

## A POLÍTICA EDUCACIONAL NOS ANOS DE 1980 E 1990: QUAL A PROPOSTA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR?

### EDUCATIONAL POLICY AT THE YEARS 1980 AND 1990: WHAT IS THE PROPOSAL FOR DEMOCRATIZATION OF SCHOOL MANAGEMENT?

BORGES, Marisa

Instituto Federal de Tecnologia e Educação do Triângulo Mineiro

Campus Uberaba

[marisaborgess@hotmail.com](mailto:marisaborgess@hotmail.com)

**RESUMO:** O presente artigo apresenta resultados de uma pesquisa de mestrado em educação sobre o processo de democratização da educação e da escola vivenciado nos anos de 1980 e 1990, na Rede Municipal de Ensino de Uberaba, em Minas Gerais. Aborda os impactos desse processo no campo de políticas públicas e gestão em educação, por meio de revisão de literatura e da análise documental procurando apreender os significados e dimensões que a proposta de democratização da gestão escolar assumiu nesse contexto. Apreendeu-se que, nos anos de 1980, o significado de democratização da escola articulava-se com a ampliação da rede de atendimento da educação pré-escolar e suas diretrizes não evidenciavam, em certa medida, contornos do que vinha ocorrendo em nível estadual e federal. De outra parte, um traço marcante nas políticas educacionais implementadas em Uberaba nos anos de 1990 foi, precisamente, suas aproximação com as diretrizes e políticas que vinham sendo implementadas pelos governos em nível federal e estadual, cujo conceito de democracia e participação foram assimilados pelos gestores da educação e se colocaram nos limites de uma participação e democracia, quando não *decretada*, no máximo consentida.

**Palavras-chave:** Democratização da educação. Gestão democrática. Participação. Política educacional.

**ABSTRACT:** This article present results of a master thesis about the process of the democratization of education and schools experienced in the years 1980 and 1990, the Municipal School of Uberaba, Minas Gerais. This work analyzes the consequences of this process in the field of public policy and management education through literature review and documentary analysis seeking to apprehend the meanings and dimensions that the proposed democratization of school management took over in that context. We learned that, in 1980, the meaning of democratization of the school was linked to the expansion of the service network of pre-school and its guidelines do not show it to some extent, outlines of what was happening at the state and federal. On the other hand, a striking feature in the educational policies implemented in Uberaba, in the 1990s was precisely their approach to the guidelines and policies that were being implemented by governments at both federal and state governments, whose concept of democracy and participation have been assimilated

by managers education and were placed on the boundaries of participation and democracy, when that was *decreed*, but in the maximum consented.  
**Keywords:** Democratization of education. Democratic management. Participation, Education policy.

## 1 INTRODUÇÃO

O debate em torno da gestão democrática na educação, suas ideias e propostas emergiram em torno do movimento pela democratização da educação brasileira, a partir dos anos 80, relacionando-o aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos reivindicatórios de participação. Esses movimentos foram originados à margem das instituições do Estado, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, e expressaram resistência ao modelo instituído pelo golpe militar de 1964.

O modelo instituído na área da educação representava o excessivo grau de centralismo administrativo; a rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino; o superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema; a separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes das atividades educacionais dos processos decisórios.

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

O modelo de Administração adotado, tanto em nível de regime, como também em nível da educação, passou a ser entendido como uma atividade racional e burocrática, devendo se organizar dentro dos pressupostos da chamada administração científica do trabalho.

Na medida em que se foram criando as condições históricas de superação do regime militar e quando isso efetivamente ocorreu, em meados dos anos 80, o

debate entre a perspectiva conservadora na área da administração educacional e a perspectiva crítica progressista, foi se ampliando, a ponto de se eleger a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades<sup>1</sup> que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, lançado oficialmente em Brasília, em 9 de abril de 1987, por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita.

Paro (2002) afirma que se buscava na educação, por meio de sua gestão, uma proposta de construção da escola democrática para a construção da sociedade democrática envolvendo a participação dos setores mais amplos da sociedade, como pais, moradores, movimentos populares e sindicais.

O princípio da gestão democrática do ensino público foi contemplado no artigo 206, inciso VI, do texto constitucional de 1988, com vistas a atender ao anseio dos movimentos que reivindicavam a democratização da educação. A proposição pautava-se pela defesa da participação colegiada da sociedade civil através dos Conselhos.

No entanto, Vieira (2008, p. 76) lembra-nos que a “regulamentação desse dispositivo constitucional fica sob a responsabilidade da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que foi aprovada em 20 de dezembro de 1996.” A autora ainda salienta que a Lei não incorporou a contento o conteúdo das reivindicações dos segmentos da sociedade civil em seu corpo.

Apesar de deixar à margem as proposições populares, algumas práticas (Conselhos de Educação, Eleições diretas para o provimento de cargo de diretor, Grêmio Escolar, Colegiados, Elaboração coletiva do Projeto Pedagógico da Escola) foram instaladas em vários sistemas de ensino estaduais e municipais, dando estímulos à participação em sua gestão, não só de educadores e de funcionários, mas de todos da sociedade civil.

Com efeito, após o Congresso Constituinte, destaca-se na implantação das políticas educacionais reformas de caráter descentralizador, que não evidenciavam os ideais constitucionais relacionados ao conceito de Estado Ampliado, com pressupostos na democratização do sistema político e na reforma social de caráter distributivista. (ZAULI, 1999).

---

<sup>1</sup> ANDES, ANPED, ANDE, BPBC, CPC, CEDES, CGT, CUT, FENOE, FASUBRA, OAB, SEAF, UBES e UNE.

Desenhava-se um discurso de descentralização, que na perspectiva neoliberal, compreende o Estado como ineficiente e ineficaz, delegando à gestão escolar ações que envolvam a comunidade nas práticas de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais, numa tendência que se acentuou nos anos 90, em que a gestão democrática passa a ser confundida com os processos de gestão compartilhada, transferindo para a comunidade a responsabilidade pela viabilização de recursos e ações pedagógicas, deixando para o Estado a função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social.

## **2 DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE NOVOS CENÁRIOS**

Nesse novo contexto, a descentralização de políticas públicas vinha se caracterizando, de forma bastante evidente, na transferência de responsabilidades para estados e municípios por parte do governo central, porém o debate acerca da definição de competências de cada instância se transformaria em tema central nos anos de 1995.

Como se observa, os anos de 1990 se caracterizaram por uma forte presença de mecanismos considerados importantes canais para democratização da gestão escolar, tanto no discurso quanto nas ações dos sistemas de ensino estadual e municipal, e em Uberaba, por meio de dados empíricos também se depreendeu a presença desses mecanismos.

Diante dessa nova configuração na política educacional de Uberaba, foram elencadas algumas questões que moveram a realização da pesquisa:

1. Que matrizes históricas e teóricas nortearam as políticas públicas propostas e implementadas em Uberaba?
2. Que concepções de democracia e participação orientaram as diretrizes educacionais escolares deste município?
3. Qual a relação entre as políticas municipais no campo da educação implementadas em Uberaba e o contexto mais amplo da sociedade brasileira?

Na busca de respostas a essas questões, esse trabalho tem o objetivo geral de analisar as políticas educacionais implementadas nos anos de 1980 e 1980 no

município de Uberaba, de modo a compreender os significados e dimensões que a proposta de democratização de gestão escolar tem assumido nesse contexto.

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

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

Minas Gerais é considerado um dos principais estados brasileiros que, nos anos de 1990, “saiu” na frente na implementação de políticas educacionais definidas a partir de orientações e diretrizes de organismos internacionais, mas especificamente o Banco Mundial. Essas *orientações* e diretrizes, a partir da assinatura de convênios com o Banco Mundial, se constituíram em verdadeira *camisa de força* às quais as ações do governo mineiro tiveram que se ajustar, num processo de adesão, muitas vezes voluntária e, outras decorrentes dos compromissos assumidos.

Por sua vez, no contexto de Minas Gerais, Uberaba é um município de significativa importância, não apenas por sua posição política e econômica no Estado, mas principalmente pelas políticas implementadas no campo da educação, especialmente na última década do século XX.

Para realização da pesquisa optou-se pela pesquisa qualitativa por acreditar que é a melhor maneira de retratar a realidade tal como se procede na prática. Chizotti (1995, p. 79) afirma que: “Há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.”

Nota-se que para chegar a um trabalho significativo, a pesquisa qualitativa possibilita uma investigação de maneira coerente e crítica, analisando as situações e os sujeitos, por torna-se fonte direta de coleta de dados.

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

Para tanto, para a análise das lutas, políticas e ações, em nível nacional e estadual, procedemos a uma revisão de literatura remetendo-nos aos estudos de Abu-duhou (2002), Azevedo (2002), Couto (2002), Freitag (1980), Frigotto (1995, 2002), Gadotti (1999), Gracindo (1995), Jacobi (2000), Laurel (1995), Lima (2001), Mello (1987), dentre outros, sobre as questões em foco.

Por sua vez, para a análise dessas mesmas questões no âmbito do município de Uberaba recorreremos à técnica de análise documental que faz parte da abordagem qualitativa, onde são identificadas as questões, que possibilita fundamentar a pesquisa, através de documentos. Segundo Chizzotti (1998, p. 99) a análise documental é uma:

técnica que procura reproduzir o volume amplo de informações contidas em uma comunicação a algumas características particulares ou categorias conceituais que permitam passar dos elementos descritivos à interpretação ou investigar a compreensão dos atores sociais no contexto cultural em que produzem a informação, ou enfim, verificando a influência desse contexto no estilo, na formas e no conteúdo de comunicação.

O autor ainda indica que o objetivo da análise documental é “compreender criticando o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente as significações explícitas ou ocultas.” (CHIZZOTTI, 1998, p. 98)

O importante na análise documental é que há possibilidade de codificar as comunicações impressas, onde estejam o seu conteúdo tanto o explícito quanto o implícito. Chizzotti (1998, p. 98) ainda afirma que:

A decodificação de um documento pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador.

Para Ludke (1998) a análise documental, se constitui numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problemas.

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

### **3 EM FAVOR DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA: DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1980**

Em Uberaba, assim como em várias municipalidades brasileiras, o início dos anos de 1980 foi marcado pela presença do partido de oposição - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), na instância do poder local.

O discurso apresentado pelo candidato do PMDB que venceu as eleições para a Prefeitura de Uberaba enfatizava que “partindo da premissa de que o Poder Executivo propõe como mola mestre de seu governo ‘O POVO’, a política educacional deve fundamentar-se nos canais de participação de massa como possibilidade de fazer educação.” Observa-se que o anúncio do que vinha sendo debatido em nível nacional sobre a questão da descentralização do poder entre as instâncias federal, estadual e municipal, já se fazia presente, mas sem uma explicitação clara sobre os mecanismos a serem adotados para atingir a participação da sociedade civil nos novos rumos que surgiam na discussão da reabertura do país e da democratização da educação brasileira.

Por sua vez, o Projeto Municipal de Educação e Cultura do novo governo apresenta como meta prioritária “*cumprir uma responsabilidade social*” colocando à educação, nesse contexto, como estratégia de resgate da dívida social.

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

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

1. Participar efetivamente na força do trabalho educativo do município;
2. Promover a melhoria ds condições básicas para a realização de um ensino qualificativo nas escolas do Município;
3. [...];
4. Incentivar a participação do povo nas promoções culturais através da Fundação Cultural de Uberaba. (PROJETO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 1984, p. 2).

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

Outra questão é quanto *“a participação do povo nas questões culturais”*, que foi uma tônica forte do governo eleito. No contexto nacional, no início dos anos de 1980, em vários municípios, os governos locais, através dos órgãos oficiais, enfatizaram e valorizaram a chamada *“cultura popular”*. Conforme Silva (1987, p.103), as propostas educacionais nesse contexto propunham um saber escolar que deveria referenciar-se no respeito às vivências das classes populares:

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

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

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

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

Sentimos a necessidade de dar ênfase ao ensino-pré-escolar, o momento mais importante da vida de uma criança – o principio da educação, criando os Centros de educação pré-escolar, para oferecer completa assistência administrativa e psico-pedagógica às nossas unidades de bairros. (PROJETO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 1984, p. 8).

Observa-se que, aqui, a intenção da política educacional do município não incluía a escolarização dos jovens e adultos. No entanto, remetendo-nos ao contexto nacional, compreendemos que a adoção dessa prioridade tem suas premissas na política educacional de âmbito federal que entende que o oferecimento da educação para a criança em idade pré-escolar, além de beneficiar as forças produtivas da sociedade, favorecia os pais que teriam onde deixar suas crianças para saírem para o mercado de trabalho. Seria também uma política de enfrentamento do fracasso escolar. Segundo Mello (1987) a grande ênfase ao ensino pré-escolar é colocada como solução da repetência na 1ª série do 1º grau. Percebemos uma estreita relação do que estava sendo proposto em nível local com as políticas educacionais em nível nacional.

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

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

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

Promover a melhoria do aspecto físico das Unidades Educacionais do Sistema, possibilitando condições de aprimoramento dos aspectos técnicos, científicos, pedagógicos e humanísticos. (PROJETO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA, 1984, p. 9).

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

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

1. Construir novas unidades de ensino;
2. Assistir diretamente a zona rural;
3. Instalar serviços de assistência ao menor carente;
4. Treinar pessoal em serviço;
5. Divulgar experiências vivenciadas em toda área da secretaria Municipal de Educação

Em relação ao objetivo “*Construir novas unidade e ensino*”, o governo municipal apontou em relatório intitulado “Secretaria de Educação e Cultura – 1.095 dias” (1986, p.21), que ao construir, reformar e ampliar as escolas, estaria assim, oferecendo melhores condições de trabalho aos professores. Nota-se que o eixo norteador para a melhoria das condições de ensino e a valorização profissional perpassava pela melhoria dos aspectos físicos dos prédios escolares.

Quanto à ação pedagógica, o documento expressa a seguinte meta: “Promover melhoria considerável do Ensino das Escolas Municipais e facilitar aos alunos das Escolas Municipais a integração no contexto social através da preparação para o trabalho.”

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

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

O ensino de 5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série era oferecido somente na zona urbana, em 03(três) escolas. No final da gestão, a zona rural passou a oferecer esse ensino em 05

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

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

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

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

#### ***4 NOVOS CONTORNOS NO DEBATE PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1990***

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

Por sua vez, o processo de autonomia municipal esteve ligado, também, à necessidade de que ocorressem avanços no âmbito da interação dos representantes locais do poder executivo e do poder legislativo.

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

A autora Maria Sadek (1991), através de seus estudos sobre o poder local, evidencia que a Constituição de 1988 representa um divisor na política pública brasileira:

O contraste entre os princípios descentralizadores consagrados pela Constituição de 1988 e os preceitos centralistas do passado é tão profundo, que se pode sustentar que estamos face uma modificação de alcance imprevisível. Trata-se da alteração de rota que poderá dividir a história política-administrativa do país em duas fases: a que antecedeu a atual Constituição e a que a seguiu. (p. 21)

Com efeito, o texto constitucional, em certa medida, tinha como um dos seus pressupostos a elaboração e implementação descentralizadas de políticas públicas que representariam ações mais democráticas. No entanto, enquanto a realização desses ideais constitucionais relacionados à democratização do sistema político e à reforma social de caráter distributivista estava associada ao tema da descentralização, a centralização das decisões associava-se a crítica da ineficiência e ineficácia dos órgãos governamentais. (ZAULI, 1999, 45).

Nesse novo contexto, a descentralização de políticas vinha se caracterizando, de forma bastante evidente na transferência de responsabilidades para estados e municípios por parte do governo central. O que se viu foi a população intensificando suas demandas por serviços sociais, habitação e educação junto ao poder público local. Os municípios, forçados pelas demandas populares, já vinham assumindo tarefas e funções que se encontravam fora do âmbito de suas respectivas competências.

Com a nova configuração político-institucional a falta de repasses de verbas estaduais e federais é a principal causa das dificuldades de atendimento das demandas na área dos serviços sociais, o que se configura, segundo Jacobi (2000), como alto grau de dependência do município em relação às transferências orçamentárias, se transformando num processo de prefeiturização, que é, em suma, apenas a desconcentração dos serviços e atividades. Desse modo, esse processo,

tende a caracterizar-se mais como uma desconcentração administrativa do que uma descentralização política que viria a fortalecer o poder local.

Por outro lado, dentro desse contexto, continuavam presentes as perspectivas que propunham o estímulo à participação popular na produção e/ou gerenciamento dos serviços públicos como fortalecimento da autonomia do poder local, isto é, as práticas participativas possibilitariam o aperfeiçoamento da democracia representativa nos espaços de decisões.

A participação, aqui, era tomada como um dos mecanismos de fortalecimento da gestão democrática e na garantia de que programas sociais no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado fossem, de fato, executadas de forma eficaz.

Jacobi (2000) também afirma que a participação era compreendida como mecanismo essencial para a democratização do poder público, além de criar um espaço vital para o fortalecimento de uma cidadania ativa e para o processo de democratização da ação do Estado e das suas práticas institucionalizadoras. (JACOBI, 2000)

Na educação, um efeito desse movimento são os processos de descentralização da gestão escolar, hoje percebidos como uma das mais importantes tendências das reformas educacionais em nível mundial. (ABU-DUHOU, 2002) que remetem para a questão da autonomia.

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

Coetaneamente desenhava-se uma situação, um novo modelo, evidenciando a perspectiva de funcionamento de Estado Mínimo, configurando-se uma escola municipalizada e administrada de forma democrática com a participação da comunidade, que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela produção da qualidade na escola. Nesse contexto, as instâncias centrais deveriam

exercer um papel de estabelecer diretrizes mínimas, flexíveis e alternativas de avaliar os resultados e desregulamentar as exigências formais.

Nesse período, tendo a frente do governo do estado de Minas Gerais, Newton Cardoso (1987-1991), os mineiros defrontaram-se com uma ação estatal que fragilizava cada vez mais, o setor público. Em nome da racionalização, busca de eficiência e eficácia do serviço público, o governo de Minas promoveu uma reforma administrativa que visava a reestruturar toda a dinâmica de funcionamento do estado, sob a perspectiva do modelo de Estado Mínimo.

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

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

Em Uberaba, as eleições municipais de 1989, representaram o retorno do ideário assentado na racionalização e na ordenação das despesas públicas. Para a educação isso representou um reflexo da política educacional adotada em Minas Gerais no período de 1987/1990 (TEIXEIRA, 1999) e já evidenciava seus contornos na política local.

O ano de 1989 teve como foco a organização política-administrativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC): intensa organização do setor burocrático (arquivos, documentos); remanejamento de professores das unidades escolares de origem que foram contrários à política do Partido, sem consulta às escolas; nomeação em comissão dos diretores das escolas municipais. A SEMEC não tinha políticas específicas para os diversos setores da administração da educação. O suprimento de pessoal nas escolas era feito sem padrões de referência, sem critérios perceptíveis. Era comum haver escola sem supervisor escola ou sem orientador educacional e outra com vários destes profissionais. Ou escolas com bibliotecas fechadas por falta de pessoal e outras com vários profissionais no setor.

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

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

A política educacional no referido período contribuiu para a consolidação da escola como instituição burocrática que reproduzia em seu interior elementos presentes na organização do trabalho em outros setores da sociedade. As instituições escolares aguardavam, por exemplo, do órgão central, as orientações quanto à organização do trabalho educativo, mais especificamente no que se refere a organização de seu calendário de aulas. Além disso, conforme Decreto Nº 442 de 09/01/1990 que “Estabelece Normas para a Reorganização do Quadro de Pessoal das Unidades Municipais de Ensino”, observa-se uma concepção centralizadora nas relações de trabalho no interior das escolas: “Artigo 4º - A distribuição das aulas e das turmas, entre professores efetivos, será feita pelo **Diretor da escola** [...]. (JORNAL DA MANHÃ, JAN. 1990). [Grifo meus].”

Para Libâneo (2003) essa forma de gestão tem se caracterizado por uma cultura personalista, isto é, o poder governamental é personalizado, como se a pessoa que detém o cargo fosse a responsável solitária pelas decisões. A relação política transforma-se numa relação de indivíduos, em detrimento da relação entre grupos, organizações, entidades, interesses coletivos. Com isso as pessoas ficam na espera que as decisões venham “de cima”, mesmo porque tem sido essa a prática das elites políticas e econômicas hegemônicas. Vejamos: “Seção II – Da quantificação do Pessoal: § 2 – O Coordenador de Área será escolhido, anualmente pelos professores da área, **referendado pelo diretor da Escola**, no interesse **exclusivo do ensino** [...]. (JORNAL DA MANHÃ, JAN. 1990). [Grifos meus].”

Como observamos, o documento continua seguindo, em boa medida, uma concepção centralizadora nas relações de trabalho dentro da escola. Há um

princípio de participação, porém tutelada, isto é, uma participação formal (LIMA, 2001) normativamente referenciada, prevista e regulamentada. Tendem a assumir um caráter muito preciso – “exclusivo do ensino” – e a impor orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade com a direção da escola.

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

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

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

Quanto à política de universalização do ensino, em Uberaba, essa se norteou dentro da perspectiva da expansão quantitativa do 1º grau, bem como o atendimento às crianças em idade pré-escolar. A questão da gestão democrática não era foco principal da política educacional local. A política de expansão ampliou o acesso à escola, como base no “legítimo princípio da democratização das oportunidades” adotadas nos anos de 1970 e 1980.

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

Em Uberaba, como em várias cidades do Brasil, o caso não foi diferente. No final de 1992, a SEMEC apresentou índices de 22.7% de repetência e 20% de

evasão. Esses dados colocavam em evidência que não se empreenderam esforços para responder às questões de qualidade do ensino e a garantia de permanência na escola, temas já emergentes no Brasil, nos anos 80 e início dos anos 90.

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

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

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

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

I – [...] para que os professores repassem aos seus respectivos alunos **um roteiro bem** definido e orientações sobre os estudos [...];

II – [...] os alunos em recuperação, serão submetidos a **provas formais** de avaliação de aprendizagem

Art. 3º - [...]

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

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

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

Apesar do caráter centralizador, a SEMEC instituiu, em cumprimento ao disposto no inciso X do art. 134 da Lei Orgânica do Município, através da Portaria 01/92, em todas as unidades da Rede Municipal de Ensino, “um COLEGIADO como forma de participação da comunidade no processo educacional.” O Colegiado escolar implantado tinha atribuições consultivas, deliberativas e fiscais em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no Regimento Escolar.

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

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

É importante ressaltar que a institucionalização do Colegiado, nesse momento não contou com nenhum movimento de reivindicação em seu favor. Isso nos possibilita compreender porque medidas como esta, implantadas pela SEMEC, não tiveram maior legitimidade e respaldo na comunidade escolar, pois não contaram com o envolvimento e a participação dos atores que atuavam na escola e nem com integrantes da própria secretaria. Assim como entendemos que a renovação das

práticas não se decreta, a reflexão centra-se no lugar e no papel dos profissionais e dos alunos nas escolas e, de modo mais geral, na relação entre a parte e o todo, entre atores e o sistema.

Por certo, a implementação de qualquer tipo de modelo organizacional, principalmente aquele considerado como democratizante das relações da escola, não pode ser antecipado ou decretado. A Portaria Nº 01/12 de 07/03/92, ao estipular o mesmo modelo de colegiado para todas as escolas, apresentava o colegiado como algo monolítico, “um uniforme pronto a vestir em tamanho único”.

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

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

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

Rosar (1999) ressalta o fato de que, em alguns casos, o Estado conta com a participação da sociedade civil apenas como mecanismos para legitimar acordos e ações já definidas. O que se observa, nesses casos, é uma nova forma de democracia participativa, de controle social.

Ainda no ano de 1992, foi criado através da Lei Complementar Nº22 de 26/08/92 o Conselho Municipal de Educação – CME, com funções de natureza

consultiva, deliberativa e normativa, sendo também um mecanismo decisório quanto à unidade escolar. A representatividade da sociedade era questão crucial para assegurar o caráter democrático que o Conselho pretendia.

Nesse sentido, a participação participada no CME é do tipo “Participação Indireta”, como ressalta Lima (2001, p.74). Essa forma de participação é mediatizada, realizada por intermédio de representantes designados para o efeito.

Em Uberaba chama atenção o fato de que no caso dos representantes dos órgãos e entidades a nomeação só se efetivava após decisão do prefeito.

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

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

Conforme Gadotti (1999), os Conselhos deveriam existir para criar políticas e não para executarem as competências prescritas em leis. A criação dos Conselhos constitui-se em propostas que pretendiam estabelecer limites à ação do Executivo Municipal. Calderón (2000) também afirma que os mais diversos tipos e das mais variadas funções constitui-se na principal demanda de inovação na gestão municipal dos anos 90.

Oliveira (2000, p.43) ainda aborda que a constituição de conselhos municipais aparece como mais uma condição para a efetiva democratização da gestão escolar e para a flexibilização e descentralização dos avanços a serem conquistados no conjunto das lutas dos educadores e articulação com os movimentos sociais mais amplos.

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

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

Ao Estado caberia eliminar sua intervenção na economia e no planejamento através de políticas governamentais baseadas na desregulamentação, na privatização e na abertura comercial.

Reforçou-se para as chamadas políticas sociais, com o objetivo de minimizar o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e também para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital.

No entanto, Laurell (1995) ainda pontua que a implantação da política social neoliberal tem suas estratégias que são: o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização..

Com efeito, a descentralização neoliberal não tem por objetivo democratizar a ação pública, mas principalmente, permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir serviços.

Neste sentido, o atendimento das demandas e dos serviços sociais da comunidade local, ou pelo menos a tentativa de assim fazê-lo dependia, em tese, dos governantes locais, que o poder público, por sua vez, resolve transferi-la para a iniciativa privada, que, naturalmente busca eficiência e a qualidade, para a sociedade local, por meio de canais de participação. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 93).

No caso específico do Brasil o modelo de reforma do Estado adotado no início dos anos 90 tem suas proposições no receituário neoliberal implantado nos países do centro, sujeitando-se às políticas de liberalização financeira e comercial e de desregulamentação cambial, sendo o principal objetivo a atração de recursos externos. Dessa forma, as reformas neoliberais centravam-se na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e do papel do Estado. (FRIGOTTO, 1995)

No campo educacional brasileiro, vimos, a perspectiva de uma educação como eixo estratégico de desenvolvimento. A reforma da educação, ao lado da privatização, da reforma do mercado de capitais e da nova política para investimentos em infra-estrutura, é concebida, como pontua Oliveira (2000), como uma das importantes reformas que deve articular-se a um programa mais abrangente de reformas estruturais visando à modernização produtiva da economia brasileira.

No discurso neoliberal, a educação ganhou centralidade devido ao fato de que essa representa a base para os processos que conduzem ao desenvolvimento científico e tecnológico, num quadro em que a ciência e a tecnologia acabam por se transformar, progressivamente, em forças produtivas.

Para Frigotto (2001), o foco central nas concepções pedagógicas dos anos 90 foram as noções de competências, de habilidades, qualidade total, cidadão produtivo e empregabilidade. Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais.

No campo da democratização da educação, no caso da gestão, dá-se ênfase em descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola e descentralizar os recursos para o material escolar para o nível escolar.

Minas Gerais, no contexto dos anos de 1990, constituiu-se num terreno fértil para a implementação de políticas no campo educacional que iam ao encontro, e muitas vezes a frente das políticas que vinham sendo implementadas nacionalmente.

Durante os anos de 1990, adotou-se em Uberaba, por três gestões (1993-2000), a organização da política e gestão escolar dando ênfase às metas: melhoria da qualidade de ensino, a democratização do acesso e a democratização da gestão,

acompanhando o discurso oficial dos governos federal e estadual, os contornos dados a sua gestão enfatizam a melhoria da qualidade de vida da população.

Em junho de 1993 a SEMEC, procurando atender à proposta de municipalização do ensino, do Estado, o município celebrou o convênio de Cooperação Mútua Estado/Município.

É nesse contexto que se elaborou o Plano Municipal de Educação de Uberaba, utilizando-se uma metodologia que fugia aos modelos tradicionais de planejamento educacional no âmbito da burocracia, contando com a participação dos diretores escolares, dos supervisores, orientadores e representantes do corpo docente. Esses seriam responsáveis diretos pela articulação junto a toda comunidade escolar no sentido de elencarem, através do diagnóstico da realidade, as prioridades para as áreas: administrativa, pedagógica, infra-estrutura e integração, de cada unidade de ensino. Socializadas essas prioridades, em nível de cada unidade de ensino, as equipes dirigentes de todas as escolas reuniram-se com a equipe da SEMEC para definirem através de processo coletivo quais seriam as prioridades em curto, médio, longo prazo. Com essas prioridades, a SEMEC elaborou o Plano Municipal de Educação com programas, subprogramas e projetos.

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

Apresentando consonância com as políticas nacionais e estaduais, no ano de 1994, ocorreu a Celebração do Pacto de Uberaba pela Educação, com a participação de representantes de vários segmentos, na crença que a cooperação efetiva entre o poder público municipal e a sociedade em prol da educação, resultaria na Educação de Qualidade para Todos. A realização do Pacto visava colocar em prática a proposta de Uberaba para o Plano Decenal de Educação. Os

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

A proposta de Democratização da Gestão pretendia consolidar os órgãos colegiados enquanto fóruns de decisão. Adotou-se a administração colegiada como processo coletivo de tomada de decisões que viabilizaria o exercício da democracia. Tal processo visava as decisões centralizadas. Democratizando as relações internas da Secretaria de Educação quanto dentro da escola. Anunciava-se que isso implicaria a participação global e permanente de todos os envolvidos com o trabalho educativo, nas decisões administrativas e pedagógicas.

No mesmo período, a SMEC retornou a implantação dos Colegiados das Unidades de Ensino Municipal com a Portaria Nº 01/94 trazendo como elementos novos a participação do Corpo Docente. A SEMEC considerava o Colegiado Escolar como “condição de possibilidade de uma prática pedagógica progressista e o seu surgimento como processo evolutivo historicamente necessário.”

Implantou-se, também, o “Projeto Decisório: Avaliação e Perspectivas” como objetivo de dar consolidação ao processo da gestão participativa, um dos princípios administrativos adotados pela gestão. Para a Secretaria de Educação, a gestão da escola seria eleita como meio possível e eficaz de atender à preparação de uma sociedade mais flexível para enfrentar mudanças rápidas e imprevisíveis em todas as áreas do saber científico à cultura e à ética. (p. 76)

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

Uma outra opção relacionada à Democratização da Gestão foi o estabelecimento de novos critérios para escolha de candidatos ao provimento de cargo em comissão de Diretor de Escola municipal de Uberaba – Decreto Nº 1126 de 31/01/95.

O processo de escolha de Diretor de Escola Municipal, ocorrido em 1995 e 1999, dar-se ia por aferição de conhecimentos específicos e habilidades gerenciais necessárias ao exercício do cargo, sendo realizadas em duas etapas. A primeira de caráter eliminatório e classificatório e a segunda etapa de aprovação do candidato, pela comunidade.

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

Muitas mudanças significativas ocorreram na política educacional de Uberaba, desde a alteração da escolha do dirigente escolar, que a partir de 1995, se deu por meio do processo de eleição; a necessidade de maior democratização da gestão da escola, que tomava corpo no discurso oficial, marcado pela recorrente defesa de uma escola pública participativa, gratuita, democrática e de qualidade; edições anuais do Encontro Regional de Educadores de Uberaba; implantação dos Colegiados Escolares e os Caixas Escolares; a implantação do Regime de Ciclos; a implantação do Conselho Municipal de Educação; foram se caracterizando por uma forte presença de mecanismos considerados importantes canais para democratização da gestão escolar.

Por certo, a adoção dessas práticas remete-nos para as orientações da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N°9394/96 quanto a gestão democrática que expressa em seu art. 206 que, para atender aos objetivos da educação brasileira estabelecidos na Constituição Federal de 1988, torna-se necessário tomar como base: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade.

Em relação a esse aspecto, Silva (1999, p.25) pondera que:

A implantação da nova escola segundo os paradigmas estabelecidos na lei 90394/96 está a exigir dos gestores da educação uma nova postura que passa necessariamente pela autonomia do estabelecimento de ensino, nas questões que a própria lei lhe conferiu.

Segundo Gracindo (1995), os pontos constitutivos básicos da gestão democrática referem-se principalmente a: a) escolha de dirigentes; b) forma colegiada e descentralizada de administração; c) relação entre a escola e a comunidade, com a decorrente participação popular; d) liberdade que é propiciada aos estudantes e professores para a organização de associações e grupos representativos (p.150).

Assim, apesar de não dar garantia da efetividade do processo, uma gestão democrática se respalda pela existência de instâncias colegiadas que, por meio de espaços de participação, configuram-se como a possibilidade de garantir o jogo democrático.

O período dos anos de 1990 foi rico para apreender como as novas diretrizes para a educação brasileira, colocada nos limites do ideário neoliberal, se fez presente no contexto da experiência de Uberaba.

Evidencia-se que há na trajetória das políticas educacionais do município de Uberaba, uma significativa aproximação entre as diretrizes ali definidas e implementadas e o processo mais amplo da sociedade brasileira e do Estado de Minas Gerais, em especial.

## **5 CONSIDERAÇÕES**

Propusemo-nos, neste estudo, a compreender os significados e dimensões que o tema da democratização tem assumido nas políticas educacionais na atualidade, especialmente naquelas implementadas a partir dos anos de 1980.

Vimos que ao longo dos anos de 1980, as lutas pela democratização da educação e da escola se articulavam com as lutas pela redemocratização da sociedade brasileira.

Percebemos a presença dessa questão em diversos movimentos, como por exemplo, o de elaboração da nova carta constitucional, ao longo dos anos de 1986 a 1988, que contou com os movimentos de trabalhadores organizados em associações científicas, sindicais, em fóruns como o Fórum Nacional da Educação na Constituinte e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, movimento que se estendeu, também, no processo de elaboração da nova LDB.

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

Ao lado destas questões, um outro aspecto bastante presente nesse momento, era a reivindicação por maior participação da comunidade, interna e

externa, na definição dos rumos da educação e da escola. A participação, aqui, era afirmada como elemento fundamental para que a escola pudesse se constituir em espaço para a formação da cidadania, dentre de uma perspectiva de formação do homem para uma sociedade mais justa e igualitária.

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

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

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

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

Vimos que em Minas Gerais, ainda no governo Newton Cardoso, e nos governos subsequentes, as políticas educacionais foram definidas a partir de uma concepção de estado dentro da lógica neoliberal. Sob essa perspectiva, a ação do estado passa a ser definida pela preocupação com a eficiência e eficácia desta ação.

Essa mesma lógica da eficiência e da eficácia, assentada na perspectiva do mercado, era o que conduzia as políticas sociais e educacionais no âmbito da sociedade brasileira, especialmente a partir dos anos de 1990.

Uberaba assimilou de forma relativamente intensa essa perspectiva. Foi possível apreender isso na rapidez com que este município aderiu a programas como o da municipalização do ensino; a elaboração de seu Plano Municipal de Educação, sendo o primeiro município do Estado a fazê-lo; adesão ao Pacto

Nacional pela Educação, por meio da celebração de um pacto desta natureza em nível municipal.

Todo esse processo se situa no próprio contexto de ressignificação que a questão da participação e da democratização da educação foi assumindo nas políticas educacionais dos anos de 1990 e, mais uma vez, a experiência de Uberaba é emblemática nesse sentido.

Vimos que nesse período a Secretaria Municipal de Educação implantou dois importantes mecanismos considerados centrais na democratização da gestão escolar: o Colegiado de Escola e a “eleição” de diretores. No entanto, a maneira como se deu o processo de implantação desses movimentos e as características que eles assumiram evidenciam que a participação ali viabilizada não ia muito além da participação formal, decretada.

No que se refere ao Colegiado Escolar, o grau de detalhamento das atribuições previstas nos atos normativos que regulamentavam seu funcionamento, acabava por contribuir para que estes órgãos se transformassem, fundamentalmente, em canais de fiscalização e controle, e menos em canal de participação da comunidade na definição dos rumos da escola e da educação em Uberaba e nas Gerais.

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

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

Portanto, como é possível depreender, se nos anos de 1980 os trabalhadores em educação delinearam novos rumos para a educação brasileira a partir de suas

lutas pela transformação da escola, numa perspectiva mais democrática e participativa, o desafio hoje, continua, uma vez que essa democracia e essa participação hoje têm sido assimiladas pelos gestores da educação e coloca-nos limites de uma participação e democracia, quando não *decretada*, no máximo consentida.

## MARISA BORGES

Docente na área de Educação do Instituto Federal de Tecnologia e Educação do Triângulo Mineiro/IFTM – Campus Uberaba. No momento, em fase de doutoramento na Universidade Federal de São Carlos/UFSCar, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, vinculado a linha de pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade. Desenvolve estudos nas áreas de educação. Mestrado em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia/UFU, com graduação em Pedagogia pela Universidade de Uberaba/UNIUBE.

## REFERÊNCIAS

ABU-DUHO, I. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, nº 80, Campinas: Papirus, set./2002.  
BORGES, Marisa. **Política e gestão em educação no município de Uberaba-MG nos anos de 1980-1990**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Educação. Uberlândia, MG, 2003.

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

\_\_\_\_\_. LEI Nº 9394/96, do Ministério da Educação.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **O processo decisório municipal como instrumento da autonomia**: considerações a partir do caso paulistano. <<http://www.fundaj.org.br>> Acesso em: 16/05/2002.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e Sociais**, 3ª ed. Cortez São Paulo, 1998.

FREITAG. Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo, Moraes, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Educação e a Construção Democrática no Brasil. In: **Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro**. FÁVERO, Osmar, SEMERANO, Giovanni (orgs.) Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1999.

GRACINDO, R. V. Democratização da educação e educação democrática: duas fases de uma mesma moeda. **Ensaio**, Rio de Janeiro: CESGRANRIO, v.3, nº 7, p.149-156, abril/junho de 1995.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Sociedade**, v. 26, nº 2, jul/dez de 2000.

LAUREEL, Ana Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In:\_\_\_\_\_. (org). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995, p. 151-178.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de.; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

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

LUDKE, Menga (org). **Pesquisa em educação**: abordagem qualitativa, 2ª ed. São Paulo. E.P.U. 1998

MELLO, Guimar Namó de. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. In:\_\_\_\_\_. (e outros). **Educação e transição democrática**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1987.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais no terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Os conselhos na gestão democrática da Educação: participação de trabalhadores no governo? **Revista Educação em Foco**, nº 4, Belo Horizonte: UFMG/FAE, dez/2000.

PARO, Vitor Henrique. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: Bastos, João Baptista (org). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002, 3ª edição.

ROSAR, Maria de Fátima Feliz. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº69, Dezembro/99. (p.165-176).

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

SILVA, Teresa Roserley N. da. Melhoria da qualidade do 1º grau: o conteúdo e as condições concretas da escola. In: MELLO, Guiomar Namó (e outros). **Educação e transição democrática**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1987.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **Relações de Trabalho na escola pública**: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP: [s.n], 1999.

UBERABA. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Projeto municipal de educação e cultura**, 1984.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. 1095 dias, 1986.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 442, de 29 de dezembro de 1989. Estabelece normas para a reorganização do quadro de pessoal das unidades municipais de ensino.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 01 de 29 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o calendário escolar das unidades municipais de ensino.

\_\_\_\_\_. Portaria Nº 01 de 07 de março de 1992, Institui o Colegiado como forma de participação da comunidade.

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

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Educação – Quadriênio 93/96, de março de 1993.

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

VIEIRA, Maria Silva. Gestão democrática na educação: as contribuições e omissões da LDB (Lei 9.394/96). In: **LDB**: balanço e perspectivas para a educação brasileira.

\_\_\_\_\_. MARQUES, Mara Rúbia Alves (orgs). Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: **Política e trabalho na escola**. OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R.T. (orgs.). Belo Horizonte: Autêntica, 1999.