedagógico também facultado à instituição.

Paradoxal essa flexibilidade. De um lado vem oferecer, como preconizado pelo próprio pensador liberal austríaco Hayek em relação ao mercado, uma possibilidade para que as próprias forças se organizem. Afinal, as leis do mercado são as "leis naturais".

Como no tocante ao mercado, essa flexibilização também acaba por beneficiar o poder econômico: a implantação do tempo escolar por ciclos, adoção de formas alternativas de avaliação e promoção evitam a retenção dos alunos no ensino fundamental, facilitando o fluxo, a rotatividade. Saindo da escola sem reprovações, portanto sem repe-

tência, desonera-se o Estado com um grande número de estudantes que nos regimes seriados permanecem por mais tempo na escola. Acredita-se também que se pode evitar a evasão escolar com essa metodologia, visto que estudos mostram ser a evasão, muitas vezes, uma consequência das reprovações seguidas. Não se cria, dessa maneira, uma classe de evadidos que não servem como "capital humano", pioram as estatísticas e podem, mais tarde, demandar por educação de jovens e adultos. Evitando isso, o Estado gasta menos.

Por outro lado, a simples observação empírica - visto que ainda faltam pesquisas na área - está a fazer sentir o paradoxo "negativo X positivo" da flexibilização permitida na LDB e estimulada pelo poder central. Sem reprovação, os números da evasão apresentam-se menores e permitem a permanência nos estabelecimentos escolares principalmente das crianças oriundas das famílias pobres, as quais estavam entre as que tinham maior número de reprovações.

No Encontro Nacional de Dirigentes Municipais de Educação, realizado de 10 a 12 de maio de 2004 em Belo Horizonte pela Consultoria Técnica Educacional - CTE - a então Secretária Municipal de Educação do referido município, Maria do Pilar Lacerda, informou em sessão de relato de casos, que a Escola Plural, sem o sistema de reprovação desde meados dos anos 90, havia apresentado resultados acima da média do estado de Minas Gerais no Sistema Mineiro de Avaliação - SIMAVE - do ano anterior. A secretária fez a declaração em resposta à imprensa mineira que critica duramente a metodologia adotada pelos governos do Partido dos Trabalhadores na capital mineira.

Mas a cautela pode ser importante no caso de acreditar que um regime de tempo escolar em ciclos possa ser panacéia para os males da educação. No caso do desempenho dos alunos da capital pode haver outras variantes e pode até ser que o sistema de ensino de Belo Horizonte já tenha, tradicionalmente, índices mais altos.

O regime escolar por ciclos, juntamente com a progressão continuada pelos anos de escolaridade, têm a vantagem de obedecer aos ritmos de aprendizagem e estágios de conhecimento de cada aluno, mas cumpre apresentar dois sinais de alerta em relação a eles:

- Mesmo partindo de pontos diferentes, a escola pública deve estar atenta para levar seus alunos a semelhantes pontos de chegada, pois há que haver equidade na oferta;
- Sendo baseado na teoria do desenvolvimento humano, o regime exige profunda formação docente, inicial e continuada, a fim de romper realmente com o modelo tradicional, visto que os dois modelos (seriado e em ciclos) se opõem. Como o ensino superior, função federal, não cumpre sua parte no idealizado regime de colaboração, resta aos sistemas municipais redobrar carga horária e gastos na formação docente continuada e em serviço.

Os ciclos são uma forma de atender às questões individuais, mas há um ideal a ser alcançado, como forma de inserção social. Aí está o exemplo da contradição, de como se podem usar os mecanismos da lei em proveito da classe popular. Desde que se atente para isso e se assumam os desafios.

Cumpramos verificar, finalizando este item sobre gestão escolar na LDB que esta refere-se a uma certa "gestão democrática do ensino público", sem regulamentar o que vem a ser exatamente a idéia, cuja regulamentação deixa por conta dos sistemas

Sabe-se que a democracia requer um longo aprendizado, mormente em um país como o nosso, que foi, nos dizeres de Paulo Freire (1983, p. 41) "inventado de cima para baixo". Em um contexto como o escolar, a construção da democracia se torna particularmente difícil, na medida em que o autoritarismo já se cristalizou pela tradição. Mas é o espaço por excelência onde a transformação da sociedade pode nascer. Implantar a

democracia no sistema e na escola é estabelecer instâncias de decisão compartilhada, como os conselhos municipais, as associações de pais e mestres, os colegiados, os grêmios estudantis e outras que se queiram criar. É possibilitar tempos e espaços para discussões, análises e avaliação de questões referentes à gestão financeira, política, administrativa e pedagógica.

Nesse aspecto o sistema local pode aproveitar para realizar um exercício de participação e de cidadania. Pode ajudar o aluno a se formar como um sujeito capaz de produzir em forma de cooperação, a fim de superar as perspectivas que apontam para um recrudescimento da falta de empregos. Além do mais, os sistemas de produção coletiva e solidária condizem com a natureza gregária que o homem da modernidade, formado no individualismo típico do liberalismo, perdeu ao longo de sua história³¹.

Mas é ação que exige uma forma peculiar de se colocar no mundo, a partir da vivência escolar: uma forma ética, generosa, solidária, enfim, é preciso que o sujeito tenha uma educação voltada para o compartilhamento. Segundo Paro (2001, p. 117) "o conceito de democracia não se aprende apenas no discurso, mas constrói-se na prática, com o constante exercício enquanto opção de vida, não como uma medida tópica que se aplica numa ou noutra ocasião".

Essa construção da democracia e, através da escola, de uma sociedade mais justa para todos teria como base uma *pedagogia invisível*, colocada em contraponto a uma *pedagogia visível*, assim caracterizadas por Santos (1999, p. 71):

Pedagogia Invisível:

- Controle mais implícito do professor sobre as crianças: aparentemente a criança regula seus movimentos, enquanto o professor prepara o contexto a ser explorado por elas;

³¹ Considerando a visão de Engels sobre a natureza do homem e não a de Hobbes.

- Critérios de avaliação múltiplos e difusos;
- Ênfase na aquisição/competência;
- Preferida por famílias que aderem ao campo do controle simbólico;
- Identificada com orientações renovadoras, críticas ou progressistas;
- Abordagens piagetianas e freireanas.

Pedagogia Visível:

- Ênfase no desempenho da criança, em sua produção externa;
- Critérios de avaliação mais rígidos e uniformes;
- Ênfase na transmissão/desempenho, na posse do conhecimento, na eficiência do ensino e nas competências exigidas pelo mundo do trabalho;
- Preferida por famílias conservadoras, adeptas da ideologia do individualismo radical.

Essa *pedagogia invisível* vem contra o próprio cerne do liberalismo que desde Rousseau já enxergava a educação como meio de formação individualista. Em “*Émile*”, o filósofo, ao invés de visar à transformação da sociedade, segundo ele origem dos males do homem, preferiu propor a retirada do homem do contato social e educá-lo em contexto de isolamento.

Entretanto existem ainda algumas culturas que mantêm soluções democráticas e compartilhadas de trabalho e isso não está muito longe: há uma considerável incidência de cooperativas de produção em funcionamento no Rio Grande do Sul, estado cuja capital é pioneira na elaboração do orçamento anual participativo.

Não é tarefa fácil, mas é uma perspectiva para uma época de trabalho negado e/ou fragmentado, a qual não pode ser descartada pela educação escolar. Mesmo porque não é interessante somente enquanto possibilidade de sobrevivência: a vida grupal

está na essência do ser humano, conforme, entre outros, afirma Engels, quando historia a origem do Estado.

Quando realmente atuantes e autônomos, os conselhos escolares, em seus vários tipos, podem contribuir para a democratização das relações escolares e para a melhoria da qualidade educacional. Entretanto, a LDB/96 prevê com clareza apenas a figura do Conselho Nacional de Educação. Ao referir-se à "gestão democrática da educação" a lei parece estar restringindo-se a cumprir uma tendência da época, sem explicar de fato como ela deve se dar no cotidiano dos sistemas e das escolas.

Na prática, as escolas, em grande parte, quando convocam a "participação" dos pais, objetivam mais a realização de serviços e de campanhas arrecadatórias de recursos financeiros para a caixa escolar que a tomada de decisões. Um exemplo disso é o intensamente divulgado "Programa Amigos da Escola", em que os pais pintam muros, olham as crianças na hora do recreio, plantam jardins, vendem rifas e pipocas, consertam torneira e coisas do tipo.

Em resumo: a lei e o bom senso vinculam a educação ao mundo do trabalho e à vida social, porém, dada a competitividade e o individualismo que têm sobrevivido ao passar do tempo, justamente pela pujança do capitalismo, parece tarefa difícil construir a partir da educação uma sociedade realmente solidária, à revelia do mercado liberal. É necessário enfrentar a primeira grande barreira, a construção dessa sociedade dentro da própria escola e, dessa forma, de relacionamento no âmbito dos sistemas de ensino.

3.2.2 - Valorização docente

A LDB/96 prevê a formação mínima de ensino médio para professores de educação infantil e séries iniciais de ensino fundamental. Exige ensino superior para aqueles que atuarão nas quatro últimas séries do ensino fundamental. Essa formação inicial, através do ensino superior, é feita obedecendo a orientações do sistema federal de ensino, o que pode vir a ser um elemento dificultador para a adaptação do trabalho dos professores às características locais. Tal dificuldade tem sua marca maior na própria criação dos currículos dos cursos de licenciatura, que focalizam muito mais a formação no conteúdo específico que nas matérias pedagógicas, de formação docente em si.

A Resolução 09/69 do Conselho Federal de Educação fixou o tempo de formação pedagógica dos cursos de licenciatura, incluindo o estágio, em um oitavo do total das horas de trabalho,. Os outros sete oitavos foram destinados às disciplinas específicas. Esse dispositivo legal orientou a elaboração de currículos de cursos de licenciatura até a entrada em vigência das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em 2001, seguida do Parecer do referido Conselho, que estabelecia a carga horária desses cursos.

Um oitavo de disciplinas de formação docente em um curso destinado a formar professores é demonstração de que se encara a figura docente como repassadora de informações sobre um conteúdo específico e não um sujeito cuja função fosse a de oferecer oportunidade de formação ao educando como está na própria LDB, desde 1996. Analisando currículos de cursos de licenciatura da região do Alto Paranaíba, Pereira des-

cobriu que apenas cerca de 25% da carga horária dos cursos eram destinados às "disciplinas pedagógicas"³² A pesquisadora tira a seguinte conclusão:

Não existe um projeto pedagógico para formar especificamente professores; são feitos adendos de disciplinas insuficientes para uma formação pedagógica consistente. Ao que tudo indica, os cursos analisados têm estruturas instrumentais para formar mais o matemático, o biólogo, o historiador e o lingüista, do que o professor capacitado pedagogicamente para lidar com a dinâmica da educação escolar (PEREIRA, 2001, p. 82).

Note-se que os cursos analisados tinham um quarto de sua carga horária empregada em formação pedagógica, duas vezes o que exigia a Resolução 09/69. Entretanto a autora do trabalho ainda avalia como insuficiente. Como na educação brasileira o costume é sempre executar o mínimo previsto em lei, não é difícil concluir que os professores saem das licenciaturas com dificuldades para ensinar. Os atuais docentes são oriundos desses cursos sob a vigência da Resolução 09/69.

Como os sujeitos ativos na legislação brasileira passíveis de sanção legal em caso de omissão são somente os responsáveis pelo ensino fundamental, não há como responsabilizar-se a União pela omissão no tocante à falta de uma legislação mais apropriada à formação docente.

A primeira versão da LDB, já historiada neste trabalho, previa a manutenção por parte do Sistema Nacional de Educação e dos sistemas locais, da "continuidade do aperfeiçoamento e atualização do professor" (SAVIANI, 2003, p. 105). Na versão aprovada já não aparecia mais o Sistema Nacional. Cortou-se sua responsabilidade para com a educação básica e a obrigação com a formação continuada dos docentes, cara e desprovida de recursos.

³² Nomenclatura utilizada pela pesquisadora.

Diante de uma formação inicial desvinculada da prática, resta aos governos locais a tarefa de buscar outras alternativas para a melhoria da qualidade de sua educação. Mais uma vez eles são levados a exercer ação complementar no regime de colaboração entre os entes federados, outra inversão de incumbências. Mais uma demonstração de que a formação das classes populares (as classes média e alta sempre encontram soluções satisfatórias para si mesmas) não é prioritária na agenda de uma nação onde o mercado decide o quê e como ensinar.

Foram necessários quatro anos após a votação da LDB para que ela fosse devidamente regulamentada no tocante à carga horária de disciplinas pedagógicas, práticas de ensino e estágios dos cursos de licenciatura. Ainda assim, a LDB já viera muito tarde, no final de meio milênio de história de falta de ações eficazes em relação à educação pública brasileira.

Depende então somente dos municípios, das receitas que arrecadam e da forma como as aplicam a valorização do pessoal do quadro do magistério. Isso se faz com a elaboração de planos de carreira que contemplem a formação, o desempenho e a avaliação, bem como o estabelecimento de um piso salarial, ações essenciais para uma boa prática educacional. Um programa de formação docente continuada é outra forma de valorizar os educadores, oferecendo-lhes a oportunidade de adquirirem maior segurança em seu trabalho e de realizarem-se como profissionais que alcançam os objetivos e metas de seus planejamentos.

Na questão específica da formação continuada do docente pode-se reverter o quadro de desresponsabilização da União para uma vantagem e uma oportunidade de exercer a autonomia dos sistemas locais. Pode ser voltada para a formação condizente com as políticas pedagógicas demandadas pela comunidade e adequadas aos interesses e necessidades do alunado e de suas famílias.

Tarefa para cuja realização os sistemas deverão contar com equipes bastante competentes, na arte de ensinar e persuadir para a assunção de novos saberes e, principalmente, de novas posturas. É uma possibilidade aberta com a municipalização das políticas educacionais e um foco de autonomia do município.

3.2.3 - Avaliação sistêmica

A avaliação institucional é necessária como forma de se verificar se a instituição está no caminho certo da educação cuja concepção adotou para si. É uma forma de se redirecionarem caminhos, restabelecerem metas, sempre com vistas ao projeto político-pedagógico construído pela comunidade. É momento de diálogo, de reflexão coletiva, envolvendo todos os membros da comunidade escolar e todos os aspectos do processo educacional: gestão; financiamento; prédios e equipamentos; desempenho docente, discente e de pessoal administrativo; relação ensino/aprendizagem e resultados de testes de aprendizagem; relações internas e externas, participação da escola na comunidade e vice-versa. Esse é um exercício maduro e necessário.

Não se pode negar a pertinência dos testes externos mas, da forma como são feitos hoje, medem apenas os conhecimentos adquiridos em determinadas áreas e assim devem ser encarados: um suporte para a avaliação que a instituição deve fazer de si mesma. Como sugere De Sordi, em relação às instituições de Ensino Superior:

E as IES que já faziam responsavelmente sua auto-avaliação tomando o projeto como referência de análise? Elas igualmente vivem o conflito de decidir a quem servir. Sem pretender sustentar uma visão maniqueísta, insistimos aqui no resgate das práticas de auto-avaliação institucional como estratégia eficaz do ponto de vista social para tentar construir um modelo de

qualidade de ensino superior, uma marca distintiva de uma instituição capaz de expressar sua singularidade e de acrescentar significado ético-político aos dados obtidos pelas diferentes formas de avaliação externa, relativizando-os, de modo a recompor a dimensão multifacetada da avaliação, obscurecida pela obsessão de impor a visão da parte como expressão do todo institucional, induzindo a uma miopia perigosa e falaciosa (DE SORDI, 2002, p. 70).

Há uma contradição entre a descentralização da educação e a avaliação centralizada resultante do Estado (neo)liberal típico: distribuir atribuições, manter o controle, Estado regulador. Um controle realizado de forma incompleta, que visa apenas à aquisição das “competências” previstas nos PCN. Não fazem a aferição das relações intra-escolares, também relevantes na formação do sujeito. O Sistema Nacional de Avaliação Escolar, além disso, é feito por amostragem, não oferecendo a cada escola o seu próprio diagnóstico. As avaliações do SIMAVE, o Sistema Mineiro de Avaliação, prevêm adesão voluntária e paga dos municípios.

O projeto de LDB aprovado na Câmara mas derrotado nas votações finais, construção coletiva das organizações da sociedade civil, previa a avaliação de desempenho institucional por iniciativa das instituições públicas de ensino: a comunidade escolar se avaliando, com fins de refletir sobre o cumprimento de suas incumbências. Vigorou na versão final somente a forma de controle externo. Entretanto, os sistemas locais, como sugere De Sordi (DE SORDI, 2002, p. 70.) para o ensino superior, podem implantar seus próprios programas de avaliação institucional, que possam desaguar em planos de melhoria da qualidade do ensino que ofereçam a colocação de objetivos e metas relacionados às necessidades diagnosticadas “localmente”.

3.2.4 - Financiamento

Esse é um ponto de estrangulamento, visto que em grande parte dos municípios os recursos para a educação não abarcam todas as necessidades e demandas, mormente naqueles em que o sistema e a rede de ensino ainda se encontram em processo de construção, fato oneroso para as receitas públicas. Sabe-se que o FUNDEF não atende por si só todas as despesas com educação no Ensino Fundamental, para o qual é direcionado. Além disso, não prevê o custo da educação rural, que costuma ser quase o dobro da urbana, conforme ainda se observará neste trabalho. Há também uma inversão no processo de ação supletiva: são os municípios que financiam, por exemplo, o oneroso transporte dos alunos das escolas rurais estaduais, na maioria dos estados do país.

Uma outra fonte de geração de receitas para a educação é um certo Programa Dinheiro Direto na Escola, enviado às escolas públicas diretamente pela União. Esses recursos, calculados pelo número de alunos da escola, destinam-se à promoção da "autonomia financeira" do estabelecimento e estão sob a administração dos gestores escolares, com a devida participação do conselho da caixa escolar. Vêm já distribuídos entre verba para custeio e verba para material permanente, de modo que cabe aos dirigentes e à comunidade escolar uma pequena margem de opções sobre o que adquirir com a receita, que é anual.

Resta, assim, a todos os municípios, as ações de reivindicação por verbas mais justas, junto ao governo federal, e a administração profissional e ética dos recursos existentes, quando não a administração da própria escassez, o que exige maestria redobrada.

Para se ter uma idéia de quão poucos são os recursos direcionados à educação neste país, basta ler as palavras de Brzezinski (2003, p. 149):

... a UNESCO denuncia que em 1995 foram aplicados apenas 3,7% do PIB em educação, ficando nosso país atrás até da Etiópia (4,9%) e Ruanda (3,8%). Isso coloca o Brasil em 80º lugar do mundo em aplicação de recursos na área educacional.

Na concretude da execução de ações educacionais os recursos são escassos o que está a sinalizar para o fato de que a autonomia do município, embora razoável na LDB, é bastante relativa na receita. Com a lei de criação do FUNDEF a União mantém o controle sobre os municípios quando estabelece detalhadamente em que podem ser gastos os recursos e em que não podem. Além disso, é o governo central que estabelece o mínimo de custo-aluno anual, mínimo este que determina quais os estados deverão receber a verba complementar da União. Em 2003 esse valor foi estipulado em R\$446,00 para alunos de 1ª fase e R\$468,30 para alunos de 2ª fase do ensino fundamental³³. A UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - acredita que há uma estratégia da União deliberada no sentido de puxar o cálculo para baixo, a fim de despender menos recursos com sua tarefa supletiva: “Desde 1998, a Lei do Fundef vem sendo desrespeitada por meio de decretos do então presidente Fernando Henrique Cardoso que estipularam o valor mínimo anual muito aquém do que seria se seguida a Lei³⁴.

Seria necessária uma forte vontade de sucessivos governos da União para que a prioridade à educação pudesse realmente transformar a educação brasileira como

³³ UNDIME. Valor mínimo do FUNDEF aumenta 20,5%. Disponível em: <http://www.undime.org.br>. Acesso em 30. jan. 2004.

³⁴ UNDIME. Nota pública: proposta orçamentária da União demonstra que a educação não é prioridade governamental. Disponível em: <http://www.undime.org.br>.

aconteceu nos últimos anos em países como a Coreia, por exemplo, ressaltando as devidas diferenças. Mas isso somente poderia ocorrer mediante mobilização e pressão política das demais esferas da federação.

4 - SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE PATOS DE MINAS, 1997-2003

Para fins deste estudo, que busca verificar a autonomia do município na condução de sua política educacional e na mediação do local com o global, toma-se a concepção de autonomia cujo exercício necessita, ao mesmo tempo, do poder (incluindo aí tudo o que a lei garante, inclusive receita financeira) e da capacidade.

Ser autônomo na condução da política educacional do município, assim, está:

- expresso na Constituição Brasileira de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996;
- condicionado à capacidade de ser autônomo.

Quanto à capacidade de ser autônomo, conforme Castoriadis (1982), ela representa um desafio a ser conquistado, um processo lento, que se desenvolve em um *continuum*. No caso do ensino, depende da vontade política de toda a comunidade, não só dos gestores. Dadas as condições para o poder de exercer a autonomia, é preciso buscar sinais ou outras formas de comprovação que apontem para a capacidade de exercê-la. No objeto de estudo em foco, o sistema municipal de ensino de Patos de Minas, pôde-se observar que algumas ações foram realizadas rumo à busca do autogoverno, com a ressalva de que esse objeto está inserido no contexto global, capitalista, influenciado por ele, com todas as implicações que esse fato vem a ter, já analisadas neste trabalho. As citadas ações serão discutidas em quatro blocos, nos moldes do Capítulo 3:

- Criação e gestão do sistema municipal de ensino;

- Programa de valorização docente;
- Programa de avaliação sistêmica;
- Financiamento.

4.1 - Criação e gestão do sistema municipal de ensino

Os anos de 1997 e 1998, seguintes à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, representaram visível transformação na organização da política educacional do município.

4.1.1 - Histórico da criação do sistema

Em 1997, ainda no mês de setembro, criou-se o Sistema Municipal de Ensino, através da Lei Municipal n. 4.506/19 97. Em Minas Gerais, no referido ano, foram apenas dois municípios que criaram seus sistemas próprios: Patos de Minas e Ribeirão das Neves. Esse ato precedeu até mesmo as orientações sobre a implantação de sistemas de ensino oriundas do Conselho Estadual de Educação - CEE/MG - constantes do parecer 500/98.

A UNDIME procurava orientar os municípios na forma como conquistar sua autonomia através de organização própria.

O CEE/MG, em seu parecer, depois de considerações acerca das demandas e culturas locais frente ao ambiente globalizado, destaca o fortalecimento dos municípios, conquistado através da Constituição de 1988, com sua consolidação como entes federados, e acaba por orientar que, para a criação do sistema, o município deve preparar-se antecipadamente, organizando sua rede de ensino fundamental e de educação infantil, compondo o Conselho Municipal de Educação - CME - e conquistando progressivamente, junto ao próprio Conselho Estadual, a atribuição de competências. A sugestão de cautela foi seguida, a julgar pelo grande número de municípios que a acataram e, até hoje, não criaram seus sistemas:

É importante salientar que a criação dos sistemas de ensino representa um desafio para os municípios. Haja vista que, em Minas Gerais, apenas nove municípios, no período de 1997 a 2000, criaram seus sistemas municipais de ensino (SARMENTO, 2003, p.190) .

Entretanto, em Patos de Minas, o sistema foi criado antes da nomeação do CME e da criação de seu regimento interno, sem a participação popular ou mesmo da comunidade educacional: foi uma iniciativa do poder executivo, proposta à Câmara de Vereadores³⁵.

Isso vem reforçar a tese de Sarmiento (2003, p.74):

Em municípios sob administração de partidos mais conservadores (...), a decisão de implantar o sistema veio de cima para baixo, decisão de gabinete e a tentativa de envolver a população nem sempre se traduziu em resultados efetivos...

³⁵ Há o registro da criação de um Conselho Municipal de Educação de Patos de Minas através da Lei Municipal 08/1991, mas não se encontraram registros de nomeação de seus membros nem de atas de posse ou reunião, na SEMEC nem no Arquivo Público Municipal.

Observe-se que à época a Superintendência Regional de Ensino era administrada por uma gestora indicada pelo partido político adversário ao grupo de partidos aliados que conquistou o poder executivo municipal. Tal fato dificultava a política de colaboração entre a gestão municipal e a gestão estadual de ensino. Nesse contexto, a criação do sistema foi também uma solução encontrada pelo governo municipal à época para obter autonomia em relação ao sistema estadual no controle da política educacional. No que tange à relação estado/município, a LDB trouxe possibilidade de descentralização e autonomia.

Ainda sobre a conquista da autonomia por parte dos municípios, cumpre ressaltar que

nos governos Hélio Garcia (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998) a Secretaria de Estado da Educação desenvolveu uma política de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil que só não foi mais intensa pela atuação da UNDIME/MG orientando e articulando os municípios nas negociações com o estado (UFJF/NESCE, 2003, p. 62).

A UNDIME, embora apoiando a municipalização, mostrou-se cautelosa. Porém o próprio clima de descentralização, de consolidação do federalismo real prescrito na Constituição, aliado ao movimento municipalista conspirava para o predomínio da idéia de que a regionalização de políticas públicas é benéfica, por trazer em seu bojo a participação democrática, o maior controle social, a melhor possibilidade de articulação com os outros níveis de poder e com a iniciativa privada e a autonomia, do sistema e da escola. As forças progressistas do Fórum Nacional de Educação e os arautos do (neo)liberalismo buscavam o mesmo objetivo. Em Patos de Minas o vigor (neo)liberal mostrou-se em todo o seu esplendor, pois o município assumiu de imediato as atribuições mas não o caráter democrático e participativo pretendido pelas forças progressistas e, especialmente, pela UNDIME.

Em Minas Gerais vieram unir-se o sonho do movimento descentralizador e as ações do governo mineiro, fato até mesmo expresso em termos de pressão sobre os municípios, na recusa em atender a demanda em expansão:

Documento estabelecendo as "Bases para a Cooperação Estado-Município" da mesma época deixava claro que a expansão da rede pública estadual só aconteceria naqueles municípios onde a aplicação dos recursos previstos na educação pela administração municipal, respeitados os mínimos constitucionais, fosse insuficiente para garantir a oferta de vagas necessárias ao atendimento da população escolarizável (SARMENTO, 2003, p. 62).

Tal pressão tornou-se mais forte no governo Azeredo, embora este tenha estabelecido orientações claras para a criação dos sistemas somente no final de seu mandato, através do referido Parecer 500/98. Na administração Itamar Franco, 99-2002, a qual estabelecera critérios mais cautelosos e detalhados para as municipalizações posteriores, a pressão arrefeceu (SARMENTO, 2003, p. 62.). Os papéis, curiosamente, estavam invertidos: Franco apoiara a primeira versão da LDB e Azeredo pertencia ao governo da União que se submetera à exigência pelo FMI e pelo Banco Mundial, de assunção de políticas (neo)liberais. Minas Gerais saíra na frente em termos de adoção do modelo.

Houve municípios, a maioria, que embora tivessem assumido escolas estaduais, optaram por continuar pertencendo ao Sistema Estadual de Ensino, isto é, tornaram-se mantenedores, mas não assumiram o controle, a autonomia possibilitada pela LDB. Nesse caso, podem-se detectar os dois significados do termo "municipalização":

- Municipalizar como forma de o governo local, em decorrência de descentralização, assumir sua autonomia, o controle de determinada política e, com isso, assumir seu papel no pacto federativo;

Ou

- Municipalizar no sentido de desconcentrar tarefas, de assumir apenas algumas atribuições, sendo a manutenção a principal delas.

Como a opção é do município, cumpre a ele decidir que modelo lhe convém: a descentralização ou a desconcentração.

Observa-se, todavia, que há uma certa dificuldade por parte do estado de Minas Gerais em reconhecer a autonomia dos municípios que criaram seus próprios sistemas e não estão, portanto, sob sua jurisdição. Um exemplo disso, de desrespeito a um ente federado e autônomo, são as resoluções anuais da Secretaria de Estado de Educação sobre o Cadastro Escolar. Sem consultar os sistemas municipais, ela publica essas resoluções decidindo com se fosse hierarquicamente superior aos municípios. Dessa forma, mesmo havendo já sete anos de vigência da LDB e seis anos que Patos de Minas tornou-se autônoma quanto ao ensino, ainda há que continuar na conquista de espaços e eterna vigilância de territórios já conquistados. A resolução SEE-MG número 425 de julho de 2003, que "estabelece normas para a realização do Cadastro Escolar e procedimento para a matrícula na rede pública de ensino em Minas Gerais", sancionada sem consulta aos sistemas municipais, diz o seguinte:

A Secretária de Estado de Educação, no uso de suas atribuições (...)

Art. 2º - Caberá à Superintendência Regional de Ensino coordenar o Cadastro Escolar, a ser realizado em todos os municípios em regime de colaboração com as Prefeituras Municipais (...)

§1º Para o processamento do Cadastro, a SRE deverá organizar em cada município de sua jurisdição a Comissão Municipal, constituída pelo Secretário Municipal de Educação, um diretor e um técnico de escolas municipais, um representante da SRE (...)

Art. 12- O período da matrícula será unificado na rede pública de ensino - estadual e municipal (...)

Os grifos colocados mostram os aspectos mais graves de desrespeito ao regime de colaboração que o próprio documento legal cita. Colaboração, no caso da LDB

que não subordina o município ao estado, é termo mais ligado a parceria, a decisão conjunta e não a hierarquia.

O estado de Minas Gerais foi o primeiro estado brasileiro a aderir à reestruturação da educação em acordo com o Banco Mundial, de forma que parece ser aquele que mais profundamente mergulhou na visão (neo)liberal de educação: desconcentração de funções educacionais através de municipalização de escolas, sob o aspecto de democracia e colaboração, ao lado de centralização de decisões que agride o pacto federativo. O qual é, dessa forma, duplamente agredido, pois a União também tem ações que o desrespeitam conforme já discutido neste trabalho em vários trechos: financiamento, avaliação centralizada, PNLD, composição curricular mínima, formação inicial de docentes insatisfatória

Finalmente, neste item sobre a criação do sistema municipal de ensino de Patos de Minas, cumpre informar que a lei que o criou estipulou sua composição³⁶:

- I- as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas e mantidas pelo Poder Público Municipal;
- II- as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III- a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer - SEMEC.

Viu-se, dessa forma, o novo sistema comprometido não só com a necessidade de ordenar, inclusive com arcabouço legal, toda a sua rede de ensino, como também com a nova tarefa de fiscalizar e credenciar as instituições particulares de educação infantil. O serviço educacional do município aumentou o impacto da folha de pagamentos sobre as contas públicas municipais, mas não houve problemas imediatos quanto a isso, pois o endurecimento das regras de responsabilidade fiscal sobre os prefeitos veio a entrar em vigor apenas na administração seguinte.

³⁶ Lei n.º 4.506 de 12/09/1997: cria o Sistema Municipal de Ensino.

4.1.2 - Mecanismos de planejamento do sistema

Quanto ao planejamento, ao assumir o poder municipal em 1997, a nova administração estabeleceu como diretrizes para a educação na rede municipal, de acordo com o Plano Municipal de Educação 1997-2000 - PME:

- Implantação do Sistema Municipal de Ensino;
- Democratização da gestão escolar;
- Universalização do atendimento escolar;
- Promoção da melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem;
- Valorização do profissional da educação.

Algumas metas colocadas para o período são: instituição do sistema; criação de conselhos da educação, da merenda escolar e do FUNDEF; concessão de autonomia às escolas; promoção de integração escola/comunidade; nucleação de escolas rurais; municipalização de escolas estaduais; integração de alunos de educação especial no ensino regular; universalização da educação de jovens e adultos; instituição do regime de progressão continuada; viabilização de propostas pedagógicas inovadoras; promoção de capacitação contínua dos docentes; reestruturação do estatuto do magistério; incentivo à pesquisa e informatização da SEMEC e das escolas municipais. São as ações colocadas para os municípios brasileiros com a LDB que acabara de entrar em vigência.

Ao todo são colocadas vinte e uma metas, das quais, conforme se pode verificar por documentos diversos dos arquivos, apenas nove foram realmente alcançadas. Além disso, das cinco diretrizes colocadas no Plano Municipal de Educação 97-2000, apenas duas foram atingidas. A própria forma de criação do sistema, sem participação popular, já desconsidera a diretriz “democratização da gestão escolar”.

Pode ser que tais metas e diretrizes não foram alcançadas pelo fato de que, embora não tenha sido mudada a administração municipal, houve a troca de gestoras da educação. Talvez também porque, a partir da referida substituição, a secretaria foi transformada em um órgão apenas burocrático, com a distribuição nas escolas do pessoal técnico que prestava atendimento pedagógico e promovia as questões relacionadas ao ensino. Não foram reduzidos os serviços, porém foi reduzida a máquina gestora. Uma visão de mercado: o mínimo de custos, a maior produtividade, “enxugamento da empresa” e outras concepções típicas do pensamento (neo)liberal.

Não há sinal de que o crescimento das políticas públicas do município tenha sido feito com estudos por parte da Secretaria Municipal de Planejamento. O município não se preparou em termos de planejamento orçamentário e relação receita/despesa: deixou-se levar pela crença de que o FUNDEF cobriria todas as despesas com ensino fundamental. .

O Plano estabelece como princípios e fins da educação a reflexão "sobre uma visão contextualizada dos conceitos" de sociedade, desenvolvimento, educação, escola, aluno e professor. A seguir, coloca-se o objetivo da reflexão proposta: "repensar a prática pedagógica vigente para buscar transformar esta realidade, tornando-a mais humanizada". A partir daí define-se como deve ser a sociedade, o processo de desenvolvimento, a educação, a escola, a visão de aluno e de professor diante da nova escola que se propõe (PATOS DE MINAS, 87-2000, p. 170).

A parte I do PME traz a mensagem da secretária de educação da época, e as diretrizes e metas da educação do município. Da parte II constam os "dados gerais" sobre o município, o histórico de sua educação, alguns aspectos geográficos, dados estatísticos e diagnóstico do atendimento escolar. Na parte III fala-se da organização da educação do município, entendida como a rede municipal de ensino. A parte IV é dedicada à política

educacional também para a rede municipal de ensino e a parte V fala do monitoramento e avaliação do PME.

O Plano Municipal de Educação 1997-2000 foi proposto para a rede municipal de ensino e não para o município. O regime de colaboração entre os três níveis de poder foi ignorado. Além disso, na sua elaboração não há registro da participação de nenhum dos segmentos educacionais locais.

Aliás, o PME foi construído no âmbito da própria SEMEC, conforme demonstra ata do Conselho Municipal de Educação - CME - que será comentada mais tarde neste texto. Uma contradição com a proposta presente no próprio PME quando se refere à prática educacional como transformadora da realidade. Como ensinar a transformar sem estimular a participação? Que realidade seria resultante dessa transformação? São questões inquietantes, pois não consta do ideário liberal transformar a realidade. A literatura que defende a escola como *locus* de transformação está ligada a estudiosos de tendência socialista. Há, portanto, uma contradição expressa no citado PME.

Dessa forma, constata-se a concretização de uma visão ideológica defendida pelo governo da União e pela elite brasileira, já ao nível do município: a descentralização através da criação de um sistema próprio, na verdade, não visava a ideais democráticos e participativos. Mantém-se a crença de que a democracia é para alguns, visão nascida na Grécia, a qual veio desaguar no mundo moderno com a consolidação do Estado via pensamento liberal. A democracia, conceito confuso em toda a trajetória do liberalismo e de seu retorno, não se configura categoria central na corrente. Mesmo porque tal pensamento perpassou regimes de todos os perfis, sendo que nascera ainda no bojo do absolutismo.

O plano seguinte, destinado ao período 2001-2010, foi denominado Plano de Educação do Município de Patos de Minas - PEMPM (para este texto). Sua estrutura se-

que a do próprio Plano Nacional de Educação promulgado em 2001, através de Lei Federal n.º 10.172.

Inicia-se por estabelecer as prioridades das ações educacionais locais:

Em consonância com o PNE (...) visando a elevar o nível de escolaridade da população; a melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; a reduzir as desigualdades sociais locais; a democratizar a gestão do ensino público; e a valorizar a produção de conhecimentos da cultura local, ao lado dos conteúdos do núcleo comum (PATOS DE MINAS, 2001-2010, p. 5).

Defendendo que

para o desenvolvimento harmonioso do ser humano é preciso que as políticas públicas de educação, saúde, moradia e geração de oportunidades de trabalho se realizem de forma interligada e complementar, visto que a vivência cidadã somente se dá de forma plena (op. cit.)

o PEMPM propõe os princípios de: igualdade de condições para acesso e permanência; educação libertadora; valorização dos profissionais; qualidade na educação através da participação da comunidade escolar, da avaliação sistêmica; atendimento diversificado e conduta ética; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

No capítulo I o plano refere-se à educação básica, dividindo o texto em três partes, de acordo com o nível: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Em cada uma das partes, faz-se um diagnóstico da situação do município para, a seguir, proporem-se os objetivos e metas para os dez anos subseqüentes. O capítulo II é dedicado à educação superior. No terceiro capítulo refere-se às modalidades de ensino: educação de jovens e adultos, educação à distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional e educação especial. O quarto capítulo diagnostica e estabelece objetivos e metas para a formação de professores e valorização do magistério. No quinto o enfoque é dado aos mecanismos de financiamento e gestão da educação e, fi-

nalmente, no capítulo VI expõem-se as estratégias a serem seguidas para acompanhamento e avaliação do PEMPM.

Na "mensagem ao educador patense" que introduz o Plano, a secretaria da educação informa os passos dados na sua construção:

- Envio de questionários "às instituições direta e/ou indiretamente envolvidas com a educação no município, em todos os seus segmentos e modalidades";
- Elaboração de documento-base para discussão, no âmbito da SEMEC, a partir das informações arrecadadas através dos questionários;
- Entrega desse documento às mesmas instituições e também a entidades da sociedade civil em geral, inclusive à imprensa e à comissão de educação e justiça da Câmara Municipal, para análise e proposição de modificações;
- Análise, discussão e absorção das sugestões e do documento-base por Câmara Técnica do CME;
- Apresentação ao CME do parecer da Câmara Técnica, para votação e formatação do documento final;
- Envio do documento final à Câmara Municipal;
- Aprovação do PEMPM pela Lei n.º 5.333 de 14/11/2003.

O Plano foi proposto para ser construído de forma participativa, na medida em que os segmentos da sociedade seriam conclamados para darem suas contribuições. Todavia, nota-se no arquivo de questionários respondidos e de sugestões ao documento-base enviadas que, apesar de terem vindo da maioria dos convocados, ainda houve uma grande parcela de entidades que não compareceram com suas contribuições. Além disso, grande parte dos documentos de retorno não traz contribuições, apenas cumprimenta pela iniciativa. Talvez pela própria falta de cultura da participação na ainda tão imatura e recém-democratizada sociedade brasileira. Mesmo o poder legislativo municipal, através

de sua comissão de educação parabeniza e, no projeto de lei proposto pelo executivo para aprovação do Plano, retira o artigo que previa sua função como órgão responsável pela verificação da implantação do mesmo. O poder legislativo, órgão incumbido da fiscalização das ações do executivo, não se dispõe a fazê-lo. Vejam-se as observações seguintes sobre a não aceitabilidade de certos segmentos da sociedade em relação às propostas de interlocução pelo poder público:

As hipóteses que se levantam (...) são muitas, destacando-se entre elas a diferença de orientação política ou de tendência ideológica. De par com essa possibilidade, surge o fato de que, historicamente, no poder público, sem motivações para a aproximação e a interlocução (...) os dirigentes e técnicos não formaram princípios de gestão, métodos de trabalho ou habilidades de negociação (...). A mesma tendência majoritária se pode observar em relação aos sindicatos, especialmente de trabalhadores: em grande medida, não são instados a participar (...) de políticas públicas (gestão social). Assim, os sindicatos trabalhistas, não se estruturaram para tal participação, (...). Finalmente, mas não menos importante, destaca-se também a natural existência de desconfiança nas relações entre o poder público e organizações sindicais trabalhistas, fruto das tradicionais posições de oposição e, possivelmente, de tentativas que o poder público volta e meia põe em prática, visando buscar a simples adesão de dirigentes sindicais para a validação de projetos governamentais que não foram, necessariamente, formulados no modelo participativo. A legislação e gestão por decretos é vista com restrição pelas forças sociais organizadas (DUARTE & GUEDES, 2004, p. 45).

Afinal, cumpre lembrar que o PEMPM foi gestado no âmbito da SEMEC e enviado às organizações para parecer e sugestões. Difícil conseguir adesão no processo de execução, quando ela mal existiu no processo de planejamento. O senso de construção coletiva mostra-se ação de difícil implementação na sociedade dominada pelo pensamento conservador, moldado também pela própria educação. Na materialidade do sistema local, onde o fato se dá, a hegemonia mostra-se inteira, esculpindo os comportamentos. O individualismo demonstra-se tanto na recusa em participar quanto na fraqueza de persuasão ao convidar: marca posta pela modernidade ou marca ontológica inata? Hobbesianos e marxistas dão respostas antagônicas a essa questão.

Dessa forma não se pode prever se tais forças irão ou não esforçar-se pelo cumprimento das metas ou objetivos colocados no Plano. Mesmo porque esse PEMPM tem uma proposta bem mais abrangente que a do anterior: destina-se à educação praticada no município de Patos de Minas e não à rede municipal de ensino. Assim não depende unicamente da vontade do prefeito no poder em cada gestão, mas de todos os sistemas de ensino e de todas as entidades ligadas ao setor. A Lei Municipal 5.333/03, que aprova o PEMPM, prevê tal acompanhamento:

Art. 5º- O poder público, bem com as instituições particulares de ensino empenhar-se-ão na divulgação deste plano e na progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação. (PEMPM, 2001-2010)

O município vislumbrou uma possibilidade de autonomia para o planejamento de suas políticas educacionais e deu um passo rumo à conquista dessa autonomia, no sentido de ter seu próprio plano estratégico, mas a implantação e a consolidação das ações propostas, de acordo com a concepção de autonomia veiculada neste trabalho é que darão a medida da sua eficácia.

4.1.3 - Criação e funcionamento do Conselho Municipal de Educação

Conforme o próprio conceito de autonomia adotado neste trabalho, envolvendo poder legal e capacidade, o histórico da construção e consolidação do Conselho Municipal de Educação de Patos de Minas é um exemplo de que a conquista dessa capacidade é lenta e pode, por vezes, experimentar períodos de retrocessos.

Visto pelo Parecer 500/98 do CEE/MG como indispensável a um sistema de ensino, mas não citado na LDB, o Conselho Municipal de Educação foi criado em Patos de Minas, na data de 27/06/97, através da Lei Complementar n.º 052, mas a nomeação e posse dos primeiros conselheiros deu-se apenas nove meses depois, em 10/3/98. Como houve duas gestoras da educação municipal entre 97 e 2000, uma para cada dois anos, pode-se notar, analisando-se o discurso das atas de reuniões do Conselho, que suas práticas políticas são diferentes entre si.

De fato, com a mudança da equipe gestora transformou-se a forma de realização das reuniões do CME, conforme pode-se depreender com base na leitura dos documentos legais e das atas. Nota-se no primeiro período da gestão, a predominância de palavras como "apresentação", "informação", "exposição", "para conhecimento" e outras que pressupõem um público alvo passivo. Uma simulação de coletividade na convocação do CME para uma prática centralizadora na realização das reuniões.

Os documentos legais³⁷ descritos a seguir historiam a criação do Conselho Municipal de Educação em Patos de Minas:

- 27/06/1997: Lei Complementar n.º 052, "dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências". Considera o CME como órgão autônomo, normativo, consultivo e deliberativo.
- 10/03/1998: Portaria 2.370, nomeia os primeiros conselheiros em reunião de posse.
- 11/5/2000: Lei Complementar 120 modifica a constituição do CME, inserindo um representante da Superintendência Regional de Ensino e um das escolas de educação infantil da rede particular, que pertencem ao Sistema Municipal de Ensino.

³⁷ Fonte: Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer/Seção de Documentação e Registro.

- 30/03/1998: Regimento Interno do CME, estabelece que as reuniões serão mensais; prevê a criação de cargo de assessoria técnica do CME, lotado na SEMEC, para o qual posteriormente é feita a nomeação através de ato do executivo.

De 1997 a 2000 o Conselho Municipal de Educação não tinha representantes de todas instituições que compunham o sistema, nem da maior rede de ensino do município, a estadual, com quem deveria trabalhar em regime de colaboração. Esse regime, conforme já averiguado em outros fatos neste trabalho, é um exemplo de distância entre o dito e o feito nas políticas públicas brasileiras, particularmente na educação. Observe-se que as reuniões serão mensais, embora não haja assunto para tal frequência, conforme se pode observar mais à frente.

Em 2002, modifica-se novamente a composição do Conselho:

- 16/09/2002 - Lei Complementar 172: 1- altera a Lei Complementar 052, principalmente no aspecto da constituição do CME: passa de 14 para 22 membros, com a inclusão de um representante de cada escola municipal, um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e retirada do representante do SIND-UTE para inserir um do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal - SINTRASP.

A modificação, com um representante de cada uma das quatorze escolas municipais, vem transformar a participação da sociedade civil em ato meramente figurativo, uma vez que esta fica em muito menor número. Além disso, como os representantes de cada escola são eleitos por seus pares, a maioria é de professores (de maior número nas escolas). Esse fato costuma levar ao corporativismo, uma questão a ser estudada pela gestão local.

As reuniões de 24/4/1998 a 4/5/1999 são destinadas a informações gerais sobre as ações já realizadas; apresentação de documentos legais já sancionados; apresen-

tação de projetos de escolas já realizados ou em andamento. Observa-se ainda a apresentação de duas portarias expedidas pela SEMEC, referentes aos projetos de nucleação das escolas rurais e de municipalização de escolas estaduais, após estes atos já consumados, para conhecimento dos conselheiros. O processo de nucleação afetou a vida das famílias rurais (10% da população do município) e a municipalização modificou a estrutura da rede municipal de ensino, multiplicou seus custos e suas necessidades. Porém ações como essas, de forte impacto, são apenas anunciadas ao Conselho, embora ele tenha caráter deliberativo.

Em 24/11/98, um ano após criado o Sistema, a ata registra que:

(...) apresentou uma sugestão de cadastramento dos estabelecimentos de Educação Infantil, que foi discutida entre os conselheiros e submetida aos ajustes necessários. Foi sugerido que se fizesse uma reunião com os proprietários das instituições de Educação Infantil para explicar a criação do Sistema Municipal de Educação e do CME.

Vê-se que até então, mais de um ano após a criação do sistema, os proprietários das escolas de Educação Infantil não tinham conhecimento de que seus estabelecimentos já não pertenciam mais ao Sistema Estadual e sim ao Municipal, a quem deveriam recorrer em caso de modificação de termos de sua autorização de funcionamento. Nessa reunião também houve a entrega do Plano Municipal de Educação 1997/2000 aos conselheiros. Um planejamento que prevê as ações educacionais do município por quatro anos é entregue aos conselheiros, representantes da sociedade, sem discussão.

Como a LDB refere-se apenas vagamente à "gestão democrática da educação", cada sistema faz como acredita. A tendência à centralização ainda existe na sociedade e no poder público em especial no Brasil, o próprio movimento de redemocratização no país é recente. O conceito de democracia ainda carece de delineamento num contexto ideológico que se jacta de ser o que mais a defende. É a bandeira de Hayek no seu "Ca-

minho da Servidão". No macrocosmo de uma nação como o Chile ou no microcosmo de um município como Patos de Minas, isso se dissolve no ar. Mesmo porque a história já tem deixado claro que a democracia que interessa ao liberalismo é a econômica: privatizando e concentrando o lucro e socializando o prejuízo; tentando dividir os ônus e riscos entre o capitalista e o trabalhador e concentrar o capital para longe deste último.

Não podendo suprimir a existência de um conselho deliberativo, o órgão gestor de Patos de Minas faz o mesmo que o cenário global: esvazia-se o poder de voz e voto da maioria. Na Inglaterra do século dezessete, já dominada pelo pensamento liberal, tal estratégia já fora usada nas relações do poder econômico e político com o Parlamento. O liberalismo, agora renovado, não é adepto da democracia irrestrita desde seu nascedouro. Peroni (2003, p. 27) criticando o pensamento (neo)liberal defendido por Hayek, comenta que : "... como em muitos casos não se pode suprimir totalmente a democracia (voto, partidos), o esforço se dá no sentido de esvaziar o poder".

Na reunião de 15/12/98 explicam-se as modificações nas Portarias 01 e 02 que versam sobre a distribuição de alunos nos ciclos, com a justificativa de que a inserção das crianças de pré-escolar no ensino fundamental "é feita para obtenção de recursos financeiros". Explica-se: como o FUNDEF destina-se a alunos de ensino fundamental, muitos municípios adotaram a estratégia de inserir seus alunos de seis anos neste nível de ensino e não no pré-escolar, para obtenção do fundo. São formas de garantir receitas que a lei e a política fiscal não garantiram aos municípios com a municipalização. Se a lei não atende às necessidades, aproveitam-se suas fissuras.

Nessa reunião houve alguns questionamentos por parte de conselheiros cerca de decisões já tomadas e/ou ações já realizadas, mas foram ignorados. Entretanto observa-se a manifestação de um certo sentimento de constrangimento em alguns membros do CME que desejam realmente ser atores .

Na reunião de 3/3/99 estava presente, como convidado, um membro do Conselho Estadual de Educação, para prestar informações sobre pareceres do CEE-MG. A ata relata, em sua parte final, que a conselheira do CEE "Informou também que é um procedimento comum, em casos emergenciais, a aplicação da normatização própria para posterior emissão de parecer pelos conselheiros" (PATOS DE MINAS, 1998). O discurso da conselheira lembra as medidas provisórias nas mãos dos últimos presidentes da república brasileira e faz perceber que talvez houvesse já algum movimento de insatisfação por parte de conselheiros desejosos de ter voz nas decisões do CME, o que fez com que a SEMEC pedisse auxílio ao CEE

Nas atas das duas reuniões subseqüentes há referências a reações de questionamento de conselheiros com relação a determinados pontos da pauta apresentados. Em uma delas, a observação foi ignorada. Em outra, em maio de 1999, diante da resolução sobre organização do quadro escolar, prometeu-se que as modificações sugeridas seriam feitas para o ano 2000, visto que a Resolução 02/98 já estava em vigência. Aos poucos os próprios membros do CME vão tratando de conquistar direito a voz.

Na reunião de 1^o/06/1999 uma conselheira manifestou-se sobre a forma como eram conduzidas as reuniões:

(...) questionou a forma quanto à tramitação das legislações colocando que até o momento tem sido feito o caminho inverso e que o ideal seria a discussão da minuta das resoluções, depois a emissão de parecer pelos conselheiros e posteriormente, a publicação. Várias opiniões foram emitidas e todos foram unânimes em considerar que toda minuta deverá ser analisada e aprovada pelo Conselho antes de ser encaminhada para publicação (PATOS DE MINAS, 1998).

Os próprios conselheiros exigem sua participação efetiva e a condição do CME de órgão deliberativo. As contradições aparecem, demonstrando que o ambiente

educacional não é apenas o reprodutor da sociedade, mas que há a possibilidade, bastante viva, de se modificar uma estrutura engessada através da educação.

Na reunião de 17/08/1999 a secretária de educação

... propôs aos participantes uma avaliação da adoção do Sistema Municipal de Educação na forma como é atualmente, enfatizando a necessidade de conhecimento das legislações que o regem. (...) discorreu também sobre a ilegalidade do Sistema e do Conselho Municipal de Educação, pois falta aprovação de instâncias superiores. Informou que (...) e (...) deverão ir ao CEE/MG buscar orientações para a organização do Sistema Municipal de Ensino e também do CME (PATOS DE MINAS, 1998).

O órgão atentou para o fato de que não tem estrutura suficiente para as atribuições que assumira. A falta de planejamento, de preparação e de consulta pública como fora realizada a municipalização dava sinais de problemas graves.

Pelas atas verifica-se uma transformação na condução das reuniões. Os conselheiros são chamados a discutir e definir sobre: os ciclos de formação, a figura dos professores 1.5³⁸ e o regime de progressão continuada. Suas opiniões são acatadas. A resolução que regulamenta a educação infantil no município é proposta pela respectiva câmara técnica do CME, que a construiu durante o ano em curso, com discussão em plenária e aceite de sugestões, o mesmo acontecendo com o anteprojeto de resolução que institui normas para criação e extinção de escolas municipais. Modificações foram também sugeridas e aceitas. Inicia-se uma fase de amadurecimento participativo.

Em 16 de abril de 2001 são empossados alguns conselheiros, visto que a administração municipal fora mudada e a SEMEC tem novo corpo técnico. Há uma reação de resistência por parte de alguns conselheiros veteranos, quando é sugerida a modificação na resolução regulamentadora da educação infantil, visto que ela houvera sido construída durante o ano anterior, pela câmara técnica e com a aprovação da maioria. A notí-

³⁸ O termo será explicado nas próximas páginas.

cia foi anunciada, sem consulta. Um começo de retrocesso na relação que o Conselho já começara a democratizar, em resposta a reações partidas dos próprios conselheiros.

Na elaboração dos documentos de 1997, 98 e até meados de 1999, conforme se pôde observar na própria análise do Livro de Atas do CME, já referido, nota-se uma certa distância entre as leis promulgadas, as decisões tomadas pela administração municipal e a comunidade impactada. Isso contraria o próprio Plano Municipal de Educação 1997-2000, nas seguintes proposta e diretrizes já citadas no início deste subtexto:

- A nossa proposta de escola precisa resultar de um **trabalho coletivo** da comunidade e traduzir os desejos, anseios e expectativas dos que a compõem;
- Diretrizes: (...) **democratização** da gestão escolar, (...) **valorização** do profissional da educação (Grifos nossos).

Se não houve participação, não houve trabalho coletivo, nem democratização de gestão, nem valorização dos envolvidos no fazer pedagógico. Isso vem demonstrar, entre outros aspectos, a questão da complexidade do termo autonomia, como demonstrado por Castoriadis (1982) e por outros autores citados no capítulo 2 deste trabalho. Ela envolve tanto a questão do poder de autogerir-se, este conquistado, até a capacidade de autogestão, essa exigindo amadurecimento, experiência, busca e construção de conhecimento e sua adequação à prática. No caso do Sistema Municipal de Ensino de Patos de Minas, conquistou-se o poder da decisão sobre os próprios destinos educacionais, através da criação do Sistema, mas a capacidade de gestão social desse sistema ainda está em construção.

Entretanto, conforme se pôde observar também nas referidas atas, a partir de meados de 1999 os documentos legais, em forma de minutas, foram estudados e modificados pelos conselheiros, antes de serem sancionados.

Ofícios de encaminhamento do arquivo da SEMEC demonstram que, a partir de 2002, alguns desses documentos, como o decreto 2.692/04 e os decretos 2.585³⁹ e 2.586⁴⁰ de 2003, tiveram suas minutas analisadas pelo coletivo de docentes, nas escolas, antes de passarem pelo CME. Observa-se a autonomia em construção, com avanços e recuos.

Ainda sobre Conselhos, verificou-se que houve a criação também do Conselho da Merenda Escolar e do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, ambos com reuniões regulares para apreciar prestações de contas do município referentes a seus respectivos objetos. A existência dos referidos conselhos é exigida no ato das ações de descentralização das políticas de financiamento da educação e de aquisição da merenda, com a finalidade de atrair a participação da comunidade e conseqüente fiscalização das despesas públicas municipais. Registram-se no período visitas de verificação às escolas por conselheiros do programa da merenda escolar. Registram-se também reuniões do Conselho do FUNDEF, ao final de cada exercício, para apreciação das contas. Entretanto, não há sinais de que os conselheiros do FUNDEF façam verificações mensais de receitas e despesas. A capacidade de ser autônomo ainda está em fase de maturação por parte dos munícipes, seja pelo pouco tempo de iniciado o processo de municipalização, seja pelo caráter isolacionista da sociedade.

³⁹ Regulamenta o inciso III, do art. 39, da Lei Complementar n.º 130/00 e define os parâmetros de qualidade do exercício profissional dos servidores do Quadro do Magistério, através da avaliação de desempenho e dá outras providências.

⁴⁰ Regulamenta o inciso IV do art. 39 da Lei Complementar 130/00 e estabelece critérios para a apresentação de certificados de formação continuada, oferecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

4.1.4 - Documentos legais de sustentação, organização e funcionamento do sistema

No período compreendido por este estudo foram elaborados documentos legais de sustentação do sistema. Entre eles:

- a lei que criava o sistema;
- regulamentação do regime de progressão continuada e organização do tempo escolar em ciclos;
- organização do quadro de pessoal das escolas municipais;
- plano de carreira e estatuto do magistério;
- programa de formação continuada e em serviço dos educadores;
- eleição para diretores de escolas municipais;
- novo regimento do CME, após a mudança de sua composição;
- decreto de regulamentação da Educação de Jovens e Adultos no município, sob a forma de aceleração de aprendizagem;
- resolução que regulamenta a organização da educação infantil no Sistema;
- Plano do Município de Patos de Minas, para o período 2001-2010;
- decretos que regulamentam o Art. 39 do Plano de Carreira do Magistério, sobre avaliação de desempenho dos docentes e formação continuada necessária para sua progressão funcional.

Os documentos estudados mostram que o município buscou a organização e consolidação de seu sistema de ensino no tempo circunscrito entre 1997 e 2003, delimitado neste estudo. A legislação, através das ementas, mostra um conjunto de documentos que regulamentam as questões inerentes ao cotidiano das escolas, às relações de trabalho e que vêm regulamentar os aspectos já anteriormente previstos na LDB: distribu-

ição do tempo escolar, formação continuada de educadores, critérios de contratação, regime de progressão nos estudos discentes, calendário. Tudo isso, dentro dos parâmetros da referida lei, na verdade, é um indício de que há um sistema nacional de ensino, controlado pela União, unindo as políticas educacionais.

O regime em ciclos de formação com progressão continuada pelo ensino fundamental começou a ser preparado ainda em 1997, com a exigência estabelecida pelo órgão gestor, já no mês de novembro, de promoção de todos os alunos.

Foram, ao todo, cinco documentos legais, duas portarias e três decretos, que tentaram legislar sobre a questão da organização do tempo escolar. Isso leva a perceber uma certa confusão causada pelo caráter inovador da nova proposta, sem que se tivesse buscado um preparo amadurecido de toda a rede de ensino antes da implantação.

Também não se encontraram nos arquivos documentos de nenhum teor que orientassem as escolas como fazer para operacionalizar forma tão nova de trabalho e nem de como mudar seus regimentos para se adequarem aos documentos legais que, de resto, não vigoraram tempo suficiente para serem devidamente regulamentados, nem muito menos assimilados nas escolas. O processo de avaliação sistêmica com vistas a acompanhar a implantação e consolidação dos ciclos de aprendizagem, previsto nas portarias e nos decretos não foi regulamentado, nem, portanto, implantado. Não se encontrou no período imediato um projeto de formação de professores voltado para as novas orientações.

O Decreto que dispõe sobre a operacionalização do regime de progressão continuada na rede foi construído durante o ano de 2003, com idas e vindas às escolas, com discussões no centro de formação de professores da SEMEC, pelos educadores da rede e apreciado pelo CME. O referido decreto mantém a duração do ensino fundamental em nove anos, dispondo sobre: a concepção de progressão continuada; a forma de posi-

cionamento do aluno no ciclo; a flexibilização da gestão do tempo, dos agrupamentos, das estratégias de ensino e da proposta curricular, de acordo com o diagnóstico e o projeto de cada escola; formas de progressão (simples, com atendimento pedagógico diferenciado e aquela destinada a alunos com necessidades educacionais especiais); forma de avaliação multidisciplinar a cargo da escola; formas de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais. O decreto prevê ainda as habilidades e competências básicas necessárias para conclusão de ciclo e as diretrizes curriculares a serem contempladas nas avaliações. Sistematiza atendimento pedagógico diferenciado já em andamento: circulação alternada do aluno em vários espaços-tempos de formação, adequação pedagógica com integração em turma compatível com seu desenvolvimento, combinada com atendimento diferenciado, em horário extra-turno.

Projetos de escolas mostram que elas oferecem atendimento em horário integral para 20% de seus alunos, com atividades de música, teatro, dança, esportes e reforço escolar. Em relação a esse "atendimento diversificado", dadas as condições brasileiras de formação inicial dos docentes de forma tradicional e conservadora, ações que lhes exijam flexibilidade, criatividade e postura diferenciada representam desafio ao *status quo*, interferência no ritual e no cotidiano escolar, visto que exigem a adoção de novos hábitos. Não há garantia de êxito, como, aliás, acontece com toda lei: o dito não é automaticamente o feito. Exigem-se investimentos de toda ordem.

Mas a orientação da LDB para essas ações municipais já alcançou seus objetivos: o rompimento de obstáculos à continuidade do fluxo escolar, evitando-se despesas com alunos repetentes. Sem reprovação e com atendimento individualizado, a possibilidade de existência dos referidos obstáculos é bem menor.

Porém, isso não pode ser considerado um bem ou um mal em si mesmo: pode ser um paradoxo com seu lado positivo, na medida em que o sistema souber reverter

em termos de vantagem para a oferta de uma educação adaptada ao perfil, às demandas e às necessidades da classe popular atendida.

4.1.5 - Abrangência do sistema municipal de educação de Patos de Minas

A **municipalização** de quatro escolas estaduais deu-se através da Lei Municipal 4.516 de 06/10/1997, que em seu Art. 1º autorizava o Poder Executivo "a estabelecer o regime de cooperação com o Estado, transferindo para a rede municipal escolas estaduais que ministram o ensino fundamental". É interessante notar que uma das escolas assumidas oferecia também o Ensino Médio, conforme justifica "Proposta de Municipalização" expedida pelo prefeito (PATOS DE MINAS: 1997, p. 124).

A lei estadual autorizando a municipalização requerida vem sob a forma da Resolução 8.472/98, de 31/12/1998. São as seguintes as escolas:

Tabela 7 - Escolas estaduais municipalizadas em Patos de Minas - 1998

Escola	Localização	N.º de alunos de 1ª a 4ª série	N.º de alunos de 5ª a 8ª série	Ensino Médio
E.E. Frei Leopoldo	urbana	639		
E.E. de Alagoas	rural	80		
E.E. José Paulo de Amorim	rural	93	173	48
E.E. Major Augusto Porto	rural	74	259	

Fonte: Plano Municipal de Educação, 1997-2000. Patos de Minas - SEMEC

Foram assumidos pelo município 1.318 alunos de escolas estaduais ao todo.

Em documento intitulado "Contrapartida de Municipalização" o prefeito da época observa que as adjunções à Prefeitura Municipal, de professores das escolas municipalizadas da rede estadual, com ônus para o Estado, são uma contrapartida deste ao fato de o Município assumir o Ensino Médio. É interessante notar que a Informação n.º 899/97, de 16/12/97, expedida pela então diretora da Diretoria de Atendimento Escolar da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais - SEE/MG - declara-se favorável ao atendimento da proposta de contrapartida expressa pelo Município. Todavia, em dezembro de 2000, o governador rompeu unilateralmente o acordo e retirou as adjunções, razão pela qual retornou-se o Ensino Médio à rede estadual, e vários de seus professores de ensino fundamental, adjuntos à época, ficaram ociosos em suas escolas, perdendo gratificações por permanência em sala de aula.

No final de 2003, em mais um sinal de que não há planejamentos que resistam às alternâncias de poder no Brasil, resolve o governador seguinte, que assumira naquele ano, colocar novamente os professores em adjunção à Prefeitura, a partir do ano letivo seguinte, com ônus para o Estado. O município desta vez ofereceu em contrapartida o pagamento do transporte escolar que já fazia e faz dos estudantes das escolas estaduais rurais. Na verdade, um compromisso *pro forma* pois o Estado de Minas Gerais nunca transportou os alunos das seis escolas estaduais rurais e das urbanas que recebem os alunos do entorno do distrito sede. Isso é fato comum nos municípios mineiros, conforme se pode observar até nos noticiários da mídia: se as prefeituras não assumem o transporte, as crianças não estudam. Nesse aspecto houve uma desconcentração de funções, pois ao município fica apenas o ônus.

O estado de Minas Gerais tem sido omissos com a sua rede de ensino, fato constantemente denunciado pelo SIND-UTE, o sindicato de seus professores, entre outros. A dificuldade da nação endividada e controlada externamente atinge os três níveis

de poder. O estado-membro, tal qual os municípios, necessita de um tempo para adaptar-se à reforma do Estado brasileiro.

O movimento de **nucleação** das escolas rurais continuou entre 98 e 99, com a redução dos 52 estabelecimentos registrados em 1996 a oito estabelecimentos nucleados, em 1998. Nessa ocasião, foi feito um amplo trabalho de convencimento dos pais, no sentido de que classes multisseriadas, típicas de escolas menores, seriam altamente prejudiciais à qualidade do ensino. Com isso, os alunos foram reunidos em escolas maiores, seriadas. Houve então conforme já informado, o desmonte da equipe especializada no trabalho de assessoramento aos professores das classes multisseriadas, o aumento do número de rotas de transporte escolar e a multiplicação de seu custo.

No documento intitulado "Sub-projeto - nucleação escolar ... a construção de uma escola eficiente" (PATOS DE MINAS, 1998b), há outras justificativas para a nucleação, além da extinção das classes multisseriadas: a baixa relação aluno/professor (7 por 1), resultante em alto custo aluno; a falta de repasses de recursos do MEC para escolas com menos de 21 alunos; dificuldades para as visitas in loco das supervisoras escolares devido ao acesso precário a alguns estabelecimentos; desejo do homem do campo de ter para seus filhos uma escola semelhante à urbana, o que causaria sua mudança para a cidade.

Cita ainda como dificuldades encontradas: resistência de alguns pais, de alguns políticos e de líderes comunitários; dificuldade no estabelecimento do percurso a ser feito pelo transporte, devido a interesses de ordem particular e política, dificuldade de acesso a algumas escolas.

Não se informa qual a porcentagem de pais, líderes e políticos eram contrários ao projeto. Mesmo porque não há registro de consulta às comunidades, na fase anterior à nucleação. É uma questão polêmica, considerando-se o número de pessoas trans-

portadas: cerca de 2617 estudantes e 176 professores e funcionários, com 81 rotas diferentes, todas terceirizadas, com um total de 7761 quilômetros percorridos por dia⁴¹. Nas regiões de relevo mais acentuado do município (quase todas) o perigo de acidentes é constante. Há crianças que viajam por cerca de 2 horas diárias entre ida e volta. Houve uma interferência até na forma de vida e de produção familiar, visto que esses estudantes pertencem a famílias agricultoras.

Não há estudos sobre o custo aluno anterior à nucleação de forma que é impossível calcular se este reduziu ou não, mas segundo dados da Divisão de Contabilidade da Prefeitura Municipal de Patos de Minas, o total anual gasto com transporte de alunos e professores das escolas do meio rural em 2003 correspondeu a 35% da verba retida do FUNDEF, ou seja: um milhão, quinhentos e cinqüenta mil reais. O custo aluno pode até ter sido reduzido como convém ao novo formato do Estado brasileiro, mas o custo social disso certamente é bem maior. Além disso, não há sinais de que a nucleação tenha evitado o êxodo rural, pois o censo escolar vem indicar que o número de alunos das escolas vem diminuindo ano a ano

Sobre os números atuais do sistema municipal de ensino de Patos de Minas, objeto de concretização deste trabalho, relata-se a abrangência do referido sistema. Com a criação das duas escolas urbanas de ensino fundamental, em 1997, a municipalização das escolas estaduais e a matrícula de crianças de seis anos, foi a seguinte a evolução do número de alunos da rede entre 1996 e 2003:

⁴¹ Fonte: Setor de Transporte Escolar da SEMEC – Patos de Minas.

Tabela 8 - Número de alunos da rede municipal - 1996-2003

Nível/ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pré-escolar	974	1.792	810	595	2.379	1.699	1.535	1.451
EJA ⁴²	142	211	798	1.137	910	1.479	1.317	1.150
Ens. Fund.	2.209	5.452	8.013	8.073	6.409	7.111	6.857	6.509

Fonte: SEMEC/Seção de Documentação e Escrituração Escolar – 2004

A tabela mostra que entre os anos de 1996 e 1997 houve um crescimento de 3.243 alunos. No ano seguinte, 1998, foram assumidos pelo município 1.318 alunos de quatro escolas estaduais, além do acréscimo de jovens e adultos. Passou-se a praticar um tipo de atendimento a pessoas dessa faixa etária denominado "aceleração de aprendizagem", previsto na LDB, para aqueles alunos em defasagem idade/ano. Assim, no lugar da modalidade EJA inclui-se uma estratégia que pode ser contabilizada no censo escolar, por ser considerada ensino regular. Tal projeto, concebido e iniciado pelo governo estadual, foi denominado "Acertando o Passo", realizado atualmente em 5 anos: três dedicados à alfabetização e os outros dois relativos ao segundo ciclo do ensino fundamental regular.

Além disso, o ensino fundamental do município passou a receber alunos de seis anos ("para receber o FUNDEF", conforme explicado em reunião do CME). Observe-se que houve diminuição do número de educação infantil, pré-escolar a partir de 1998. A Lei do FUNDEF excluiu a educação infantil de sua cobertura. O município tentou driblar a falta de recursos.

Em 2000 houve uma mudança de rumos: os alunos de seis anos foram recebidos no pré-escolar, fato explicitado na tabela 8. Já a partir de 2001 o pré-escolar recebe alunos de 5 para 6 anos e partir daí, até 2003, o fluxo se mantém. O recebimento de cri-

⁴² A partir de 1998 passou a ser operacionalizado sob forma de aceleração de aprendizagem, cujo número de alunos passa a estar contido no ensino fundamental.

anças de 6 para 7 anos no ensino fundamental com duração de nove anos, com intenção de receber mais recursos, pode também ser contabilizado como um benefício para esse público, que ganha um ano a mais de escolaridade.

Note-se que houve um acentuado aumento do número de alunos jovens e adultos atendidos no ensino fundamental. Dessa forma, a Secretaria de Educação acredita que a estatística do IBGE realizada em 2000, dando conta de 7% de analfabetos no município já tenha sido reduzida. Todavia não há dados que o comprovem. Nota-se também que as oscilações no número geral de alunos de ensino fundamental estão ligadas aos números da aceleração de aprendizagem: é um público menos assíduo, por ser formado de trabalhadores.

Os estudantes de ensino fundamental estão reunidos em: oito escolas rurais e seis urbanas. Estas últimas colocadas nos bairros mais distantes do centro, com uma população de menor poder aquisitivo.

No mesmo período, de 96 a 2003, o censo escolar demonstrou os seguintes números de alunos da rede particular e estadual:

Tabela 9 - Número de alunos de ensino fundamental de escolas estaduais e particulares - 1999-2003

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Particulares	1.154	1.027	1.120	1.282	1.368	1.385	1.192	1.407
Estaduais	19.713	19.248	17.079	16.973	15.607	14.872	14.707	14.187

Fonte: SEMEC/Seção de Documentação e Escrituração Escolar - 2003

A maior parte do atendimento ainda é feita pela rede estadual. Note-se que houve uma queda acentuada justamente em 1998, ano em que houve a municipalização

das quatro escolas estaduais e que, com a criação do projeto de aceleração de aprendizagem, este acabou por absorver alunos da rede estadual em defasagem idade/série.

Quanto à questão da evasão escolar, há registro de levantamento dos alunos evadidos, feito nas escolas estaduais e municipais de ensino fundamental, no ano de 2003, em ação conjunta entre a SEMEC e a Superintendência Regional de Ensino, tomando-se como base a matrícula inicial e a final de período. Foram contabilizados 410 alunos evadidos ao todo, isto é, alunos que abandonaram suas escolas sem solicitar transferência. Desses, 34 eram alunos de escolas municipais. Com nomes e endereços em mãos, os agentes de saúde da Secretaria Municipal de Saúde, pertencentes ao Programa Saúde da Família, os quais cobrem todo o município, visitaram as residências. Encontra-se no arquivo da SEMEC o seguinte relatório, datado de 16/08/2004:

Após pesquisa feita em parceria com a SMS, concluímos que dos 410 alunos evadidos em 2003, 265 já retornaram às escolas de origem e 16 se transferiram de escola. Dos demais 129 alunos, 23 foram para o Projeto Acelerando o Passo e 62 não foram encontrados nos endereços encaminhados pelas escolas; 44 estão comprovadamente fora da sala por motivos diversos, sendo que o de maior incidência foi trabalho.

Uma das explicações que as escolas estaduais costumam dar para o considerável número de alunos que abandonam o ensino no decorrer do ano e retornam no início do ano seguinte é que naquelas onde ainda há o regime seriado, eles saem quando sentem que serão reprovados. Veja-se que isso pode ser observado pelos 265 que saíram em 2003 e retornaram em 2004, conforme o documento. Resta ao sistema estadual a reflexão sobre o assunto.

4.1.6 - Gestão pedagógica e relações de trabalho

Neste item será analisada a política educacional do município para: apoio técnico às escolas; estímulo à autonomia da escola, através da modalidade de escolha de gestores escolares, de existência de colegiados escolares e de projeto político-pedagógico próprio, incluindo o regimento escolar. Também será verificada a existência de diretrizes curriculares próprias da rede, incluindo a metodologia empregada no ensino rural. .

a- Apoio técnico-pedagógico às escolas

Entre 1999 e 2000, com a já referida transformação da SEMEC em órgão burocrático do sistema, os supervisores pedagógicos ali lotados foram todos distribuídos nas escolas. Do órgão gestor emanavam as orientações quanto a recursos humanos, legislações e outras questões administrativas. Os funcionários do órgão gestor eram restritos à inspeção, documentação e escrituração escolar; atendimento ao educando; biblioteca do professor; assessoria ao CME.

A partir de 2001, na sede do órgão gestor, além da equipe administrativa, há uma equipe técnica que trabalha no planejamento de políticas educacionais e presta atendimento às escolas. Tal equipe é formada de:

- Inspectores escolares para as orientações acerca da legislação dos três níveis de poder;
- Supervisores educacionais para orientações sobre elaboração do projeto político-pedagógico, de projetos de atendimento diversificado a alunos que dele necessitem, sobre currículos escolares e projetos especiais;

- Professores para formação continuada de educadores e para orientação acerca de problemas com conteúdos e/ou com estratégias pedagógicas;
- Especialistas em educação rural;
- Especialistas em educação infantil;
- Especialistas em educação de jovens e adultos.

b- Autonomia da escola

Seis anos antes da LDB/96, a Lei Orgânica do Município⁴³, de 1990, já explicita que a “garantia da gestão democrática do ensino público” será realizada da seguinte forma:

- I - criação e manutenção do Conselho Municipal de Educação, que terá organização, composição e atribuições definidos em lei;
- II - instituição (...) da Assembléia Escolar, como órgão deliberativo das escolas municipais;
- III - formação da direção colegiada, (...) nas escolas municipais;
- IV- escolha de diretor e vice-diretor de estabelecimento municipal de ensino feita mediante eleição direta e secreta (...);
- v- estímulo à organização dos alunos, no âmbito das escolas municipais.

Todavia os registros mostram que somente em 1998 entrou em funcionamento o Conselho Municipal de Educação e em 2000 foram realizadas as primeiras eleições para diretor das escolas municipais. A LDB veio impulsionar a implantação desses dispositivos legais.

A primeira versão da escolha democrática de diretores teve apenas eleições para opção entre candidatos previamente inscritos. Na versão seguinte, 2002, a eleição

⁴³ PATOS de Minas. Câmara Municipal de Patos de Minas. Lei Orgânica Municipal. Disponível em <http://www.camarapatos.mg.gov.br>. Acessado em 18.set.2005.

foi antecedida por um teste de verificação de competência administrativa, a partir do qual os aprovados puderam formar suas chapas com candidatos aos cargos de diretores e de vice-diretores. O teste de verificação foi terceirizado para o Centro Universitário de Patos de Minas - UNIPAM. A votação foi proporcional em 2002 e será paritária em 2004, entre alunos acima de 14 anos, pais de alunos menores de 14 anos, pessoal do quadro do magistério e administrativo das escolas.

Os estabelecimentos de ensino têm, com previsão em decreto municipal, a possibilidade, se assim o desejarem, de reunir o pessoal do magistério a cada 15 dias, por duas horas, para construir seu projeto político-pedagógico - PPP - cuidar de sua implantação, propor novos projetos, realizar formação em serviço, entre outros assuntos.

Todas as escolas possuem seus **colegiados**, que são responsáveis pelo estabelecimento de critérios para distribuição de turmas e aulas, pelo planejamento das despesas da escola, pelo Regimento Escolar, por decisões acerca de questões internas, pela avaliação de desempenho da equipe diretiva, entre outras atribuições.

Quanto às outras instâncias coletivas, como associações de pais e mestres e grêmios estudantis, a frequência nas escolas municipais é incipiente. A existência da legislação e/ou de políticas de incentivo à autonomia da escola não garantem que esta esteja realmente sendo exercida. Não é possível verificar se há a participação efetiva da comunidade interna e externa nas decisões que afetam a escola, ou se há simulação de participação, isto é, se já houve maturação suficiente. Conforme Mello, autonomia requer também participação:

Autonomia da escola: "capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo próprio em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo" (Mello, 1992, p. 186).

Conquistar a comunidade, por parte da escola, e/ou conquistar o direito de participar das decisões, por parte da comunidade, são ações que não se impõem por leis. Os estabelecimentos da rede municipal de ensino de Patos de Minas já podem contar com o poder de serem autônomos na elaboração dos projetos político-pedagógicos e na orientação das relações intra e extra escolares. A comunidade escolar, incluindo educadores, gestores, funcionários administrativos, alunos e pais, podem caminhar para a prática da pedagogia “visível” ou da “invisível”⁴⁴, da gestão colegiada ou autoritária. Um elemento dificultador é o próprio contexto individualista/liberal em que se inserem escola e comunidade, o qual se impõe também no município.

Outro elemento dificultador da autonomia da escola começa a ser sentido quando são necessários recursos humanos e materiais, pois com exceção da pequena possibilidade do PDDE⁴⁵, as compras e aquisições de serviços são realizadas pela Secretaria Municipal de Administração, a pedido da SEMEC, um caminho muito longo e lento.

É preciso verificar até que ponto as escolas estão ocupando esse espaço de autonomia entre os interstícios que lhes abrem o nível federal e a administração do sistema. A lei e as orientações dos órgãos gestores não bastam na conquista da autonomia em uma sociedade dominada pelo autoritarismo/passividade (uma é condição para o outro) e pelo individualismo. A descentralização, para fazer jus à concepção adotada neste trabalho⁴⁶, é uma relação dialética em que o centro se dispõe a atribuir e o local se dispõe a assumir. Isso se constrói no amadurecimento das relações.

⁴⁴ Descritas no item 3.2.1.

⁴⁵ Programa Dinheiro Direto na Escola.

⁴⁶ Ver página 82.

c- Diretrizes curriculares

Foi produzido um documento intitulado "Proposta curricular do ensino fundamental - 1º e 2º ciclos - da rede municipal de Patos de Minas", o qual "apresenta-se como um referencial para a prática pedagógica". Tal documento está composto das partes: contextualização, introdução, teorias do currículo, diretrizes curriculares, orientações metodológicas, avaliação mediadora e formativa, proposta de trabalho por disciplinas e referências bibliográficas. Foi produzido, segundo histórico contido no próprio documento, da seguinte forma:

- Listagem dos conteúdos trabalhados no cotidiano, por 157 educadores da rede, representantes de todas as escolas, níveis de ensino e disciplinas, com a participação de uma equipe de seis professores da Universidade Federal de Uberlândia, em março de 2003;
- Consolidado da listagem preliminar e adequação aos estudos dos Parâmetros Curriculares Nacionais, pela equipe técnica da SEMEC;
- Encaminhamento do consolidado às escolas para discussão e envio de sugestões;
- Novo consolidado, com as sugestões enviadas, realizado por 70 educadores da rede reunidos em grupos;
- Estudo do novo consolidado por 421 educadores da rede, em encontro pedagógico realizado no mês de maio de 2003;
- Estruturação final do documento, com absorção das últimas sugestões e redação da fundamentação teórica, no segundo semestre de 2003.

Toda a listagem de conteúdos a serem ministrados é seguida de seus respectivos objetivos e antecedida de uma introdução que se refere aos pressupostos teóricos que devem nortear os trabalhos.

O mesmo trabalho já houvera sido feito em 2001, para o estabelecimento das diretrizes da modalidade de educação de jovens e adultos.

Verifica-se que o município aderiu aos Parâmetros Curriculares Nacionais, indiretamente impostos pelo MEC através dos livros didáticos. Sendo os próprios professores os autores da proposta, a decisão pelos PCNs pode sinalizar para o fato de que optaram por não se afastarem do material já pronto. Além disso, o breve estudo feito a respeito de financiamento do município para a educação mostra que não haveria receita para oferecer aos docentes material alternativo para a criação de recursos pedagógicos próprios, mesmo considerando que há entre eles os que seriam capazes de produzi-los, a julgar por aqueles que em Patos de Minas participam da equipe de formação dos colegas, que também criaram o material de educação rural no período 1993-1996 e 2001-2003.

d - Educação rural

A situação observada nas escolas rurais em 2001, de acordo com o documento "Síntese do Projeto EdufaRural", era a seguinte: 2700 alunos em fluxo decrescente; propriedades rurais desabitadas; insatisfação dos pais com a sua realidade, desesperança e pessimismo em relação à possibilidade de melhoria de suas condições de sobrevivência, desejo de que seus filhos se formem e se mudem para a cidade, em busca de "coisa melhor"; alunos desinteressados, com desempenho escolar insatisfatório; professores e conteúdos caracteristicamente urbanos, sem nenhuma ligação com o meio rural.

Diante disso, construiu a secretaria o Projeto EdufaRural - Educação Familiar Rural. O texto do projeto (PATOS DE MINAS, 2001) apresenta os seguintes objetivos:

- 1- valorizar o homem do campo por sua importância na cultura e na economia nacional;
- 2- resgatar os valores inerentes a cada comunidade;
- 3- fomentar a produção associativa, através do conhecimento de processos cooperativistas;
- 4- adequar a escola às peculiaridades da vida rural, com conteúdos curriculares e metodológicos apropriados às reais necessidades e interesses da comunidade;
- 5- propiciar ao aluno ser um elemento ativo de seu tempo, em seu espaço e, sobretudo, integrar escola/comunidade;
- 6- estimular no discente o espírito empreendedor necessário aos novos tempos da agricultura familiar.

Ao lado disso defende a manutenção das orientações dos PCNs como forma de manter uma base global de conhecimentos. Os temas geradores citados no documento são os seguintes: valorização do homem do campo; agricultura familiar; desenvolvimento, sustentabilidade e meio ambiente; modalidades produtivas de pequeno porte; empreendedorismo, mercado agrícola e processamento em pequenas produções; aspectos da produtividade e sua otimização; cooperativismo e associativismo. Acrescentam-se ainda as estratégias de realização de dias de campo, cursos a serem oferecidos aos pais e alunos pelas entidades parceiras, realização de feiras, exposições, entre outros.

Na decorrer da implantação do projeto os docentes da Rede Municipal de Ensino participaram de cursos ministrados por professores e técnicos de entidades parceiras: EMBRAPA, EMATER, IEF, SENAR, UNIPAM⁴⁷. Esta última, além da orientação técnica, disponibiliza estagiários do curso técnico agrícola para permanecerem nas escolas um dia na semana, orientando professores e alunos.

⁴⁷ EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; EMATER: empresa de extensão rural pertencente ao Estado de Minas Gerais; IEF: Instituto Estadual de Florestas; SENAR: Serviço Nacional da Agricultura, um dos órgãos do “Sistema S”; UNIPAM: Centro Universitário de Patos de Minas.

Foram produzidos, em parceria entre a EMBRAPA e o município, oito livros paradidáticos, acompanhados de cadernos de exercícios, para uso na sala de aula. A coleção (Patos de Minas/EMBRAPA: 2004) consta de histórias infantis e juvenis versando em torno dos temas geradores. Há relatórios de acompanhamento (PATOS DE MINAS, 2002b) por parte da equipe coordenadora do projeto, os quais dão conta de avanços, permanências e recuos na busca de consolidação do projeto. Os recuos referem-se, em sua maioria, à própria resistência dos pais e da comunidade em geral em aderir ao projeto. Conforme demonstra o histórico do município, era de se esperar tal tipo de reação, pois sua colonização foi feita de forma conservadora, por gente que sempre rejeitou as inovações na produção agrícola. Os relatórios da EMATER demonstram uma produção rural razoavelmente diversificada, mas faltam movimentos associativistas de agricultores que se unam para agregar valor aos seus produtos, industrializando-os mesmo que de forma caseira. Na apresentação dos livros paradidáticos expressa-se o objetivo de estimular o empreendedorismo e a diversificação de produção.

O município busca, com isso, reverter a nível local uma política brasileira de proteção restringida à produção rural em larga escala. Mas os relatórios da equipe de acompanhamento do Projeto EdufaRural vêm demonstrar a dificuldade de interferir em uma situação em que alguns docentes resistem a novas práticas e os próprios possíveis interessados já se habituaram à escassez e não construíram o poder de mobilização. Acostumados ao individualismo e à falta de incentivos de toda ordem, também os agricultores familiares têm dificuldades na busca de soluções coletivas para seus problemas. O individualismo é global, no asfalto e na poeira. Em um país que conta sua história pelos ciclos da "cana-de-açúcar", do "café-com-leite" e pela "revolução verde", realmente não é difícil analisar a postura fechada e ensimesmada dos pequenos: eles não são vistos como protagonistas em um cenário dominado pelos grandes da produção agrícola. Nesse

contexto, a escola poderá avançar pela persuasão diária e contínua, porém o avanço é lento.

4.2 - Programa de valorização docente

O **Estatuto e Plano de Carreira do Magistério** foi construído ao longo do ano de 2000 por uma comissão formada por representantes das escolas, da secretaria de administração, da SEMEC e do sindicato dos funcionários públicos municipais. Não há histórico de lutas dos educadores com vistas à construção desse plano. A rede estadual de ensino e as redes escolares dos municípios vizinhos não tinham o referido documento. Foi uma iniciativa do poder executivo, que montou a equipe e promoveu discussões entre seus membros, durante o ano 2000, até que chegasse à versão final. Foi aprovado na Câmara Municipal, em 28/09/2000, como Lei Complementar número 130, com implantação prevista para o início do ano seguinte. Em seus 96 artigos abrange os seguintes aspectos:

- Organização dos cargos de diretores, vice-diretores, professores, supervisores educacionais, inspetores escolares e orientadores educacionais;
- Atribuições específicas, regime funcional, regime de trabalho, progressão funcional, direitos e incentivos, regime disciplinar.

A Lei 130 vem ainda ratificar a carga horária semanal dos professores em 20 horas, com dezesseis de regência e mais quatro de atividades de formação, planejamento, reuniões, atendimento individualizado ao aluno e colaboração com a administração da escola.

Como a carga horária semanal do aluno é de vinte horas, no final de 1998, através da Resolução 002/98 sobre organização do quadro de pessoal das escolas, já fora criada a figura do professor 1.5. É uma forma de haver na escola mais professores que turmas de alunos de 1º ciclo, para preencher os horários de horas-atividades dos regentes. Para saber de quantos professores não-regentes de turma a escola necessita, multiplica-se seu número de turmas de 1º ciclo por 1.5. O não-regente é chamado de professor 1.5. Na verdade, cada duas turmas possuem três professores. O professor 1.5 entra na sala quando o titular está em horas-atividade e é responsável por lecionar os conteúdos de educação física, artes, religião. É responsável também por cobrir eventuais faltas de colegas. E de acordo com o projeto de cada escola ele pode ainda ser coordenador de turno ou de ciclo, ou ainda executar projetos especiais de atendimento diversificado a alunos.

O Plano de Carreira garante aos educadores as gratificações de: 10% para quem atua no meio rural, 10% para quem tem pós-graduação lato sensu e 15% para os de stricto sensu. Tais gratificações são cumulativas.

Em termos relativos pode-se dizer que o município valoriza seus educadores através do salário; entretanto, em termos absolutos, dadas as necessidades dos professores em relação a acesso permanente aos novos conhecimentos e informações em constante produção, os salários não se mostram fatores de estímulo à auto-formação.

Tabela 10 - Quadro comparativo salarial de professores das redes municipal e estadual

Rede	Classificação funcional	Carga horária semanal	Tempo de serviço	Nível de escolaridade	Nível de atuação	Salário mensal R\$	%
Estadual	P6A	24 horas-aula, 18 aulas	25 anos	Pós-graduação lato sensu	Ensino fundamental: 2ª fase; Ensino médio	1.010,00	53
Municipal	PII7	20 horas, 16 aulas	20 anos	Pós-graduação lato sensu	Ensino fundamental: 2ª fase	1.901,00	100

Fonte: Contracheques de julho/2003

O salário do professor da rede estadual representa 53% do salário do professor do município, para as mesmas tarefas. Ao município é possível praticar melhores salários, dependendo da prioridade dada pelo governo local e das possibilidades orçamentárias. Os educadores da rede municipal têm transporte diário gratuito para as escolas do meio rural, garantido pela Lei Orgânica, além da gratificação por trabalharem fora do distrito sede.

O artigo 39 do Plano de Carreira, posteriormente regulamentado por dois decretos, estabelece como critérios para a progressão de um nível para outro dentro do mesmo cargo, de 3 em 3 anos: haver cumprido o estágio probatório, haver obtido conceito favorável em avaliações de desempenho, apresentar certificados de formação continuada oferecidos pela SEMEC e não ter sofrido punição disciplinar no período. A cada nível atingido, há um acréscimo de 5% no salário.

No decreto de regulamentação do artigo 39⁴⁸, o número mínimo de horas de estudo anuais estipulado para cada educador é de 40h, as quais devem ser cumpridas em eventos de formação organizados pela SEMEC. Os professores buscam a própria formação também para terem direito a progredir na carreira.

Em fevereiro de 2001 registra-se o início de funcionamento do CEC - Centro de Estudos Continuados "Marluce Martins de Oliveira Scher" - com a finalidade de planejar e oferecer a formação continuada aos educadores. Segundo a lei de criação⁴⁹, "tendo como parâmetros a formação humana, política e técnica; a integração entre a teoria e prática; o desenvolvimento das competências pessoal, relacional, produtiva e cognitiva". O município estava com um problema complexo a resolver através do CEC: a implantação do regime escolar em ciclos sem o devido preparo dos professores, que estavam a praticar um regime seriado com aprovação automática. O centro compõe-se, segundo decreto que o regulamenta: de membros fixos, pertencentes às áreas de Língua Portuguesa, Alfabetização, Matemática; Ciências Naturais e Ciências Humanas, na proporção de um professor para cada 50 educadores da rede municipal de ensino; e de membros transitórios, das áreas de Língua Estrangeira, Educação Religiosa, Educação Física e Artes, "que desenvolverem projetos significativos, convidados periodicamente". Os membros do CEC são pertencentes à rede municipal, sendo que o referido decreto tem um anexo que estabelece o perfil que deverá nortear a escolha dos mesmos.

O CEC, de acordo com relatórios do órgão, tem realizado uma média de 790 horas anuais de formação docente, com os seguintes eventos: seminários, encontros pedagógicos, rede de trocas de experiências, oficinas, minicursos e cursos de longa duração.

⁴⁸ Decreto 2.586, de 13/10/2003 - ... estabelece critérios para a apresentação de certificados de formação continuada, oferecidos pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.

⁴⁹ Lei municipal 5.270, de 24/3/2003, sancionada após dois anos de funcionamento do CEC.

Os cursos de longa duração, entre 2001 e 2004, foram realizados em parceria com o Ministério da Educação, baseados em convênio estabelecido entre o município e a União em 2000. Fazem parte do Programa de Desenvolvimento de Formação Continuada, do órgão federal, com duas modalidades: PCNs em Ação, sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais e PROFA - formação de alfabetizadores. Nota-se que o próprio órgão gestor federal, ao assumir sua incumbência de prestar assistência técnica aos municípios, fá-lo de acordo com os Parâmetros Curriculares que estabeleceu e não por demanda. Uma estratégia de controle central como outras já identificadas.

Pelo convênio, o MEC forneceria o material dos formadores, os livros com os Parâmetros, um para cada participante e a assistência técnica feita através de professores da UFMG. O município de Patos de Minas ofereceu os formadores e as cópias do material pedagógico para os participantes de sua rede, e a coordenação de um pólo constituído de 14 municípios da região. Patos de Minas teve cerca de 280 participantes em uma média de 150 horas de curso.

O primeiro curso, PCNs em Ação, realizado de setembro de 2001 a novembro de 2002, ocorreu de acordo com o previsto no convênio. O segundo curso - PROFA - realizado de maio de 2003 a setembro de 2004, não teve assistência técnica nem o material para os formadores. O MEC ofereceu apenas um "kit" para cada município do pólo. O governo local ficou com a responsabilidade de dar continuidade ao projeto, mesmo nessas condições, porque já havia feito as inscrições dos professores e montado a necessária estrutura para as 180 horas de curso. Por estar junto aos demandantes, o município não pode romper acordos em andamento. No regime de colaboração entre os entes federados, quando um deixa de cumprir sua parte, o município sempre assume, por ser a entidade concreta. A União estabeleceu os Parâmetros e as diretrizes curriculares, obrigou sua implantação através do PNLD e do SAEB, acenou com a colaboração na forma-

ção mas cumpriu apenas metade do acordo, pois já atingira seus intentos: a centralidade dos conteúdos escolares.

Em relação às avaliações que os professores fazem dos encontros de formação do CEC, os levantamentos, nos três anos de funcionamento, apontam para uma média de 90% de resultados entre "bom" e "ótimo". Mas no início dos trabalhos do Centro, houve resistência de professores, conforme demonstra o "Relatório dos encontros de professores promovidos pelo CEC em 2001 - 2º ciclo de 2001":

Ciências Naturais: Avaliando os encontros percebeu-se que: a maioria dos participantes não domina os conteúdos de forma satisfatória (...) o grupo é muito conservador, manifestando grandes dificuldades na aplicação de metodologias diferenciadas (...) o grupo manifesta anseio de apenas receber atividades prontas...

Também no relatório sobre o grupo de docentes de Geografia e História expressa-se a mesma questão:

Apesar das avaliações demonstrarem um grau de satisfação superior à média, poucos professores participaram de todos os encontros. Senti que as ausências demonstraram falta de comprometimento e maturidade do grupo: posições cristalizadas e conservadoras quanto à prática pedagógica (...) Quando o trabalho é desenvolvido na esfera pública, mesmo as pessoas consideradas mais esclarecidas e críticas, no caso os professores e, sobretudo, de História, posicionam-se contra.

Ambos os relatórios demonstram a questão já abordada neste texto, do conservadorismo e certa formação inicial "conteudista" dos professores, em contraponto às mudanças ocasionadas na educação brasileira como um todo, pós-LDB. As atividades do CEC em três anos e meio talvez ainda não tenham conseguido consolidar nas escolas as inovações previstas em lei. A consolidação desse trabalho, se houver, poderá ser verificada após o tempo de que os processos educacionais necessitam para sinalizar mudanças observáveis.

Não se pode dizer que falta aos docentes da rede a habilitação adequada, como pode comprovar a tabela a seguir.

Tabela 11 - Levantamento de professores por nível de ensino e habilitação- 2003

Habilitação	Magistério	Graduação	Especialização	Mestrado	Total
Número de educadores	80	157	160	2	399
%	20,05	39,35	40,1	0,5	100

Fonte: SEMEC/ Seção de Documentação e Escriuração Escolar - 2004

Entre os professores que possuem apenas o magistério, 35 estão cursando o Normal Superior, através do Projeto Veredas, oferecido pelo governo estadual e pago, per capita, pelo município. Uma parte não quantificada estuda alguma licenciatura no U-NIPAM. Note-se que 79,95% dos docentes da rede possuem curso superior. Entretanto, esse ensino superior é definido pelo sistema federal, inclusive em seus currículos, de modo que não faz parte das incumbências do município, que não participa dos debates sobre que tipo de professor precisa ser formado. Ele apenas recebe o pessoal do magistério já habilitado e se vê na contingência de intensificar seu programa de formação em serviço, principalmente nas carências metodológicas dos docentes.

No regime de colaboração não há tomada conjunta de decisões a respeito das necessidades. A União aplica seu "Provão", decide sobre os resultados, mas não ouve os sistemas locais, os demandantes concretos dos egressos da universidade.

4.3 - Programa de avaliação sistêmica

Criou a rede municipal de ensino um "Programa de Avaliação Institucional" -

PAI⁵⁰ - destinado a:

- Possibilitar uma análise crítica do processo e do produto da educação praticada na rede municipal de ensino;
- Levantar informações sobre os avanços e as dificuldades ainda existentes na estrutura, organização e funcionamento da rede e do órgão gestor;
- Proporcionar às instituições a oportunidade de realizar um trabalho coletivo de reflexão sobre sua prática;
- Possibilitar o estudo dos mecanismos e fenômenos que se dão na escola e que impedem a todos os alunos de se apropriarem dos conhecimentos básicos
- Reavaliar a identidade e a cultura da instituição;
- Subsidiar as equipes das instituições escolares e do próprio órgão gestor no redirecionamento de suas ações;
- Estabelecimento de um compromisso coletivo de cada um fazer a sua parte;
- Construir Planos de Ação que evidenciem a responsabilidade de cada instância na concretização do ideário de contínua melhoria da qualidade do ensino, entendida como a concretização dos princípios, eixos e diretrizes estabelecidos pelo Plano Municipal de Educação (PATOS E MINAS, 2004).

O Decreto 2.584/03, que institui o programa, prevê:

- Realização em períodos regulares de 4 anos, sempre no segundo semestre do terceiro ano de cada administração municipal;
- Sigilo dos resultados das escolas, sem "ranqueamento" entre elas;
- Avaliação de: política educacional do município; gestão escolar; aplicação, adequação, eficiência e eficácia do P.P.P. da escola; desempenho dos alunos em português, matemática e produção de textos.

⁵⁰ No ano anterior, 2003, o município participou do SIMAVE - Sistema Mineiro da Avaliação - criado pelo governo estadual. Naquele ano os testes aplicados foram de Língua Portuguesa. Os alunos das escolas municipais obtiveram resultados similares aos obtidos no PAI, sendo que o governo do estado não encaminhou à SEMEC os resultados referentes aos questionários individuais aplicados com a finalidade de investigar o perfil dos alunos. A municipalidade pagou por certo serviço e recebeu apenas parte dele.

Para isso o mesmo decreto cria os seguintes instrumentos de avaliação:

- ficha de avaliação interna do órgão gestor, para funcionários internos da SEMEC;
- ficha de avaliação externa do órgão gestor, para educadores da Rede;
- ficha de avaliação interna de cada escola;
- avaliação de desempenho dos alunos de 5º ano do 1º ciclo e do 4º ano do 2º ciclo do Ensino Fundamental: Português, Matemática e Produção de textos;
- questionário do aluno: reflexão discente sobre o ambiente escolar e suas dificuldades no processo de aprendizagem.

O decreto prevê ainda que cada estabelecimento fará, com base em seus resultados, um Plano de Ação para os próximos três anos.

Para a orientação quanto à consolidação dos resultados, foi contratado o UNIPAM, através de um professor de Estatística.

Foram avaliados 796 alunos de quinto ano do primeiro ciclo do ensino fundamental e 388 de quarto ano do segundo ciclo. Responderam aos questionários sobre suas respectivas escolas e sobre o órgão gestor 398 educadores. As questões sobre as escolas foram propostas com base nos diversos serviços desses estabelecimentos: administração, gestão pedagógica, supervisão pedagógica, trabalho docente, entre outros. O questionário sobre o órgão gestor avaliou seus serviços e também a própria política educacional: apoio administrativo e técnico pedagógico às escolas, biblioteca do professor, programa bolsa-escola, merenda e transporte escolar, CEC, comunicação social, funcionamento dos conselhos, controle orçamentário, atendimento do gabinete da secretária, inspeção escolar, recepção, recursos humanos.

Quanto ao órgão gestor, os serviços que se mostraram insatisfatórios, na percepção dos educadores, em sua maioria, envolvem justamente os serviços que demandam maiores recursos, humanos e financeiros:

- Atendimento às solicitações de recursos materiais e pequenos reparos nas escolas;
- Remanejamento de servidores de serviços gerais nas escolas⁵¹;
- Divulgação do acervo da Biblioteca do Professor;
- Formação continuada de cantineiras escolares;
- Orientação para a escolha do livro didático;
- Divulgação do trabalho realizado e dos resultados dos Conselhos Municipais. (PATOS E MINAS: 2004).

Há também, no espaço contido no questionário para as observações em aberto, sugestões dos entrevistados para maior presença da secretária de educação nas escolas, em reuniões e eventos. Não se explica qual seria o objetivo da visita. Alguns criticam a forma como são construídos os documentos legais, argumentando que sugestões das escolas não são agregadas aos textos (idem).

Todavia, apesar dos percalços expressos, observa-se que o município caminha rumo à consolidação de sua autonomia na área educacional. Porém, é uma autonomia parcial, nos interstícios das leis federais e da capacidade. Essa capacidade ainda caminha para o seu amadurecimento, conforme demonstram os resultados do PAI, pois detectaram-se contradições nas respostas dos educadores, conforme relatórios do próprio órgão gestor:

Observa-se contradição evidenciada entre o resultado do desempenho dos alunos e o resultado da avaliação dos serviços pedagógicos: apenas 50% dos alunos apresentaram resultados satisfatórios, entretanto, 86% dos educadores encaram o trabalho docente como satisfatório e 79% deles avaliam como satisfatório o serviço pedagógico da escola. Além disso, no processo avaliativo geral da instituição, verificou-se que a média de todas as escolas foi muito elevada. (PATOS E MINAS, 2004).

Como pode a rede de ensino estabelecer um projeto-político-pedagógico se não se descobriu ainda como ensinar a ler as crianças da classe popular, se apenas 50%

⁵¹ Explica-se: como não tem autorização para mais contratações, a SEMEC apenas "remaneja" funcionários de uma escola para outra.

das crianças das suas escolas conseguem ler e entender medianamente o que leram?

Ainda não se aprendeu a alfabetizar.

4.4 - Financiamento

Neste item, a análise prioriza a arrecadação e a aplicação dos recursos locais. Sabe-se, pela simples observação empírica dos balancetes do Município de Patos de Minas, que o espaço para novos investimentos é proporcionalmente pequeno: apenas 3,69% da arrecadação anual em 2003. Isso representa um cerceamento ao poder que o voto popular coloca nas mãos do gestor, visto que a margem para estabelecer o perfil de sua administração é diretamente proporcional àquilo que pode despende além da rotina de custeio, manutenção e folha de pagamento.

No caso de Patos de Minas, mais especificamente nas escolas municipais, pode-se observar que questões físicas (prediais) já se encontram satisfatoriamente equacionadas. Entretanto, falta atualização do acervo das bibliotecas escolares, a maior parte das quais não possui um funcionário fixo para o trabalho de organização do acervo, empréstimos e promoção da leitura. Também não há computadores para uso dos alunos e professores.

O município de Patos de Minas tem despendido com educação sempre um pouco mais do que o mínimo constitucional previsto:

Tabela 12 - Síntese do quadro demonstrativo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212 da C.F., Emenda Constitucional n.º 14/96, Leis n.º 9.394/96 e 9.424/96)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gastos %	25,22	29,19	26,55	29,2	26,25	26,05

Fonte: Tribunal de Contas do Estado, 2004 e Secretaria Municipal de Fazenda, 2004

O percentual gasto oscila entre 25 e 29%, sendo que a explicação para tal movimento é que o pico em 1999 pode ser devido à intensificação das construções de escolas rurais nucleadas e em 2001 deveu-se ao ano inicial de mandato, atípico em quase toda administração.

É preciso informar que ficou ainda fora dessas despesas o gasto com merenda escolar. Tomando o ano de 2003 como base, pode-se, de forma aproximada, fazer o cálculo abaixo para descobrir o gasto per capita com alunos de ensino fundamental. Nesse ano não foram computados no Fundo os gastos com previdência social dos funcionários.

Tabela 13 - Custo/aluno/ano em Patos de Minas, 2003

Recursos gastos com ensino fundamental ⁵²	Número de alunos/ensino fundamental	Despesas per capita em R\$
8.897.519,00	6.857	1.297,58

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda: Seção de Contabilidade

Mendonça (2002, 49) afirma que

dados internacionais indicam a necessidade de gastos com a educação básica que variam entre 20 a 30% da renda *per capita*, o que significaria, no caso brasileiro, cerca de mil e duzentos reais por aluno/ano. Apesar disso, dados do próprio FUNDEF à época da aprovação do substitutivo do relator

⁵² Valor correspondente aos 26,05% da receita municipal efetivamente gastos, não apenas aos recursos previstos na Lei 9434/96. .

na Câmara dos Deputados⁵³, indicavam que os gastos médios por aluno/ano no país foram de apenas R\$ 347,00 .

Dessa forma, em Patos de Minas, os gastos com ensino fundamental ficam acima da média nacional, dentro do ideal citado pelo autor. Mas considerando-se que entre os seis anos expostos na Tabela 11, em quatro deles a despesa do município ficou por volta de 26%, percebe-se que despendeu-se somente dentro da margem de segurança, para garantir o mínimo.

Se se considerarem as informações de Davies (2002), entretanto, parece alarmante a questão da fragilidade da autonomia no município. Referindo-se ao Plano Nacional de Educação proposto no CONED - Congresso Nacional de Educação - realizado em Belo Horizonte, em 1997, o autor afirma que o documento estabelecia como referência um "custo-aluno-qualidade-ano" equivalente a, naquele ano, algo em torno de US\$ 1.000. Ainda de acordo com Davies, isso é o que gastam com o ensino básico os países capitalistas de economia central. Em um país onde a União retém a maior parte do bolo fiscal e estados e municípios vêm-se na condição de buscar medidas criativas para cumprirem suas atribuições.

Quanto ao já referido Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE - enviado às escolas diretamente pela União, é uma panacéia que mais sugere uma certa intenção não exatamente de resolver, mas de dissimular. Como exemplo, cita-se o caso da Escola Municipal "Prefeito Jacques Correa da Costa", com 927 alunos em 2003, que recebeu um total de R\$5.143,04 (cinco mil, cento e quarenta e três reais) de verba de custeio e mais R\$ 1.285,76 (mil, duzentos e oitenta e cinco reais e setenta e seis centavos) de verba para material permanente. A título de ilustração, os recursos destinados a custeio são suficientes apenas para a aquisição de 231 folhas de papel sulfite por aluno ano, ou seja,

⁵³ O autor refere-se à tramitação do Plano Nacional de Educação.

dependendo apenas dessa quantia, a escola poderia oferecer a cada aluno uma folha de papel por dia letivo. O "dever de casa" normalmente é impresso em mais de uma folha. Com material tão frugal, como pode uma escola produzir alternativas ao livro didático? Mais uma vez vêem-se financiamento e currículo centralizando o ensino do país.

O dinheiro para material permanente seria o suficiente para "meio" computador, de modo que se a escola quiser montar uma oficina de informática com 10 micros, terá que esperar 20 anos de PDDE. O que, de toda forma, é impossível, visto que a prestação de contas da verba tem data certa para ser devidamente entregue e não pode passar de um exercício para outro. Normalmente as escolas do município adquirem batedeiras de bolo, aparelhos de som, televisores, videocassetes, DVDs, embora não tenham recursos para construir salas ambiente para os meios audiovisuais adquiridos nem para treinar os professores no uso pedagógico dos mesmos, que ficam subutilizados.

Por outro lado, se a escola, no período de chegada do PDDE, estiver com os depósitos de material de limpeza e papelaria supridos, porque é mantida pela municipalidade, tem apenas duas opções: devolver a verba à União ou comprar mais do mesmo.

Com poucos recursos e já legalmente comprometidos os gestores locais e os escolares não têm muito a fazer, a não ser tentar administrar da melhor forma possível os poucos reais. E, no caso dos estabelecimentos de ensino, quase todos, desenvolveu-se o costume de realizar "campanhas" que consistem de todas as formas de buscar recursos junto à comunidade extra-escolar, incumbindo diretores, professores e demais funcionários de tarefas que não lhes cabem, para as quais não foram concursados nem nomeados, mas que exaurem suas forças. Uma certa privatização do ensino público, que desonra o Estado de parte de suas obrigações. A escola quer sua autonomia financeira e busca conquistá-la como pode e consegue.

Diante do exposto, talvez já seja possível concluir parcialmente neste trabalho que a receita é um complicador no poder de autonomia e autogestão do município de Patos de Minas. Inserido no já descrito contexto (neo)liberal, dificilmente o município teria condições de ir muito além do básico em ações que dependessem de receita maior. Mesmo porque a renda per capita, conforme tabela 1, coloca Patos de Minas entre os municípios mineiros que arrecadam menos, devido a sua natureza econômica. Sua renda não é aumentada com ganhos fiscais provindos do turismo, das jazidas ou das indústrias como os municípios de receitas altas.

4.5 - O dito e feito

Como se pôde observar, além da lei, talvez estejam nas políticas públicas, entre elas a educação, as dificuldades de avanço. Assim, o enfrentamento do desafio de uma educação local, real, a implantação de um ensino contextualizado pelos governos municipais é tarefa complexa em todos os sentidos.

É importante a atenção dos atores locais às questões referentes à aplicação dos recursos educacionais no município, acompanhada de outras ações sociais de resgate da humanização de seus habitantes. Talvez seja essa uma grande dificuldade a se enfrentar, todavia, é condição *sine qua non* para que as ações específicas da educação possam lograr êxito: elas não germinam com viço quando há questões graves da materialidade não resolvidas.

Construída em meio a conflitos, jogos de interesses, atitudes centralizadoras e descentralizadoras, progressistas e conservadoras, a LDB/96 vem a ser o resultado do

possível no jogo democrático, representativo e não participativo. Dessa forma, representa os interesses do grupo político mais forte e não necessariamente daqueles que representam a maior parcela da população. Todavia, é preciso reconhecer que:

Todo texto legal, ainda quando eivado de interesses ideológicos, é atravessado pela contradição, tornando-se, por isso mesmo, referência necessária e instrumento eficaz para a ação e a interação dos segmentos sociais envolvidos (SEVERINO, 2003, p. 67).

Discute-se a busca do espaço local na Lei em vigor. E esse espaço ainda é polêmico, como mostram as opiniões contraditórias de vários estudiosos da LDB: alguns vêem nele a possibilidade de os municípios assumirem sua educação; outros o vêem de forma negativa, alegando que ela deixa em aberto como forma de fuga do poder público à responsabilização. Mas pode-se encarar também na perspectiva de as comunidades locais gerirem a educação de seus filhos, com maior autonomia. Fuga à responsabilidade ou reforço da gestão local, o fato é que pode haver território a ser ocupado.

Para Souza e Silva (1997, p. 28) todavia, essa autonomia pode ser fugaz, pois: "Os sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal poderão perder boa parte de sua autonomia, sujeitos que ficam à competência normativa de um órgão central". Os autores colocam também na conta da invasão da LDB sobre as atribuições dos poderes locais todo o artigo que fixa as incumbências dos estabelecimentos de ensino que, segundo eles, seriam matéria de regimento interno. Além disso, o simples fato de caber à União a fixação do custo mínimo por aluno já seria uma privação da autonomia local. Em relação aos mecanismos legais de financiamento, já se pôde constatar isso.

Na verdade, redigida em resposta a uma situação preocupante da educação brasileira em termos de índices de aprendizagem ou, em outras palavras, em termos de ineficácia do ensino e das políticas públicas econômicas e sociais como um todo, a nova

Lei reforça, com ênfase, a necessidade de qualidade e equidade no ensino. Todavia, essa qualidade carece de conceituação por parte dos sistemas, visto que há pelo menos duas correntes de pensamento a respeito do assunto:

- Aquela de origem na visão ligada ao liberalismo e, portanto, individualista e afinada às necessidades do mercado;
- Uma outra, voltada para o coletivismo, para uma tendência democrática, perpassada pelo direito, pela igualdade, pela equidade, termos esses também presentes na LDB. Embora haja certa distância entre o texto da lei e a realidade.

Essa opção por uma conceituação de qualidade ou por outra pode implicar em uma continuidade dos processos atuais ou em uma necessidade de mudança de paradigmas educacionais. Mas as propostas de avaliação implantadas pelo MEC, através do SAEB, vêm privilegiar apenas o resultado final, as competências adquiridas pelo alunado, com base nos referenciais curriculares dos PCN.

De forma que o município que optar por uma experiência mais ligada ao processo educacional que a seu produto final, ao desenvolvimento das relações democráticas e pluralistas em suas escolas, terá que construir outro processo de relações escolares, seu próprio modelo curricular e, conseqüentemente, seu modelo de avaliação institucional e sistêmica. Terá também que investir maciçamente na formação de seus professores até para a participação, fato ainda incipiente na sociedade brasileira atual. É uma opção onerosa, poucos municípios estabelecem essa prioridade ou podem estabelecê-la. Para os que escolhem caminhos diversos, não há o apoio técnico suficiente previsto nas atribuições do MEC pela LDB, o qual é parco, padronizado e longe de sintonizar com essa opção.

Mesmo diante desse quadro, Gracindo vê as atribuições que a Lei confere ao município em seus interstícios da seguinte maneira:

... as competências do município se configuraram como as mais relevantes (...) em seis grandes áreas: as relacionadas à organização do Sistema Municipal de Ensino em si; as que se referem à colaboração do município para com o estado e com a União; as que são diretamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino; as que indicam a forma por intermédio da qual deverá ser feita a coordenação das escolas do município; as relacionadas à arrecadação e a utilização dos recursos públicos; as relativas à formação e valorização dos profissionais da educação (GRACINDO, 2003, p. 214).

De acordo com a autora, parece haver um espaço de ação medianamente elástico para os municípios, embora seja difícil concordar com o item sobre arrecadação de recursos públicos, por motivos anteriormente analisados.

Quanto às ações educacionais, especificamente aquelas apontadas nas pesquisas acadêmicas como possíveis estratégias para uma educação satisfatória, torna-se necessário verificar o nível de abrangência da autonomia que os municípios conseguiram conquistar com seus esforços e capacidades. Especificamente aqueles que optarem pela criação de seu sistema próprio de ensino, que se emanciparam.

Além da limitação da receita, pode-se observar também que o espaço do município está delimitado pelo próprio contexto sócio-econômico do país, visto que as condições de vida dos alunos, de suas famílias e também da vida dos docentes e de suas famílias são variáveis impactantes na formação dos cidadãos. Esse ambiente externo é uma questão não afeita ao município, como também não o é a formação inicial dos educadores. Isso depende de uma tomada de posição que envolve o poder econômico e a vontade política da União.

Porém, as questões internas à escola, igualmente relevantes à formação, estas sim, podem ser assumidas pelo governo local. As relações de trabalho na escola e desta com o órgão gestor, a participação efetiva dos pais na educação dos filhos, as técnicas pedagógicas, as relações dos docentes com seus alunos, a formação continuada, a gestão, o serviço de supervisão escolar, a estrutura e organização do sistema de ensino,

a participação da comunidade nas decisões são condicionantes da relação ensino-aprendizagem cuja solução está à altura da administração local.

No caso de Patos de Minas, verifica-se que o município ocupou espaços que a lei permitia e cumpriu atribuições a que ela o obriga, implantou seu sistema de ensino e buscou organizar-se no tempo circunscrito entre 1997 e 2003, objeto deste estudo, estabelecendo:

- Plano de carreira docente com piso salarial;
- Extensão da carga horária diária do aluno;
- Projeto pedagógico construído de forma coletiva;
- Manutenção de prédios e equipamentos;
- Programa de formação continuada para os educadores;
- Gestão democrática da escola devidamente regulamentada;
- Avaliação sistêmica;
- Extensão do atendimento por dez anos de escolaridade universalizada em pré-escolar e ensino fundamental;
- Professores concursados e nomeados;
- Programa de atendimento diferenciado a jovens e adultos no ensino regular;
- Elaboração do arcabouço legal de sustentação do sistema;
- Projetos alternativos de atendimento individualizado;
- Projeto específico para educação rural.

Porém, tudo isso, para resultar em efeitos palpáveis, depende de uma transformação cultural no espaço escolar, a qual se dá de forma lenta. Pode até nem acontecer. Se os governos locais conseguem avançar um pouco mais, porém não têm autonomia para revolucionar sua educação.

Acrescente-se a isso o fato de que a educação da classe popular é um dado novo no Brasil e exige uma mudança de postura por parte dos docentes e muito estudo. Se se considera a história do povo brasileiro em geral sempre ligada aos interesses de acumulação do capital, a qual não permite a priorização dos investimentos, depara-se com a perplexidade. Como políticas educacionais mostram resultados apenas a cada geração, em Patos de Minas, havendo continuidade e evolução da atual política, com os ajustes que se mostrarem necessários ao longo do percurso, talvez se possam auferir resultados animadores ao final desta geração. Pode ser a força local resistindo ao interesse global. Pode ser o dito expressando-se no feito.

Como em Patos de Minas, ainda é cedo para avaliar a eficácia do trabalho das redes municipalizadas em todo o país após a reestruturação do Estado. Porém, diante do descrédito a que estão lançadas as redes mais antigas e a própria educação básica nacional, talvez seja uma saída investir maior expectativa nos municípios, desde que eles assumam os espaços que lhes foram permitidos pela legislação influenciada por tendências (neo)liberalizantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instância da sociedade com o dever de estabelecer a ordem entre os homens, o Estado foi aos poucos sendo responsabilizado pela infra-estrutura do país; pela compensação social dos excluídos do capitalismo, através de assistência, previdência, educação e saúde e chegou a sua fase atual também incumbido de exercer intervenção maior ou menor no mercado, regulando-o mais ou menos, conforme a demanda capitalista de cada época ou fase. Atualmente a exigência é de que ele despenda o mínimo. O Estado é regido pelo poder econômico, que acaba por definir a forma a ser dada às políticas sociais, incluindo a educação.

Nesse contexto, a pesquisa realizada orientou-se pelo questionamento acerca das possibilidades, dentro do Estado capitalista, de o município conquistar autonomia em relação a suas políticas educacionais, no sentido de adaptar-se às especificidades locais e exercer papel de protagonista na mediação com o processo de globalização. Analisaram-se as ações do poder central em relação ao controle e regulamentação das referidas políticas no bojo da reforma do Estado brasileiro atual cuja tendência é a descentralização. Discutiu-se ainda a forma como foram distribuídas as incumbências a cada ente federado, incluindo a intersecção entre esses entes federativos. Foi estudada a forma de federalismo adotada pelo Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, além da forma como as atuais tendências econômicas têm interferido na educação em particular. Analisaram-se os documentos legais e as ações de descentralização deles decorrentes.

A base concreta para a discussão foram as políticas educacionais do sistema de ensino de Patos de Minas, no período de 1997 a 2003, já na vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Analisaram-se as políticas previstas na lei e as efetivamente realizadas pelo poder central e pelo município. Tais análises foram feitas através dos eixos: desconcentração, descentralização, municipalização e autonomia.

- **Descentralização:** A tendência da política educacional brasileira explicitada na Constituição de 1988 é a descentralização, a qual se dá quando se cria o sistema municipal de ensino, visto que há uma transmissão de poder decisório aos agentes locais. Uma questão ainda no âmbito do senso comum, sem estudos mais aprofundados, diz respeito às possibilidades da receita atribuída ao município, se ela é suficiente ou não para cobrir o ônus que acompanha o movimento centro periferia. A descentralização das políticas educacionais está regulamentada na LDB , com a marca da flexibilização, que permite ao município ensejar uma proposta político-pedagógica condizente com o perfil local. Entretanto, a descentralização colocada dessa forma, contraria pareceres de um amplo setor educacional brasileiro, visto que está afinada com a tendência (neo)liberal de evitar a planificação nacional.
- **Desconcentração:** A desconcentração de ações públicas acontece quando o município decide por não criar seu próprio sistema de ensino. Ele assume incumbências de manter escolas de ensino fundamental mas continua pertencendo ao sistema estadual. Dessa forma, torna-se mantenedor sem conquistar o poder decisório. Realiza o investimento mas não decide, não se emancipa.

- **Municipalização:** municipalizar pode referir-se à assunção pelo município da manutenção de escolas estaduais, podendo haver até a construção de novas escolas para atender novas demandas. Assim, a municipalização em si não indica protagonismo ou figuração. Em Patos de Minas, com a criação do sistema, houve municipalização seguida da busca de autonomia. Essa autonomia está prevista na LDB, nas condições de municipalização das políticas educacionais, nos artigos destinados à divisão de incumbências da educação nacional. Há artigos prevendo também a manutenção do controle pelo governo da União, através da própria lei e também através de avaliações sistêmicas, um sistema nacional de avaliação da escola pública. Entretanto, na execução do movimento centrífugo, o governo da União foi além em sua força reguladora e implementou políticas de maior controle da educação nacional, criando o Programa Nacional do Livro Didático, os Parâmetros e as Diretrizes Curriculares Nacionais. Assim, não se municipalizou a aquisição de livros didáticos, material escolar básico, nem a decisão sobre que currículo praticar.
- **Autonomia:** o termo inclui permissão em lei aliada à capacidade de ser. É uma conquista perene de espaço decisório, um ato sempre em construção. A autonomia do município no setor educacional inicia-se a partir da criação do sistema municipal de ensino. Tal criação, para garantir a participação da sociedade civil, incluindo a comunidade educacional, precisa contar com discussões populares e ser antecedida pela implantação do Conselho Municipal de Educação. Assim, a educação municipal torna-se capaz de ser autônoma, na medida em que se envolvem os atores nas decisões. Observou-se que essa autonomia pode ser limitada pela receita do município ou por seu uso indevido. Limita-se também por outros fatores de uniformização do ensino nacional, expressos na LDB, os quais

precisam estar constantemente sendo revistos pelos entes federados em conjunto (visto que são co-partícipes das políticas nacionais) consoante as mudanças sentidas na sociedade: decisões dessa monta não são para sempre. Limita-se ainda a autonomia pelas condições materiais de vida das comunidades atendidas, inclusive dos educadores. Um outro limite colocado à autonomia da educação, é a própria influência do liberalismo dentro da sociedade, o que faz com que o ser humano seja tendente ao individualismo, tornando tarefa complexa, mas não impossível, implantar um regime de vivência democrática, participativa e compartilhada. Esses são fatores externos que podem impactar a educação municipal. Mas há um espaço para que o município exerça uma mediação entre as questões nacionais de controle, a sociedade globalizada e o estabelecimento de características locais. Cabe a ele a execução de políticas educacionais próprias tais como: elaboração do plano municipal de educação; opção por regimes de progressão, tempo e espaço escolares; relações de trabalho; vivência da gestão democrática do sistema e das suas escolas; programa de valorização docente através de plano de carreira e de formação continuada; ações específicas para a educação rural e relações com a comunidade atendida. É possível também ao município a criação de seu programa de avaliação sistêmica, o qual teria a vantagem de poder avaliar o processo escolar como um todo e não apenas o conhecimento do aluno. E pode ainda estimular suas escolas a criarem conselhos escolares, espaços de decisão acerca do cotidiano e do destino escolar e de seu projeto político-pedagógico.

Como a intensificação do movimento centro-periferia é um dado novo, ainda não é possível avaliar o processo de municipalização das políticas educacionais brasileiras, visto que a educação apresenta resultados, no mínimo, em uma geração. Mas sabe-

se que há municípios construindo sua autonomia, entendida como capacidade de auto-gestão, como faculdade de se governar por si próprio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil).

AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAIMUNDO, Júlio Cesar Maciel. Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil).

ANDERSON, Perry. Balanço do (neo)liberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-(neo)liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-37.

BHIR, Alain. **Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise**. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade** - para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1999. v. I-II. 2v

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio (neo)liberal. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-(neo)liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. P. 63-137.

BRASIL faz economia recorde, mas investe só 5,6% do previsto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31. Jul. 2004. Caderno A. p. 1.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br> Acesso em: abr. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria da Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. 3.ed. Brasília. 2001. 126p.

BRITO, Maria Terezinha de. **A Escola Normal de Patos de Minas: 1932-1972** - na encruzilhada entre o novo e o velho. 1999. 211 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.

BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003.

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão estatizante. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n.1. p. 139-160. 1998.

CAMMELLI, Marco. Autogoverno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1999. v. 1, p. 81-88.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Do abstrato para o concreto pensado**. [s.l.], [s.d.] mimeo.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Plano Editora, 2002.

CASTORIADIS, Cornelius. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Gestão Educacional e descentralização** - novos padrões. São Paulo: Cortez; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1991.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAVIES, Nicholas. **Plano Nacional de Educação**: muito discurso, nenhum recurso. In: LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UNESP. 2002 (Cadernos ANPAE: 1).

DE SORDI, Mara Regina Lemes. Entendendo as lógicas da avaliação institucional para dar sentido ao contexto interpretativo. In: VILLAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. **Avaliação: políticas e práticas**. São Paulo: Papirus, 2002.

DIAS, Antônio Gonçalves. Canção do Tamoio. In: **Grandes poetas românticos do Brasil**. São Paulo: Editora LEP, s.d.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo-Edgar (orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999.

DUARTE, E A F G e GUEDES, V G F. **Educação, Tecnologia e Desenvolvimento Rural em Patos de Minas**: relato de um caso em construção. Patos de Minas: 2004. Impresso.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. - trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FONSECA, Geraldo. **Domínios de pecuários e enxadachins** - história de Patos de Minas. Belo Horizonte: 1974.

FRANÇA, Robson Luiz de. **A reforma educacional em Minas Gerais na década de 80**: o impacto de descentralização das políticas públicas de educação no Brasil. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2002.

_____(Org.) **Educação, saberes, teorias e práticas**: encontros e desencontros. São Paulo: Factash Editora, 2003.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler** - em três artigos que se completam. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1983.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GENTILLI, Pablo. **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1996

GOZZI, Gustavo. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1999. v. 1, p. 697.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (Coleção Perspectivas do Homem).

GUEDES NETO, Antônio Duarte. **Do interesse como um dos fundamentos do Direito**. 2003. 308 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

GUIMARÃES, Jorge Almeida; RIBEIRO, Renato Janine. Reformar para melhorar a universidade. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 05, abr., 2005.

HAGUETE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

HAYEK, Friederich . **O caminho da servidão**. Tradução de Leonel Vallandro. Porto Alegre: Editora Globo, 1977.

HEGEL, G. W. F.. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Nova Cultural, 2004. (Coleção Os Pensadores)
 HOBBS, Eric J.. **A era do capital**, 1848-1875. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

INÁCIO FILHO, Geraldo. **A monografia nos cursos de graduação**. Uberlândia: Edufu, 1994.

INVESTIMENTO em educação cai 58% desde 95. Folha de São Paulo, São Paulo, 6. Ago. 2004. Caderno Cotidiano. p C 1.

KAPLER, Arno. **Perfil da Alemanha**. Societats-Verlag, Frankfurt/Meno, 1996.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (orgs.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância e outros trechos escolhidos**. São Paulo: Abril, 1974. (Coleção Os Pensadores, v. XVII)

LOMBARDI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval, SANFELICE, José Luis (orgs.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. . **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACPHERSON, C. B.. **Teoria política do individualismo possessivo de Hobbes a Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Leia, 1960. (Coleção Miniatura).

MARQUES, Rosa Maria. O lugar do município em tempos de globalização e questionamento dos sistemas de proteção social centralizados. In: Fundação Prefeito Faria

Lima - Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: 1999.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Vera; LUQUE, Carlos Antônio. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: 1999.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos** e outros trechos escolhidos. São Paulo: Abril, 1974. (Coleção Os Pensadores, v. XXXV).

MATTEUCCI, N. liberalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1999. v. 1, p. 697.

MAURO, Frederic. **História Econômica Mundial: 1790-1970**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MELLO, Oliveira. **Patos de Minas: Capital do Milho**. Patos de Minas, MG: Editora da Academia Patense de Letras, 1971.

MELLO, Guiomar Namo de. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: VELLOSO, Jacques; et al. **Estado e educação**. Campinas: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política educacional**. In: LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira. São Bernardo do Campo: UNESP. 2002 (Cadernos ANPAE: 1).

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. São Paulo: IBRASA, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia).

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa de Minas. www.almg.gov.br acessado em abril de 2004.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>> . Acesso em 16. out. 2004.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: MARTINS, Vera; LUQUE, Carlos Antônio. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: 1999.

MORAES, Reginaldo C. **(neo)liberalismo e neofascismo** - és lo mesmo pero no és igual?. **Crítica Marxista**, Dossiê (neo)liberalismo e neofascismo, São Paulo, v. 1, tomo 7, p. 112-120, nov. 1998.

PARO, Vítor. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETI, Celso João; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. Sales (orgs.). **Trabalho, formação e currículo** - para onde vai a escola?. São Paulo: Xamã, 1999.

PATOS DE MINAS. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Plano Municipal de Educação**. Patos de Minas: 1993-1996. 1993

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **A-EIOU** - a educação na rede municipal Patos de Minas 1993/1996. 1996.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Plano Municipal de Educação**. Patos de Minas: 1997-2000.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Dados estatísticos**. 1996b

_____. Conselho Municipal de Educação. **Livro de atas**. Patos de Minas: 1998.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Sub projeto - nucleação escolar**: ... a construção de uma escola eficiente. Patos de Minas: 1998b.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer/Divisão de Patrimônio Histórico. **Breve Histórico da Cidade de Patos de Minas**. Abril de 2000. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. **Perfil do Sócio-econômico do Município**. 2001. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **História da Educação Escolar e da Rede Municipal de Ensino**. 2002a. Mimeo.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Projeto EdufaRural**: proposta de acompanhamento. 2002B. 6p.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Plano de Educação do Município de Patos de Minas/2001-2010**. Patos de Minas: 2001.

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Projeto Educação Familiar Rural - EdufaRural**. 2001. 16 p. (impresso)

_____. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. **Resultado do Programa de Avaliação Institucional** - PAI/2003 - avaliação de desempenho dos alunos. 2004 (impresso).

PATOS DE MINAS & EMBRAPA. **Série Educação e Cidadania**. Brasília, DF: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2004.

PEREIRA, Marta do Couto. **As novas tendências contemporâneas em educação escolar e os cursos de formação de professores**. 2001. 202 p. dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário do Triângulo, Uberlândia, 2001.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2003.

PREFEITURA de aliado recebe 4 vezes mais verba federal. Folha de São Paulo, São Paulo, 5. ago. 2004. Caderno A. p. 1.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: 1999.

RESENDE, Paulo-Edgar A. A Federação como alternativa democrática nas relações entre as nações. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Otávio; RESENDE, Paulo-Edgar (orgs.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Teoria do Estado, democracia e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ROMÃO, José Eustáquio. **Dialética da diferença**: o projeto da Escola Cidadã frente ao projeto pedagógico (neo)liberal. São Paulo: Cortez, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1971.
SACHS, Jeffrey. A cura da pobreza. **Revista Veja**, São Paulo, ano 38, n. 14, p. 13, abr. 2005. Entrevista concedida a José Eduardo Barella.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Educação e Socialismo. **Crítica Marxista**. Rio de Janeiro: Editora Revan, n. 18, s. d., 2004.

SANTOS, Eloísa Helena. O sujeito nas relações sociais e formativas. In: FERRETI, Celso João; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. Sales (orgs.). **Trabalho, formação e currículo** - para onde vai a escola?. São Paulo: Xamã, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Paradoxos do liberalismo**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.

SARMENTO, Diva Alves. Autonomia municipal: a criação dos sistemas municipais de ensino. In: Universidade Federal de Juiz de Fora/Núcleo de estudos do conhecimento e educação-NESCE. **Autonomia municipal**: a criação dos sistemas municipais de ensino. Juiz de Fora, 2003. Relatório final. Mimeo.

SAVIANI, Demerval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? - educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: VELLOSO, Jacques; et. al. **Estado e educação**. Campinas: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.

_____. **Sobre a concepção de politecnia**. Rio de Janeiro: Fiocruz, Politécnico da Saúde Joaquim Venâncio, 1989.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval, SANFELICE, José Luis (orgs.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2002.

_____. **A nova lei da educação** - LDB, trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2003.

SCHIERA, Pierangelo. Estado moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1999. v. I. 2v

SCHEINOWITZ, A. S. **A descentralização do Estado** - Bélgica, França, Itália, Espanha, Portugal, Dinamarca, Brasil, Estados Unidos. Brasília: Brasília Jurídica, 1993.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova CDB. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Angela Maria; PINHEIRO, Maria Salete de Freitas; FREITAS, Nara Eugênia. **Guia para normalização de trabalhos técnico-científicos** - projetos de pesquisa, monografias, dissertações, teses. Uberlândia: EDUFU, 2003.

SILVA, Rose Neubauer da; CRUZ, Neide. Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Federalismo no Brasil).

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Paulo Natanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira, 1997.

THERBORN, Goran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-(neo)liberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. P. 39-62.

TRIVINOS, Augusto N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais** - a pesquisa qualitativa em educação - o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE Federal de Juiz de Fora/Núcleo de estudos do conhecimento e educação-NESCE. **Autonomia municipal**: a criação dos sistemas municipais de ensino. Juiz de Fora, 2003. Relatório final. Impresso.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 1991. v.1