

Vilma Aparecida de Souza

**A PROPOSTA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE UBERLÂNDIA-MG**

limites e possibilidades da democracia
na escola pública



VILMA APARECIDA DE SOUZA

**A PROPOSTA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE UBERLÂNDIA-MG
(2001-2004)**

limites e possibilidades da democracia na escola pública



2018

© Vilma Aparecida de Souza, 2018.
Editor da obra: Mical de Melo Marcelino.
Arte da capa: Equipe E-books Barlavento
Diagramação: Equipe E-books Barlavento

E-Books *Barlavento*

CNPJ: 19614993000110. Prefixo editorial: 68066 / Braço editorial da
Sociedade Cultural e Religiosa Ilê Asé Tobi Babá Olorigbin.

Rua das Orquídeas, 399, Cidade Jardim, CEP 38.307-854, Ituiutaba, MG.

Tel: 55-34-3268.4570

barlavento.editora@gmail.com

Conselho Editorial da E-books Barlavento:

Dra. Mical de Melo Marcelino (Editor-chefe).

Dr. Antônio de Oliveira Junior.

Profa. Claudia Neu.

Dr. Giovanni F. Seabra.

Msc. Leonor Franco de Araújo.

Profa. Maria Izabel de Carvalho Pereira.

Dr. Jean Carlos Vieira Santos.

A proposta de democratização da educação na rede municipal de ensino de Uberlândia-MG (2001-2004): limites e possibilidades da democracia na escola pública/Vilma Aparecida de Souza (org). Ituiutaba: Barlavento, 2018, 277 p.

ISBN: 978-85-68066-68-3

1. Educação. 2. Política. 3. Políticas Educacionais. 4. Gestão Democrática.

I. SILVA, Fernanda Duarte Araújo. II. SIGNORELLI, Gláucia. III. SOUZA, Vilma Aparecida de.

Todos os direitos desta edição reservados aos autores, organizadores e editores. É expressamente proibida a reprodução desta obra para qualquer fim e por qualquer meio sem a devida autorização da E-Books Barlavento. Fica permitida a livre distribuição da publicação, bem como sua utilização como fonte de pesquisa, desde que respeitadas as normas da ABNT para citações e referências.

Sumário

Apresentação **05**

Capítulo I

Concepção de democracia e sua ascensão à condição de principal forma de organização política **19**

1.1. Da democracia dos clássicos à democracia dos modernos 19

1.2. A relação entre democracia representativa e democracia participativa 32

1.3. Tendências da concepção hegemônica de democracia na segunda metade do século XX 40

Capítulo II

Educação e democracia: a concepção de democracia nas políticas educacionais da década de 1990 **47**

2.1. Breves considerações sobre o processo de redefinição do papel do Estado no contexto do modo de produção capitalista 48

2.2. Democracia no Brasil 59

2.3. Política educacional dos anos 90: ressignificação de conceitos e possibilidades no contexto de redefinição do Estado na lógica do modelo neoliberal 64

2.4. Os embates acerca da democracia no campo político e social brasileiro 68

2.5. As concepções de educação e democracia nas políticas educacionais da década de 1990 76

2.6. A tensão centralização/descentralização nas políticas educacionais da década de 1990 86

2.7. Legado Educacional dos Anos 1990 89

Capítulo III

A proposta de implementação de gestão democrática na rede municipal de ensino de Uberlândia (2001-2004)	96
3.1. <i>Caracterização do município de Uberlândia: desvelando sua conjuntura política</i>	97
3.2. <i>A Educação na Rede Municipal de Ensino</i>	120
3.3. <i>A proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI-2001/2004 – O Programa “Escola Cidadã”</i>	126

Capítulo IV

Democracia nas racionalidades dos sujeitos da RME/UDI (2001-2004): em busca de respostas para os limites e as possibilidades da democratização da escola pública	165
4.1. <i>Democracia, participação e representação política</i>	167
4.2. <i>Democracia e eleição direta dos diretores escolares frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação</i>	191
4.3. <i>Democracia nos limites e possibilidades do processo de materialização da proposta de gestão democrática</i>	208
4.4. <i>Democracia e ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade</i>	234

Considerações finais	249
-----------------------------	------------

Referências	265
--------------------	------------

APRESENTAÇÃO

Esta obra tem como objeto de investigação a experiência de implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do município de Uberlândia-MG (RME/UDI).

O interesse pela temática ocorreu a partir de evidências empíricas presentes em minha atuação como professora da rede municipal de 1995 a 2000 e como vice-diretora a partir de 2001. Nesta trajetória, foi possível acompanhar a história da RME/UDI que, no início de 2001, vivenciou um processo de implementação de ações em nome da gestão democrática. Esse processo teve como marco inicial a substituição de diretores escolares nomeados por diretores eleitos por meio de uma lista tríplice escolhida pelos profissionais da escola.

A introdução do debate democrático favoreceu a mobilização dos educadores, ampliando-se, dessa forma, o espaço de discussão em torno da necessidade de democratização da escola. Esse debate em torno de uma escola democrática e cidadã teve como referência a Proposta Escola Cidadã¹ de Porto Alegre-RS, suscitando um grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos.

A Secretaria Municipal de Educação (SME), sustentada pelo discurso em prol da democracia e da construção de uma “Escola Cidadã”, orientou ações num processo de reestruturação, organizado por várias iniciativas, tais como: a elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas, tendo como marco inicial um Seminário² realizado em setembro de

¹ Paulo Freire definiu a Escola Cidadã como “aquela que se assume como um centro de direitos, como um centro de deveres. O que caracteriza a escola cidadã é uma formação para a cidadania”. (ver Padilha, 2001).

² Seminário intitulado “Projeto Político Pedagógico: um bicho de sete cabeças?” que envolveu todas as escolas da Rede Municipal de Ensino de

2001; a realização da eleição direta para diretor e vice-diretor³ no final do ano de 2001; e a consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia discutida e aprovada no I e II Congresso Constituinte Escolar que aconteceram nos anos de 2003 e 2004, respectivamente; a atualização da Proposta Curricular; e a organização do 1º Fórum Municipal de Educação no ano de 2004, com o objetivo de fomentar a elaboração do Plano Municipal de Educação.

Procedendo-se uma análise do discurso vigente na Secretaria Municipal de Educação, a retórica dissemina que princípios como a democracia, e conseqüentemente uma prática educacional democrática, vêm sendo conquistadas e materializadas no cotidiano das escolas da RME/UDI, passando a serem exercidas pelos sujeitos envolvidos.

Esse discurso encontra-se sustentado pelo programa de governo do candidato a prefeito eleito em 2000, Zaire Rezende(PMDB). Em seu programa de governo enfatizou a necessidade de “organizar a participação da população nas decisões do Plano de Governo e Orçamento [que] será fundamental para viabilizar a democracia, descentralizar as ações e controlar o poder público, difundindo uma nova visão de administrar e disseminar uma cultura transformadora em toda a região. Esta prática democrática do poder resgata uma rica experiência – a gestão Zaire Rezende (1983/1988), quando se buscou o fortalecimento da participação dos cidadãos” (PROGRAMA DE GOVERNO - Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 4).

Uberlândia com o objetivo de discutir os pressupostos políticos-pedagógicos da “Escola Cidadã”.

³ Implantada com a Lei Municipal nº 7832 de setembro de 2001.

A proposta proclamada em seu programa de governo é denominada de **Democracia Participativa**.

A Democracia Participativa do governo Zaire Rezende, que já fazia parte de sua proposta de governo quando foi prefeito em 1983/1988, inspirou-se, originalmente, nos princípios de retomada do processo democrático no país. O PMDB carregava, no início da década de 1980, a “bandeira da democracia, que significava descentralização administrativa, e da participação, que é a organização da população em associações comunitárias como alternativa à política clientelista” (ALVARENGA, 1991, p. 105).

Assim, verifica-se que a proposta de Democracia Participativa, carro chefe da Coligação “Agora é Zaire”, eleita em 2000, é a mesma, pelo menos em termos de denominação, que embasou os discursos da gestão do mesmo político em sua gestão no período de 1983/1988. Nesse sentido, este trabalho tem como categoria “a priori” o conceito de DEMOCRACIA, do ponto de vista político⁴. A referida categoria apresenta uma longa trajetória, de “continuidades e rupturas” na ciência política e na política brasileira.

⁴ Bobbio apresenta uma distinção entre a democracia política e a democracia social. Em suas análises, o autor afirma que “uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade” (BOBBIO 1987, p. 156). De acordo com esta análise, um Estado democrático pode existir numa sociedade em que a maior parte das instituições não são governadas democraticamente. Nesse sentido, o conceito de democracia não pode ser considerado unívoco. O discurso sobre o significado de democracia ultrapassa a dimensão do sufrágio universal e assume um novo desafio quando enveredado pelo viés da participação. No âmbito deste trabalho, tratar-se-á da democracia do ponto de vista político e da participação política.

A democracia, do início do século até hoje, vem sendo defendida concomitantemente com a progressiva conquista dos direitos políticos. A democracia aparece como um antídoto à autocracia que extenua a conquista do direito de participar da política.

O conceito de democracia na sociedade contemporânea passa a ser entendido como instituição e prática de procedimentos que garantam a participação dos interessados nas deliberações do coletivo. A democracia passa a ser vista como a conquista de um espaço de decisão até então dominado por organizações burocráticas e autoritárias.

A redemocratização dos anos de 1980, no contexto da superação da ditadura militar, que ocorreu tardiamente com as eleições diretas para os governadores e prefeitos, devolveu ao brasileiro o direito de tomar parte nas discussões e nos rumos de interesses coletivos.

A Constituição Brasileira de 1988 expressa o princípio da democracia, aludindo à participação popular direta na administração pública. Nos artigos 14 e 17 da Constituição, fica expressa a soberania popular exercida pelo sufrágio universal, resguardando o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

No que se refere à educação, apesar de todos os obstáculos, lutas e embates, a mobilização para a gestão democrática da escola pública garantiu que a Constituição Federal, promulgada em 1988, incorporasse em seu texto a democratização da sociedade e da escola pública; embora de forma vaga e imprecisa, uma vez que não define princípios norteadores mais específicos, o artigo 206 estabelece como princípio para o ensino a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

Acompanhando a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), também, adota o princípio da gestão democrática no que diz respeito à educação nacional. De acordo com a LDB nº 9394/96, art.14, os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica a partir dos princípios:

- I-participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II-participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Apesar do respaldo legal, efetivar o processo de implementação da gestão democrática na educação tem sido um grande desafio em meio às incertezas de uma tradição política brasileira, calcada no autoritarismo e na centralização das decisões.

A prática administrativa escolar no Brasil seguiu o modelo da administração clássica, segundo os modelos tradicionais do Taylorismo e do Fordismo⁵, em que a centralização das decisões, a fragmentação do trabalho e a alienação do trabalhador referendaram as práticas autoritárias no setor educacional. A gestão educacional, neste viés, procura enfatizar a dimensão técnica da administração, menosprezando a dimensão política da educação e tem sua origem a partir do modelo taylorista que predominou ao longo dos governos militares, cristalizando uma austera hierarquia no sistema de

⁵ O Fordismo é aqui entendido fundamentalmente como a forma pela qual o processo de trabalho consolidou-se ao longo do século XX, cujos elementos básicos eram dados pela produção em massa, através do controle do tempo e do movimento, pela predominância do trabalho fragmentado e pela dicotomia elaboração/execução no processo de trabalho.

ensino, atribuindo ao trabalho pedagógico um caráter mecânico e automatizado.

Parece ser nesse viés que, em sua análise, Saraiva (2001) afirma que a retórica vigente das organizações contemporâneas, preocupadas em desenvolver estratégias para manter os trabalhadores ajustados da melhor forma possível ao cotidiano organizacional, enfatiza a busca do consenso democrático entre empresa e trabalhadores, mas a prática:

Demonstra uma realidade na qual o que se observa é a imposição do consentimento por meio da dominação na organização... o que se vê é a incorporação das opiniões dos trabalhadores a um projeto preexistente, da organização, que deles independe e a eles antecede, partilhado a partir de confrontação de valores e interesses (SARAIVA, 2001, p. 127).

Considerando a avaliação de Alvarenga (1991) acerca da Democracia Participativa de Zaire Rezende (PMDB) em Uberlândia, ela representou uma proposta de

[...] corte social-democrata, de aplanamento das contradições sociais, de uma visão de sociedade onde a luta de classes foi diluída pela existência de condições sócio-econômicas e políticas que garantem um solo comum de interesses entre as classes e permitem um diálogo e a cooperação entre elas, um espaço de exercício da liberdade e do consenso em lugar das lutas e do conflito. Ainda que seja discutível se o Brasil apresenta tais condições, os artigos da coletânea organizada por João Herrmann demonstram claramente a adesão do PMDB

a esta perspectiva social-democrata e a estratégia adotada para implementá-la: a democracia participativa (ALVARENGA, 1991, p. 105).

Nesse sentido, algumas inquietações e questionamentos acerca da experiência de implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do Município de Uberlândia-MG (RME/UDI), no contexto das políticas públicas de educação e suas influências na gestão do sistema educacional, foram surgindo a partir de uma série de estudos sistematizados no Programa de Mestrado em Educação da UFU, onde cursei como aluna especial algumas disciplinas no ano de 2004. Esses estudos apontam para a importância de se procurar perceber, através de uma perspectiva dialética, o movimento do real em seu conjunto, considerando suas diferentes dimensões.

Assim, a proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI, por meio do Programa Escola Cidadã, merece atenção mediante algumas questões que norteiam o delineamento dessa investigação:

- Que concepções de **democracia, participação e representação política** permeiam as racionalidades dos sujeitos que participaram do processo de implementação da Proposta Escola Cidadã na RME/UDI?
- Quais as implicações do mecanismo da **eleição direta dos diretores escolares** frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG?
- Qual a percepção dos sujeitos envolvidos acerca do Programa Escola Cidadã, na RME/UDI e a prática real

nas escolas e na SME? Quais **os limites e as possibilidades** no processo de materialização da proposta de gestão democrática na RME/UDI?

- A proposta de implementação da gestão democrática no município de Uberlândia, no período de 2001 a 2004, conduzida teoricamente pelos pressupostos da Escola Cidadã, que pretende se configurar numa postura de resistência e na contramão dos ajustes neoliberais significou um importante espaço local de **ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade?**

Diante dessas considerações, a presente pesquisa publicada nesta obra teve como **objetivo geral** refletir sobre as políticas educacionais implementadas no município de Uberlândia-MG no período de 2001 a 2004, por meio do Programa Escola Cidadã, para a consolidação da gestão democrática do ensino público e os limites e possibilidades no processo de democratização da educação, buscando relacionar aos contextos mais amplos da realidade nacional e global do desenvolvimento do modo de produção capitalista a partir dos anos 1990. Como **objetivos específicos**, buscou-se:

- analisar a concepção de democracia presente no mundo atual e sua ascensão à condição de principal forma de organização política no mundo ocidental;
- identificar a concepção de democracia presente nas políticas educacionais da década de 1990 e as implicações na gestão democrática da educação;
- analisar a proposta de implementação de gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia (Programa da Escola Cidadã), buscando identificar os

- objetivos, conjunto de ações, diretrizes e estratégias de intervenção da SME no período de 2001 a 2004;
- identificar as concepções de democracia, participação e representação política presentes no Programa Escola Cidadã e nas racionalidades dos sujeitos envolvidos ;
 - verificar as implicações do mecanismo da eleição direta dos diretores escolares frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG;
 - conhecer a percepção dos sujeitos envolvidos acerca dos limites e das possibilidades do Programa da Escola Cidadã no processo de materialização da proposta de gestão democrática na RME/UDI;
 - analisar a proposta de implementação da gestão democrática no município de Uberlândia, no período de 2001 a 2004, conduzida teoricamente pelos pressupostos da Escola Cidadã, que pretende se configurar numa postura de resistência e na contramão dos ajustes neoliberais, de modo a verificar se significou um importante espaço local de ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade.

Metodologia

Esta investigação fundamentou-se de acordo com as orientações e pressupostos da pesquisa qualitativa.

A opção pela abordagem qualitativa justifica-se por algumas características que são consideradas no desenvolvimento desta investigação.

A primeira característica de natureza qualitativa refere-se à fonte direta dos dados. Segundo Bogdan e Biklen (1994), na investigação qualitativa a fonte direta dos dados é o ambiente natural, no qual o investigador representa o instrumento principal. Nesta perspectiva, os dados são coletados no contato direto sem desconsiderar o contexto. A preocupação com o contexto e com as circunstâncias históricas em que os dados recolhidos garante a valorização do “significado”.

Uma outra característica que justifica a opção pela abordagem qualitativa neste estudo diz respeito à natureza descritiva e processual. A natureza descritiva assegura que se aborde o universo da pesquisa de forma minuciosa, de maneira que todos os detalhes são considerados no processo investigativo. A natureza processual valoriza o processo e vai além de análises que se limitam aos resultados.

A opção pela abordagem qualitativa justifica-se, ainda, pela valorização da perspectiva dos participantes. Nesse intuito, permite um diálogo entre investigador e sujeitos.

Quanto aos procedimentos metodológicos, primeiramente foi feita uma pesquisa bibliográfica, com a finalidade de realizar o aprofundamento do referencial teórico que embasou a pesquisa e as posteriores análises dos dados levantados.

No segundo momento, realizou-se uma pesquisa documental com o intuito buscar nos documentos oficiais da Secretaria Municipal de Educação e dos arquivos escolares informações sobre o processo de implantação da gestão democrática na RME/UDI.

A pesquisa documental permite buscar e identificar informações e dados descritivos em documentos, uma vez que estes constituem uma fonte rica e estável. Além disso, os

documentos podem evidenciar informações sobre a natureza do contexto que está sendo investigado.

Nessa perspectiva, segundo Belloni (2003),

[...] a análise de documentos vem se constituindo em relevante estratégia metodológica, a partir da contribuição de várias ciências sociais. Para a avaliação de política pública, este tipo de metodologia é usado como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados. Permite tomar em consideração o contexto sócio-político-econômico no qual a política setorial é formulada e implementada; possibilita, ainda, contemplar as características da clientela visada e suas necessidades e expectativas (BELLONI, 2003, p. 55).

Além do exposto, a pesquisa documental possibilita uma explicitação tanto do texto escrito quanto do de seu discurso ideológico, uma vez que as proposições consubstanciadas nos documentos analisados permitem a identificação de concepções, significados e implicações subjacentes em tais documentos.

No terceiro momento, a pesquisa de campo efetivou-se por meio de entrevistas semi-estruturadas aplicadas a uma amostra dos sujeitos envolvidos na proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI (gestores da SME e da escola, docentes e funcionários), no período de 2001 a 2004. A entrevista representa um instrumento importante na pesquisa no campo das ciências sociais. Na entrevista, a relação entre o investigador e o sujeito assume um caráter de interação em que

as informações tendem a fluir de maneira considerável e espontânea. Com a utilização de entrevistas semi-estruturadas as informações e os sujeitos envolvidos são abordados de forma mais flexível, permitindo ao entrevistador realizar as necessárias adaptações. Para uma relação mais descontraída, foi garantido o anonimato dos sujeitos envolvidos por meio do uso de nomes fictícios no relato, além do cuidado de não expor dados que permitam a identificação dos mesmos.

O universo da pesquisa compreende uma amostra de oito escolas da RME/UDI, envolvendo os atores que nelas atuam de forma direta e indireta. Para a seleção das escolas que fizeram parte da amostragem, foram considerados os seguintes aspectos:

- a) realização de eleição direta para diretor e vice diretor nos anos de 2001 e 2003;
- b) participação no Congresso Constituinte Escolar, realizado em 2004 pela Secretaria Municipal de Educação, para a consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas Municipais da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia;
- c) elaboração, parcial ou total, do Projeto Político Pedagógico a partir da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas Municipais da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia.

Selecionadas as escolas, foram identificados os sujeitos compondo três grupos: um grupo de sujeitos que assumiram o papel de GESTORES da SME na condução do Programa Escola Cidadã; um grupo de “REPRESENTANTES” da comunidade escolar nos espaços de decisão (cada comunidade escolar selecionou quatro membros para participar dos encontros, reuniões e dos dois Congressos Constituinte Escolar, com o

intuito de conduzir o processo na escola); e um grupo formado pelos “REPRESENTADOS” (os demais profissionais da educação que permaneceram nas escolas, participando do processo no interior das mesmas).

Foram entrevistados trinta e dois sujeitos. Assim, foram entrevistados dois gestores (identificados pelos números 1 e 2), quinze representantes (identificados pelos números de 1 a 15) e quinze representados (identificados pelos números de 1 a 15).

Na análise dos dados, o primeiro passo consistiu na construção de um conjunto de categorias teóricas chave para a discussão sobre a gestão democrática nas escolas públicas. Neste momento, o referencial teórico forneceu a base necessária para o elenco de tais categorias.

O livro está estruturado em quatro capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

No primeiro capítulo, realizou-se um levantamento bibliográfico acerca do conceito de democracia e sua ascensão à condição de principal forma de organização política no mundo ocidental. Nessa seção procura-se ainda identificar a concepção de democracia hegemônica na segunda metade do século XX e sua relação com as estruturas inerentes da sociedade capitalista, focalizando o “funcionamento” das instituições de democracia representativa, considerando o contexto atual de reestruturação neoliberal.

No segundo capítulo, objetivou-se a análise da concepção de democracia presente nas iniciativas recentes de políticas educacionais da década de 1990 no Brasil e as implicações na democratização na educação.

No terceiro capítulo, dedicou-se à análise da experiência de implementação de gestão democrática na RME/UDI (Programa da Escola Cidadã), buscando identificar os objetivos, conjunto de ações, diretrizes e estratégias de intervenção da

SME no período de 2001 a 2004, considerando a trajetória da política em Uberlândia.

No quarto capítulo procurou-se conhecer a percepção dos sujeitos que participaram da proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI, no período de 2001-2004, tomando como categorias de análise as questões norteadoras da pesquisa. Assim, neste capítulo serão enfocadas: as concepções de **democracia, participação e representação política** presentes no Programa Escola Cidadã e nas racionalidades dos sujeitos envolvidos; as implicações do mecanismo da **eleição direta dos diretores escolares** frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG; a percepção dos sujeitos envolvidos acerca dos **limites e das possibilidades do Programa da Escola Cidadã** no processo de materialização da proposta de gestão democrática na RME/UDI; e a relevância da proposta de implementação da gestão democrática no município de Uberlândia, no período de 2001 a 2004, na efetivação de um importante espaço local de **ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade.**

Vilma Aparecida de Souza

CAPÍTULO I

CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA E SUA ASCENSÃO À CONDIÇÃO DE PRINCIPAL FORMA DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

A democratização das instituições políticas e sociais foi um processo de avanços e retrocessos, de construção e destruição e jamais uma ascensão linear e ininterrompida para cumes cada vez mais elevados.

(BORON, 1994).

Este capítulo trata do conceito de democracia e sua ascensão à condição de principal forma de organização política no mundo ocidental. Para tanto, será feito um levantamento bibliográfico acerca do termo democracia acompanhando sua trajetória desde a democracia dos clássicos até a democracia dos modernos. Em seguida, buscar-se-á analisar a concepção de democracia hegemônica na segunda metade do século XX, considerando o contexto atual de reestruturação neoliberal que delinea o “funcionamento” das instituições de democracia representativa.

1.1. Da democracia dos clássicos à democracia dos modernos

As diversas formas pelas quais o poder político pode ser exercido, sempre foram colocadas historicamente em discussão.

Pensadores como Aristóteles⁶, Maquiavel⁷ e Montesquieu⁸ apresentam tipologias clássicas de formas de governo, considerando a estrutura e o exercício do poder.

Parece que o termo democracia, desde as teorias clássicas, sempre foi utilizado para indicar uma das formas de governo, para designar um dos modos com que pode ser exercido o poder político. Nesse sentido, o conceito de democracia refere-se nas teorias clássicas à forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo. Entretanto, de acordo com Bobbio (1987), os clássicos do pensamento político moderno que acompanharam em suas reflexões o surgimento e consolidação dos grandes Estados territoriais

⁶ Aristóteles (2004) foi um dos grandes filósofos da Antiguidade Grega, considerado o primeiro a tratar da ética da política e a evidenciar a necessidade de se conhecer a forma de governo mais conveniente aos diferentes Estados. De acordo com a teoria aristotélica, é necessário que não sejam ignoradas as diferentes características dos governos e suas diferentes combinações. Em sua obra *Política*, Aristóteles (2004) apresenta uma classificação de três constituições puras: a realza, a aristocracia e a república. Paralelamente, o filósofo apresenta outras três formas: a tirania para a realza, a oligarquia para aristocracia e a democracia para a república.

⁷No *Príncipe*, Maquiavel (2004) reduz as formas de governo em duas categorias, monarquia e república, incluindo nestas últimas tanto as aristocracias quanto as formas democráticas. Maquiavel sugere que a classificação dicotômica das formas de governo passa pela diferença básica de o governo de um só e o governo de uma assembleia, seja ela constituída por um grupo ou por uma maioria.

⁸ Já Montesquieu (2004) retorna à trilogia das formas de governo. Preocupado com a estabilidade dos governos, ele considera as dimensões do funcionamento político e a natureza de governo, referindo-se a quem detém o poder: na monarquia, um só governa, por meio de leis fixas e instituições; na república, o povo governa de forma direta ou representativa; no despotismo, governa a vontade de um só, sem leis.

predominantemente monárquicos são, ao menos até a revolução francesa, favoráveis à monarquia e contrários à democracia.

É o caso, por exemplo, de Montesquieu (2004), cujas teorias exerceram profunda influência no pensamento político moderno, tem, como um dos eixos de suas análises a questão das teorias de governo. Em sua obra *Do Espírito das Leis* no livro segundo em que aborda a natureza das diferentes espécies de governo, expõe:

Existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. Para distinguir-lhes a natureza, é suficiente a idéia que deles têm os homens menos instruídos. Apresentarei três definições, ou antes, três fatos: um que o governo republicano é aquele em que o povo, como um só corpo, ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano; o governo monárquico é aquele em que um só governa, de acordo, entretanto, com leis fixas e estabelecidas; e, no governo despótico, um só indivíduo, sem obedecer a leis e regras, submete tudo à sua vontade e caprichos (MONTESQUIEU, 2004, p. 23).

Ao fazer a distinção do governo da república, Montesquieu apresenta a esse governo duas possibilidades, o povo coletivamente ou só uma parte dele, com o objetivo de apresentar duas espécies de governo republicano: a democracia e a aristocracia.

Montesquieu compreende a democracia e a aristocracia, que na classificação aristotélica, constituem dois tipos distintos, como duas modalidades do governo republicano e o distingue da monarquia. Assim, no governo republicano quando o poder

soberano está nas mãos de uma parcela do povo, trata-se de uma *aristocracia*. Quando o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma *democracia*.

Ao examinar o governo republicano e as leis relativas à democracia Montesquieu expõe sua oposição a essa modalidade de governo questionando: “saberá o povo conduzir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos, e aproveitá-los? Não, não o saberá” (MONTESQUIEU, 2004, p. 25). Essa oposição justifica-se pelo argumento de que o povo, embora possa ter capacidade de eleger e julgar uma gestão, não tem a capacidade de governar a si próprio.

Além desse argumento, outro se apresenta para justificar a desvantagem da democracia como uma modalidade de governo. No livro oitavo de *Do Espírito das Leis* o autor expõe que “é da natureza de uma república que seu território seja pequeno; se não for assim, ela dificilmente poderá subsistir” (MONTESQUIEU, 2004, p. 135).

Com esse pressuposto, Montesquieu (2004) aponta a impossibilidade de existência da democracia, que se encontra em sua análise como uma das modalidades do governo republicano, num território com dimensões territoriais maiores⁹. Diante dessa conjectura, a classificação das formas de governo minuciosamente exposta por Montesquieu no *Do Espírito das Leis*, a monarquia aparece como a forma de governo mais adequada aos grandes Estados territoriais europeus, enquanto o despotismo é a forma de governo mais adequada aos povos

⁹ No período em que foram formando os grandes Estados territoriais, através da ação centralizadora e unificadora do príncipe, o argumento então tornado clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados.

orientais e a república (que compreende tanto a república democrática quanto a aristocrática) aos povos antigos.

Bobbio, ao analisar a democracia nas diferentes teorias de governo dos clássicos, aponta outro exemplo desfavorável a essa modalidade de governo, ao afirmar que

Para Hegel a primeira forma que temos na história, na qual a evolução da civilização é vista através da passagem de uma forma de governo a outra, é o despotismo, a segunda é a democracia e a aristocracia, e a terceira é a monarquia. Para Hegel, a democracia é uma forma de governo que pertence ao passado (BOBBIO, 1987, p. 149).

Entretanto, apesar de Hegel defender a monarquia constitucional como a única forma de governo em que se poderia reconhecer como viável após a revolução francesa, nascia um governo republicano num grande território (num espaço destinado a se tornar muito maior do que aquele ocupado pelos principais Estados europeus): os Estados Unidos da América.

A República surgida nesse novo Estado diferenciava-se, entretanto da democracia direta dos antigos, cuja referência típica era a polis grega, propondo em seu lugar um governo representativo. Bobbio examina essa nova forma de governo e a forma com ela se constitui e se consolidou nos dias atuais,

por república, ao contrário, entende o governo representativo, exatamente aquela forma de governo que hoje nós – convencidos de que nos grandes Estados não é possível outra democracia senão a

representativa, embora em alguns casos corrigida e integrada por institutos de democracia direta -, sem recorrer a ulteriores especificações, chamamos de democracia e contrapomos a todas as formas velhas e novas de autocracia (BOBBIO, 1987, p. 150).

Essa proposta de uma democracia indireta foi bem defendida na obra *O Federalista* que foi associada à luta pela independência dos Estados Unidos e constitui um compilado de artigos políticos publicados por jornais de Nova York durante o período em que estava sendo discutida a Constituição nos Estados norte-americanos. Ao defender a Constituição, os autores de *O Federalista* – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay – expressavam seus pontos de vista acerca do governo que consideravam ideal. Foi uma inédita e contínua discussão sobre o governo federal e representa uma completa análise e interpretação da Constituição e dos princípios básicos sob os quais estruturou-se o governo dos Estados Unidos.

Embora *O Federalista* seja constituído por uma compilação de artigos, seus autores compartilhavam um pressuposto único: que a Constituição oferecia um ordenamento político pleno e necessário. Um outro pressuposto central dessa obra refere-se à defesa de um pacto político entre os Estados, formando uma nação de grande extensão territorial que não dependeria de muitos efetivos militares para constituir um grande Estado. A defesa deste pacto federal justifica-se pela concepção de natureza humana que sustenta as reflexões dos autores. No artigo nº 6, Hamilton expõe que “as causas de hostilidade entre os países são numerosas. Há algumas que têm uma ação geral e quase constante sobre os elementos da

sociedade. Nessa categoria estão o amor ao poder e o desejo de preeminência e domínio” (HAMILTON, 2005, p. 53).

Verifica-se que a concepção de natureza humana presente nas análises federalistas aproxima-se de Hobbes ao postular que os homens são ambiciosos, vingativos e rapaces, movidos por interesses egoístas. Diante desta natureza, que para os federalistas não seria possível modificar, propunham o pacto federal entre os homens para o estabelecido de um “governo equilibrado”.

Um “governo equilibrado”, segundo as teses federalistas, seria constituído de acordo com a ordem natural das coisas, numa ordem em que as partes deveriam relacionar-se de maneira equilibrada e num sistema harmônico. Para os federalistas um governo federal teria condições para manter a ordem e conter os impulsos egoístas da natureza humana.

Com este propósito os autores de *O Federalista* defenderam os artifícios da Constituição para assegurar esse “governo equilibrado”. Dentre estes artifícios, defendiam que os Estados estivessem organizados numa nova ordem, um governo central com a possibilidade de intervir numa sociedade extensa capaz de integrar os diversos interesses locais. A defesa da necessidade de um governo único é bastante argumentada pelos federalistas, associando a esse inúmeros benefícios: ajuste de conflitos; redução de disputas; promoção da paz; segurança do povo; prosperidade da nação.

Ao constituir esse governo, os federalistas dedicam grande parte de suas análises no estabelecimento de controles sobre os detentores do poder. No artigo nº 10, expõe que

[...] as causas latentes das facções estão, assim, semeadas na natureza do homem; e as vemos por toda parte, em diferentes graus de atividade, de acordo com as variadas

circunstâncias da sociedade civil. O ardor de pontos de vista divergentes, relativos a religião, a governo e a muitos outros pontos, tanto íntima como ostensivamente; a dedicação a diferentes líderes que ambiciosamente buscam proeminência e poder, ou a pessoas de outras características, cujas fortunas têm constituído atrativos às paixões humanas – são, por sua vez, responsáveis pela divisão da humanidade em partidos, inflamando-os com mútua animosidade e tornando-os muito mais propensos a provocar e oprimir uns aos outros do que a cooperar para o respectivo bem comum (HAMILTON, 2005, p. 78).

Diante destes interesses conflitantes, do mal das facções, Madison advoga uma nova forma de governo, a república representativa. Em suas análises, o federalista aponta, no artigo nº 10, os pontos de diferença entre uma democracia e uma república, alegando que nesta última “o exercício do governo é delegado a um pequeno número de seus cidadãos eleitos pelos demais; [...] são bem maiores o número de seus cidadãos e a área que ela pode abranger” (HAMILTON, 2005, p. 81).

Neste sentido, a república representativa evitaria o mal das facções, impedindo que qualquer interesse particular fosse capaz de suprimir a liberdade.

Outro artifício constitucional para assegurar o “governo equilibrado” refere-se à separação dos poderes. No artigo nº 48, as reflexões expostas afirmam que o homem, devido à sua natureza ambiciosa, tende a abusar do poder em suas mãos. Nesse sentido, Madison argumenta que o poder precisa ser eficazmente contido, para que não ultrapasse seus limites. A

limitação do poder, segundo suas análises, só poderá ser atingida com a contraposição de outro poder, ou seja, um poder freando outro poder. Nesta análise, os federalistas aproximam-se de Montesquieu, ao proporem a teoria de separação dos poderes. No artigo nº 47, Madison reforça que a *Constituição de Nova York* foi elaborada com a preocupação de evitar inadequadas misturas dos diferentes poderes. Dessa forma, o artigo 48 assinala que o poder, por ser de “natureza usurpador”, precisa ser contido, tanto com a divisão em três esferas (Legislativo, Executivo e Judiciário), quanto com a tarefa de se promover para cada um deles uma certa segurança contra as invasões por parte dos outros. Dentre as medidas propostas para frear o poder, os federalistas defendem a instituição do Senado, uma segunda câmara legislativa, para uma moderação do poder.

A obra *O Federalista* preconiza uma das concepções mais importantes para a organização político-administrativa do Estado Moderno que consiste no ataque à fraqueza do governo central, apontando como única forma de governo uma república alicerçada num pacto político federal entre os Estados, constituindo assim uma nação de grande extensão territorial. A república defendida pelos federalistas é minuciosamente detalhada: “como um governo no qual o esquema de representação tem lugar, abre uma perspectiva diferente e promete a cura que estamos buscando” (HAMILTON, 2005, p. 81).

Nessa passagem percebe-se que a única forma de governo possível em um grande Estado é o governo por representação, que aparece como uma forma de governo democrático adaptado para um território amplo e com uma população numerosa. A concepção de democracia passa, assim, de uma forma direta para uma forma indireta, marcada pela

categoria da representação. Essa passagem é confirmada pelo trecho:

Outro ponto de diferença é que um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático, e é circunstância principalmente que torna as combinações facciosas menos temidas no primeiro caso do que no segundo. (HAMILTON, 2005, p. 82).

Essa forma autêntica de democracia dos modernos consagra-se com Tocqueville (1973) com a publicação de *Da democracia na América*.

Tocqueville (1973) procura apresentar uma concepção de democracia apreendida a partir da vasta pesquisa realizada por ele nos Estados Unidos da América. Ao elaborar uma concepção de democracia, Tocqueville (1973) o apresenta como um processo de caráter universal. Para ele democracia representa um aumento da igualdade de condições, que diz respeito a toda a humanidade. Em relação à realização plena da democracia, para Tocqueville (1973), existiam duas ameaças: a subordinação do poder legislativo à vontade do corpo eleitoral e a concentração no poder legislativo de todos os outros poderes. Para ele um governo democrático não deve ser tal que o povo possa se deixar levar pelos impulsos e determinar as decisões do governo. Além disso, para Tocqueville (1973) todo governo democrático tem uma tendência à centralização do poder no legislativo.

Em sua interpretação da sociedade americana, ao compará-la com a Europa, Tocqueville (1973) desenvolve outro pressuposto central: a liberdade tem como condição os costumes

e as crenças dos homens. Para ele a causa da manutenção da liberdade na América relaciona-se a união do espírito da religião ao de liberdade.

Uma questão central de Tocqueville (1973) refere-se à necessidade de uma disciplina moral na consciência dos homens. Torna-se necessário, segundo suas análises, que os cidadãos possuam uma disciplina moral, não imposta pelo temor, mas construída interiormente, como uma “fé” religiosa.

Tocqueville (1973) em suas análises define um tipo ideal da sociedade democrática e por meio da comparação tenta identificar as várias causas que interferem em sua realização. Para ele a democracia justifica-se pelo fato de favorecer o bem geral, entretanto não deixa de apresentar perigos. Para ele, toda democracia possui uma tendência à centralização e ao despotismo. A democracia carrega em si o perigo de uma tirania da maioria (Tocqueville, 1973). Entretanto, apesar desses perigos para o desenvolvimento da democracia, Tocqueville (1973) procura mostrar o modo pelo qual podem ser evitados. Em primeiro lugar, pela atividade política dos cidadãos, que considera a mais importante. Em segundo lugar, pela existência e manutenção de certas instituições capazes de impedir o surgimento de Estado autoritário e de uma tirania da maioria.

Outra questão importante nas análises de Tocqueville (1973) refere-se à questão da preservação da liberdade na igualdade. Segundo ele, a igualdade pode ameaçar a liberdade, que possui uma natureza frágil que mesmo sendo conquistada pode ser suprimida. Numa sociedade democrática, a igualdade pode ter mais força que o gosto pela liberdade. A sociedade preocupará mais em diminuir as desigualdades entre os cidadãos do que em manter o respeito pela legalidade e a independência pessoal. A preocupação com a igualdade e o bem-estar material não pode criar uma sociedade tranqüila e satisfeita, pois cada

indivíduo se compara com os outros. Entretanto, segundo Tocqueville (1973), as sociedades democráticas não serão turbulentas e com isso se inclinarão para a liberdade, podendo os homens amar a liberdade mais como condição do bem-estar material do que por si mesma. Por esse motivo, Tocqueville (1973) afirma que é possível que, em certas circunstâncias, quando as instituições livres comprometerem a prosperidade, os homens se inclinem para sacrificar a liberdade na esperança de assegurar o bem-estar ao qual aspiram. Com isso, defende posições que favoreçam a liberdade dos cidadãos. Em relação a essa questão, Tocqueville (1973), diante do dilema da harmonia da igualdade com a liberdade, acredita que a solução só se dá no momento em que os cidadãos, na defesa de sua liberdade, procurem lutar em defesa de seus ideais liberais.

A garantia da liberdade encontra-se na ação política dos cidadãos e na participação nos negócios públicos. Tal ação pode ser incentivada por meio da implantação de instituições políticas que assegurem a defesa da cidadania ou mesmo a existência de grandes partidos.

Tocqueville (1973), ao descrever a democracia nos EUA, buscava também salvaguardar a liberdade. Evidenciava, a todo o momento, o que pode ameaçar e impedir o equilíbrio numa sociedade democrática. Segundo ele, nos tempos democráticos, a garantia da liberdade e da grandeza humana deve, a todo o momento, ser resguardada para impedir que o poder social sacrifique os direitos privados de alguns indivíduos.

Em suma, Tocqueville (1973), ao examinar a América, não quis satisfazer uma curiosidade ou de preconizar uma forma de governo em geral. Seu propósito foi o de buscar uma imagem própria da democracia, de suas tendências, de seu caráter, de seus preconceitos, de suas paixões; “quis conhecê-la, nem que

fosse para saber ao menos o que devemos dela esperar ou temer...” (TOCQUEVILLE, 1973, p.189).

Tocqueville (1973) desvia a preocupação com a distinção entre democracia direta e democracia representativa, dando maior ênfase à discussão acerca da soberania popular. Para Tocqueville (1973) o que interessa não é o fato do poder estar nas mãos do povo ou de um representante do povo. A preocupação para Tocqueville (1973) é garantir a primazia ao fato democrático.

Tocqueville (1973) emprega constantemente a noção de sociedade democrática. Para ele, democracia consiste na igualdade das condições. Numa sociedade democrática, de acordo com a perspectiva de Tocqueville (1973), todos os indivíduos que compõem a coletividade são socialmente iguais, não implicando que sejam intelectual e economicamente iguais, o que, para Tocqueville (1973), é impossível. A igualdade social significa a inexistência de diferenças de condições; quer dizer que todas as ocupações, todas as profissões, dignidades e honrarias são acessíveis a todos. A idéia da democracia associa-se, assim, ao conceito de igualdade social e, também, a tendência para a uniformidade dos modos e dos níveis de vida.

A partir dessa concepção de democracia, pode-se inferir que o governo adaptado a uma sociedade igualitária seja aquele que Tocqueville (1973) chama de governo democrático. Nesse raciocínio, se não existe uma diferença essencial de condição entre os indivíduos da coletividade, conseqüentemente, pode-se deduzir que a soberania pertença ao conjunto dos indivíduos.

Diante dessa concepção, verifica-se que o fundamento ético da democracia assenta-se no reconhecimento da autonomia do indivíduo, sem distinção de raça, sexo, ocupação profissional etc. O indivíduo representa dessa forma o fundamento ético da

democracia moderna. Bobbio (2000) define claramente essa concepção de indivíduo que fundamenta a democracia moderna:

A resposta que se obtém de toda a tradição do pensamento democrático é uma só: o indivíduo racional, racional no sentido de ser capaz de avaliar as conseqüências não apenas imediatas, mas também futuras das suas próprias ações, e portanto de avaliar seus próprios interesses em relação aos interesses dos outros (BOBBIO, 2000, p. 424).

Além desse fundamento central, para Bobbio (1986) essa democracia moderna afirmou-se reduzindo a clássica e complexa tipologia das tradicionais formas de governo em dois pólos antagônicos: democracia e autocracia.

Bobbio ainda afirma que a história da democracia moderna coincide com a afirmação dos Estados representativos nos principais países europeus e com o desenvolvimento interno de cada um deles. Segundo ele, o processo histórico da democracia se deu com a passagem da democracia antiga das cidades para a democracia dos grandes Estados territoriais. Essa extensão do âmbito territorial teve por efeito a passagem da democracia direta para a democracia representativa.

1.2. A relação entre democracia representativa e democracia participativa

Como foi visto, a questão da democracia ressurgiu no panorama político pelas mãos dos federalistas que em seus argumentos contrapõem a democracia direta dos antigos à democracia representativa, como sendo esta a única forma de

governo popular viável nos Estados modernos. Essas idéias estão fartamente expostas na obra *O Federalista*. Nessa obra, a democracia representativa era a forma de governo em que o povo não participava diretamente da tomada de decisão sobre os temas de seu interesse, mas escolhia os seus representantes que deveriam tomar por ele tais decisões.

As revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII foram o cenário fértil para o desenvolvimento do pensamento democrático. Essas revoluções, impulsionadas pelo ideário liberal, apoiaram-se na democracia moderna. Essa edificação da democracia dos modernos, tomando como referência o ideário liberal que, de início, era avesso aos direitos democráticos mais abrangentes, consiste numa manobra do capitalismo. O pensamento liberal que serve de fundamento para a democracia dos modernos submete a condição de cidadão à propriedade privada. O *status* de cidadão, segundo as formulações do liberalismo clássico, é adquirido na sua relação com a propriedade. O conceito de cidadania está vinculado à propriedade, ou seja, é cidadão quem é proprietário. Essa concepção conduz a um conceito limitado de democracia. Nesse sentido, a democracia que está na base do pensamento liberal reduz-se à democracia dos proprietários (CABRAL NETO, 1997).

Enfim, o liberalismo e a democracia, apesar das contraposições históricas que se manifestaram entre eles durante uma longa fase, uniram-se para a formação da democracia liberal.

Locke (1983), ao teorizar sobre a sociedade inglesa do século XVII, em pleno desenvolvimento da manufatura, lança as bases do pensamento liberal. Em suas formulações, o autor defendia a construção de um Estado baseado na igualdade natural e, conseqüentemente, responsável por garantir a

propriedade (CABRAL NETO, 1997). Na verdade, Cabral Neto (1997) coloca que essas formulações de Locke representavam as idéias da burguesia que se consolidava em decorrência das transformações em curso na sociedade inglesa. Nesse sentido, sua teorização implicava na consolidação de uma ordem civil que tinha como premissa garantir o direito de propriedade. Segundo Locke "... qualquer sociedade política não pode existir nem subsistir sem ter em si o poder de preservar a propriedade - isto é, a vida, a liberdade e os bens - contra os danos e ataques de outros homens..." (LOCKE, 1983, p. 67). Verifica-se que a igualdade defendida pelo pensamento liberal vincula-se à relação de propriedade. A democracia (política) identifica-se com a liberdade do proprietário, provocando uma aproximação dos conceitos de *indivíduo livre* e *cidadão* (CABRAL NETO, 1997).

A concepção de igualdade que se encontra latente no pensamento liberal é a igualdade formal que estabelece a equidade dos pontos de partida, mas não dos pontos de chegada (CABRAL NETO, 1997). Segundo esse raciocínio, o direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidade. Ou seja, o indivíduo é enfocado como o resultado da combinação dos genes herdados com a ação voluntária. Seguindo esse raciocínio, o êxito e o fracasso individual é consequência das condições do próprio indivíduo. Em decorrência desta tese, as causas das desigualdades são associadas ao âmbito do indivíduo e atribuídas como uma questão de "sorte" e não como reflexos das condições estruturais da sociedade capitalista.

Mesmo tendo caminhado por lógicas divergentes no curso da teoria política, na modernidade verifica-se que liberalismo e democracia se articulam dando forma à democracia liberal. A articulação entre liberalismo e democracia

se dá no fato de que partem de um ponto comum: o indivíduo (CABRAL NETO, 1997).

Assim, democracia liberal da modernidade consiste na conjugação do ideário liberal às reivindicações sociais, políticas e jurídicas dos movimentos democráticos. O liberalismo acrescenta à democracia política o fundamento da dignidade igual dos homens, um conceito de igualdade necessário para garantir a livre competição dos indivíduos. Com isso, o individualismo e a competitividade tornam-se os conceitos máximos da esfera social.

Essa democracia liberal vem se consolidar na modernidade, assumindo a forma de democracia representativa. A democracia representativa fundamenta-se na representação política, processo no qual o povo elege um representante delegando seu direito de participar diretamente da política. Teoricamente, o representante deve estar voltado para atender aos interesses da nação e não aos interesses particulares dos representados. Nesse modelo, a participação direta é descartada pelos teóricos da democracia moderna.

O filósofo inglês Stuart Mill (1981) em sua obra *Considerações Sobre o Governo Representativo* identifica no governo representativo o tipo ideal do “governo mais perfeito, ao qual, por conseguinte todos os povos se adaptam melhor em proporção ao seu grau de desenvolvimento geral” (MILL, 1981, p. 39).

Além disso, Mill mostra que a necessidade de limitação do poder dos governantes vai associar-se à aspiração de um governo que emanasse da vontade do povo, afirmando que “no progresso dos negócios humanos [...] os homens cessaram de julgar uma necessidade da natureza que seus governantes fossem um poder independente, de interesses opostos a eles” (Mill, 1991, p. 47). Nessa direção, fazia-se necessário que os

governantes se identificassem com o povo e que seu interesse e a vontade deles fossem o interesse e a vontade da nação.

Nesse contexto, parece desnecessário a utilização de mecanismos para a limitação do poder, uma vez que, teoricamente, o poder era o próprio poder do povo, representado por governantes eletivos e temporários.

A democracia representativa foi considerada por muitos teóricos da ciência política uma resposta histórica às impossibilidades geradas pela democracia direta. Entretanto Santos (2003, p.49) considera que a concepção hegemônica de democracia, referente ao problema da representação, “ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas” (SANTOS, 2003, p. 49).

A representação para Santos (2003) não garante a representação de agendas e identidades específicas. O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria em seu sentido literal.

Além disso, podem-se apontar outros fatores para o distanciamento entre representantes e representados: impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar; burocratização das práticas e das organizações da representação política, impedindo que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral.

A concepção hegemônica de democracia oferece uma resposta que intensifica a burocratização da participação, pelo fortalecimento do clientelismo, pela exclusão de interesses subordinados por meio do silenciamento ou da manipulação dos espaços públicos de decisão. Rousseau (1983), ao analisar a democracia representativa e o simples ato de votar em eleições

periódicas, afirma que os mesmos não traduzem a expressão da vontade popular. Para Rousseau (1983), torna-se necessário construir uma democracia direta, na qual o povo fosse capaz de expressar realmente a sua vontade, em contraposição à limitação da democracia representativa. Cabral Neto (1997), a partir dos pressupostos Rousseau, aponta a ampliação da participação popular como mecanismo para a superação dos limites da democracia representativa (CABRAL NETO, 1997). Acompanhando esse raciocínio, a democracia representativa tende a contribuir para a burocratização da participação, para o acirramento do clientelismo, para a exclusão dos interesses subordinados por meio do silenciamento ou da manipulação dos espaços públicos de decisão. Santos (2003, p. 75) aponta a democracia participativa como mecanismo para minimizar as limitações da democracia representativa, numa perspectiva de coexistência e complementaridade. Nesse sentido, a democracia direta é colocada como algo complementar à democracia representativa.

A democracia moderna assume a forma de democracia representativa. A sua marca primeira é a representação política, na qual o representante deve estar voltado para atender aos interesses da nação e não aos interesses particulares dos representados.

A participação direta é radicalmente rejeitada pelos teóricos da democracia moderna. Montesquieu (2004), um dos seus principais teóricos, defendeu no seu livro *O Espírito das Leis* que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Diante disso, Montesquieu (2004) afirma que o povo precisa, portanto, de representantes.

Bobbio (1987) afirma que os limites do sistema representativo numa sociedade capitalista são reais e

insuperáveis. Para o autor, nesse contexto, a soberania do cidadão encontra-se

[...] limitada pelo fato das grandes decisões quanto ao desenvolvimento econômico ou não chegarem aos órgãos representativos ou, se chegarem, serem tomadas [...] em sedes onde a grande maioria dos cidadãos soberanos não tem a menor voz ativa (Bobbio, 1987 p. 52).

Segundo Cabral Neto, o problema do sistema representativo não é o fato de ser representativo, “mas de não sê-lo o bastante” (CABRAL NETO, 1997, p. 7). Dessa forma, o autor aponta que a ampliação da representação passa pela promoção de “condições favoráveis no sentido de que o cidadão passasse a interferir concretamente nas decisões sociais e econômicas por meio dos órgãos de decisão política” (CABRAL NETO, 1997, p. 7). Nesse sentido, pode-se inferir que a democracia representativa conduz à limitação da soberania do cidadão, pelo fato das grandes decisões serem tomadas em sedes onde a maioria dos cidadãos não tem voz ativa.

Para a superação dos limites da democracia representativa, Cabral Neto (1997) aponta a necessidade de criação de condições favoráveis no sentido de que o cidadão passasse a interferir concretamente nas decisões sociais e econômicas por meio dos órgãos de decisão política. Afirma que é preciso acionar mecanismos capazes de aperfeiçoar o sistema de representação no interior da sociedade capitalista. Nesse raciocínio, propõe-se uma articulação de mecanismos de democracia direta e participativa para o aprimoramento da democracia representativa que impera na sociedade capitalista.

Uma das críticas à democracia representativa aponta que o simples ato de votar em eleições periódicas não assegura a expressão da vontade popular. Muitos teóricos, frente aos limites da democracia representativa, apontam a participação popular como um mecanismo para amenizar os limites da representação política. A participação da população torna-se necessária para a consolidação da democracia possível na conjuntura atual. Nesse sentido, a democracia participativa apresenta-se como um mecanismo complementar à democracia representativa.

Segundo Santos (2003) uma complementaridade

[...] implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS, 2003, p. 76).

Cabral Neto (1997) afirma a necessidade de aprimorar mecanismos para ampliar a democracia. Essa necessidade justifica-se diante das transformações ocorridas nos séculos XIX e XX, tanto no campo político quanto no econômico, no qual a concepção hegemônica de democracia, que incorpora o ideário liberal, vem associar-se às demandas da estrutura de reprodução do capitalismo.

1.3. Tendências da concepção hegemônica de democracia na segunda metade do século XX

Uma análise sobre a democracia no século XX e limiar do século XXI, coerente com uma visão histórica, estrutural e dialética, deve considerar uma reflexão acerca da dinâmica e da estrutura do capital. Neste sentido, torna-se necessário verificar as mudanças no papel do Estado frente ao processo de reestruturação neoliberal implementado pelo movimento sociometabólico do capital e os impactos no conteúdo essencial da democracia e na prática das instituições da democracia representativa.

Mészáros (2002, p. 92) afirma que ao longo do último século o capital adentrou e subjugou todas as esferas sociais, acarretando um agravamento dos problemas sociais por ele gerado. A “invasão” do capital em nível planetário, embora veio guiado por um discurso de “modernização”, deixou como legado um processo de intensificação da pobreza e todo um sistema bastante instável “exigindo remédios estruturais em lugar do adiamento manipulativo” (MÉSZÁROS, 2002, p. 93).

Para Mészáros:

É sensato o fato de que está cada vez mais difícil caminhar sobre o tapete sob o qual se podiam esconder sem dificuldades e por longo tempo até mesmo os problemas mais sérios. É realmente muito importante que os problemas injustificadamente desconsiderados, e que afetam a própria sobrevivência da humanidade, tenham de ser considerados sob circunstâncias em que todo o sistema do capital entrou em *crise estrutural* (MÉSZÁROS 2002, p. 93).

O sistema do capital é, para o autor, o primeiro na história que se estruturou como “totalizador irrecusável e irresistível” (MÉSZÁROS, 2002, p. 97), característica que faz dele um sistema dinâmico em relação aos modos de produção anteriores. Em suas análises, insiste que o capital não representa apenas uma “entidade material racionalmente controlável”, como alegam seus apologistas. Ao contrário, ao tentar entender a natureza e a força das restrições estruturais prevaletentes do modo de operação do sistema do capital, Mézáros o compara a uma “forma incontrolável de controle sociometabólico” (MÉSZÁROS, 2002, p. 96). Uma forma que surge como uma estrutura “totalizadora de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua viabilidade produtiva, ou perecer, caso não consiga se adaptar” (MÉSZÁROS, 2002, p. 96). Nesse sentido, torna-se ingênuo acreditar nas promessas triunfalistas e nas “bandeiras de modernização” defendidas pelos ideólogos do sistema do capital. Falar de modernização e de “vitória da civilização”, discurso intenso que predominou no passado expansionista do modo de produção capitalista, soa de forma vazia e falaciosa aos ouvidos daqueles que não podem deixar de constatar a multiplicação da miséria, o descaso com a questão da saúde, da educação e de todos os direitos que foram transformados em “mercadorias” acessíveis a uma minoria cada vez mais restrita.

Diante desse panorama, Mézáros afirma que “é irônico (e bastante absurdo) que os propagandistas de tal sistema acreditem que ele seja inerentemente democrático e suponham que ele realmente seja a base paradigmática de qualquer democracia concebível” (MÉSZÁROS, 2002, p. 97).

Considerando o cenário macro marcado pelas tensões e paradoxo da complexa relação entre a lógica do capital e o exercício pleno da democracia, torna-se óbvio que no contexto

histórico-político brasileiro são escassos os episódios em que a sociedade tenha vivido o ideal democrático que concede aos homens e aos povos a condição de assumir plenamente seu destino coletivo e sua responsabilidade política. Nas sociedades modernas, são mínimas as possibilidades de organização política que reconhece a cada cidadão o direito de participar da gestão de assuntos públicos.

O discurso da participação popular na administração pública tornou-se presente no cenário político brasileiro recentemente, passando a ser impresso nas propostas de governos, independentemente de suas orientações ideológicas.

No Brasil dos anos 80, com o fim do governo militar, o ideário democrático toma maior fôlego, impulsionado por uma batalha no campo político em prol da (re) construção da democracia, tendo como expressão maior desse movimento a campanha das “Diretas Já” que mobilizou o país visando restabelecer as eleições diretas para a Presidência da República.

A Constituição expressa o princípio da democracia, aludindo à participação popular direta na administração pública. Nos artigos 14 e 17 da Constituição fica expressa a soberania popular exercida pelo sufrágio universal, resguardando o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A redemocratização, que ocorreu tardiamente com as eleições diretas para os governadores e prefeitos, devolveu ao brasileiro o direito de tomar parte nas discussões e nos rumos de interesses coletivos.

O conceito de democracia na sociedade contemporânea passa a ser entendido como instituição e prática de procedimentos que garantam a participação dos interessados nas deliberações do coletivo. A democracia passa a ser vista como a conquista de um espaço de decisão até então dominado por organizações burocráticas e autoritárias.

No entanto, Bobbio apresenta uma distinção entre a democracia política e a democracia social. Em suas análises, o autor afirma que “uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade” (BOBBIO, 1987, p. 156). De acordo com esta análise, um Estado democrático pode existir numa sociedade em que a maior parte das instituições não são governadas democraticamente. Nesse sentido, o conceito de democracia não pode ser considerado concluído. O discurso sobre o significado de democracia ultrapassa a dimensão do sufrágio universal e assume um novo desafio quando enveredado pelo viés da participação.

Bóron (1994, p. 12) alerta que os

[...] avanços políticos registrados nos anos 80 foram acompanhados por uma marcada piora das condições de vida das grandes maiorias nacionais, o que só pode colocar sombras sobre o futuro da democracia nos nossos países... na América Latina a redemocratização veio acompanhada pela pauperização de extensas faixas da sociedade civil. A questão crucial é até que ponto pode progredir e se consolidar a democracia em um quadro de miséria generalizada como o que hoje afeta as nascentes democracias sul-americanas, que corrói a cidadania substantiva das maiorias precisamente quando mais se exalta sua emancipação política (BÓRON, 1994, p. 12).

A atual fase do capitalismo, guiada pela ideologia neoliberal, implementa um processo de reestruturação que

provoca efeitos a nível planetário, apresentando como traços mais evidentes a acumulação do capital e desigualdade social. Diante deste cenário excludente torna-se um paradoxo falar de democracia plena. Para Bóron, nesse contexto, o termo apropriado não seria democracia, mas sim “capitalismo democrático”, pois, conforme seu raciocínio, o substantivo capitalismo assume uma posição central e transforma a democracia num simples adjetivo. Ou seja, nessa fase atual em que se encontra o modo de produção capitalista, torna-se incoerente consolidar uma democracia num cenário marcado por quadros de miséria e pauperização de grande parte da sociedade civil.

Paradoxalmente, ao passo que alguns ideólogos celebram o “triunfo final” do capitalismo, ou garantem que chegamos ao “fim da história” e está assegurada a vitória da democracia - o que com maior propriedade deveria denominado o laborioso advento dos ‘capitalismos democráticos’ -, as ameaças que pairam sobre esta forma estatal adquiriram uma gravidade sem precedentes em sua história (BÓRON, 1999, p. 8).

Nesse sentido, o direito ao voto exercido pelo povo em eleições periódicas torna-se “simulacros democráticos”, que para Bóron carregam uma carga ideológica na qual

[...] o capitalismo democrático exhibe uma dualidade destinada a produzir conseqüências tão duradouras como deploráveis. Por um lado, o comício tradicional, no qual se exprime a vontade do

“demos”. Nesse lugar é teatralizado o simulacro democrático ao permitir que todos votem. Está claro que, nas condições acima citadas, esta votação torna-se um gesto ritual, carregado de efeitos ideológicos reforçados da ilusão fetichista da igualdade de cidadania. No terreno do comício clássico – descendente remoto e quase irreconciliável da agora ateniense e da assembléia popular imaginada por Rousseau – todos votam mas sua participação raramente chega a ser decisiva e muito poucas vezes é decisória. ... mas este “mandato” do “demos” pouco tem a ver com o que os magistrados eleitos efetivamente farão. Disto se encarrega “outro poder”, o mercado, cujos poucos e seletos participantes fazem ouvir a sua voz todos os dias – na bolsa de valores, na cotação do dólar, nos corredores e “anéis burocráticos” do poder – e cujas decisões e preferências são muito levadas em conta pelos governos porque estes sabem que dificilmente poderiam resistir mais do que uns poucos dias à chantagem ou ao suborno dos capitalistas (BÓRON, 1999, p. 36).

O mercado assume um real mecanismo decisório:

[...] um sistema de voto qualificado, essencialmente democrático, e completamente isolado das influências e demandas que pudessem proceder do cidadão comum e corrente. Num regime como este são muito poucos, apenas um punhado, os atores que podem votar todos

os dias; nesse cenário privilegiado, onde são tomadas as grandes decisões estatais e a orientação das políticas públicas, quem conta são as grandes firmas (a maioria delas de origem transnacional e indiferentes diante da sorte que podem ter os países nos quais operam) e certos conglomerados econômicos que, desde remotos centro de poder econômico e financeiro internacional, elaboram uma estratégia de intervenção nos mercados da periferia (BÓRON, 1999, p. 37).

Na lógica do neoliberalismo, tendo como motor central os mercados, os “votos” que decidem advém dos segmentos mais concentrados do capital, ficando o resto da população alijada de todo o processo. Assim, a democracia exercida no capitalismo não passa de uma “periódica teatralização da cena eleitoral”, marcada por uma ausência da soberania popular.

Concebendo a realidade como um processo, uma totalidade dinâmica de elementos inter-relacionados, o próximo capítulo examinará os reflexos dessa concepção hegemônica de democracia no Brasil e suas conexões com as políticas educacionais brasileiras da década de 1990. Tentar-se-á compreender a política educacional brasileira, buscando identificar as aproximações com a concepção hegemônica de democracia que tem no neoliberalismo e na lógica do capital seus eixos norteadores, num contexto macro de redefinição do papel do Estado, numa fase de reestruturação do modo de produção capitalista.

CAPÍTULO II

A CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DA DÉCADA DE 1990: AS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A educação não pode funcionar suspensa no ar. Ela pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressiva em curso. Ou ambas têm êxito e se sustentam, ou fracassam juntas. Cabe a nós todos mantê-las de pé, e não deixá-las cair.

(MÉSZÁROS, 2005)

O presente capítulo tem como objetivo verificar os reflexos da concepção hegemônica de democracia no Brasil na esfera educacional, considerando as políticas educacionais brasileiras da década de 1990. Procurar-se-á identificar as aproximações da política educacional, a partir da década de 1990, com a concepção hegemônica de democracia, sustentada pelo neoliberalismo e pela lógica do capital, como parte de um cenário de redefinição do papel do Estado em função do atual momento de reestruturação do modo de produção capitalista.

2.1. Breves considerações sobre o processo de redefinição do papel do Estado no contexto do modo de produção capitalista

O referencial teórico em torno de políticas educacionais evidencia que a gestão da educação deve ser compreendida no contexto macro das Políticas Públicas, situada no atual cenário de redefinição do papel do Estado na lógica neoliberal.

Uma análise acerca das mutações e redefinições do papel do Estado, numa perspectiva diacrônica, deve ser efetuada tendo como pressuposto de análise as exigências econômicas e sociais do modo de produção capitalista em suas crises cíclicas e em suas fases de reestruturação produtiva na dinâmica histórica.

O Estado, na perspectiva liberal, representa a garantia da igualdade de todos os cidadãos. Para alguns teóricos, o Estado medieval não conhecia poder absoluto, nem soberania. Jean Bodin (1961 apud BONAVIDES, 2002, p. 80), no século XVI, é o primeiro teórico a afirmar que no Estado deve haver um poder soberano, isto é, um centro de autoridade que possa resolver todos os problemas e tomar qualquer decisão. Hobbes desenvolve essa idéia e arquiteta um Estado que representa a condição *sine qua non* para existir a própria sociedade. Para Hobbes (1998), os homens firmam, entre si, um pacto de submissão no qual abdicam de sua liberdade em troca da segurança do Estado.

Já para Locke (1983), o contrato social é um pacto de consentimento em que homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza.

Ainda que Hobbes (1989) e Locke (1983), teóricos clássicos do Estado moderno, apresentem teorias distintas do contrato social que transpõem o estado de natureza para a

sociedade política e civil, ambos consolidam a necessidade de uma instância política que suplante os interesses individuais e garanta a convivência dos homens em sociedade: o Estado. Para Hobbes (1998) e Locke (1983), o Estado representa a instituição normatizadora mais perfeita e superior que torna possível a vida em sociedade.

Entretanto, o Estado, no contexto do desenvolvimento do modo de produção capitalista, consolidou-se de forma distinta do modelo preconizado pelos clássicos da filosofia política.

A gênese do Estado moderno é coetânea com a origem do modo de produção capitalista. O Estado moderno veio como reação ao feudalismo decadente e com a consolidação da burguesia. A burguesia no poder passa a defender a propriedade privada, o livre exercício do individualismo e a acumulação de capital. Nesse contexto, o Estado, como resultado do modo material de vida dos indivíduos, assume aquelas bandeiras como forma da vontade dominante.

Diante do exposto e baseado na matriz teórica marxista, o Estado não pode ser concebido como um ente neutro e compreendido por si mesmo, mas sim entendido no âmbito das relações materiais de existência no contexto da infra-estrutura.

Para Marx, o Estado configura-se como um elemento “histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (PERONI, 2003, p.22).

No atual momento histórico em que se encontra o modo de produção capitalista, tornou-se efetiva a atuação de uma ideologia para que tais peculiaridades, no âmbito do modo de produção, fossem incorporadas: o neoliberalismo.

A lógica da ideologia neoliberal está na maximização da liberdade individual e na proteção do mercado contra o Estado.

Assim, o papel do Estado na sociedade vê-se redefinido e a ideologia neoliberal apregoa que o mercado deve ser deixado livre para estabelecer suas próprias regras.

O termo neoliberal é utilizado aqui em acordo com esse entendimento:

O neoliberalismo é bem uma expressão da economia política da sociedade global. Forjou-se na luta contra o estatismo, o planejamento, o protecionismo, o socialismo, em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica concebida como fundamento da liberdade política, condição de prosperidade coletiva e individual. A Guerra Fria, na qual ocorreu a industrialização do anticomunismo, foi seu ninho. E a crise dos países do Leste Europeu, inclusive da União Soviética, ou seja, dos regimes de economia planificada, é interpretada como a vitória dos seus ideais, a gloriosa realização de suas verdades (IANNI,1993, p. 139).

Nesse processo de reestruturação do capital, propagado por um novo paradigma produtivo (CORIAT,1994), o modo de produção do capitalismo tem passado por uma readequação de suas formas e no qual o Estado se vê sujeito a se redefinir e a se ajustar à nova dinâmica do capital. O Estado passa a ser visto como um entrave à expansão transnacional do capital, na medida em que pode determinar políticas restritivas e protecionistas ao mercado interno. O modelo de Estado em consonância com a era da acumulação flexível e da globalização da economia é o “Estado Mínimo”.

Torna-se imprescindível frisar que o modelo de Estado “mínimo”, proposto por esta nova fase do capitalismo, refere-se apenas às políticas sociais conquistadas. Esse modelo de Estado é “mínimo” para as políticas sociais, mas é “máximo” para o capital, pois é chamado a atrair o capital financeiro transnacional. Assim verifica-se que os governos, mesmo aqueles mais comprometidos com a lógica neoliberal não-intervencionista, vêm desempenhando um papel de grandes interventores a favor do capital. Tal fato ressalta o caráter classista do Estado.

Nesse cenário de Estado “mínimo”, agindo em consonância com os interesses dominantes, o Estado transfere responsabilidades, atribuindo à sociedade tarefas que eram suas no que se refere às políticas sociais e, principalmente, às políticas educacionais e aos financiamentos educativos. É o que se chama de “descentralização”. O processo de “descentralização”, que na verdade representa um mecanismo de “desconcentração” de funções do Estado, traz em seu bojo a regra da desregulamentação, como meio de eliminar os obstáculos ao livre mercado.

Em decorrência do redirecionamento das políticas pelo viés do neoliberalismo vivenciam-se mudanças no papel social da educação e da escola por meio de um conjunto de medidas que redirecionam o panorama da educação. Muitas políticas foram implementadas em nome da descentralização do ensino, da autonomia da escola e da gestão democrática. Várias mudanças foram impressas no campo da gestão da educação por meio de reformas, mecanismos do novo papel do Estado no cenário neoliberal que deixa de ser interventor e passa a ser regulador.

Diante disso, verifica-se que a década de 90 foi palco de um conjunto de medidas e reformas educacionais que

transformaram o sistema público de ensino, justificadas pelo discurso de elevar os padrões de qualidade e eficiência da educação. Tais reformas podem ser compreendidas por um conjunto de leis, resoluções e portarias expedidas pelo governo.

Entretanto, uma análise acerca do aparato político-normativo permite verificar que princípios políticos garantidores de um processo de democratização da educação e defendidos por amplos setores da comunidade educacional, sofreram um processo de ressignificação no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo.

Segundo Oliveira (1997), as reformas educacionais conjugaram as exigências dos movimentos sociais organizados em defesa da escola pública com as exigências do capitalismo. Para a autora, os reais motivos que levaram os sistemas públicos de ensino a se reformarem podem ser assim explicados:

Muito mais que equidade social, as expectativas giram em torno de adequar os sistemas de ensino às reais demandas do capital hoje. Essa adequação, no entanto, não pressupõe uma formação de trabalhadores homogênea. Os requisitos educacionais variam de acordo com o modelo de exploração adotado, ou ainda com as possibilidades ou não de inserção no mercado de trabalho (OLIVEIRA, 1997, p.93).

Torna-se evidente, desta forma, que a gestão e a organização do trabalho escolar, no âmbito da reforma educacional brasileira, passaram a ser conduzidas pela retórica da equidade social, mas por critérios práticos da economia de mercado. As mudanças que se processaram na política e na

gestão da educação, nos últimos anos, encontram-se atreladas às profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho e no capitalismo.

Além do exposto, evidencia-se um cenário de tensão em que se tem, de um lado, a relação de cumplicidade entre o governo brasileiro e as agências multilaterais que vêm gerando políticas de reformas de educação de base e se impõem hegemônicas. E de outro lado, a resistência de setores da sociedade civil brasileira que lutam por “educação pública, gratuita e de qualidade”. Nesse sentido, estabelece-se uma relação de oposição de sujeitos que tem, no centro da disputa, o papel do Estado, ou seja, na medida que os sujeitos da sociedade civil visam maior comprometimento do Estado brasileiro com políticas de democratização da educação, é estratégia e prática política do governo a implementação de reformas numa perspectiva privatizante e de desconcentração do Estado. A ação dos organismos multilaterais e as políticas do governo brasileiro articulam-se no sentido de transferir funções e encargos administrativos e financeiros à sociedade. Assim, as políticas neoliberais de desconcentração do Estado, sob o discurso e o pretexto de valorizar o espaço local com medidas descentralizadoras, provocaram a fragmentação das práticas sociais e o esfacelamento do poder político da sociedade, além de eximir o poder público de suas responsabilidades sociais.

Entretanto, considerando o princípio de contradição do materialismo dialético, essa lógica fragmentadora das políticas educacionais que, na prática, são políticas de desconcentração que consistem numa medida de transferência de atribuições e responsabilidades dos órgãos centrais pode representar possibilidade de exercício pleno de democracia. O materialismo dialético traz em seu bojo o princípio da “contradição”, ou seja, da luta dos contrários como mola propulsora do movimento e da

transformação dos fenômenos. No movimento dos fenômenos existem elementos denominados “contrários” e “opostos”. Tais elementos permeiam a dinâmica social e não existe um sem o outro. O materialismo dialético considera os opostos numa dinâmica de interação constante. Tal perspectiva constitui a “contradição” ou a “luta dos contrários”. Dialeticamente, os contrários são interdependentes e não podem existir de forma independente. Tal condição representa uma outra categoria central do materialismo dialético: a unidade dos contrários.

Na interpretação da realidade Marx (1998) toma como ponto de partida a história da humanidade, em oposição à teoria de Hegel que concebia a história como a história do desenvolvimento do “Espírito”. Essa concepção de história como produto da “existência de seres humanos vivos” (MARX, 1998, p. 20) passa a ser denominada posteriormente de materialismo histórico. Segundo tal concepção, as relações materiais estabelecidas entre os homens e o modo como produzem seus meios de vida constituem a base de todas as relações. A premissa central da análise marxista da sociedade refere-se à existência de seres humanos que, na relação com a natureza e outros seres humanos, produzem a sua vida material. De acordo com a concepção materialista de história, ao produzirem sua vida material, os homens produzem também idéias, representações e consciência, produtos que não têm forma material e que Marx denomina de “superestrutura”.

[...] são os homens que, desenvolvendo sua produção material e suas relações materiais, transformam, com a realidade que lhes é própria, seu pensamento e também os produtos do seu pensamento. Não é a consciência que determina a consciência que determina a vida, mas sim a vida que

determina a consciência (MARX, 1998, p. 20).

Nesse sentido, considerando os sujeitos e o contexto político de certas circunscrições locais é possível constatar avanços concretos em experiências de educação pública. Em outras palavras, o contexto da desconcentração do Estado sob a lógica da ideologia neoliberal orienta-se na perspectiva de desmonte do Estado Nacional que, enquanto relação social, pode tender à democracia no sentido de soberania popular. Com isso percebem-se latentes contradições. E nesse universo contraditório, experiências locais podem representar uma questão contraditória e antagonica. Se, por um lado, corroboram com a reprodução do autoritarismo pela via da fragmentação das práticas e serviços de interesse público, por outro lado, tais experiências conjugam vontades de sujeitos sociais com condições históricas locais e podem definir os contornos de um processo de construção de esfera pública democrática. Todo fenômeno social carrega em seu bojo um caráter contraditório que se encontra subjacente à estrutura do capitalismo, sendo considerado por Marx o motor do movimento histórico.

A história de todas as sociedades que existiram até hoje é a história de luta de classes. Homem livre e escravo, patrício ou plebeu, barão e servo, mestre e companheiros, numa palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns com os outros, envolvidos numa luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre ou com uma transformação revolucionária de toda a

sociedade, ou com o declínio comum das classes em luta (MARX, 2004, p. 45).

Considerando o enfoque dialético da totalidade, a existência de lutas de classes implica uma situação de contradições presentes numa sociedade classista, ou seja, um confronto antagônico de interesses na relação entre as classes.

Assim, as mudanças ocorridas na política educacional dos anos 1990 devem ser compreendidas como parte de um contexto de redefinição do papel do Estado, numa atual fase de reestruturação do modo de produção capitalista.

Considerando o atual contexto de redefinição do papel do Estado, que apresenta como tendências a “desnacionalização” do Estado, a desestatização dos regimes políticos e a internacionalização do Estado nacional, Afonso (2000) evidencia a necessidade de se tecer teorias que procurem compreender essa dinâmica, levando em conta as diversas características da atual reestruturação do metabolismo do modo de produção capitalista a nível global.

Diante disso, as mudanças implementadas na política educacional dos anos 1990, caracterizadas por um “boom” de reformas educacionais, devem ser compreendidas como parte de um amplo processo de redefinição do papel do Estado, condicionado por uma dinâmica maior marcada pela reestruturação produtiva do modo de produção capitalista.

Em relação a esse processo de reestruturação produtiva, muitos autores apontam que a crise do padrão monetário internacional e os choques do petróleo da década de 1970, ao lado de um processo de reorganização das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista, desencadearam o início de um novo movimento de ajuste global. Paralelamente, presenciou-se também o fim do

chamado socialismo real e uma generalização das políticas neoliberais. Assim, após um longo período de acumulação de capital durante o período do taylorismo e do fordismo, com o Estado de bem-estar social, o capitalismo, a partir dos anos 1970, enfrentou um momento de crise, tendo como traços evidentes: a) a queda da taxa de lucro, em virtude do aumento do preço da força de trabalho, levando a uma redução dos índices de produtividade do capital; b) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção devido à dificuldade de responder à redução do consumo, como resultado do desemprego estrutural que se iniciava; c) o aumento do capital financeiro com o novo período do processo de internacionalização do capitalismo; d) as privatizações crescentes articuladas a uma tendência às desregulações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

Em suma, a denominada crise do fordismo e do Estado de bem-estar social evidenciava mais uma crise estrutural do capital. A presente crise apresenta-se como uma manifestação do sentido destrutivo da lógica do metabolismo capitalista. Essa crise estrutural, dentre uma ampla gama de conseqüências, provocou um processo de reestruturação do capital com o objetivo de recuperar seu ciclo produtivo.

Esse processo de reestruturação do capital se implementou com vistas a resgatar o ciclo produtivo, como uma resposta capitalista. Nesse momento histórico, torna-se efetiva a atuação de uma ideologia para que tais peculiaridades no âmbito do modo de produção sejam incorporadas. O neoliberalismo apresenta-se então como a ideologia pertinente a esta fase do capitalismo.

Dentre os conceitos básicos do neoliberalismo o indivíduo constitui um átomo social do sistema econômico.

Nessa concepção, o indivíduo é focado como o resultado da combinação dos genes herdados com a ação voluntária. Seguindo esse raciocínio, o êxito e o fracasso individual é consequência das condições do próprio indivíduo. Em decorrência desta tese, para o modelo neoliberal as causas das desigualdades são associadas ao âmbito do indivíduo e atribuídas como uma questão de “sorte” e não como reflexos das condições estruturais da sociedade capitalista.

O neoliberalismo, comprometido com o processo de reestruturação do capitalismo, concebe o Estado como um obstáculo à sua expansão transnacional, na medida em que pode determinar políticas restritivas e protecionistas ao mercado interno. Em oposição a esse modelo protecionista, a configuração do Estado em consonância com a era da globalização da economia é o “Estado Mínimo”.

Essa configuração do Estado fiel ao modelo neoliberal, combate qualquer ação estatal, em especial no âmbito das políticas sociais. Para a ideologia neoliberal, as políticas sociais do Estado elevam seus gastos e como resultado provocam um aumento da pressão fiscal sobre os setores detentores do capital, que não são beneficiados diretamente com estas políticas.

Outro conceito central para o neoliberalismo é o conceito de “mercado”, visto como o motor da organização social e um mecanismo auto-regulador do processo econômico capaz de corrigir os desequilíbrios do capitalismo. O neoliberalismo tem como meta ampliar o raio de atuação da lógica do mercado em todas as relações sociais. Conseqüentemente, as políticas sociais de caráter neoliberal apresentam-se como mecanismos de subsunção da esfera estatal à lógica do mercado, provocando uma mercantilização dos direitos sociais. Esse processo é

representado pelo conceito designado “*quase-mercado*”¹⁰, termo utilizado por alguns autores para designar o processo pelo qual as esferas sociais assemelham-se a um “empório” e o individualismo e a competitividade tornam-se os conceitos máximos da esfera social subordinada ao mercado. Este mecanismo de “quase-mercado” representa uma estratégia sutil do modelo neoliberal que supõe a aplicação de medidas para atenuar a fronteira público/privado, por meio de novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação dos direitos sociais. Num movimento de extensão do capital em todas as esferas sociais, a política, a saúde, a educação e as políticas educacionais sofrem um processo de mercantilização dos direitos sociais. Os mecanismos de “quase-mercados” foram igualmente introduzidos nos sistemas educativos, considerando os eixos das políticas educacionais no contexto de redefinição do papel do Estado na lógica neoliberal.

2.2. Democracia no Brasil

O desenvolvimento do capitalismo não se dá de forma homogênea em toda ordem mundial, tendo em vista as especificidades históricas dos diversos países imprimem à democracia características diversas.

Em relação ao Brasil, suas particularidades conduziram à edificação de uma sociedade com escassa tradição democrática. Segundo Mendonça (2000),

¹⁰ Sobre o conceito de “quase-mercado” consultar: AFONSO, Almerindo Janela. Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000 e SILVA Jr., João dos Reis. Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002.

[...] a construção do Estado brasileiro foi marcada pela presença de grupos privados, presença facilitada pela maneira como foi ocupada a terra da colônia e como foi organizada a administração do governo. Características dos Estados patrimoniais, o poder político foi compreendido como uma instância privada, sendo confusa a relação entre a coisa pública – *res publica* – e a coisa privada – *res privata*. A forma de dominação política, no patrimonialismo, não estabelece divisões nítidas entre as esferas da atividade pública e privada (MENDONÇA, 2000, p. 55).

Diante dessas características do Estado patrimonial brasileiro, o conservadorismo está imbricado tanto no aparelho de Estado como em a sociedade civil. Esse contexto vem dificultado a participação política mais abrangente da sociedade civil.

Para Santos (2003), a trajetória da sociedade brasileira apresenta uma tradição de política autoritária:

[...] a predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizada pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da

ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real” (SANTOS, 2003, p. 458).

Cabral Neto (1997) afirma que o autoritarismo encontra-se presente, até mesmo, nos períodos em que a democracia é tomada como norte político para a vida brasileira. Nesse sentido, pode-se depreender que o processo de democratização no Brasil tem sido historicamente condicionado por um conjunto de contradições, recuos e avanços que têm dificultado a ampliação da democracia.

Outros autores afirmam que na história do Brasil apresentam-se duas lacunas, sendo a primeira referente ao fato do Brasil ter sua origem vinculada às relações feudais, na época em que a Europa experimentava o processo de transição entre o feudalismo para o capitalismo, fruto da democracia liberal. Esse descompasso fez com que se reforçasse a total falta de autonomia econômica brasileira, fortalecendo-se uma tradição oligárquica e autoritária, que até hoje apresenta uma enorme influência no âmbito da política.

O segundo vácuo na história do Brasil encontra-se no período do regime militar, onde o Estado tinha total controle sobre as instituições públicas e privadas. Em 1964, iniciando a Ditadura Militar, deu-se lugar a uma nova estrutura de poder, correspondente a um pacto entre a tecnoburocracia militar e a burguesia, significando uma redefinição do papel do Estado brasileiro conduzida pelos interesses do capital internacional (GERMANO, 2000).

Apenas com a Constituição de 1988, impulsionada pela abertura política e pela campanha das “*diretas já*” é que efetivamente se concretizou a base teórica para a formação de um Estado democrático brasileiro, assentado num modelo político liberal democrata. Isso pode ser evidenciado no Art. 1º

da Constituição de 1988 ao afirmar que “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Este artigo expressa os princípios fundamentais do atual modelo político liberal democrata no Brasil. Nesse artigo, a concepção de cidadania encontra-se legitimada na democracia liberal representativa, assumindo um caráter passivo, ou seja, uma concessão do Estado, no qual o indivíduo exerce uma participação ilusória que vai até aonde permite os limites da estrutura capitalista.

Essa concepção de cidadania, legitimada na democracia liberal representativa na realidade social, conduz a um processo de ressignificação e esvaziamento desse conceito e a transformação do cidadão que ao eleger seus representantes delega o direito de decidir e se mostra desinteressado e inerte quanto à participação política.

Assim, verifica-se que na democracia brasileira, a participação popular precisa ir além das limitações da democracia e da representação política, em que o cidadão delega o direito de decidir e abdica dos direitos em relação não assumindo qualquer responsabilidade direta em relação às funções públicas. Uma participação popular efetiva insere-se nos princípios de democracia, implicando uma conquista e consolidação social e política. Implica a criação de espaços sociais de lutas a definição de instituições permanentes para a participação dos cidadãos e expressão política dos mesmos, no sentido de superar a cidadania passiva outorgada pelo Estado. Essa cidadania passiva, outorgada pelo Estado com o caráter de favor e que trata os direitos do cidadão como uma concessão estatal, é acirrada pelos vícios e limites da representação política. Distancia-se de uma democracia ativa, em que o cidadão é instituído como portador de direitos e deveres, mas

essencialmente criador de direitos, para abrir novos espaços de participação política.

Em suma, para a efetivação de uma democracia ativa no Brasil torna-se imprescindível superar os vícios, a cultura autoritária e os entraves da representação política. A proclamação de mecanismos de participação popular no texto da Constituição por si só, não assegura sua implementação. Sua efetivação na prática consiste em somar os direitos políticos de votar e participar.

Segundo Santos (2003), algumas

[...] práticas e aspirações democráticas que, nos diferentes países [...] procuram levar a sério a aspiração democrática, recusando-se aceitar, como democráticas, práticas que são a caricatura da democracia e, sobretudo, recusando aceitar como fatalidade a baixa intensidade democrática a que o modelo hegemônico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política. De maneira muito distinta, essas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, quer ainda, buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa (SANTOS, 2003, p. 73).

Santos (2003) coloca ainda que o modelo hegemônico de democracia opõe-se à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem permitido, a tem confinado em nível

local. Com isso, a democracia participativa, em sentido estrito, vem se efetivando, timidamente, a nível municipal. Após a promulgação da Constituição de 1988, diversos governos municipais, vêm implementando mecanismos de administração participativa, com o objetivo de promover a participação do cidadão nos rumos do município. Com isso, em nível de poder local, possibilita-se a construção da cidadania ativa, por meio da ocupação de espaços na política. A formação da consciência cidadã, que suplanta o equívoco que impera nas racionalidades dos sujeitos da sociedade tradicional: a idéia de que o povo não tem condições para decidir sobre as vontades do Estado.

2.3. Política educacional dos anos 90: ressignificação de conceitos e possibilidades no contexto de redefinição do Estado na lógica do modelo neoliberal

A década de 90 foi palco de um conjunto de medidas e reformas educacionais que transformaram o sistema público de ensino, justificadas pelo discurso de elevar os padrões de qualidade e eficiência da educação. Tais reformas podem ser compreendidas por um conjunto de leis, resoluções e portarias expedidas pelo governo.

As reformas educacionais conjugaram as exigências dos movimentos sociais organizados em defesa da escola pública com as exigências do capitalismo. A gestão e a organização do trabalho escolar passam a ser conduzida pela retórica da equidade social, mas por critérios práticos da economia de mercado.

Neste contexto, merece destaque uma prioridade arrolada no conjunto de metas das atuais reformas educacionais: descentralização e autonomia da escola.

2.3.1. Descentralização da educação e autonomia da escola

A lógica expansionista do modo de produção capitalista impõe-lhe constantes processos de rupturas e continuidades, crises cíclicas para sua própria manutenção. O atual processo de reestruturação produtiva vivenciado pelo modo de produção capitalista apresenta como contornos mais evidentes o advento do neoliberalismo, a reconfiguração do papel do Estado e a desregulamentação dos direitos sociais, dentre outros. Pautada pelo receituário neoliberal, essa reestruturação do capital efetiva-se por meio de estratégias e medidas políticas que conduzem a uma mudança cultural e uma assimilação da doutrina e ideologia favoráveis ao processo de acumulação capitalista. Entretanto, o processo de reestruturação implementa-se somente na sua superfície, em sua dimensão fenomênica, isto é, sem alterar os eixos centrais do modo de produção capitalista.

Esse processo de reestruturação conduz a um novo metabolismo social cuja racionalidade consiste na penetração do capital em todas as dimensões societais. O capital, nesse processo de reorganização das suas formas de dominação social, procura gestar um projeto de recuperação de sua hegemonia por meio de um movimento de reformas do Estado.

Segundo Peroni (2003, p. 33), o modelo de Estado proposto pela atual fase do capitalismo é forte para o capital e pouco interventor no social, transferindo os direitos sociais de sua alçada para a sociedade civil, pautando-se numa retórica de democracia. E, nesse discurso democrático, denomina tal movimento de descentralização. Esse mecanismo deve ser analisado como parte de um movimento de transferência de responsabilidades públicas na área social do Estado para a sociedade civil, numa redução e mercantilização dos direitos sociais. Nesse cenário, tomando a esfera educacional como parte

orgânica do processo macro de universalização do capitalismo, verifica-se também uma subsunção da educação à lógica do mercado, uma mercantilização da educação. A esfera educacional torna-se um “*quase-mercado*”, no qual a escola assemelha-se a um “empório” e o individualismo e a competitividade tornam-se os conceitos máximos da educação subordinada ao mercado.

Nesse contexto, vários mecanismos são implementados de acordo com os princípios que orientam a administração capitalista. Diante disso, mecanismos de descentralização implementados por muitos governos não correspondem exatamente à liberdade e à autonomia necessárias para as escolas se autogerirem. Na realidade, o que se constata são políticas educacionais de desconcentração, limitando-se à transferência de tarefas e responsabilidades, que refletem os interesses do poder central, embora tais políticas se apresentem com o discurso da descentralização e de fortalecimento da gestão democrática da escola.

O processo de descentralização representa uma estratégia de desobrigação do Estado, o qual quer transferir tarefas públicas para a sociedade. Esse processo de descentralização faz parte do atual plano de reforma do Estado cuja regra é a desregulamentação, como meio de eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado. Nesse contexto, a descentralização retira, gradualmente, responsabilidades do Estado, diminuindo o papel deste frente às políticas sociais. Além disso, verifica-se ainda uma tensão descentralização/centralização como uma das bases da política educacional dos anos 1990. Uma análise das políticas educacionais dessa década mostra que o Estado está centralizando o controle por meio de mecanismos de avaliação e regulação e descentralizando o financiamento de educação,

como exemplo pode-se citar o FUNDEF¹¹ e o repasse de dinheiro direto para as escolas. Uma análise dos processos de descentralização evidencia que o impulso descentralizador vem acompanhado de um efeito centralizador no contexto atual de redefinição do papel do Estado. Casassus (2001, p. 20) afirma que enquanto houver mecanismos centralizadores de controle e regulação dos sistemas educacionais, não é possível implementar uma descentralização livre do paradoxo da centralização.

Após o exposto, é preciso pensar se realmente existe uma política nacional de descentralização. Também, há que se levar em conta que, na maioria das vezes, as idéias não conseguem sair da teoria e se materializarem em efetivas propostas governamentais.

Por sua vez, o conceito de autonomia propalado pelas atuais reformas educacionais encontra sua base no processo de desregulamentação da economia e de privatização de empresas estatais por meio de reformas dos sistemas de educação, sob a prerrogativa de descentralizar serviços e otimizar recursos.

O processo de outorga de autonomia às escolas ganhou repercussão no discurso progressista de educação e na opinião pública, mas os governos, na prática, implementam reformas que priorizam a redução de recursos e uma gradual desobrigação com os serviços públicos. As práticas de autonomia nas escolas sinalizam que cabe à instituição de ensino utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos, valores num cenário de ausência material do Estado. A palavra autonomia passou a ser limitada à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e reduzida à liberdade de executar projetos pedagógicos. Nessa

¹¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9424/96.

perspectiva, o conceito de autonomia sofreu um processo de resignificação encontrando-se reduzido à ampliação de espaços de discussão apenas interna à própria escola onde o seu desempenho está submetido à avaliação externa.

Apesar do discurso difundido em nome da autonomia e da descentralização, o poder decisório sempre foi mantido em nível central, seja na esfera da Federação, dos Estados ou dos Municípios.

2.4. Os embates acerca da democracia no campo político e social brasileiro

O tipo de formação social que caracterizou historicamente a sociedade brasileira produziu um contexto político e social hierarquizado, homogeneizado por um segmento minoritário que se consolidou como elite dirigente. Segundo Azevedo (2001, p. 144)

Grosso modo, podemos considerar que, desde os primórdios da colonização portuguesa até o século XX, cujo marco referencial é a Revolução de 1930, o poder emanou da elite agrária. Neste período, foram mantidos subjugados milhões de trabalhadores escravos. Na última fase, na chamada República Velha (1889/1930), apesar da abolição da escravatura ocorrida no final do Império, o poder político foi distribuído entre os grandes proprietários de terras, que instituíram o chamado poder local. Através do mandonismo, do coronelismo, submeteram à exploração e à ignorância a maioria da população (AZEVEDO, 2001, p. 144).

O processo descrito acima evidencia o monopólio do poder e da riqueza que, por meio de processos de dominação política, acarretou um constante mecanismo de exclusão social. Esse modelo de organização política deixou como legado uma sociedade marcada pelo autoritarismo, verticalismo e exclusão, conseqüência de um processo de relações clientelísticas que prevalecem num cenário guiado pelos interesses privados das elites.

Azevedo (2001, p. 144), aponta que a partir da década de 1930, apesar da urbanização e modernização aceleradas que imprimiram um novo perfil à sociedade brasileira, tal processo “não alterou a estrutura básica da pirâmide social” (AZEVEDO, 2001, p. 144). Embora os processos de modernização e urbanização tenham incorporado uma parcela significativa da população ao mercado de trabalho e ampliado o acesso à educação, cultura e saúde, os mesmos não alteraram de forma estrutural o modelo de sociedade hierarquizada e excludente. Tais mudanças foram implementadas na sociedade somente no nível da “dimensão fenomênica, isto é, reestruturá-la sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista” (ANTUNES, 2002, p. 36).

Nos denominados “períodos democráticos” após a ditadura, Azevedo (2001, p. 144) aponta que as elites consolidaram-se no poder por meio da representação formal legitimadas nos processos eleitorais.

As alterações que se processaram no campo político com as eleições diretas deram um novo fôlego ao discurso em torno das possibilidades de participação dos vários segmentos da sociedade no processo político. A conquista do sufrágio universal apresentava-se como sinônimo de avanço, de meta final. Todavia, a prática evidenciou que a participação política extrapola o ato eleitoral.

Para Colares, “não bastava eleger, era preciso acompanhar, fiscalizar, participar” (COLARES, 2003, p. 92). A democracia não se reduz a um simples método de governo por meio de eleições. Numa dimensão mais ampla, a democracia consiste num estado de participação efetiva. Acompanhando as análises de Colares, a democratização supera os limites da representatividade por meio da eleição direta, avançando para princípios que garantam um acompanhamento das ações dos dirigentes por parte de toda a população, pelo viés da participação consciente.

A gestão democrática aparece como uma via capaz de suplantar as limitações do simples ato eletivo, um novo prisma para se vislumbrar as questões políticas.

O processo de “abertura política”, ao final dos anos 1980, propiciou possibilidades de participação de vários setores na formulação de propostas para as esferas da sociedade, dentre elas, a educação.

No que se refere à educação, apesar de todos os obstáculos, lutas e embates, a mobilização para a gestão democrática da escola pública garantiu que a Constituição Federal, promulgada em 1988, incorporasse em seu texto a democratização da sociedade e da escola pública. Embora de forma vaga e imprecisa, o artigo 206 estabelece como princípio para o ensino a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

Acompanhando a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96) também adota o princípio da gestão democrática no que diz respeito à educação nacional. De acordo com a LDB nº 9394/96, art.14, os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica a partir dos princípios:

I-participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II-participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Apesar do respaldo legal, efetivar o processo de implementação da gestão democrática tem sido um grande desafio em meio às incertezas de uma tradição política de governo, calcada no autoritarismo e na centralização das decisões. Além desse aspecto, vale ressaltar que o contexto econômico e político atual, segundo a concepção de Estado e de acordo com seus aspectos ideológicos neoliberais, entendem que o controle sobre diversos setores sociais garante a implementação de suas políticas. Segundo Azevedo (2001, p. 144),

[...] assegurar o sistema de privilégios e a exclusão da maioria foram, portanto, tarefas historicamente exercidas pelas ações autoritárias de um Estado privativo das elites. Isto gerou uma cultura autoritária que impregnou as instituições e o conjunto das relações em nossa sociedade, o que é absolutamente incompatível com o exercício da democracia e da cidadania (AZEVEDO, 2001, p. 144).

Para tanto, faz-se necessário o uso de diversos aparelhos ideológicos com forma de convencimento ideológico que são, na verdade, a imposição autoritária como forma de exercer poder sobre a comunidade.

Percebe-se, por outro lado, que a legitimação da força ocorre por meio do discurso explicitado nas leis promulgadas

desde 1990, que por sua vez referendam a prática da gestão democrática.

Porém, do discurso à prática há um longo caminho, principalmente, quando o próprio Estado entende que exercer a função de regulação dos serviços sociais é manter o controle (aqui entendido no contexto da centralização de decisões), que na verdade é a busca da classe dominante manter-se no poder.

Ao analisar o perfil historicamente consolidado da sociedade brasileira, apesar das diferentes fases históricas, verifica-se que o autoritarismo, o verticalismo, a exclusão, as relações clientelísticas com a sociedade, a hegemonia dos interesses privados no seu interior e a sua apropriação pelas elites foram características centrais do Estado brasileiro. Azevedo (2001) identifica alguns modelos assumidos pelo Estado brasileiro em sua trajetória, que carregaram em seus cernes as características desse perfil:

[...] o Estado oligárquico controlado pelas elites agrárias; o Estado intervencionista, que mesclou aspectos keynesianos e fascistas, representado pelo período varguista (1930/1945); o Estado liberal-populista (1946/1964); o Estado militarista e autoritário (1964/1985) e o Estado neoliberal, cujas políticas estão em pleno desenvolvimento (AZEVEDO, 2001, p. 144-145).

Diante desse caráter autoritário e privado do Estado brasileiro, parece paradoxal falar em democratização do Estado e gestão democrática do ensino público. Então, por que será que muitas políticas públicas e políticas educacionais trazem impressas em seus textos palavras como “democracia”, “gestão

democrática”, “participação” e “autonomia” e “exercício da cidadania”? Como foi discutido no primeiro capítulo, apresenta-se como contraditório a conjugação deste caráter autoritário e privado do Estado brasileiro, acirrado ainda mais pelo atual processo de reestruturação neoliberal - que concebe o conceito de “mercado” como o motor da organização social e um mecanismo auto-regulador do processo econômico capaz de corrigir os desequilíbrios do capitalismo - e a realização plena de um regime democrático. Bóron (1999, p. 33) destaca a incompatibilidade entre o processo de exclusão social que caracteriza o neoliberalismo com o pleno funcionamento de um regime democrático.

Frente a uma sociedade marcada pelas mazelas do neoliberalismo, que deixam como herança profundas desigualdades e uma devastadora exclusão social, responsável pelo aumento do desemprego e da pobreza, torna-se evidente o paradoxo entre a dinâmica do capitalismo e o desenvolvimento das instituições democráticas.

Um outro ponto apontado por Bóron esclarece que

[...] a sede da democracia continuará sendo o Estado-nação. Mas, qual é o drama de nossa época? É que os Estados, especialmente na periferia capitalista, foram conscientemente enfraquecidos, quando não selvagememente sangrados, pelas políticas neoliberais a fim de favorecer o predomínio sem contrapesos dos interesses das grandes empresas (BÓRON, 1999, p. 49).

Tal análise encontra ressonância com Sader (1999) que evidencia que as reformas do Estado são implementadas como

um pacote de ajustes fiscais na contramão da construção da democracia,

[...] atualmente, o enfraquecimento dos Estados nacionais se faz não em proveito da democracia mundial, mas em proveito dos monopólios que controlam o mercado mundial oligopolizado, através de sua manipulação do mercado e de uma espécie de governo mundial que opera através do Banco Mundial, do FMI, do G-7, da OMC (SADER, 1999, p. 129).

Nesse contexto, os interesses do capital são amplamente defendidos desde por uma rede de organismos multilaterais, até por governos de países que adotaram os ditames do neoliberalismo, em oposição aos interesses dos setores populares. Assim, mais uma vez, levanta-se a seguinte questão: “... é possível que uma sociedade deste tipo avance na extensão e profundidade da democracia sem ultrapassar os limites estruturais que o capitalismo lhe traça?”. (BÓRON, 1999, p.48).

Partindo destas considerações, pode-se concordar com Colares que afirma,

[...] a gestão democrática está sofrendo sérios riscos de ser inviabilizada, como decorrência da reação dos setores conservadores, principalmente em locais tradicionalmente controlados pelos coronéis e pelos dirigentes políticos, inconformados com o fato de as próprias comunidades tomarem as iniciativas das decisões (COLARES, 2003, p.97).

Em relação à educação, todo esse “pano de fundo” reflete na realidade da prática administrativa escolar no Brasil que acompanhou o modelo da administração clássica, segundo os modelos tradicionais do Taylorismo e do Fordismo, em que características como a centralização das decisões, a fragmentação do trabalho e a alienação influenciaram as práticas autoritárias no setor educacional. Para Fortuna,

[...] esta forma de perceber a administração, a partir dos modelos de Taylor, Fayol e Ford, recebe notável reforço durante a década tecnocrática de 70, quando a educação é valorizada e legitimada pela Teoria do Capital Humano, quando serão promovidas ações na área educacional voltadas para a modernização da escola e a preocupação com os métodos e técnicas que se caracterizam pela neutralidade, objetividade e racionalidade (FORTUNA, 2000, p.17).

Em meio às influências do “tecnicismo” e da Teoria do Capital Humano, a gestão educacional é concebida simplesmente pela ótica da técnica. O dirigente educacional limita sua ação à função de gerente, preocupando-se única e exclusivamente com o controle e a avaliação, num exercício meramente burocrático.

Tendo em vista este passado autoritário e os riscos de ser inviabilizada, torna-se mister resgatar os clamores dos educadores pela democratização da sociedade e da escola pública, traduzidos nos preceitos legais da Constituição de 1988 e verificar como foram ressignificados nas políticas educacionais da década de 90.

2.5. As concepções de educação e democracia nas políticas educacionais da década de 1990

Ao se propor a discutir as políticas da década de 1990 faz-se necessário fazer referência à década de 1980, pois, segundo Arelaro (2000), fazer esta referência é importante, pois,

[...] os economistas brasileiros costumam considerar a década de 1980 como “a década perdida”, e para nós, da educação, foi uma década extremamente rica em termos de realizações educacionais e de disputa política pela redemocratização da sociedade brasileira (ARELARO, 2000, p. 95).

A década presencia um momento de grande efervescência democrática a reorganização dos movimentos sociais se consubstancia em entidades e instituições, das quais destacam-se, dentre outras, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), da Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Partido dos Trabalhadores (PT), da Associação Nacional de Educação (ANDE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). É também nesta década que se completa o processo de “transição negociada do governo militar para o governo civil, com o restabelecimento das eleições diretas e secretas” (Arelaro, 2000, p. 95).

Diante desse cenário, a década de 1990 inicia-se com essa atmosfera de desejabilidade de implementação dos direitos sociais conquistados na década anterior e respaldados em propostas dos governos eleitos em 1989. Entretanto, com Fernando Collor de Mello na Presidência da República, assistimos ao fortalecimento de um projeto de caráter neoliberal

conduzido por meio de um conjunto de reformas do Estado, justificadas por um discurso de “modernidade”.

Do ponto de vista educacional, a discussão do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) confirma a desejabilidade do direito à educação para todos e a garantia de uma

[...] gestão educacional que envolvesse e considerasse as propostas das entidades educacionais, as científicas e as da sociedade civil, em busca de um grande pacto nacional que viabilizasse a superação das condições de funcionamento de nossa lamentável educação – tratava-se do PL “Jorge Hage” (PL nº 1258/88), como era conhecido, pelo empenho do então deputado federal em consultar os diferentes segmentos – públicos ou privados – envolvidos com educação no Brasil (ARELARO, 2000, p. 97).

No entanto, o professor Darcy Ribeiro, com o respaldo do ministro da Educação da época José Goldemberg, apresenta um outro Projeto de Lei de LDB, que ocorreu sem nenhuma discussão e consulta aos setores educacionais, sindicais ou populares, trazendo em seu texto uma concepção de educação oposta àquela defendida pelos setores progressistas que ganhara fôlego na década de 1980 com o movimento e luta pela redemocratização da sociedade e da educação.

Com o *impeachment* de Collor, assume o vice Itamar Franco que adota uma postura diferenciada reduzindo o processo de privatizações, em defesa do Estado Nacional e das empresas estatais. Mesmo assim o

[...] projeto neoliberal vai-se consolidando, ajudado por pressões das agências internacionais que monitoram os empréstimos financeiros no país, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional -FMI (ARELARO, 2000, p. 98).

A posse de Itamar Franco e a nomeação de Murilo Hingel para o Ministério da Educação dão início ao processo de discussão para a elaboração do Plano Nacional de “Educação para Todos”. Tal processo evidencia a adesão do governo brasileiro às orientações e exigências das agências multilaterais.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o projeto político do governo vai assumindo cada vez mais os contornos do projeto neoliberal. Nesse sentido, são acarretadas mudanças significativas na concepção de democracia e no papel da sociedade brasileira no mundo globalizado. Arelaro (2000) afirma que a partir da metade do primeiro ano do governo de FHC,

[...] explicita-se a assunção de propostas e formulações claramente defendidas em discursos neoliberais e “globalizante”: redução do aparato de Estado e do financiamento das áreas sociais, privatização das empresas estatais rentáveis, com clara preferência pela entrada de capital financeiro volátil, financiamento público – via BNDES - para a compra de estatais por multinacionais estrangeiras, criação de sistema de proteção privilegiada aos bancos – através do PROER-, redução de direitos

sociais dos trabalhadores assalariados, transferência a empresas privadas e organizações não-governamentais (ONGs) de responsabilidades tradicionalmente do Estado, com reconceitualização de público e privado, transformando instituições públicas estatais em “organizações sociais” que obedeçam à lógica de mercado, dentre outras medidas (ARELARO, 2000, p. 100).

No âmbito educacional, os reflexos do contexto exposto anteriormente, podem ser comprovados por uma avalanche de Medidas Provisórias que passam a substituir as reuniões e discussões de grupos de trabalho, atrofiando o Poder Legislativo e o sistema democrático representativo¹².

Neves (2000) afirma que o “Governo FHC começa a dar mostras evidentes do estreitamento do espaço de participação popular na gestão do sistema educacional” (Neves, 2000, p. 161). O governo FHC, utilizando-se de procedimentos autoritários, esvazia o Conselho Nacional de Educação ao transformá-lo de instituição do Estado em um órgão do governo, transferindo ao Poder Executivo amplos poderes na definição da política educacional.

Essa postura política do Governo de FHC passou a exigir um novo papel para a escola e um novo padrão de gestão

¹² Segundo Arelaro o governo de FHC transforma-se no “governo de maior edição de Medidas Provisórias, desde a proclamação da República, superando, em número, os decretos-leis editados no governo militar de 1964/85” (2000, p. 100). Pode-se constatar um projeto de sociedade e democracia de forte caráter autoritário e conservador, inspirado pela lógica neoliberal numa “simbiose tropicalista de social-democracia ‘temperada’ com princípios liberais” (Arelaro, 2000, p. 100).

educacional, em que a racionalidade e os critérios de mercado passassem a constituir novos referenciais de competência administrativa e pedagógica para as escolas e os sistemas de ensino.

Conseqüentemente, tem-se também um processo de reconceituação da gestão democrática. A introdução da racionalidade e dos critérios de mercado no âmbito educacional provoca um processo de ressignificação do conceito de *igualdade* de direitos, passando a substituí-lo pelo termo *equidade* de direitos. Arelaro (2000) analisa as conseqüências desse processo:

[...] se considerarmos que a demanda está atendida, mesmo quando os dados demonstram que ela não está, isto significa que se considera que os “tantos” que estão sendo atendidos em escolas são os “todos” que deveriam estar, não se pretendendo ampliar este atendimento escolar. Promove-se, desta maneira, uma reconceituação do direito social de “todos” à educação, substituindo-se sutilmente, o conceito de “igualdade” de direitos pelo da “equidade” de direitos, na medida em que se admite que “alguns” – poucos ou muitos - não poderão ou deverão ser atendidos, seja por falta de capacidade, talento, condição socioeconômica, recursos financeiros ou administrativos do poder público (ARELARO, 2000, p. 102).

A autora afirma que se pode deduzir que essa nova “lógica” que permeia o Governo e suas políticas produz duas categorias de “cidadãos”: os que “cabem” ou devem ser

atendidos nos sistemas de ensino e os que estão fora e lá devem ficar, sem constranger ou pressionar o governo.

A “legislação proposta pelo governo no período de 1996/99, e aprovada, praticamente sem nenhuma alteração, apesar das inúmeras contrapropostas apresentadas ao e pelo Poder Legislativo” (ARELARO, 2000, p. 104), confirma as significativas mudanças na concepção da educação brasileira. Nessa trajetória, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) evidencia os novos conceitos de gestão e de avaliação educacional e pedagógica, totalmente opostos àqueles defendidos na versão do Projeto “Jorge Hage”. O projeto aprovado pelo Senado foi considerado por muitos especialistas como uma interrupção no processo democrático e foi qualificado como ilegítimo pelos setores educacionais progressistas.

A aprovação da nova LDB traz em seu cerne preceitos legais coerentes com as diretrizes de uma política neoliberal, apresentando-se como uma manobra governamental, no sentido de acelerar a aprovação de arcabouço jurídico fundamental para o prosseguimento da implementação das diretrizes da política oficial. Essa manobra política é confirmada pela imprecisão e até ocultação de pontos polêmicos no texto da nova LDB e pela posterior publicação de decretos presidenciais¹³ que acarretam o desmonte da estrutura educacional, “atribuindo à educação de jovens e adultos, ao ensino médio, à educação tecnológica, à formação profissional e à educação superior uma cara própria, de feições neoliberais” (NEVES, 2000, p. 165).

Assim, a nova LDB e, em especial no Decreto nº 2208/97 – que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei 9394/96, reorganizando o ensino médio e tecnológico –

¹³ Decretos nº 2207, de 15 de abril de 1997, e nº 2208, de 17 de abril de 1997, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei 9394/96.

confirma um processo de ressignificação dos conceitos de descentralização, autonomia e participação da comunidade escolar. A proposta de “descentralização” destinada à gestão educacional materializada nos documentos legais que subsidiam o novo projeto de educação caracteriza-se na verdade por um mecanismo de desobrigação do Estado, entendida por Arelaro (2000, p. 106) como uma descentralização de ações por meio de uma “pulverização e localização nas unidades escolares das responsabilidades existentes no sistema educacional e inédita e competente centralização das decisões” (ARELARO 2000, p. 106).

Os principais documentos legais da política educacional brasileira – a nova LDB e a Emenda Constitucional nº 14/96 – que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – apresentam como diretrizes essenciais novas palavras de ordem que modificam significativamente o projeto educacional brasileiro: descentralização administrativa e financeira, a prioridade para o ensino fundamental, municipalização, parcerias com comunidade e empresa, avaliação de desempenho e avaliação do rendimento escolar. Diretrizes que se encontram vinculadas a um projeto maior que tem como meta “desobrigar” o Estado em relação à educação e privatizá-lo.

Como estratégia apologética dessa reforma do Estado, o MEC anuncia em seus discursos oficiais que as escolas “exercerão” autonomia, por meio do repasse direto de verbas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Entretanto, a nova LDB não contempla as principais reivindicações sobre a gestão democrática e autonomia da escola, trata-se de uma autonomia relativa. Nada mais é que uma “gestão democrática”

e uma “autonomia” inspirada na lógica da qualidade total do trabalho.

Por meio de uma análise dos discursos e do arcabouço legal do governo, pode-se perceber que ocorre um processo de ressignificação das reivindicações dos setores progressistas da educação, um processo que “maquia” conceitos e discursos, num jogo manipulador que pretende deixar transparecer que está atendendo algumas reivindicações sociais e de que os problemas educacionais serão solucionados através da escola. Entretanto, os problemas do sistema educacional são reflexos da crise estrutural da economia capitalista e não serão eliminados no interior dos muros da escola. A gestão da educação deve ser compreendida no âmbito das políticas educacionais, tendo em vista a conexão existente entre elas. E, segundo Gracindo (1997), assumir uma postura crítica diante do atual modelo de gestão da educação no Brasil e das políticas educacionais só é possível situando-se no contexto do Estado e da sociedade, focalizando as relações latentes entre elas.

Para uma reflexão da gestão da educação e das políticas educacionais, nesta perspectiva crítica, para Casassus (2001) torna-se mister destacar alguns pontos relevantes: a mudança de paradigma econômico que se afirma no mundo – o neoliberalismo; as conseqüências desse paradigma nas esferas da sociedade; e os deslocamentos de prioridades e os riscos encobertos por esse paradigma para a gestão da educação.

De acordo com Dourado (2001), a análise das políticas educacionais exige uma compreensão das prioridades e metas que as delineiam frente aos novos padrões de regulação e gestão, em decorrência de mudanças conduzidas no âmbito do neoliberalismo.

Analisadas sob este prisma, verifica-se que as reformas educacionais e o Estado estão a serviço dos organismos

internacionais, como o FMI e do Banco Mundial, que têm como objetivo responder às exigências de adequação das condições gerais de produção impostas pelo processo de reestruturação capitalista.

Em suma, a aprovação da Lei 9394/96 e da E.C nº 14 representam um avanço na aplicação de estratégias de ajuste neoliberal. Em seu art. 87 a Lei 9394/96 determina:

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§1º- A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Esse artigo faz com que o governo federal assuma em Lei a política e as principais diretrizes aprovadas na Conferência Internacional de Educação para Todos¹⁴, realizada em março de

¹⁴ Evento patrocinado pelo BIRD (Banco Mundial, UNICEF, UNESCO) do qual participaram 15 países, 20 organismos intergovernamentais e 150 não-governamentais. Na declaração aprovada, todos os países que participaram, entre os quais o Brasil, comprometeram-se a cumprir as seguintes diretrizes: 1. No prazo de 10 anos, aplicar os planos decenais patrocinados pelo Banco Mundial, UNICEF e UNESCO em associação com os governos, tendo por meta erradicar o analfabetismo, universalizar o ensino fundamental, reduzir a evasão e repetência escolar; 2. Priorizar o ensino fundamental; 3. Dividir as responsabilidades sobre a educação entre o estado e a sociedade, através da municipalização e parcerias com a comunidade e empresas (escolas cooperativas); 4. Avaliação Desempenho do professor; 5. Reestruturar a carreira docente; e, 6. Desenvolver o ensino à distância (PERONI, 2003).

1990 - Jontiem, Tailândia. A política educacional em curso na década de 1990 sofreu grande influência dos organismos internacionais, em destaque da CEPAL e do BM.

Considerando esse cenário, fica evidente que a legislação educacional da década de 1990, dentre elas a LDB 9394/96 e a E.C nº 14, foram arquitetadas a serviço do projeto de reforma do Estado, com o objetivo de adequar o ensino brasileiro às transformações no mundo do trabalho, provocadas pela globalização econômica, as novas tecnologias e técnicas de gerenciamento da produção.

No tocante à gestão da escola, em seus arts. 14 e 15, a Lei 9394/96, num forte caráter de generalidade, aponta princípios e refere-se a “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (BRASIL, 1996), transferindo para os sistemas a definição das normas da gestão democrática.

Apesar de ser a primeira LDB a incorporar a idéia de gestão democrática, alguns estudiosos acreditam que a Lei 9394/96 assumiu uma posição omissa em relação a alguns pontos essenciais relacionados a esse tema, como a eleição direta para diretores, a garantia de Conselhos autônomos e deliberativos, a participação da comunidade escolar na gestão escolar. Considera-se a forma de escolha de dirigentes escolares um dos principais elementos da gestão democrática, pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou como bandeira de luta dos movimentos sociais. Neste sentido, a nova LDB não garante de maneira concreta a gestão democrática da escola.

Diante disso, a Lei 9394/96 representa um projeto sintonizado com as premissas neoliberais e consubstanciada por uma sucessão de decretos. Um projeto que redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, “ênfatizando o

trinômio produtividade, eficiência e qualidade total” (DOURADO, 2001, p. 50). Um projeto próprio da conjuntura de desregulamentação, na perspectiva do Estado mínimo que se desobriga de assegurar direitos, representando uma manobra política, na medida em que ao mesmo tempo em que se discutia a LDB eram elaboradas e aprovadas medidas, por meio de projetos de lei e de emendas, que na prática definem o real perfil da educação no Brasil, bem ao espírito do neoliberalismo.

Por fim, em se tratando de política educacional, verifica-se que a década de 1990 caracteriza-se por uma centralização no Executivo em todos os níveis, por meio de emendas constitucionais, decretos, e vetos, uma ofensiva antidemocrática do governo federal. Presencia-se, dessa forma uma centralização do poder no Ministério da Educação, passando a ser o principal responsável pela definição dos rumos da educação, excluindo a participação da sociedade, fazendo da política educacional uma “colcha de retalhos”, que a cada governo toma rumos diferentes, impedindo um processo permanente de política educacional de valorização da educação e de correção de rumos.

Essas políticas, evidentemente, expressam as formas e o conteúdo do avanço do capitalismo que alcança sua expansão máxima no mercado mundial. Essas formas e conteúdos sustentaram toda a política educacional da década de 1990, num embate que lançou as diretrizes para a educação nacional e evidencia como vêm sendo concebidos os conceitos de democracia no âmbito da política educacional brasileira.

2.6. A tensão centralização/descentralização nas políticas educacionais da década de 1990

O governo FHC, em se tratando de política educacional, caracterizou-se pelo forte caráter centralizador, em todos os

níveis, comprovados pelas PECs (Propostas de Emenda Constitucional), decretos e vetos. Coerente a essa forma autocrática de governar, o governo FHC enviou para o Congresso a PEC 233¹⁵ justificada pela afirmação de que no Brasil os investimentos em educação são suficientes, apenas que são mal distribuídos. O governo insiste em dizer que os gastos públicos que o Brasil investe em educação representam 4,5% do PIB e que, portanto, compara-se com os investimentos feitos em países desenvolvidos e mesmo com países "em desenvolvimento" e que não apresentam as deficiências do ensino do Brasil. (BRASIL, 1998, p. 85).

Para corrigir esta situação foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como FUNDEF. Este é constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI-Exp.) e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar n° 87/96. Os núcleos da proposta do FUNDEF são: o

¹⁵ A proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233 foi elaborada em 1995, que estabeleceu o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovada como EC 14/98. Além de criar o FUNDEF a EC 14/96 modifica as concepções expressas na Constituição Federal de 1988, no que se refere à ênfase no ensino fundamental, à desobrigação do Estado em relação à educação de jovens e adultos, à inviabilização da manutenção, oferta e expansão do atendimento da educação infantil e à reformulação do papel da União em relação às outras esferas públicas, na garantia da educação básica (Ver Arelaro, 2000, p. 104).

estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente (fixado em 315 reais para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua a complementação (BRASIL, 1998, p. 85).

E o texto do PNE do Executivo é bastante incisivo ao afirmar que os recursos para a educação são suficientes para o alcance da meta prioritária de universalização

A partir desta redistribuição, O FUNDEF constituiu-se em instrumento fundamental para alcançar a meta prioritária da universalização. De 1997 para 1998, houve um aumento expressivo de 6% nas matrículas, que cresceram de 30.535.072, em 1997, para 32.380.024, em 1998. É certo que alguns ajustes e aperfeiçoamentos são necessários, como está previsto na própria legislação. Destacam-se as questões de como garantir o financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio. De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do FUNDEF, inclusive a eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica – que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer

alteração na Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1998, p. 87).

Entretanto, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), além de desempenhar o seu papel demagógico de redistribuição de recursos “mal distribuídos”, representou na prática um mecanismo por meio do qual podem ser restringidas as possibilidades de democratização mais plena do sistema educacional, considerando-se que se tornam reduzidas às possibilidades de gerenciamento dos recursos, ainda insuficientes, que para ele são canalizados, eliminando a efetiva participação das entidades das categorias dos educadores e, também, dos setores populares da sociedade. Nesse sentido, torna-se evidente a incompatibilidade da lógica do FUNDEF com o pleno exercício democrático de financiamento da educação básica.

2.7. Legado Educacional dos Anos 1990

Como legado de um Estado mínimo, segundo a lógica neoliberal, a educação brasileira configura-se por meio de um sistema composto por 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 total. Também, sob a mesma lógica, ao processo de globalização da economia deve corresponder um processo de descentralização, portanto o ensino fundamental deve ser municipalizado e as escolas devem ser autônomas, de modo que se viabilize, ao mesmo tempo, concentrar recursos no governo central, destinando-os às operações financeiras de expansão do capitalismo financeiro, enquanto tornam-se cada

vez mais restritos os investimentos nos setores dos serviços públicos, que, na realidade, estão progressivamente sendo privatizados, sob diferentes modalidades de terceirização, de convênios, de parcerias, de sistemas de cooperativas etc.

Evidencia-se, cada vez mais, a incompatibilidade entre o pleno exercício da democracia com neoliberalismo, pelo menos nas atuais condições econômicas e sociais da América Latina. O que não quer dizer que não seja possível. Como foi discutido, a política neoliberal tem sinalizado para uma concentração e centralização do capital, provocando um aumento dos índices de desemprego e da violência social. As democracias latino-americanas limitaram-se às práticas meramente eleitorais, despojadas de qualquer possibilidade de conquista de novos direitos sociais. Ao contrário, vêm representando a retirada dos direitos do cidadão. Esses momentos parecem apontar para o "esgotamento" dos mecanismos eleitorais, uma vez que os governos eleitos têm se comprometido, em grande medida, com os interesses do capital financeiro internacional. Para um agravamento da crise da limitada democracia, os meios de comunicação, constantemente, vêm anunciando episódios em que vários dos governos eleitos têm se envolvido em escândalos de corrupção, ressaltando ainda mais os limites dos regimes democráticos nos países de capitalismo dependente.

Inseridos nesse contexto, os sistemas educacionais sofrem os efeitos de um movimento de recuo dos investimentos públicos nas políticas sociais e um processo ideológico de "naturalização" da análise, disseminada pelo discurso hegemônico, conducente a uma espécie de Neo-Darwinismo, que atribui aos dominados e excluídos a responsabilidade por sua exclusão. Nesse processo, a educação é apresentada como um "serviço" a ser adquirido na esfera do mercado mundializado, tornando-se uma mercadoria.

Embora não se possam ignorar, muitas experiências que vem sendo vivenciadas em muitos municípios, consolidando formas democráticas mais avançadas de estrutura e funcionamento do sistema de educação básica, do ponto de vista crítico. No entanto, torna-se importante destacar as concepções de educação e democracia que permeiam as políticas e ações governamentais e seus impactos na sustentação de uma lógica incompatível com a democratização da educação e da sociedade, acarretando um retrocesso muito ampliado, em termos das garantias dos direitos dos cidadãos.

Para uma democratização plena da sociedade e da educação, a escola precisa garantir uma dinâmica que envolva a articulação de condições essenciais para a democratização do acesso e garantia de permanência, a democratização da gestão escolar, por meio da participação da comunidade e da autonomia da escola e o compromisso do Estado com a educação como um direito social dos cidadãos. Para torna-se preciso enveredar-se para um caminho diverso que adotou o governo FHC na década de 1990, subordinado aos ditames do Fundo Monetário Internacional por meio de uma política que acarretou um cenário de juros altos, recessão, desemprego, arrocho salarial e descompromisso com as políticas sociais.

A legislação educacional, da década de 1990, traduz a comprovação de que a política educacional foi concebida e praticada em oposição às reivindicações e aos anseios da comunidade escolar, um processo de materialização de uma orientação do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos.

A atual política educacional brasileira é parte do projeto de reforma do Estado que, tendo como justificativa a crise do Estado, que na verdade é a crise do capitalismo, tem como diretriz central racionalizar recursos, diminuindo o seu papel que se refere às políticas sociais. Portanto, o governo propõe a

municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm, como principal problema, saldar as dívidas para com a União e, assim, não têm como investirem em políticas sociais. Nesse sentido, a proposta de descentralização apresentada pela União, representa na prática, um repasse para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital.

A política educacional, nesse viés, vem materializando-se por meio de um movimento principal: o movimento de centralização/descentralização, no qual é descentralizado o financiamento e centralizado o controle das decisões de política e gestão da educação.

Nesse processo, por um lado, o governo federal por meio de um “pacote” de reformas, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes. A análise das políticas educacionais de caráter nacional constata-se uma tensão centralização/descentralização por meio de seus principais projetos. Dentre eles, o projeto do FUNDEF situa-se como mecanismo central na proposta de descentralização de uma esfera de governo para a outra. Com o FUNDEF, o governo federal propõe uma descentralização de responsabilidades e não de recursos. Por outro lado, revela um caráter centralizador das decisões de política e gestão, no que se refere ao financiamento da educação, ao estabelecer nessa emenda que não cabe mais, aos municípios, decidir sobre onde aplicar grande parte de seus recursos.

Tal iniciativa sinaliza o novo papel do Estado na sociedade, papel este que abandona o caráter de execução e

prestação direta de serviço, assumindo o papel de regulação dos serviços sociais. Essas ações implementadas diante das políticas educacionais representam de forma óbvia um mecanismo do governo para que os atores envolvidos no debate educacional sejam silenciados por meio de uma política centralizadora. Apesar do discurso oficial de descentralização e de autonomia da escola, a realidade concreta evidencia apenas um processo que tem como meta responsabilizar a sociedade, deixando evidente fortalecimento das funções de regulação do Estado.

Nesse cenário macro de reestruturação do capitalismo em sua atual fase de globalização, no qual Estado configura-se como um elemento “histórico, concreto, de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (Marx, 1998), a luta pela conquista e ampliação de espaços para o exercício da participação social e representa um desafio no processo de alcance pleno da democracia.

Na década de 1990, a participação institui-se nos marcos das democracias representativas. O que se observa, no geral, são propostas participativas que encontram ressonância mais no âmbito da retórica do que da prática. As experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo, configuram-se como episódios isolados e na contramão da política neoliberal e inseridas num cenário, no caso do Brasil, marcado por uma cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista. Entretanto, torna-se necessário refletir sobre essas experiências locais procurando revelar as concepções de democracia e educação e sua relação com a conquista e ampliação de direitos que transcendam os processos eleitorais e garantam a participação nas decisões e o pleno exercício da cidadania.

Paradoxalmente, no cenário neoliberal, a gestão democrática tem ocupado posição de destaque nas políticas educacionais e em específico na Rede Municipal de Ensino do município de Uberlândia-MG (RME/UDI). Segundo Rosar (1999), o processo dialético entre a teoria e a prática da gestão democrática permite que se evidencie dentro do contexto neoliberal um movimento de avanço teórico e prático, embora as políticas governamentais tentem descaracterizar as concepções e as propostas mais avançadas para a educação.

Partindo deste pressuposto, faz-se necessário verificar as iniciativas recentes de políticas educacionais no município de Uberlândia, focalizando seus impactos no âmbito da gestão educacional e no processo de democratização de educação.

Considerando o materialismo dialético, em que o desenvolvimento dos fenômenos sociais não pode ser tomado num movimento retilíneo, linear e repetitivo, mas numa dinâmica “espiral”, onde esse desenvolvimento se dá a partir das contradições, o próximo capítulo tem como objetivo verificar a experiência local da Rede Municipal de Ensino do Município de Uberlândia. Buscou-se analisar a experiência de implementação da gestão democrática, vivenciada no período de 2001 a 2004, considerando três categorias da teoria marxiana: contradição, totalidade e historicidade.

Nesse sentido, a experiência da RME-UDI deve ser compreendida como um fenômeno que carrega em seu bojo o caráter contraditório que se encontra inerente à estrutura do capitalismo. Assim, os sujeitos e o contexto político dessa circunscrição local trazem em seu seio latentes contradições e possibilidades.

Sob a dimensão da totalidade, a experiência da RME-UDI precisa ser interpretada como um fragmento que se relacionou mutuamente com uma estrutura mais ampla. Ou seja,

considerar a totalidade desse fenômeno seria vislumbrar o “micro” inserido no “macro”, numa teia de relações que acontecem na prática social mais ampla, em mútua determinação.

Já a dimensão da historicidade, implica que se deve partir da premissa de que toda história humana é construída pela existência de indivíduos humanos viventes. Segundo essa concepção, “a história deixa de ser uma coleção de fatos sem vida” (MARX, 1998, p. 20).

Considerando esses pressupostos, a experiência local da RME-UDI pode representar uma questão contraditória e antagônica. Se, por um lado, corroboraram com a reprodução do autoritarismo pela via da fragmentação das práticas e serviços de interesse público, por outro lado, tal experiência conjugou vontades de sujeitos sociais com condições históricas locais e pôde constituir-se numa esfera pública democrática. Tentar-se-á, a seguir, verificar o rumo tomado pelos sujeitos na experiência de implementação da gestão democrática na RME-UDI.

CAPITULO III

A PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE UBERLÂNDIA (2001-2004)

*Somos escravos da nossa própria
falta de atitude.*

(GABRIEL, O PENSADOR, 1994)

O objetivo deste capítulo é analisar a proposta de implementação de gestão democrática na Rede municipal de Ensino de Uberlândia (RME/UDI), buscando identificar os objetivos, metas e procedimentos metodológicos da SME no período de 2001 a 2004, considerando a gestão do prefeito Zaire Rezende, que em seu Programa de Governo, apresenta a ESCOLA CIDADÃ como proposta de gestão do ensino.

Para isso, dividimos o capítulo em três partes: uma com as informações do município de Uberlândia, enfocando o contexto da política local. Por meio de um resgate histórico da Administração do Executivo, busca-se mapear a trajetória da política em Uberlândia com o intuito de apontar as rupturas e continuidades no período de 2001 a 2004. Na segunda parte, são apresentados dados gerais sobre a educação no município com informações sobre a estrutura da Rede Municipal de Ensino. Por fim, passa-se à análise da proposta de implementação de gestão democrática na Rede municipal de Ensino de Uberlândia (RME/UDI), verificando o processo efetivado por meio do conjunto de ações, diretrizes e estratégias de intervenção que a SME empreendeu no período de 2001 a 2004, em prol da proposta.

Ainda nessa seção, como a SME teve como norte teórico a Escola Cidadã, será realizada uma breve discussão em torno dos pressupostos dessa proposta e seus paradoxos com a lógica neoliberal que conduz a atual fase de reestruturação do capitalismo.

3.1. Caracterização do Município de Uberlândia: desvelando sua conjuntura política

Uberlândia é a terceira maior cidade do Estado de Minas Gerais, com cerca de 600 mil habitantes (IBGE 2005) e uma área de mais de 4000 km². A criação do município se deu em 31 de agosto de 1888. Em 1929, o município passou a se chamar Uberlândia (nome sugerido por João de Deus Faria) que em Tupi-Guarani quer dizer “terra fértil”. Uberlândia encontra-se localizada na Região Nordeste do Triângulo Mineiro, Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil.

Uberlândia constitui-se num importante entroncamento rodo-ferroviário, que facilita a comunicação com os principais centros urbanos das regiões Sudeste e Centro-Oeste.

Uberlândia é um dos principais centros industriais do Triângulo Mineiro, reunindo um número grande de empresas e um expressivo percentual de arrecadação de impostos da região. A posição geográfica constitui um dos principais fatores que no processo de desenvolvimento de Uberlândia, uma vez que o município encontra-se, estrategicamente, situado, funcionando como elo entre o norte e o sul do país.

Representa uma das entradas de produtos industrializados para as regiões centro-oeste e norte. Além disso, situa-se como ponto de escoamento de produtos e matérias-primas dessas regiões para os grandes centros. Os incentivos municipais, como a isenção de impostos e a doação de terrenos,

contribuíram para atração das empresas de médio e grande porte. Isto se tornou decisivo para a fixação de várias empresas no município. A conjugação desses fatores promoveu o acelerado desenvolvimento industrial de Uberlândia.

O crescimento industrial do município de Uberlândia, por sua vez, foi responsável pela produção e transformação do espaço, atraindo grupos multinacionais, um aspecto marcante no desenvolvimento da atividade industrial em Uberlândia.

Uberlândia participa com cerca de 0,5% do PIB do país e 5,2% do PIB de Minas. No setor de serviços, é importante a atividade de comércio atacadista e varejista e comunicação, além de centros universitários. A consolidação da indústria foi a responsável pela estruturação do município, firmando-o como um centro polarizador da economia regional, atraindo investimentos e fornecendo serviços e produtos a outros municípios e região.

Para Jesus (2002), desde o final do século XIX, quando Uberlândia era ainda um pequeno lugarejo, seus habitantes já vislumbravam um futuro promissor. Nesse sentido em sua trajetória política, eram sempre “realçados os aspectos positivos do lugar, como a localização estratégica, as características geográficas e a potencialidade e arrojo dos seus habitantes” (JESUS, 2002, p. 4). Em sua análise, afirma que a história de Uberlândia foi marcada pela presença de

[...] ideais de progresso e desenvolvimento [que] davam a tônica para a busca incessante e obstinada de todos os benefícios que pudessem contribuir para torná-la moderna e para ocupar um lugar de destaque no cenário nacional (JESUS, 2002, p. 4).

Acompanhando a trajetória da conjuntura política do município, percebe-se que essa prerrogativa foi o grande eixo que norteou as ações político-administrativas dos seus governantes.

A trajetória da política do município de Uberlândia evidencia que as administrações do Executivo municipal tiveram uma mesma linha de ação no sentido de incentivar o “progresso” local, discurso que sustentava uma prática real de fortalecimento do capital econômico e financeiro da cidade. Jesus (2002) aponta bem essa diretriz geral que conduziu as ações da política local:

Salta aos olhos o fato de que desde 1888 (período da emancipação política de Uberlândia) até 1982, todas as administrações que estiveram à frente do executivo municipal mantiveram características bastante semelhantes na forma de conceber a gestão pública. Governada por militares, ruralistas, farmacêutico, advogado, jornalista e empresários, independente da classe social da qual eles se originaram, a linha política seguida esteve sempre voltada para fortalecer e expandir o capital econômico e financeiro, como os setores do comércio e da indústria e a especulação imobiliária. Sendo assim, as alternâncias de poder se deram ao longo de quase cem anos, mais em torno do nome de pessoas ou de grupos familiares do que em torno de propostas ou projetos para a cidade como um todo (JESUS, 2002, p. 4).

Essa linha política, sempre voltada para fortalecer e expandir o capital econômico e financeiro, deve ser compreendida como um reflexo da conjuntura ampla em que se encontra o modo de produção capitalista. Assim também, como consequência dessa linha política, as desigualdades sociais foram, ao longo da história da cidade de Uberlândia, “dissimuladas pelo imaginário grandiloquente e ufanista” (JESUS, 2002, p. 4).

Com o fim do Estado Novo, a disputa partidária em âmbito nacional ocorreu em torno de dois partidos UDN e PSD. Como parte dessa totalidade, em Uberlândia, a partir de 1947, refletiu-se essa rivalidade partidária, a partir do quadro sucessório municipal, em decorrência das eleições diretas para prefeito, presenciando uma acomodação partidária dos grupos que controlariam o poder local nas décadas seguintes (SILVA).

Assim, em outubro de 1947, foi eleito o prefeito José Fonseca. Em 1950, elegeu-se Tubal Vilela da Silva, do PSD. Nas eleições de 1954, a vitória foi de Afrânio Rodrigues da Cunha, também do PSD (SILVA, 2004). Observando o quadro sucessório de Uberlândia, a partir de 1950, a luta política situa-se na disputa das famílias tradicionais.

As eleições e os momentos eleitorais são a materialização de um poder político arraigado e sem possibilidades de ruptura, num constante revezamento do poder nas mãos dos mesmos grupos. Segundo Silva (2004), as forças políticas que disputavam o poder sempre emergiram do meio das classes dominantes, mesmo sendo a escolha do Executivo municipal executada por meio da eleição direta. Como consequência, avalia Silva (2004), “nos momentos eleitorais, sobressai o clientelismo, dissimulado ou não, ou seja, o voto de cabresto, o voto personalista, as promessas salvadoras, que só

existem enquanto promessa de campanha política” (SILVA, 2004, p. 52).

Geraldo Mota Batista, radialista e proprietário de um grupo de emissoras na região, sendo dono, em Uberlândia, da Rádio Difusora, foi eleito em 1957 (SILVA, 2004, p. 52). Em 03 de outubro de 1962, é eleito Raul Pereira (UDN), pecuarista e dono de uma imobiliária local (Pinheiro, 2001). O poder permanecia centralizado em torno da elite conservadora, de origem agrária e vinculada ao ramo imobiliário. (SILVA, 2004, p. 52).

O período pós-64 veio fortalecer essa estrutura conservadora da política em Uberlândia, e ao mesmo tempo o processo político adotado pelos governos militares encontrou forte sustentação nos grupos políticos à frente do poder local. Para Silva (2004), a configuração da cena política local materializou-se nos partidos dos candidatos ao cargo de executivo municipal, e na sucessão de nomes, que se dava em torno da origem familiar e da atividade exercida por cada um, um processo no qual as classes populares foram excluídas do poder.

Alvarenga (1988) evidencia esse processo afirmando que

Na história política, pós 64, há um revezamento regular entre dois representantes das classes dominantes, escorados em diferenças partidárias – UDN, PSD – que apenas ocultavam objetivos políticos imediatos de satisfação de determinados interesses econômicos também imediatos e localizados. É a fase do incentivo à industrialização, do aumento do fluxo migratório e do auge da especulação

imobiliária”(ALVARENGA, 1988, p. 69-70).

Em 15 de novembro de 1966, foi eleito Renato de Freitas, do PSD, advogado e proprietário de terras. Este candidato representou continuidade no processo de modernização conservadora empreendido pelas elites locais (SILVA, 2004, p. 54).

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 - que estabeleceu eleições indiretas para as capitais e para o restante das cidades, manteve-se as eleições diretas - foi eleito para um mandato de dois anos, dentro do bipartidarismo, Virgílio Galassi, do ARENA, partido governista.

Silva (2004) ressalta que

[...] um dos processo de camuflagem do mandonismo clientelista é a falsa noção de alternância no poder, o que se nota com a observação do quadro sucessório em Uberlândia, isto é, nada mais que a repetição de grupos alternando-se no poder, escamoteando o conflito de classes, e com isso, mantendo as classes populares longe do poder político (SILVA, 2004, p. 55).

Esse quadro passava ao eleitor a falsa idéia de disputa política, o que de certo modo confunde o eleitorado e o divide em facções. Para Silva (2004), apesar de alternância entre partidos, o que se mantêm são esquemas de poder, com suas marcas e seus poucos atores, e, assim, mantendo as classes populares distantes do poder político.

Em 1973, mais uma vez, Renato de Freitas assume a Prefeitura, perpetuando o poder decisório, apesar de Uberlândia,

na década de 1970, ter passado por um acelerado processo de crescimento populacional. Tal crescimento populacional não alterou a conjuntura política conservadora de Uberlândia.

Em 1976, novamente, Virgílio Galassi voltou a ser prefeito da cidade, mantendo o perfil do poder local. Para Silva (2004)

[...] desde 1957, período em que o executivo local passou a ser escolhido pelo voto direto, o que se observou, até o final da década de 1970, foi uma sucessão de mandatos nos quais se alternam dois grupos políticos, permanecendo o mesmo perfil ideológico, as mesmas práticas políticas; ou seja, até este momento, apesar de uma modificação no quadro demográfico e econômico da cidade, a classe política local soube exercer o processo de mando com certa habilidade, não alterando o processo de mando político (SILVA, 2004, p. 62).

Pode-se verificar que as elites locais conduziram o desenvolvimento e o processo de modernização da cidade, assegurando seus privilégios econômicos e políticos e uma estrutura que dominação da cena política local.

3.1.1. O processo de abertura política dos anos 1980 e a sucessão no executivo municipal

As eleições, em 1982, devem ser analisadas no contexto macro da política em âmbito nacional. Para Silva (2004), ocorreram eleições amplas, tanto para o executivo e o legislativo municipal, para a esfera estadual, para a Câmara e para o Senado Federal, considerando o contexto de abertura

democrática vivenciado no país, “muito embora tenha sido uma abertura negociada” (SILVA, 2004, p. 63).

A revogação do Ato Institucional n.º 5, em 1978, e a aprovação da Anistia, em 1979, na administração do presidente Figueiredo, embora com certas limitações, possibilitaram a reintegração à vida política de políticos exilados e de ativistas de esquerda perseguidos durante o regime militar. Nesse contexto, a reforma partidária, que veio como consequência da extinção do bipartidarismo e da abertura democrática, representou um

[...] avanço no processo de liberalização, mas foi também uma estratégia do governo para dividir a oposição e, assim, manter a transição sob controle, não conseguindo reverter a tendência de ascensão dos opositoristas, o que acabou por confinar a situação em um campo político restrito, insuficiente para a reprodução do regime (SILVA, 2004, p. 64).

Com isso, as eleições contaram com a participação de vários políticos que, nos anos 1960, tiveram seus direitos cassados, e retornavam, então, à vida pública. Nesse cenário, a oposição obteve avanços significativos, particularmente o PMDB, “que elegeu os governadores e senadores de nove Estados e conquistou 200 cadeiras na Câmara do Deputados” (SILVA, 2004, p. 65).

Assim, o PMDB, sucessor do MDB, devido a reforma partidária de 1979, teve um forte apoio das classes populares.

Entretanto, faz-se necessário ressaltar que, segundo Silva

[...] o caso da transição brasileira exhibe uma radical superposição entre o passado e o

futuro, coexistindo, de um lado, conquista democráticas como imprensa livre, pluripartidarismo, eleições periódicas com um mínimo de credibilidade e, de outro, a presença de um governo nacional militar não escolhido pelo voto direto (Silva, 2004, p. 65).

Na esteira desse processo de “redemocratização”, na década de 1980, um novo perfil sócio-espacial da cidade foi delineado. Fatores como a instalação de partidos políticos de esquerda e a criação de associações de moradores, redefiniram o cenário da política local.

Diante desse quadro, “os cabos eleitorais de Zaire Rezende realizaram um trabalho de visita de casa em casa nos bairros periféricos da cidade, com convocações para organização e participação no governo municipal” (SILVA, 2004, p. 66). *O discurso social encontrou forte repercussão numa população carente de serviços sociais básicos.*

Em 1981, articulado ao movimento nacional de redemocratização do país, o PMDB local desencadeou “um processo de organização dos bairros periféricos com vistas às eleições de 1982” (ALVARENGA, 1991, p. 104). Com isso, ocorre uma modificação na estrutura de poder local. Em 1982, foi eleito para o Executivo Municipal, pelo PMDB, Zaire Rezende, que assumiu o cargo em um clima de ruptura com o grupo até então no poder. Tal processo ocorreu num cenário marcado por um forte crescimento da população urbana, em decorrência do fluxo migratório, intensificado o crescimento das áreas periféricas no espaço urbano (SILVA, 2004, p. 66).

O candidato eleito Zaire Rezende apresentou

[...] uma proposta política de governar a cidade voltada para atender, prioritariamente, às questões sociais e aberta à participação popular. Para uma população que há anos vivia sufocada pelo regime da ditadura militar implantado no Brasil desde 1964, naquele momento, aquela era uma proposta inusitada, ainda mais numa cidade que há uma década e meia (1967-1982), permanecia governada por apenas duas pessoas: Renato de Freitas e Virgílio Galassi. Embora esses governantes fizessem parte de grupos diferentes, em nada se diferenciavam em termos de concepção administrativa e de projeto. Sendo assim, a conjuntura política, naquele momento, foi altamente propícia para que o candidato Zaire Rezende alcançasse a vitória e viesse a governar a cidade entre 1983 e 1988 (JESUS, 2002, p. 5-6).

Entretanto, o mandato do prefeito Zaire Rezende não representou uma melhoria da qualidade de vida dos moradores. Para Jesus (2002), “os avanços da gestão do prefeito Zaire Rezende foram tímidos (para não dizer insignificantes) diante da situação de desigualdade social que se impunha sobre a maioria da população de Uberlândia” (JESUS, 2002, p. 6).

A gestão do prefeito Zaire Rezende foi marcada pelas Associações de Moradores (AM) que surgiram incentivadas pela prefeitura, como parte de um “projeto político-partidário do PMDB e um dos pilares de sustentação de um novo grupo das classes dominantes em fase de ascensão às estruturas de poder” (ALVARENGA, 1991, p. 103).

Os movimentos sociais têm como perspectiva a criação de espaços para questionamentos e a constituição de novos sujeitos sociais. A tradição dos movimentos sociais remete a uma prática potencial para a alteração das formas de sociabilidade vigentes. Entretanto, as Associações de Moradores (AM) em Uberlândia, durante o governo de Zaire Rezende,

[...] não se constituem de forma isolada e autônoma, mas sim articuladas à Administração Municipal e aos movimentos presentes na sociedade, e inseridas na dinâmica da política urbana que se concretiza na trama das relações de classe, via pressões políticas das entidades de classe sobre o Poder Público” (ALVARENGA, 1991, p. 103).

O PMDB organizou núcleos nos bairros periféricos, onde os membros do partido faziam reuniões em casas de famílias para debates acerca dos problemas do País, do Estado e do Município. Desses debates, nasceu a proposta de **Democracia Participativa** (ALVARENGA, 1991, p. 105).

A democracia participativa do Governo Zaire Rezende se inspirou nos princípios de democracia e participação, de retomada do processo democrático no país. O programa desse governo, cujo eixo era a participação popular, foi buscar nas AM o elo de ligação entre a Administração Municipal e as classes populares,

[...] até as eleições de 1982 haviam sido formadas 11 AMs. Após a posse do prefeito eleito, estas já somavam 32 devido ao incentivo e orientação que sua

Administração dispensava no sentido de organização dos vizinhos em AM, como condição para o atendimento das inúmeras reivindicações individuais e particularizadas que chegavam às diversas secretarias. Esta prática interferiu decididamente na organização das AMs que se pautou por uma ligação umbilical à Administração Municipal, seja em sua formação, seja por sua cooptação posterior”(ALVARENGA, 1991, p. 106).

Tal estratégia representa para Alvarenga (1991) um mecanismo de manipulação porque, ao mesmo tempo em que proporciona alguma satisfação das necessidades, alimentando as esperanças de outras vitórias, adia uma possível ruptura do apoio das classes populares ao grupo no poder. Um outro mecanismo muito utilizado diz respeito à participação. Para Alvarenga (1991), incentivar a idéia de participação entre as classes populares foi muito positivo, uma vez que se tinha a falsa idéia de que as classes populares finalmente tinham chegado ao poder. Estas estratégias evidenciam as duas faces de um mesmo processo: “de um lado a incipiência do movimento popular, de outro a certeza de que por isso mesmo, por seus próprios limites internos, não ultrapassaria os limites postos pela estrutura social capitalista” (ALVARENGA, 1991, p. 116).

Assim essa “participação” popular era permitida pela Administração, uma vez que não representava uma ameaça à constituição do poder local, pois como afirma Alvarenga as atividades desenvolvidas pelas AMs “não passavam de afirmações discursiva sem nenhum significado efetivo” (ALVARENGA 1991, p. 107).

Dessa forma, o povo foi convidado a “participar” nesse governo municipal. Eram solicitadas ainda sugestões que seriam apreciadas pela Administração Municipal. As questões levantadas, assim como o modo de tratá-las, eram encaminhados pela Administração ao CMEC¹⁶. Nessa estratégia o conteúdo e a forma de participação são claramente controlados pela Administração, em que “as classes populares levantavam questões que escapavam ao controle dos órgãos de poder mas não chegavam a merecer destaque” (ALVARENGA, 1991, p. 116).

Na verdade, a Administração via nessa forma de participação popular uma forma de assegurar o apoio político das classes populares em eleições futuras. Como ressalta Alvarenga (1991), esse novo grupo político, ao invés de investir em obras faraônicas, preferiu investir em serviços urbanos de consumo coletivo que atingiam as camadas populares. Em síntese,

[...] esta estratégia foi muito bem aceita pela Administração Municipal e seu partido já que não lhes interessava nem a organização substantiva dos moradores nem sua autonomia efetiva: a relação estimulada era de troca de serviços urbanos por votos. De uma maneira geral toda a política social da Administração Municipal visava sedimentar

¹⁶ Conselho Municipal de Entidades Comunitárias- representou uma forma aprimorada do sistema representação, aglutinado todas as AM e organizações populares e desempenhando um papel de mediador entre estas e o Poder Municipal. Trata-se de mais uma instância de restrição à participação direta composta por entidades que já consolidaram, internamente, o sistema de representação na figura das lideranças.

o apoio popular para eleições futuras (ALVARENGA, 1991, p. 107).

As AMs passaram a ser usadas pela Administração Municipal para a promoção de políticos. Assim, verifica-se que o movimento popular em Uberlândia, referente às AMs, foi estimulado pelas estruturas de poder vigente e não conseguiu avançar de forma autônoma e consciente diante do espaço criado, no sentido buscar mudanças sócio-culturais.

Esse estímulo do poder vigente, conforme pode ser notado na proposta da Democracia Participativa, em que há um reconhecimento por parte do governo municipal de que a população tem direito de elaborar políticas que sejam executadas pelo poder público, Jesus (2002) julga reconhecer que o fato de o poder vigente reconhecer que é direito da população opinar sobre os rumos do governo pode sugerir uma concessão. Partindo desse pressuposto

[...] a participação deixa de ser uma conquista da população. Pelo contrário, ela é concedida. E, em sendo concessão se dá na forma, na amplitude e sob o ponto de vista de quem a concede, de quem permite que ela aconteça, portanto sujeita às vicissitudes conjunturais a partir do mesmo referencial político (JESUS, 2002, p. 112-113).

Além disso, mesmo o fato de o governo de Zaire Rezende ter sido marcado por dois eixos centrais - a abertura para a participação da popular e um maior comprometimento com os problemas sociais priorizando um maior atendimento à educação, saúde, moradia e outros - pode-se verificar que

[...] a expectativa criada foi muito maior do que o que foi efetivamente concretizado em termos de melhoria na qualidade de vida da população. A frustração foi inevitável e os moradores de Uberlândia optaram por voltar ao passado. Em 1988, Virgílio Galassi foi reeleito e retornou à prefeitura para exercer seu terceiro mandato (JESUS, 2002, p. 40).

Apesar dessas limitações, não se pode desconsiderar essa ênfase dada pela gestão Zaire Rezende à questão da participação. Ao fazer uma analogia com outras gestões, Jesus (2002) aponta, por exemplo, que

[...] o prefeito Virgílio Galassi e os administradores que governaram a cidade compreendia que a participação se dava quando a população elegia seus representantes. Ou seja, eles se alinhavam à *concepção liberal clássica*. Sendo assim, à partir do momento em que assumiam o cargo, também assumiam o papel de condutores do processo político, já que haviam recebido esta credencial ao serem eleitos. Portanto, a população não tinha mais sobre o que opinar, visto que a compreensão que eles tinham sobre participação estava simplesmente limitada ao voto. O prefeito Zaire Rezende e sua equipe de governo queriam tornar seu governo mais do que representativo; queriam-no participativo (JESUS, 2002, p. 113).

Apesar da “boa intenção” não se podem desconsiderar os equívocos cometidos pela Democracia Participativa empreendida no governo de Zaire Rezende. Para Jesus (2002), o primeiro deles refere-se ao fato de que “organização e participação, não se dão por decreto. Ser aberto à participação popular não significa criar forçosamente nem obrigar que ela exista” (JESUS, 2002, p. 113). Nesse sentido, a gestão de Zaire Rezende, no intuito de implementar a Democracia Participativa, utilizou mecanismos para agilizar a criação das AMs, mas sem assegurar a existência de trabalho coletivo. Ou seja, no geral, muitas vezes, as AMs eram fundadas sem que a grande maioria dos moradores tivesse conhecimento, resultado de iniciativas individuais. Jesus (2002) aponta que

[...] a disponibilização de modelos de estatutos, as orientações sobre as exigências burocráticas, e o apoio técnico e até financeiro facilitavam o registro das entidades, mas não envolviam os outros habitantes. E, se não havia envolvimento, empolgação para a causa, também não havia participação. Em função disso, a população era constantemente acusada de acomodada, de apática e outros chavões que não resolviam o problema mas justificavam a frustração dos poucos dirigentes envolvidos. (JESUS, 2002, p. 114-115).

Um outro limite relativo ao do projeto de Democracia Participativa do governo Zaire apontada por Jesus é que a população era convidada, na maioria das vezes, para participar de reuniões apenas para ratificar decisões que já tinham sido tomadas pela administração municipal,

[...] isso pode ser constatado com a criação do conselho de transporte coletivo (que posteriormente transformou-se no CEC), por iniciativa da administração. Pressionado pela TRANSCOL (empresa concessionária de transporte coletivo em Uberlândia) para aumentar a tarifa, o governo convocou a população, por meio do referido conselho, para discutir o valor do reajuste da tarifa do ônibus. Ou seja, já estava definido que haveria reajuste, faltava apenas sacramentar o valor (JESUS, 2002, p. 119).

Verifica-se, dessa forma, uma falsa expectativa de participação popular. Mesmo que o governo de Zaire Rezende não tivesse intenção de “cooptar as lideranças e nem cometer ingerência sobre as entidades, houve, por parte dos integrantes dos movimentos, uma relação de dependência e quebra da autonomia” (JESUS, 2002, p. 123). A autora constata essa tese mostrando que, posteriormente, com o mandato do prefeito Virgílio Galassi, quando “a Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social retirou o apoio logístico e de orientação ao movimento, houve um refluxo da organização popular” (JESUS, 2002, p. 123).

Apesar disso, no cenário político de Uberlândia, o mandato de Zaire Rezende representou um novo marco na sucessão no executivo municipal. As disputas nas eleições subsequentes foram marcadas pelo embate e disputa entre o grupo liderado por Zaire Rezende e o grupo liderado por Virgílio Galassi.

Para Jesus (2002),

[...] não há como negar, todavia, que ocorreram avanços no sentido de suscitar entre os seus habitantes o desejo de participar e opinar sobre as ações político-administrativas. Todavia, certamente, aquela administração não teria sido tão marcante se, em 1989, o ex-prefeito Virgílio Galassi (um dos maiores expoentes políticos dos setores conservadores de Uberlândia) não tivesse sido reeleito pela terceira vez, e o grupo, do qual ele era um dos maiores representantes, não tivesse permanecido à frente da administração municipal durante mais doze anos seguidos (1989-2000). Uma análise mais atenta sobre esse processo possibilita perceber que não se trata de um mero retorno, pois a volta do grupo virgilista ao poder contou com significativas mudanças de procedimentos, comparativamente, em relação a períodos anteriores (JESUS, 2002, p. 6).

Segundo Godoi (2005), o PMDB perdeu as eleições municipais de 1988, devido uma série de problemas. Dentre eles, as divergências administrativas e disputas pela candidatura à sucessão e a unificação da oposição. Os partidos de oposição PDS, PFL, PL e PDT criaram o Movimento Democrático Uberlandense (MDU) para a disputa eleitoral, lançando Virgílio Galassi como candidato (GODOI, 2005, p. 37).

A unificação do campo político partidário representou uma estratégia pelo MDU nas eleições de 1988, para ampliar o resultado eleitoral, o que levou à vitória da ala conservadora dos políticos locais. A coligação representada pelo MDU elegeu o prefeito e onze vereadores, enquanto a oposição composta por

três partidos (PMDB, PSDB e PCB) elegeu sete vereadores (GODOI, 2005, p. 37).

Nesse sentido, Virgílio Galassi foi eleito novamente em 1988, dando início a um período de doze anos, três mandatos consecutivos, de permanência desse grupo no Executivo do município de Uberlândia. Assim, Virgílio faz Paulo Ferolla seu sucessor no pleito de 1992. E em 1996, Virgílio Galassi retorna mais uma vez ao poder, com uma diferença de menos de 2% dos votos válidos sobre Zaire Rezende.

Com isso, a mudança no cenário político da cidade só é empreendida no cenário da “redemocratização” e da abertura política do início dos anos 1980, uma vez que, nas três eleições seguintes, um único grupo manteve o controle do Executivo, o que mostra “a existência de uma boa parcela de eleitores que se identifica com uma plataforma política de direita” (SILVA, 2004, p. 68).

Nas eleições de 2000, a disputa pelo executivo municipal contou com a participação de cinco candidatos (Zaire Rezende, Luiz Humberto Carneiro, Leonídio Bouças, Aniceto Ferreira e Roberto Martins), sendo que “quatro resultaram de coligações partidárias, as quais resultaram da aglutinação de siglas de menor representatividade no cenário político da cidade, em torno de partidos de maior representatividade” (SILVA, 2004, p. 69).

Como já foi dito, o PMDB vence as eleições de 1982 com a proposta de “Democracia Participativa”. Assim, nas eleições municipais de 2000, a política participativa, mais uma vez, aparece como “carro-chefe” do programa de governo do candidato Zaire Rezende da coligação liderada pelo PMDB, que concorreu ao cargo de prefeito contra Luiz Humberto da coligação liderada pelo PPB, Leonídio Bolsas da coligação PFL, Aniceto Ferreira da coligação PT e Roberto Martins do PT do B.

A disputa no primeiro turno ficou centralizada entre os candidatos das coligações em torno do PPB e do PMDB que passaram para o segundo turno.

No segundo turno, o partido do PT apoiou o PMDB. Este apoio tinha como pressuposto a participação do PT no governo caso o candidato do PMDB vencesse as eleições (GODOI, 2005, p. 41).

O candidato Zaire Resende do PMDB venceu o segundo turno com 59,3% dos votos válidos. Para Godoi (2005) a “aliança entre PMDB e PT combinou a experiência anterior do PMDB (1983/88) de democracia participativa com experiências petistas de incorporação da participação popular na administração pública” (GODOI, 2005, p. 41).

Nesse sentido Godoi (2005) atribui a implantação do Orçamento Participativo (OP) em Uberlândia como resultado da junção de duas propostas políticas que apontam para a descentralização do poder político. De um lado o PMDB com a “Democracia Participativa” em oposição à ditadura nos anos 1980 e do outro o PT, com a proposta de Orçamento Participativo que representou uma experiência bem sucedida no município de Porto Alegre.

Na gestão de Zaire Rezende, a proposta de Orçamento Participativo leva à criação da Secretaria Planejamento Participativo com o lema *Construindo o OP* com “um subtítulo que conclama a participação ao mesmo tempo em que responsabiliza a população: ‘Você participa, a cidade melhora’” (GODOI, 2005, p. 41).

Godoi (2005) analisa que para a realização inicial do processo participativo a prefeitura criou condições para que a prefeitura pudesse ouvir a população e, posteriormente, incorporar suas reivindicações no processo de tomada de

decisão sobre as obras e investimentos a serem realizados na cidade. Entretanto,

[...] a disposição inicial do governo em promover a participação popular ao posto de ator deliberativo sobre os gastos públicos esbarrou na falta de preparo dos atores inseridos no sistema político para o trabalho conjunto que pressupõem compartilhar responsabilidade e poder. Dificuldade que teve como reflexo a inabilidade institucional para otimizar a articulação entre a influência (demandas populares) e a dominação (demandas políticas). Aos olhos dos políticos locais a exigência dessa articulação parecia ter retirado as prerrogativas dos poderes legislativo e executivo. (GODOI, 2005, p. 82).

Para Godoi (2005), a proposta de Orçamento Participativo representou para a ala conservadora da política municipal uma brecha para questionar a centralidade das decisões, configurando-se como uma alternativa política que ampliava a participação política para além das formas tradicionais de representação. Nesse sentido, as elites dirigentes não conseguiram se adequar às exigências de um processo de ampliação da representação democrática, pois a prerrogativa sobre as deliberações sairia de suas mãos.

A proposta do Orçamento Participativo, além de representar uma delegação de poder à Secretaria de Planejamento Participativo, representou uma ampliação do espaço para o PT, partido que assumiu a pasta e conduziu sua implementação na cidade.

Godoi (2005) aponta, em suas análises, que no final do primeiro ano de governo, a Secretaria de Planejamento Participativo perde o poder de definir os rumos do governo, um processo de descaracterização da proposta de Orçamento Participativo, em que cada Secretaria recuperou a sua autonomia, voltando a elaborar seu próprio orçamento. Godoi (2005) afirma que

[...] a manutenção de um programa como esse sem condições de alcançar resultados objetivos, devido aos obstáculos institucionais colocados pelo seu proponente (a vontade política inicial transformou-se em falta de vontade política), resultou, na verdade, em desperdício de dinheiro e de energia, o próprio governo passou a dificultar o processo (GODOI, 2005, p. 57-58).

Diante disso, essa possibilidade de divisão do poder revelou a real conjuntura política do município de Uberlândia, marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora “que confundem o público com o privado, no momento em que secretários e mesmo funcionários têm dificuldade de se adaptar a uma nova proposta de gestão que amplia o escopo das decisões” (GODOI, 2005, p. 59).

No mês de outubro de 2003, o diretório do PT decide pela saída do governo, utilizando como justificativa o lançamento de candidatura própria nas eleições de 2004.

Segundo Godoi (2005),

[...] a saída do PT do governo por motivo eleitoral alterou o quadro político local. A

SMPP perdeu, além do Secretário, outros doze funcionários distribuídos na hierarquia da secretaria. Com a recomposição da secretaria foram indicadas aos cargos deixados pelo PT pessoas que não tinham envolvimento ou conhecimento do processo em curso. Com a mudança de grande parte do pessoal responsável pelo processo participativo perdeu-se, sobretudo a experiência acumulada e o envolvimento que os membros da linha de frente da secretaria tinham com a realidade e com os participantes nos redutos de sua responsabilidade. A equipe que realizava a mobilização, as plenárias e dava assistência ao COP ficou reduzida em número e em qualidade do serviço, o que significou mais trabalho para cada um. (GODOI, 2005, p. 60- 61).

Essa experiência do Orçamento Participativo na gestão de 2001-2004 do prefeito Zaire Rezende, assim como a experiência de Democracia Participativa na década de 1980, evidenciou que a tradição política em Uberlândia reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão. Esse cenário, marcado por muitas tensões e dificuldades, atrofiou a tentativa de implantação do Orçamento Participativo que assinalava uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município.

Considerando esse panorama, para Silva (2004), a gestão do candidato Zaire Rezende no período de 2001-2004

[...] não representou uma mudança de paradigma no mando público municipal,

mas a alternância entre grupos representantes de facções diferentes das elites locais, o que demonstra a forte presença de um eleitorado de tendência conservadora no espaço urbano do município de Uberlândia (SILVA, 2004, p. 174).

A seguir, realizar-se-á um mapeamento da realidade da educação na rede municipal de Uberlândia, antes de verificar a proposta de implementação da Escola Cidadã na Rede Municipal de Ensino, no período de 2001-2004.

3.2. A Educação na Rede Municipal de Ensino

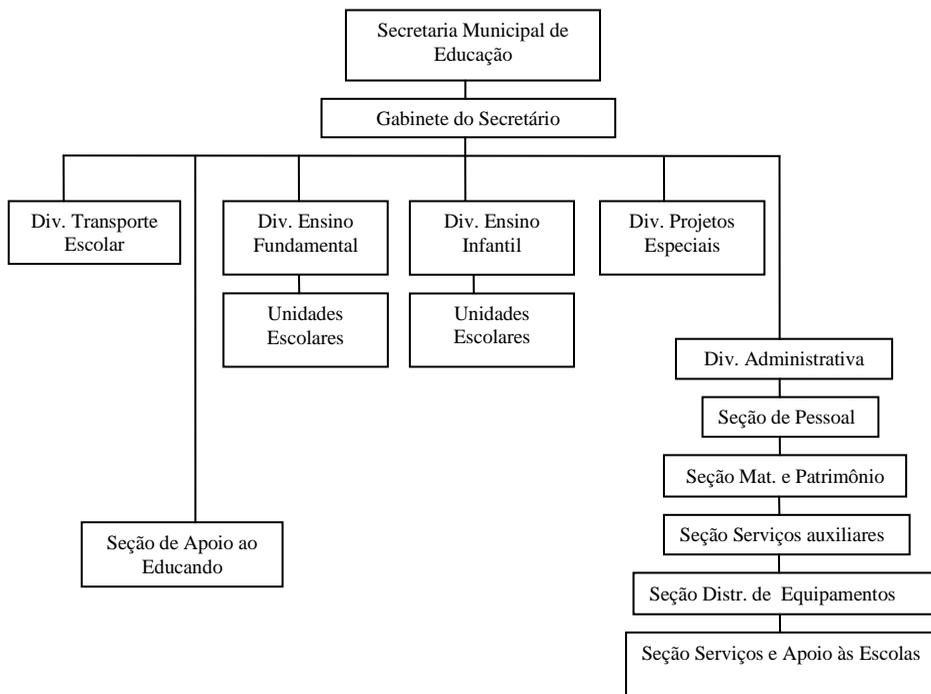
3.2.1. A Secretaria Municipal de Educação

A Secretaria Municipal de Educação apresenta uma estrutura em que o Gabinete do Secretário ocupa uma posição de centralidade em relação aos demais órgãos da secretaria. O Jornal O Município determina a estrutura da Secretaria Municipal de Educação:

- 1-Gabinete do Secretário Municipal de Educação
- 1.1- Seção de Apoio ao educando
- 2- Divisão de transporte escolar
- 3- Divisão de ensino fundamental
- 4- Divisão de ensino infantil
- 5- Divisão de projetos especiais
- 6- Divisão administrativa
- 6.1-Seção de pessoal
- 6.2- Seção de material e patrimônio

- 6.3- Seção de serviços auxiliares
- 6.4- Seção de distribuição de equipamentos e materiais
- 6.5- Seção de serviços e apoio às Unidades Escolares (O MUNICÍPIO, 02/07/98).

Figura 1 – Fluxograma de funcionamento da Secretaria Municipal de Educação



Fonte: 13ª edição do Banco de Dados Integrados do Município de Uberlândia (2005).

A Secretaria Municipal de Educação, conforme informações divulgadas no site do Município¹⁷, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Município, relativas à garantia e à promoção da Educação. Segundo suas atribuições, compete-lhe:

- I - Formular e coordenar a política municipal de educação e supervisionar sua execução nas instituições que compõem sua área de competência;
- II - garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola;
- III - formular planos e programas em sua área de competência, observando as diretrizes gerais da Administração Pública Municipal, em articulação com o Conselho Municipal de Educação;
- IV - incentivar a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- V - desenvolver o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- VI - garantir a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorizar os profissionais da educação, garantindo-lhes planos de carreira específicos dentro do serviço público municipal;
- VIII - assegurar aos alunos da zona rural do Município a gratuidade e obrigatoriedade do transporte escolar;

¹⁷ www.uberlandia.mg.gov.br

- IX - estabelecer mecanismos que garantam a qualidade do ensino público municipal;
- X - promover e acompanhar as ações de planejamento e desenvolvimento dos currículos e programas e a pesquisa referente ao desenvolvimento escolar, viabilizando a organização e o funcionamento da escola;
- XI - realizar a avaliação da educação e dos recursos humanos no setor;
- XII - desenvolver parcerias com a União, os Estados, Municípios e as organizações nacionais e internacionais, na forma da lei;
- XIII - coordenar a gestão e a adequação da rede de ensino municipal, o planejamento e a caracterização das obras a serem executadas em prédios escolares, o aparelhamento e o suprimento das escolas e as ações de apoio ao aluno;
- XIV - exercer a supervisão das atividades dos órgãos e entidades de sua área de competência;
- XV - promover o atendimento ao educando, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- XVI- exercer outras atividades correlatas (SME, 2006).

A rede municipal de ensino atende cerca de 53.000 alunos. Segundo a Lei Orgânica do Município, promulgada em 05 de junho de 1990, no Título V, Capítulo IV, artigo 157, o dever do município com a educação pré-escolar e de primeiro grau, incluindo a educação de jovens e adultos, efetiva-se

conforme exigências previstas no artigo 208 da Constituição Federal:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 1992, p. 60).

Em relação aos princípios norteadores da educação no município, a Lei Orgânica estabelece, em conformidade com a Constituição Federal, que o ensino será ministrado conforme os preceitos de:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico para todas as instituições mantidas pelo Município;

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

VII – garantia de padrão de qualidade (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 1992, p. 59-60).

O Conselho Municipal de Educação (C.M.E) constitui um órgão de caráter permanente vinculado a Secretaria Municipal de Educação. Sua atuação, conforme seu regimento, se dá em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de garantir o direito à educação, numa política de promoção e inclusão social. O CME foi criado pela Lei nº 2138 de 24 de novembro de 1972 e alterado pela Lei nº 7035 de 19 de dezembro de 1997. Sua principal finalidade constitui em “ampliar o espaço político de discussão sobre educação e cidadania, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e da sociedade como um todo, garantindo-lhe o direito de participar na definição de diretrizes educacionais do

município" (O MUNICÍPIO, 23/12/97). O C.M.E é formado por 28 conselheiros titulares indicados pelas instituições que representam.

De acordo com a Lei Orgânica do Município, artigo 161, § 2º, “a lei assegurará, na composição do CME, a participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos direta e indiretamente no processo educacional do Município (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 1992, p. 62).

Entretanto, Antunes (2005), analisando as atas do CME, Antunes verifica ainda que este está distante de constituir-se num “locus da ampla discussão, participação e democratização, conforme consta em lei” (ANTUNES, 2005, p. 47). A propalada “participação efetiva” não se materializa na prática dos membros que compõem o CME de Uberlândia.

3.3. A proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI-2001/2004 - o Programa “Escola Cidadã”

Em relação aos princípios básicos do Programa de Governo para o município de Uberlândia encontram-se: desenvolvimento para todos; governo da cidadania e democracia.

Em relação ao princípio da democracia, o Programa de governo estabelece três pilares centrais: participação da população; respeito à diversidade e garantia de liberdade. Para sua implementação o Programa menciona que

[...] fortalecerá fóruns de participação da sociedade no processo de decisões, por meio do Planejamento Participativo, que conterà os seguintes instrumentos: as conferências temáticas anuais; os conselhos municipais

com poder deliberativo; o orçamento participativo, onde a população define as prioridades e as aplicações de recursos em cada área (PROGRAMA DE GOVERNO - Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 5).

Em relação à Educação o Programa de Governo a

proposta de gestão do ensino estará voltada para a ESCOLA CIDADÃ, comprometida com a mudança do sistema pedagógico-educacional, trazendo a realidade do aluno para dentro da sala de aula, levando-se em consideração as diversidades culturais e as experiências acumuladas no seu cotidiano (PROGRAMA DE GOVERNO - Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 28).

O Programa ainda afirma que “neste modelo de gestão escolar, a comunidade é parceira ativa na construção da escola de qualidade, democrática e plural” (PROGRAMA DE GOVERNO -Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 28).

No Programa de Governo, a Escola Cidadã, defendida como aquela em que a “educação [é] igual para todos para construir a democracia” (PROGRAMA DE GOVERNO - Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 28), alguns eixos norteadores divulgados são:

- elaborar um grande projeto político-pedagógico junto à população, tendo como norte a Escola Cidadã, centrado na inclusão social e no controle do governo pela comunidade e tendo como referência três grandes linhas de

atuação: a democratização do acesso ao ensino, a democratização da gestão e dos recursos e a democratização do conhecimento;

- garantir a participação de todos os segmentos nas decisões e encaminhamentos, com eleições livres para diretores de escola e com o envolvimento efetivo dos pais, alunos, professores e funcionários, respeitando suas formas de organização e negando todas as formas de clientelismo;
- colocar a educação como eixo de todas as ações da administração municipal, integrando todas as áreas na busca da formação plena do cidadão;
- reestruturar o currículo escolar (PROGRAMA DE GOVERNO - Coligação Agora é Zaire, 2000, p. 28-29).

Em relação à política de formação continuada para educadores e comunidade, o Programa definia como marca da Escola Cidadã:

- investir na qualificação permanente dos professores e funcionários através de cursos, assessorias, qualificando a ação interdisciplinar;
- realizar publicações de cadernos pedagógicos, revistas, livros e jornais;
- investir na política cultural, concebendo as escolas como pólos de atividades artísticas e culturais nas várias regiões

da cidade, oferecendo qualidade, criação e discussão democrática em eventos diversos;

- proporcionar aos pais e alunos espaço de estudo, formação e participação qualificada na gestão da escola através de encontros de Conselhos Escolares e do estímulo à organização de grêmios e associações (PROGRAMA DE GOVERNO – Coligação Agora é Zaire, 2000, p.29).

Dentre os marcos da política educacional na rede municipal de ensino de Uberlândia encontra-se a proposta de implementação da gestão democrática, a partir de 2001, objeto central dessa pesquisa. A introdução do Programa “Escola Cidadã” na rede municipal de ensino veio ancorada por um discurso em defesa da promoção de um processo de transformação no sentido de “reinventar” as relações entre as pessoas e as escolas, com vistas a implementar a democracia popular, superando as amarras do poder conservador das práticas e do histórico ideário conservador internalizado pela sociedade uberlandense.

Amparada nesse discurso, a Secretaria Municipal de Educação elaborou um documento intitulado *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* com os objetivos de:

1. Integrar os educadores da rede, num esforço coletivo, tendo em vista a transformação dos processos de gestão administrativa e pedagógica das escolas públicas municipais, de acordo com os princípios da autonomia relativa e da

desburocratização/descentralização dos recursos financeiros destinados às mesmas.

2. Estimular a participação crítica da comunidade nos destinos da escola, numa perspectiva transformadora de sociedade (SME, 2002-2003, p. 3).

Como metas para alcançar esses objetivos propostos, o presente programa propõe:

1. Elaborar com a comunidade escolar os princípios de convivência, gestão, currículo, avaliação e formação continuada dos educadores.
2. Descentralizar a gestão administrativa e financeira da Secretaria Municipal de Educação, de acordo com os princípios da autonomia relativa e da gestão democrática.
3. Rever e atualizar, à luz dos princípios de currículo estabelecidos, a Proposta curricular da Rede Municipal de Ensino, tendo em vista a publicação de um caderno de princípios e fundamentos da educação para todos os níveis de ensino e de Planos Básicos de Ensino das disciplinas da Educação Infantil e Fundamental, sob os princípios do trabalho coletivo e da interdisciplinaridade.
4. Implementar um sistema de assessoria permanente às escolas da rede pública municipal, tendo em vista a garantia da aplicação dos princípios da escola

cidadã e da base comum de saberes escolares (SME, 2002-2003, p. 3).

Segundo a justificativa apresentada no documento do *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*,

[...] diante da perspectiva de viver um governo democrático em Uberlândia, afirmávamos no ambiente educacional local que, tomando como ponto de partida uma análise crítica da história desse município, em particular, de sua rede pública de ensino, tornava-se necessário realizar uma profunda avaliação crítica das conseqüências produzidas no imaginário social entre os profissionais da educação, devido a tantos anos de trabalho associado a práticas burocráticas orientadas por um ideário conservador, fortemente enraizado na vida administrativa da Prefeitura Municipal (SME, 2002-2003, p. 4).

Nesse sentido, verifica-se no discurso presente no programa uma preocupação em romper a cultura autoritária que, além de não possibilitar uma participação democrática, contribuiu como um mecanismo de controle, coerção e submissão e manutenção do *status quo* da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia.

Diante dessa perspectiva, o *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* assume a construção efetiva de uma escola autônoma e democrática, por meio de um processo de

[...] transformação individual, coletiva e institucional para reinventar as relações entre as pessoas e, em consequência, as escolas, numa perspectiva aberta à democracia popular, livre das amarras do arraigado poder conservador e do histórico ideário conservador internalizado, ideologicamente, por grande parte do imaginário social uberlandense (SME, 2002-2003, p. 4).

Segundo Gadotti (1992), o projeto Escola Cidadã surge, no Brasil, no final da década de 80 e início da década de 90, fortemente enraizados no movimento de educação popular e comunitária que, na década de 80, traduziu-se pela expressão “escola pública popular” que foi utilizada como eixo central na gestão de Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

Gadotti (1992) denomina de *Escola Cidadã* uma determinada concepção e prática de educação “para e pela cidadania”. Esse projeto de Escola Cidadã, sob diferentes denominações, foi realizado por diferentes municípios onde o poder local foi assumido por partidos do chamado “campo democrático-popular”.

Para Gadotti (1992), a principal meta da Escola Cidadã consiste em contribuir na promoção de condições para uma nova cidadania, como espaço de organização da sociedade para a defesa de direitos e a conquista de novos direitos.

O *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* tomou como parâmetro a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT).

No município de Porto Alegre, Azevedo (2000) coloca que a proposta da Escola Cidadã assumiu contornos dispondo-se a redimensionar as relações de poder, a organização administrativa, os tempos, os espaços e o currículo. A proposta efetivou-se em torno de três eixos: a interdisciplinaridade, a avaliação emancipatória e a educação popular. Em relação a ação do município de Porto Alegre, Azevedo (2000) afirma que a ação da administração municipal configura-se numa política de resistência aos ajustes neoliberais, colocando-se na “contramão das políticas do governo federal”. Nesse sentido, contribui na construção de alternativas políticas e econômicas viáveis e possíveis para um projeto democrático e popular. Azevedo (2000) afirma que a Escola Cidadã representa uma alternativa real de construção de uma escola pública com qualidade social, ”uma escola do nosso tempo, [...] e formadora de sujeitos emancipados e autônomos, capazes de pavimentar o futuro individual e coletivo” (AZEVEDO, 2000, p. 29).

Apesar de tomar a experiência do município de Porto Alegre como referência, percebe-se no documento *A caminho da construção de uma Escola Cidadã-Referenciais Teóricos* (SME, 2002) a preocupação em não cometer o equívoco de reproduzi-la mecanicamente, desconsiderando a história e a particularidade cultural de Uberlândia. Considerando a história de Uberlândia e da Rede Municipal de Ensino, o documento *A caminho da reconstrução da escola : por uma educação democrática-popular em Uberlândia, MG* (SME, 2002) propõe como aspectos relevantes para a implementação da proposta Escola Cidadã uma motivação dos servidores públicos municipais que, segundo análises feitas pelo referido documento, encontram-se desmotivados profissionalmente, a começar pela sua desvalorização materializada na condição salarial. Um outro aspecto levantado pelo referido documento,

trata da necessidade de uma avaliação das conseqüências produzidas no

[...] imaginário social entre os servidores da educação, devido a tantos anos de vida de trabalho, associada à práticas autoritárias, profundamente atreladas a um ideário conservador hoje internalizado na consciência de muitos/as servidores/as ligados aos serviços públicos municipais e à vida administrativa das escolas e da própria Secretaria Municipal de Educação. Prática autoritária que, além de não contribuir em nada para incentivar a participação democrática-popular, sempre procurou instruir ideologicamente à comunidade, mediante a implementação prática de relações de coerção, de intimidação, de troca de favores e de uso eleitoreiro das escolas utilizando-se, em muitos casos os próprios servidores/as desse sistema. Isto, com a finalidade única de manter um perverso mecanismo de controle social orientado para a formação de subjetividades/pessoas efetivamente submissas, caladas e subservientes, preocupadas somente com seus interesses pessoais (SME, 2002, p. 1-2).

Considerando essa realidade da RME-UDI, no *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* (2002-2003) foram elencadas três diretrizes principais para que a escola pudesse encaminhar para uma prática da democracia:

- 1) Os dirigentes eleitos pela comunidade devem ter a capacidade de compartilhar e negociar as crenças e valores de sua comunidade;
- 2) As relações entre as pessoas não devem ter caráter coercitivo e manipulativo, mas sim ocorrerem de forma direta e multilateral, pautadas pelo diálogo e discutibilidade irrestrita (MUÑOZ PALAFOX, 2002, p. 23-32);
- 3) A cooperação, a ajuda mútua e o trabalho coletivo devem ser os requisitos básicos para todas as relações sociais, pautando-se ainda no princípio da igualdade nas relações de poder entre os sujeitos.

A Secretaria Municipal de Educação, sustentada por esse discurso em prol da democracia e da construção de uma “Escola Cidadã”, orientou ações num processo de reestruturação, organizado por várias iniciativas.

Dentre essas ações, serão analisadas a realização da eleição direta para diretor e vice-diretor e a consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia, discutida e aprovada nos I e II Congresso Constituinte Escolar que aconteceram nos anos de 2003 e 2004, com maior ênfase nessa última, que, segundo o *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*, teve como diretriz fundamental

[...] a reinvenção da escola, garantindo, ao máximo, tanto o envolvimento e a participação de todos os membros da comunidade (pais, alunos, professores, e funcionários), bem como a organização de processos de trabalho coletivo que garantam a reflexão e a discutibilidade irrestrita de

todos os assuntos relacionados com a vida escolar (SME, 2002-2003, p. 10).

A) A Eleição de Diretores

Paralelamente a essas propostas, a Secretaria Municipal de Educação implementou outras ações num processo de reestruturação de toda a rede por meio de eventos e ações como a substituição de diretores nomeados por diretores eleitos por meio de uma lista tríplice, que consistia na escolha, pela comunidade escolar, de três profissionais da escola, com a escolha definitiva ficando a cargo do poder executivo. Em seguida, a realização da eleição direta para diretor e vice-diretor no final do ano de 2001. A aprovação da Lei nº 7832 de 28 de setembro de 2001 regulamentou as eleições de diretores e vice-diretores dos estabelecimentos municipais de ensino, estabelecendo que a escolha deve ser feita de forma direta, secreta e uninominal, assegurando a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. No artigo 4º, § 1º, fica estabelecido que os votos dos trabalhadores da educação terão peso de 50% e da comunidade de pais e alunos 50%.

O primeiro mandato da direção de Escola Municipal por meio do processo de eleição foi de 2 (dois) anos e os mandatos subsequentes, de acordo com a Lei, de 3 (três) anos. Os candidatos a diretor e vice-diretor, conforme artigo 6º da Lei 7832, devem apresentar uma proposta de trabalho em consonância com o projeto político pedagógico, no ato da inscrição. Entretanto, tal artigo não foi contemplado uma vez que a realização da 1ª eleição se deu ainda no ano de 2001, período em que toda a rede estava iniciando o processo de discussão acerca do Projeto Político Pedagógico. Nesse sentido, os candidatos inscritos apresentaram uma proposta própria,

ferindo o que previa a Lei. Esse processo evidencia que a realização da 1ª eleição se deu de forma abrupta e precoce, uma vez que a RME-UDI não se encontrava preparada para um passo político tão importante.

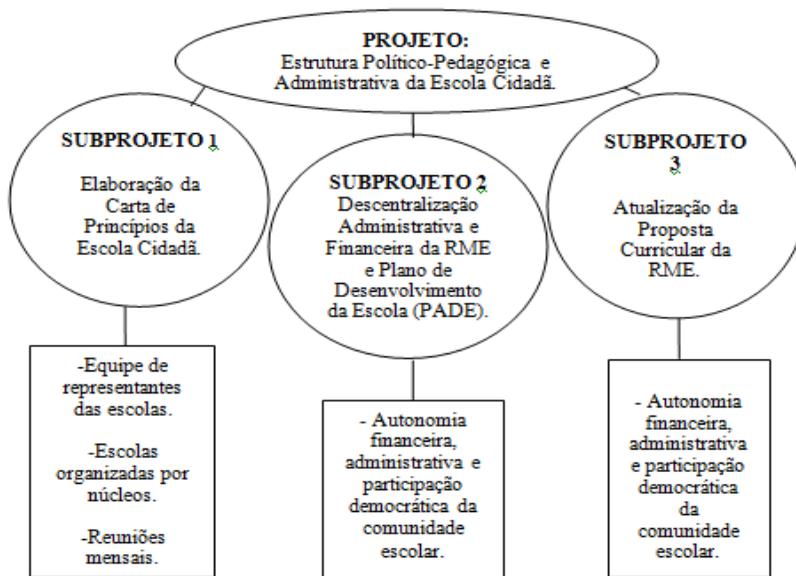
Tal fato provocou a incidência de atritos no interior das escolas, resultando em vários processos administrativos que envolviam os candidatos inscritos e demais membros da comunidade escolar. Por outro lado, esse passo pode ter representado uma ruptura com a cultura da burocracia, com a tutela mandonista e o perverso mecanismo de controle social que representava o ato de nomeação dos diretores escolares. A eleição de diretores, dentre outros mecanismos, representa uma possibilidade de materializar no cotidiano escolar a prática democrática da gestão escolar.

B) A Carta de Princípios Da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia

De acordo como *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* foram elaborados três subprojetos articulados para o alcance das metas e dos objetivos para a implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia:

- Subprojeto 1: Construção da Carta de Princípios da Escola Cidadã.
- Subprojeto 2: Atualização da Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia.
- Subprojeto 3: Descentralização Administrativa e Financeira da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia e Plano de Desenvolvimento da Escola (PADE).

Figura 2 – Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã



Fonte: Histórico da construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia(SME, 2004).

O Subprojeto 1- Construção da Carta de Princípios da Escola Cidadã, de acordo com o *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*, teve como objetivo a elaboração da Carta Constituinte Escolar da Rede Municipal de Ensino, por meio da seleção de princípios em torno de quatro eixos: Convivência, Gestão Democrática, Currículo e Avaliação, a partir de considerações das unidades escolares da RME-UDI.

Em relação aos procedimentos metodológicos para a implementação desse subprojeto, segundo o documento *Histórico da construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia*, no decorrer do ano de 2001, as escolas foram levadas a discutir sobre a realidade escolar, com vistas a iniciar o processo de elaboração dos princípios relativos à Escola Cidadã. Além dessa ação nas escolas, foi promovido o Seminário intitulado “Projeto Político Pedagógico: um bicho de sete cabeças?” que envolveu todas as escolas da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia com o objetivo de discutir os pressupostos políticos-pedagógicos da “Escola Cidadã”. Segundo documentos da SME, esse seminário contou, aproximadamente, com a participação de 400 educadores (professores, pedagogos, administradores escolares e demais servidores das escolas), que foram indicados pelas suas respectivas escolas.

O Subprojeto 1- Construção da Carta de Princípios da Escola Cidadã foi conduzido por uma comissão gestora e sob a consultoria de especialistas da Universidade Federal de Uberlândia.

Para a implementação do processo de construção da Carta de Princípios da Rede Municipal, foram desenvolvidas as seguintes ações nos anos de 2001, 2002 e 2003:

Tabela 1 – Ações desenvolvidas (2001, 2002 e 2003)

Nº	AÇÕES	INÍCIO	TÉRMINO
1	Organização do Seminário “PPP, um bicho de 7cabeças?” em parceria com a PROEX/UFU, que contou com a participação de 400 educadores representantes dos vários segmentos das Unidades Escolares. Local: Uberlândia Clube e Campus Santa Mônica /UFU (três dias de duração). O objetivo do evento foi	Setembro 2001	Setembro 2001

	desencadear nas Unidades Escolares, a discussão democrática em torno do PPP e da Proposta Pedagógica para o Programa Escola Cidadã.		
2	Visita a quarenta unidades Escolares, por parte da Coordenação do Programa, com a finalidade de sensibilizar a comunidade e identificar demandas relacionadas com a construção do PPP nas escolas.	Outubro 2001	Dezembro 2002
3	Interrupção dos trabalhos por motivo da greve do funcionalismo público municipal	Maio 2002	Junho 2002
4	Avaliação de Conjuntura e Reprogramação das ações do subprojeto	Julho 2002	Agosto 2002
5	De acordo com a realidade de cada Unidade Escolar, preparação e eleição de uma equipe de representantes para coordenação do processo de elaboração da Carta de Princípios da Escola Cidadã. As equipes contarão com representantes dos vários segmentos da escola (professor, pedagogo, servidores técnico-administrativo e membros da comunidade escolar).	Setembro 2002	Setembro 2002
6	Formação de seis Núcleos de Trabalho constituinte-NTC, integrados pelas equipes das escolas. Cinco Núcleos na zona urbana, segundo as possibilidades de integração entre as unidades, e um Núcleo para as escolas da zona rural. O objetivo de cada Núcleo é elaborar um Tese Constituinte Escolar, a partir das contribuições advindas de cada Unidade Escolar	Setembro 2002	Setembro 2002
7	Reuniões mensais dos representantes dos Núcleos, no CEMEPE, para estudar, pesquisar e debater em torno do processo de elaboração dos princípios em cada Unidade Escolar, a partir dos temas: A	Setembro 2002	Dezembro 2002

	<p>Escola que nós temos e a Escola que nós queremos.</p> <p>A meta é que cada unidade escolar, com a devida orientação de sua equipe de representantes e o apoio do Conselho Escolar, promova um evento (plenária, seminário etc) que, sob o princípio de democracia representativa (alunos, comunidade e profissionais da escola), discutirá e definirá os princípios da Escola Cidadã.</p>		
8	Preparação por parte da equipe coordenadora, com participação das escolas, da estratégia de realização das plenárias constituintes nas escolas, com o objetivo de elaborar suas propostas de Carta de Princípios.	Setembro 2002	Dezembro 2002
9	Contando com a assessoria da equipe de coordenação do projeto constituinte, organizar, implementar, bem como acompanhar, com cada equipe das escolas, a realização da estratégia de elaboração da Carta de Princípios com os seguintes temas: Princípios de convivência, Gestão, Currículo e Avaliação.	Fevereiro 2003	Abril 2003
10	Recepção, no cemepe, dos documentos elaborados pelas escolas, para sistematização dialético-hermenêutica do seu conteúdo, com objetivo de elaborar a primeira versão unificada da Carta de Princípios da Escola Cidadã.	Julho 2003	Agosto 2003
11	Promoção de Ciclo de Estudos com a totalidade dos profissionais da educação, relacionados com os quatro eixos da Carta de Princípios, com a finalidade de debater e promover um aprofundamento teórico dessas temáticas, no contexto de transformação da escola pública. O Ciclo é	Abril 2003	Setembro 2003

	<p>constituído de 48 palestras ministradas gratuitamente por docentes convidados pela Coordenação do Projeto, acompanhado de momentos de estudos nas escolas, com material de apoio para subsidiar o aprofundamento dos temas em questão.</p> <p>Palestrantes convidados da Universidade Federal de Uberlândia: Convivência: Prof.a Ms. Gercina Santana Novaes, Prof.a Ms. Maria de Fátima Naves e Prof. Dr. Humberto Aparecido de Oliveira Guido. Gestão Democrática: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva e Prof.a Dra. Edna Mariana Machado. Currículo: Prof. Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox. Avaliação: Ireneu Antônio Siegler.</p>		
12	<p>Contando com a assessoria da equipe de coordenação do projeto constituinte, organizar, implementar, bem como acompanhar, com cada equipe das escolas, a realização da segunda plenária constituinte, com o objetivo de debater e apresentar sugestões de modificação à minuta da Carta de Princípios.</p>	Setembro 2003	Setembro 2003
13	<p>Recepção, no CEMEPE, das propostas de modificação da minuta da Carta de Princípios para elaboração de documento final a ser apresentado e aprovado na Conferência Municipal de Educação.</p>	Julho 2003	Agosto 2003
14	<p>Preparação e realização da I Conferência Municipal de Educação (Congresso Constituinte Escolar) com o objetivo de aprovar a Carta de Princípios da Escola Cidadã. A realização da Conferência, organizada pela Secretaria Municipal de Educação,</p>	Agosto 2003	Outubro 2003

	conará com o apoio da Universidade Federal de Uberlândia e a Secretaria de Orçamento Participativo.		
15	Impressão gráfica da Carta Constituinte Escolar da RME/UDI e distribuição às Unidades Escolares com a finalidade de subsidiar a elaboração do PPP, dos estudos de reformulação curricular, de atualização dos regimentos internos e das PPE, visando a reestruturação da estrutura e funcionamento das unidades escolares.		

Fonte: Programa Estrutura Político-Pedagógica e administrativa da Escola Cidadã (SME, 2002-2003).

Para a implementação dessas ações, o calendário escolar do ano letivo de 2003 foi estruturado de forma a assegurar 16 dias para estudos dentro dos 200 dias letivos. Desses 16 dias, 2 dias foram destinados para a realização das plenárias nas escolas para a discussão e aprovação da Carta de Princípios. A primeira plenária aconteceu no período de fevereiro/março. A segunda plenária em setembro. Dos outros 14 dias 8 foram destinados para estudos dos eixos temáticos (convivência, gestão, currículo e avaliação) com o objetivo de garantir uma fundamentação teórica para a construção da Carta de Princípios.

Diante desse plano de ação, a elaboração da Carta de Princípios da RME-UDI iniciou-se em 2003, culminando no mês de novembro do mesmo ano com a realização do Primeiro Congresso Municipal Constituinte da Rede Pública Municipal, um processo de construção coletiva que envolveu 90 escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia, contando com a participação dos pais, dos alunos e dos profissionais da Educação. E, posteriormente, no segundo Congresso Constituinte Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, realizado no final do ano de 2004.

A comissão gestora do processo utilizou como estratégia de operacionalização a nucleação das escolas segundo sua localização geográfica, compondo seis Núcleos de Trabalhos Constituintes. Foram organizadas reuniões e momentos de estudo com representantes das unidades de ensino. Estes representantes foram os responsáveis pela condução do processo de discussão e elaboração da Carta de Princípios e, posteriormente do PPP, em sua respectiva unidade de ensino. Como outra estratégia da comissão gestora foram promovidas palestras envolvendo toda a comunidade escolar com o objetivo de assegurar uma fundamentação teórica acerca dos eixos norteadores da Carta de Princípios: convivência, gestão democrática, currículo e avaliação.

Foram realizadas, também, plenárias nas escolas envolvendo toda a comunidade escolar, com o objetivo de eleger, discutir e consolidar os princípios norteadores da Carta.

Durante a realização das plenárias nas escolas da rede municipal de ensino, segundo o documento *Histórico da construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia*, foram apresentados um total de 234 propostas de princípios em torno do eixo **gestão democrática**, 184 do eixo **avaliação**, 234 sobre **convivência** e 162 para o eixo **currículo** (SME, [s.d.], p. 124). As propostas das escolas foram recebidas pela equipe do CEMEPE para uma sistematização de seu conteúdo, culminando na primeira versão da Carta de Princípios da Escola Cidadã. Em seguida, essa primeira versão retornou para as escolas com o objetivo de realizar a segunda plenária para rever, debater e modificar a minuta da Carta de Princípios.

Em novembro de 2003, aconteceu o I Congresso Constituinte Escolar em que os representantes das escolas (um representante por eixo) apresentaram sugestões para

modificação, debate e aprovação da Carta de Princípios, em assembléia geral. No final do I congresso ficou deliberada na plenária geral a realização do II Congresso Constituinte Escolar, que aconteceu em novembro de 2004. Esse Congresso teve a finalidade de rever a Carta de Princípios em seus quatro eixos, procurando fazer uma avaliação do documento.

Em suma, estabeleceu-se um consolidado acerca dos princípios eleitos pelas unidades escolares que, após um período de discussão coletiva no I e II Congresso Constituinte Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, constitui-se na Carta de Princípios Políticos-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia.

A Carta foi elaborada com o objetivo de nortear a elaboração do Projeto Político-Pedagógico das unidades de ensino, bem como orientar os estudos de reformulação curricular, a atualização dos regimentos escolares, no sentido de conduzir a uma “reestruturação da estrutura e funcionamento das unidades escolares” (SME, [s.d.], p. 16).

De acordo com o Regimento Interno do II Congresso Constituinte Escolar da Rede Municipal de Uberlândia, participou “uma equipe de quatro representantes de cada uma das unidades escolares da RME/UDI (Educação Infantil e Fundamental), eleitos em suas bases de representação, com direito à voz e voto” (SME, [s.d.], p. 6). Além dos representantes de cada unidade escolar, participaram do Congresso um assessor da Universidade Federal de Uberlândia, por eixo temático para subsidiar as discussões. O 2º congresso Constituinte Escolar consolidou os princípios que a RME-UDI deveria, conforme o documento orientador para sua elaboração, tomar como eixos norteadores.

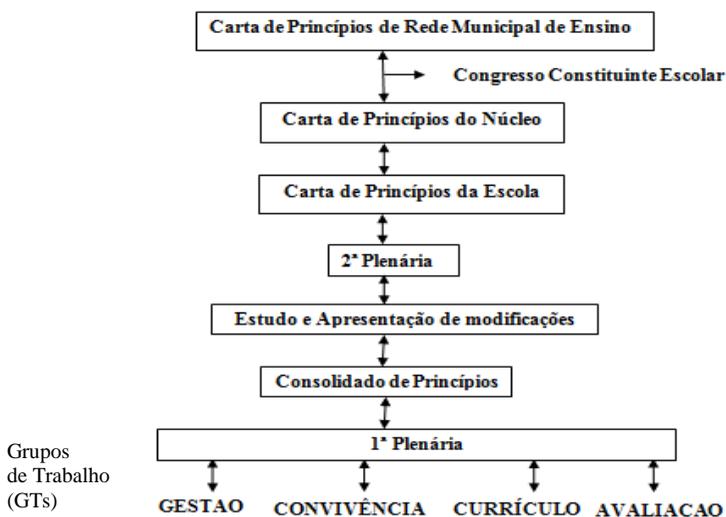
O Diário Oficial do Município publica o decreto nº 9753, de 28 de dezembro de 2004, no qual regulamenta a Carta de

Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia.

A Carta de Princípios foi elaborada com o intuito de subsidiar a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) das unidades escolares e orientar o processo de reestruturação das unidades escolares, desde a reformulação de seus regimentos, currículos, formas de avaliação, bem como as relações de convivência.

O organograma a seguir, retirado do documento *Histórico da construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia*, esquematiza como se deu o processo de elaboração da Carta de Princípios da Escola Cidadã na Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia:

Figura 3: Organograma de elaboração da Carta de Princípios



Fonte: Histórico da construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia - SME, [s.d.].

De acordo as resoluções do Primeiro Congresso Constituinte Escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, para o eixo GESTÃO DEMOCRÁTICA, foram aprovados 22 princípios.

PRINCÍPIOS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA:

1	A Democracia tem que ser um exercício de cidadania na prática da escola cidadã, e deverá ser revista periodicamente por meio de avaliação do trabalho gestor e do Conselho Escolar, além de outras atitudes e métodos democráticos.
2	A autonomia em uma gestão escolar democrática deve ser garantida a partir da eleição direta para diretor e vice-diretor, reconhecendo-se que a escola e demais instituições educativas como UDIs – Unidades de Desenvolvimento Infantil – dentre outras, fazem parte de um sistema educacional formador de cidadãos críticos que implica, necessariamente, um processo de interdependência entre toda a rede escolar e a sociedade: 2.1. após o processo eleitoral, um representante de cada Comissão Mista Eleitoral deverá se reunir em plenárias realizando uma avaliação do processo eleitoral, apontando à Secretaria Municipal de Educação sugestões para reestruturação da próxima eleição;
3	A gestão, para ser democrática, deve priorizar a busca da igualdade de direitos e deveres, propiciando uma participação ativa nas decisões tomadas no Conselho Escolar, nas eleições diretas e em outros espaços estabelecidos para essa finalidade.
4	Na Gestão Democrática os gestores da escola devem demonstrar competência administrativa e pedagógica, bom senso, coerência política com o P.P.P. da Escola e conquistar criticamente o respeito da comunidade escolar de acordo com as prioridades da escola cidadã e desta comunidade, definidas pelo Conselho Escolar e não tendo influência político-partidária ou de natureza confessional..
5	A gestão democrática escolar deve considerar todos os segmentos envolvidos na vida escolar importantes para a efetivação do processo educativo, visto que, todos são sujeitos históricos, atores sociais

	responsáveis pela efetivação do mesmo.
6	A gestão escolar democrática deve promover discussões e ações coletivas, para garantir o desenvolvimento e a transformação das pessoas e da instituição, uma vez que a escola é um espaço público de permanente construção e vivência da cidadania.
7	A gestão escolar democrática deve pautar-se no diálogo e na busca constante da participação ativa de pais, alunos, corpo docente e administrativo, pois além de proporcionar a oportunidade de conviver, de planejar e de resolver problemas juntos, favorece a construção da solidariedade e compromisso entre a comunidade escolar de forma crítica e reflexiva.
8	A gestão democrática da escola deve, além de valorizar, incentivar e fazer acontecer o trabalho em equipe na escola, garantir a abertura de espaços de integração da comunidade, que contribuam para a construção da gestão democrática: 8.1. esta prática deverá ser avaliada pelo conselho Escolar e o Município de Uberlândia deverá garantir a viabilização dos recursos necessários, de acordo com sua disponibilidade financeira;
9	A gestão democrática deve valorizar os projetos condizentes com a realidade da escola, buscando consenso em torno das propostas que sejam comuns e representem, em primeira instância, as necessidades da maioria.
10	A gestão escolar democrática deve ser transparente nas suas ações administrativa, pedagógica e financeira, socializando as informações. Neste sentido: 10.1. a comunidade deve ser incentivada a conhecer as leis que regem a administração pública escolar; 10.2. devem ser criadas estratégias no sentido de oferecer condições e horários adequados à comunidade escolar, dentro da carga horária do professor, para que possam participar dos processos de tomadas de decisões, onde o diálogo e a busca de consenso devem nortear as discussões; 10.3. as decisões tomadas devem se tornar públicas e conhecidas de todos, onde as discussões das prioridades devem levar em consideração as intenções da comunidade escolar.
11	A gestão democrática, com liberdade de expressão, deve organizar as condições objetivas para desburocratizar os processos administrativos internos, lutando politicamente junto às instâncias superiores na

	criação e/ou modificação de critérios, na busca da autonomia (administrativa, pedagógica e financeira) da escola, sem eximir o Estado de suas obrigações para com o ensino público de qualidade: 11.1.a Secretaria Municipal de Educação deve criar as estruturas humana, física e material necessárias, de acordo com as suas disponibilidades, proporcionando ao gestor o suporte necessário à execução dessas atribuições.
12	A gestão democrática deve lutar pelo envolvimento da comunidade nas ações da instituição como um todo, de acordo com os princípios de avaliação estabelecidos no presente documento; lutando pela inclusão social, pelo acesso e a permanência do aluno na escola, com sucesso.
13	A gestão democrática escolar deve buscar caminhos para a realização do trabalho pedagógico, comprometidos com uma convivência prazerosa entre profissionais, alunos e familiares, dentro dos princípios de justiça, cooperação, igualdade e compreensão.
14	A gestão democrática deve garantir a viabilização do PPP e da proposta pedagógica da escola, incentivando e contando, efetivamente, com a participação dos profissionais da educação, dos alunos e de seus familiares, realizando periodicamente diagnósticos necessários para melhoria de seus projetos.
15	Os gestores da escola devem comprometer-se e fazer acontecer as metas estabelecidas, tanto no Projeto Político-Pedagógico da escola, bem como na Proposta Pedagógica da mesma.
16	A gestão deve incentivar e viabilizar a formação permanente dos vários segmentos da comunidade escolar, articulando-se politicamente com a Secretaria Municipal de Educação, de modo a possibilitar a realização de estudos e outros espaços coletivos para a reflexão e o debate político-pedagógico e científico.
17	O Conselho Escolar deve participar nas decisões administrativas, pedagógicas e financeiras que envolvem a vida da escola, contribuindo democraticamente para legitimação das mesmas.
18	Na Gestão democrática a ética, tal como caracterizada nos princípios de convivência, é fundamental no sentido de estabelecer a humanização, o respeito, a valorização profissional e o compromisso com a educação.

19	O gestor da escola, juntamente com os órgãos municipais competentes, devem oferecer condições para que o processo de inclusão da criança portadora de necessidades especiais na escola esteja alicerçado com recursos humanos especializados na área em questão, assim como recursos materiais e físicos para um melhor atendimento.
20	A gestão democrática deve buscar a melhoria da qualidade do ensino onde o conhecimento seja instrumento para a compreensão e intervenção na realidade. Um espaço efetivo do crescimento humano, do diálogo, das diferenças e da flexibilidade, formadora de cidadãos críticos e conscientes de seus direitos e deveres.
21	A gestão democrática escolar deve trabalhar a diversidade humana, comprometendo-se em combater todas as formas de preconceito e discriminação.
22	Atendendo aos legítimos interesses de nossa categoria, os princípios aqui contidos poderão ser acrescentados, suprimidos ou modificados; desde que previamente propostos, votados e aprovados em congresso oficialmente convocado para tal.

Fonte: Carta de Princípios Político-Pedagógicos da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia, MG (SME, 2003).

Analizando a concepção de DEMOCRACIA presente na Carta de Princípios Político-Pedagógicos da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia-MG, volta-se para o “exercício de cidadania na prática da escola cidadã” (SME, 2003). Verifica-se ainda, no item 7 da Carta de Princípios, a presença de pressupostos voltados para a garantia de discussões e ações coletivas, pautadas no “diálogo e na busca constante da participação ativa de pais, alunos, corpo docente e administrativo” (SME, 2003). Nessa direção, no item 10 fica assegurada a criação de “estratégias no sentido de oferecer condições e horários adequados à comunidade escolar, dentro da carga horária do professor, para que possam participar dos processos de tomadas de decisões, onde o diálogo e a busca de consenso devem nortear as discussões” (SME, 2003).

Entretanto, a realidade cotidiana das escolas encontra-se distante da materialização desse princípio.

Por outro lado, verifica-se que a concepção de DEMOCRACIA presente na Carta de Princípios assenta-se nos pressupostos da democracia representativa e da representação política, processo no qual o povo elege um representante delegando seu direito de participar diretamente da política. Nessa concepção, teoricamente, o representante deve procurar atender aos interesses da coletividade. Nesse modelo, a participação direta é colocada em segundo plano. Como foi visto no capítulo I, representação não assegura a representação de agendas e identidades específicas. Além disso, o distanciamento entre representantes e representados é apontado como outra limitação e a burocratização das práticas e das organizações da representação política impede que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral.

Para Santos (2003, p. 75), a solução para o problema da democracia representativa seria a coexistência e complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa. Embora no item 1 da Carta de Princípios conste a preocupação com “outras atitudes e métodos democráticos” (SME, 2004), não ficam explícitos quais seriam esses mecanismos e se os mesmos caminhariam na direção apontada por Santos (2003), que defende a conjugação entre a democracia representativa e a democracia participativa, na perspectiva de possibilitar aos sujeitos a participação nas decisões, por meio de mecanismos capazes de aperfeiçoar o sistema de representação e o aprimoramento da democracia representativa.

Essa ausência pode contribuir para o reforço da tendência assumida pela democracia representativa, concepção

hegemônica da democracia na segunda metade do séc. XX, que consiste em fortalecer a burocratização da participação.

O pressuposto teórico, presente na Carta de Princípios e nos demais documentos do *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* da SME, refere-se à democratização das práticas de gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola. Em relação aos princípios de Gestão Democrática, no âmbito teórico, os mesmos implicam uma erradicação das práticas hierarquizadas, autoritárias e burocráticas do sistema educacional. Para isso, Gadotti (2000) alerta que uma gestão democrática da escola exige, em primeiro lugar, uma

[...] mudança de mentalidade de todos os membros da comunidade escolar. Mudança que implica deixar de lado o velho preconceito de que a escola pública é apenas um aparelho burocrático do Estado e não uma conquista da comunidade. A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou, menos ainda, os meros receptores dos serviços educacionais. Na gestão democrática pais, mães, alunas, alunos, professores e funcionários assumem sua parte de responsabilidade pelo projeto da escola (GADOTTI, 2000, p. 35).

Como já foi dito anteriormente, esse programa político-pedagógico e administrativo da Escola Cidadã, proposto pela SME-UDI, foi buscar referência na experiência do Município de Porto Alegre que se orientou por uma concepção de educação progressista-libertadora. Para Azevedo (2001), essa experiência

configura-se numa política de resistência aos ajustes neoliberais, e como tal, coloca-se na contramão das políticas do governo federal; ao mesmo tempo, constrói alternativas políticas e econômicas viáveis e possíveis para um projeto democrático e popular. Contrapondo-se às práticas neoliberais

[...] a Escola cidadã contrapõe-se à escola de mercado, à “mercoescola”, cujos princípios baseiam-se no paradigma neoliberal. A “mercoescola” caracteriza-se pela submissão a valores de mercado, com a preocupação única de formar consumidores e clientes, tornar a educação uma mercadoria submetida à lógica empresarial, naturalizando o individualismo, a competição, a indiferença e, conseqüentemente, a exclusão (AZEVEDO, 2001, p. 147-148).

A proposta da Escola Cidadã opõe-se à ideologia neoliberal que se fundamenta na maximização da liberdade individual e na proteção do mercado contra o Estado. Com isso, o papel do Estado na sociedade passa um processo de redefinição conduzido pela ideologia neoliberal que sustenta que o mercado deve ser deixado livre para estabelecer suas próprias regras.

Dentre os conceitos básicos do neoliberalismo o indivíduo constitui um átomo social do sistema econômico. Nessa concepção, o indivíduo é enfocado como o resultado da combinação dos genes herdados com a ação voluntária. Seguindo esse raciocínio, o êxito e o fracasso individual é conseqüência das condições do próprio indivíduo. Em decorrência desta tese, para o modelo neoliberal as causas das

desigualdades são associadas ao âmbito do indivíduo e atribuídas como uma questão de “sorte” e não como reflexos das condições estruturais da sociedade capitalista.

O neoliberalismo, comprometido com o processo de reestruturação do capitalismo, concebe o Estado como um obstáculo à sua expansão transnacional, na medida em que pode determinar políticas restritivas e protecionistas ao mercado interno. Em oposição a esse modelo protecionista, a configuração do Estado em consonância com a era da globalização da economia é o “Estado Mínimo”.

Essa configuração do Estado fiel ao modelo neoliberal, combate qualquer ação estatal, em especial no âmbito das políticas sociais. Para a ideologia neoliberal, as políticas sociais do Estado elevam seus gastos e como resultado provocam um aumento da pressão fiscal sobre os setores detentores do capital, que não são beneficiados diretamente com estas políticas.

Torna-se imprescindível frisar que o modelo de Estado “mínimo” proposto por esta nova fase do capitalismo refere-se apenas às políticas sociais conquistadas. Esse modelo de Estado é “mínimo” para as políticas sociais, mas é “máximo” para o capital financeiro transnacional.

Em oposição, a Escola Cidadã propõe a transformação do caráter privado do Estado para um Estado público, em que a participação popular induz as ações do Estado, atuando na construção e na fiscalização da aplicação das políticas públicas (AZEVEDO, 2001, p. 145).

Considerando esses embates, a proposta Escola Cidadã configura-se numa política de resistência aos ajustes neoliberais, e como tal, coloca-se na contramão das políticas guiadas pela lógica do capitalismo. Além disso, propõe alternativas políticas e econômicas viáveis e possíveis para um projeto democrático e

popular, considerando as contradições entre a lógica neoliberal e a lógica da democracia que sustenta a proposta Escola Cidadã.

Em relação a essas contradições e abrindo um parêntese na discussão feita até o momento, Bóron evidencia a incoerência entre a reestruturação neoliberal que concebe o conceito de “mercado” como o motor da organização social e um mecanismo auto-regulador do processo econômico capaz de corrigir os desequilíbrios do capitalismo, e a realização plena de um regime democrático,

[...] diante de um processo de reconcentração de renda tão acentuado como o que caracteriza a reestruturação neoliberal, é muito difícil de sustentar o funcionamento de um regime democrático. Por quê? Porque um dos requisitos mais importantes da democracia é a existência de um grau bastante avançado de igualdade social. Nenhum teórico da democracia se enganou tanto de modo a sustentar que esta só poderia funcionar depois de eliminadas todas as diferenças de classe. Mas todos sem exceção – qualquer que fosse sua orientação e as simpatias que despertasse neles este regime político, desde de Platão até Marx, passando por Maquiavel, Hegel e Tocqueville – coincidiram num prognóstico: a democracia não pode sustentar-se sobre sociedades assinaladas pela desigualdade e a exclusão social (BÓRON, 1999, p. 33).

Frente a esse cenário excludente torna-se um paradoxo falar de democracia plena. Para Bóron, nesse contexto, o termo apropriado não seria democracia, mas sim “capitalismo

democrático”, pois o substantivo capitalismo assume uma posição central e transforma a democracia num simples adjetivo. Nessa atual fase do capitalismo, torna-se incoerente consolidar uma democracia num cenário marcado por quadros de miséria de grande parte da sociedade civil.

O neoliberalismo apresenta-se como ideologia pertinente a atual fase de reestruturação do modo de produção capitalista e teve forte repercussão na dimensão ideológico-cultural, transferindo os princípios do livre mercado para todas as esferas da vida societal. Conseqüentemente, presencia-se uma mercantilização dos direitos conquistados historicamente pelas forças populares. Ou seja, a saúde e a educação, dentre os demais direitos do cidadão, tornaram-se mercadorias adquiridas no mercado e não mais responsabilidades do poder público para com os cidadãos. Como justificativa para essa mercantilização, o neoliberalismo apóia-se no discurso de que o Estado encontra-se em crise e que seus serviços são ineficientes, sendo o mercado exaltado como eficiente e capaz de oferecer os serviços de boa qualidade. O neoliberalismo constrói um novo “senso comum” de maneira que se torna possível a implementação de políticas promovidas tendo as leis do mercado como princípios sustentadores. A ideologia neoliberal empreendeu um sutil arcabouço no âmbito ideológico e cultural criando uma atmosfera social que conduz a sociedade à premissa de que não seria possível outra alternativa.

[...] percebe-se que o triunfo do neoliberalismo foi mais ideológico e cultural do que econômico. Esta vitória assenta-se sobre uma derrota epocal das forças populares e das tendências mais profundas da reestruturação capitalista e se manifesta em quatro dimensões:

- a) a avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em ‘bens’ ou ‘serviços’ adquiríveis no mercado;
- b) a ofensiva no terreno ideológico que ‘satanizou’ o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas... potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e ineficiente e os mercados com o bom e o eficiente;
- c) a criação de um ‘senso comum’ neoliberal, de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetraram muito profundamente no chão das crenças populares... uma duradoura lavagem cerebral que permita a aplicação aceita das políticas promovidas pelos capitalistas;
- d) o neoliberalismo colheu uma importantíssima vitória no terreno da cultura e da ideologia ao convencer amplíssimos setores das sociedades capitalistas de que não existe outra alternativa (BÓRON, 1999, p. 9-11).

A lógica neoliberal provocou uma mercantilização dos direitos como a educação, a saúde, a segurança social em bens ou serviços a serem adquiridos segundo as regras do mercado. Uma privatização pela qual os cidadãos foram obrigados a aceitar uma diminuição do espaço público em favor da ampliação da esfera do mercado.

O apogeu ideológico do neoliberalismo - tendo se tornado um inapelável “senso comum” do nosso tempo – comprova-se, entre outras coisas, no ostensivo encolhimento dos espaços públicos das sociedades latino-americanas, progressivamente asfixiadas pelo súbito corrimento das fronteiras entre o público e o privado em benefício deste último, e pelo significativo desequilíbrio produzido na relação entre empresas, estados e mercados... certos direitos elementares transmutaram-se, na perversa alquimia do neoliberalismo, em apetecíveis mercadorias cuja provisão rende enormes benefícios aos capitalistas (BÓRON, 1999, p.16).

A consequência dessa mercantilização dos direitos sociais provocada pelo neoliberalismo que estabelece o auge dos mercados em detrimento do Estado e da sociedade, coloca em evidência uma questão paradoxal entre a reconciliação da lógica excludente do mercado e a preservação da democracia.

De acordo com Bóron, existe uma significativa incompatibilidade entre a lógica capitalista e a lógica que deve prevalecer numa democracia compreendida numa dimensão ampla e integral, aproximando-se da tradição clássica da teoria política, que ultrapassa os atos formais e procedimentais. Bóron destaca esta incompatibilidade mostrando o paradoxo latente que permeia a relação entre o capitalismo e a plena extensão da democracia.

[...] a lógica de funcionamento da democracia é incompatível com a que prima nos mercados. Além de suas múltiplas

variantes, uma democracia genuína remete a um modelo ascendente de organização do poder social (BÓRON, 1999, p. 28-29).

A democracia possui uma lógica que provoca paradoxos ao situá-la no contexto do capitalismo. A incompatibilidade entre mercado e democracia começa pelo próprio modelo de organização do poder. Na lógica da democracia a autonomia dos sujeitos é plenamente reconhecida e o processo político tem sua origem na base, de forma ascendente.

Segundo a lógica da democracia, o princípio da igualdade dos cidadãos coloca-se como uma premissa central, o que respalda o sufrágio universal.

Em oposição à lógica democrática, a lógica que prevalece no circuito do mercado tem um caráter descendente, ou seja, as decisões são tomadas por grupos beneficiados por seu funcionamento, ou seja, as elites dirigentes. De acordo com essa lógica, os princípios de igualdade e inclusividade que prevalecem na democracia são desconsiderados uma vez que, para o mercado, a sociedade compõe-se de compradores e vendedores numa relação consequentemente desigual.

O mercado, pelo contrário, obedece a uma lógica descendente: são os grupos beneficiados por seu funcionamento – principalmente os oligopólios - que têm capacidade de “construí-lo”, controlá-lo e modificá-lo à sua imagem e semelhança, e o fazem de cima para baixo. Se na democracia o que conta é a base sobre a qual repousa, nos mercados os atores cruciais são os que se concentram na cúpula. Na primeira, a decisão tem origem embaixo; nos segundos, em cima. Os mercados rejeitam – em sua

prática, embora não em sua retórica discursiva – as pretensões de igualdade e inclusividade próprias da ordem democrática (BÓRON, 1999, p. 22).

Outra distinção que evidencia a incompatibilidade entre capitalismo e democracia plenamente desenvolvida refere-se à forma como se dá a participação do povo nos rumos da política. Bóron esclarece que

A democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa, tendencialmente orientada para a criação de uma ordem política fundada na vontade coletiva. Uma democracia cabalmente merecedora desse nome supõe a completa identificação entre o ‘demos’ e o corpo eleitoral efetivo. Mas, nas distintas fases de evolução do capitalismo democrático, esta identidade esteve muito longe de se satisfazer. Se a democracia é governo ‘do povo, pelo povo e para o povo’, segundo reza a fórmula de Abraão Lincoln, a participação do povo só pode ser tão irrestrita como é inapelável a sua plena exclusividade (BÓRON, 1999, p. 23).

A democracia por possuir uma lógica ascendente e inclusiva, orienta-se, conseqüentemente, pela vontade coletiva. Sendo um governo do povo, a categoria de participação adquire uma dimensão plena e irrestrita. A democracia define-se pela integração de todos, sendo a participação de todos uma exigência central.

Pode-se inferir que as instituições democráticas encontram-se em crise diante de um profundo processo de concentração do capital, “cujo resultado foi o surgimento de uma plêiade de megaempresas, verdadeiros ‘novos Leviatãs’ de dimensões colossais, que são uma ameaça gravíssima para as democracias (BÓRON, 1999, p.41). Diante de uma sociedade marcada pelas heranças do neoliberalismo, que deixam como legado profundas desigualdades - de classe, etnia, gênero religião e outras-, uma ampla exclusão social, responsável pelo maciço desemprego e aumento da pobreza, torna-se evidente o desequilíbrio marcante entre a dinâmica do capitalismo e o desenvolvimento das instituições democráticas representativas. Nesse sentido, Bóron conclui que

[...] as recentes transformações econômicas e tecnológicas do capitalismo agigantaram o peso e a eficácia da intervenção prática da burguesia até níveis inimagináveis há apenas uma geração e diante do qual a influência dos anônimos e atomizados cidadãos da democracia torna-se um dado apenas microscópico da vida política (BÓRON, 1999, p.42).

Numa sociedade em que a lei que impera é a do “salve-se quem puder”, justificada pelo darwinismo social do mercado que menospreza qualquer intenção coletiva de organização e representação, parece paradoxal falar de democracia e de cidadania. Segundo Bóron, nessa sociedade marcada pelo legado do neoliberalismo,

[...] os monopólios e as grandes empresas que ‘votam todos os dias no mercado’

adquiriram uma importância decisiva (e sem ter de enfrentar contrapesos democráticos de índole alguma) na arena onde são adotadas as decisões fundamentais da vida econômica e social: o Executivo – principalmente os ministérios de economia e fazenda e os autonomizados bancos centrais - e os ‘altos escalões’ do estado. Isto levanta um problema crucial para a teoria democrática: como contrabalançar a exorbitante gravitação destes atores, que corrói até à raiz a credibilidade do processo democrático? (BÓRON, 1999, p. 44).

Tal afirmação evidencia que as empresas transnacionais, que dominam o mercado e são fortalecidas pelas estratégias do modelo neoliberal, assumem o papel de protagonistas centrais diante das instituições de democracia representativa que se tornam cada vez mais ineficientes e fragilizadas. Nesse cenário os interesses do grande capital são amplamente defendidos por uma rede de organismos financeiros internacionais, como o FMI e o BM, até por governos de países que adotaram os ditames do neoliberalismo, dos interesses dos setores populares. Assim, lança-se a seguinte questão: “... é possível que uma sociedade deste tipo avance na extensão e profundidade da democracia sem ultrapassar os limites estruturais que o capitalismo lhe traça?” (BÓRON, 1999, p. 48).

Nesse contexto, a lógica que prevalece no mercado repudia toda e qualquer ação inclusiva. Bóron esclarece quais são as categorias que emergem no jogo do mercado, enfatizando a incompatibilidade com a plena democracia ao afirmar que

[...] não é este o caso do mercado, pois responde a uma lógica completamente

distinta. Não existe nele uma dinâmica inclusionista, nem um afã de potenciar a participação de todos. Pelo contrário, a competição, a segmentação e a seletividade são traços que o definem. Numa palavra, se a democracia orienta-se tendencialmente para a integração de todos, conferindo aos membros da sociedade o status de cidadão, o mercado opera sobre a base da competição e da ‘sobrevivência dos mais aptos’, e não está em seus planos promover o acesso universal da população a todos os bens que são trocados em seu âmbito (BÓRON, 1999, p. 24).

No mercado, a lógica inclusionista e coletiva, que prevalece na democracia desaparece, dá lugar às categorias de competição e individualismo. A participação na lógica do mercado adquire uma outra conotação, ou seja, para o mercado a participação deixa de ser um direito de todos os cidadãos e passa a ser um privilégio de alguns. A participação no mercado se dá no contexto do consumo. A categoria participação tem seu conteúdo vinculado ao privilégio de consumir, ou seja, participa quem consume, e a participação (consumo) de um exclui a participação (consumo) do outro. Nesse sentido, a lógica do mercado assenta-se numa dimensão exclusionista, pois no mercado para que alguém tenha lucro alguém tem que perder.

A participação no consumo, diferente da participação na vida democrática, longe de ser um direito, é na realidade, um privilégio que se adquire da mesma maneira que se adquire qualquer outro bem no mercado. Se na democracia a participação de um exige e

potencia a participação dos demais, no mercado o consumo de um significa o não-consumo do outro (BÓRON, 1999, p.24).

Considerando essa discussão, a Escola Cidadã vem opor-se a essa dimensão exclusionista com uma proposta de

[...] afirmação da escola como espaço público, onde a construção do conhecimento está a serviço da produção de valores emancipatórios, libertadores, formadores de sujeitos históricos e conscientes, capazes de conquistar e exercer a cidadania. Não se trata de resgatar a escola pública tradicional com seus limites e insuficiências. Trata-se de ressignificar o seu caráter humanístico; a educação pública como direito social e como conquista democrática associada à luta pela cidadania (AZEVEDO, 2001, p. 148).

Considerando a realidade como uma totalidade dinâmica de elementos inter-relacionados, o próximo capítulo examinará os reflexos desse contexto macro marcado pelas heranças do neoliberalismo e guiado pela lógica do capital, na esfera educacional e as conexões com as políticas educacionais da década de 1990, para posteriormente verificar os distanciamentos e/ou aproximações com a proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI no período de 2001-2004, que teoricamente embasou-se proposta da Escola Cidadã.

CAPÍTULO IV

DEMOCRACIA NAS RACIONALIDADES DOS SUJEITOS DA RME/UDI (2001-2004): EM BUSCA DE RESPOSTAS PARA OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

*Conhecer não é o bastante,
precisamos aplicar. Desejar não é o
suficiente, precisamos fazer.*

(Goethe, 2002)

Neste capítulo procurar-se-á conhecer a percepção dos sujeitos que participaram da proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI, no período de 2001-2004, verificando os distanciamentos e/ou aproximações dessa proposta, que teoricamente embasou-se na proposta da Escola Cidadã, com o contexto macro com as políticas educacionais da década de 1990, marcado pelas heranças do neoliberalismo e guiado pela lógica do capital.

A metodologia fundamentou-se de acordo com os pressupostos da pesquisa qualitativa. Nesta perspectiva, a preocupação com a valorização da perspectiva dos participantes foi valorizada, permitindo um diálogo entre investigador e sujeitos.

Por meio da pesquisa documental, foram coletadas informações sobre o processo de implantação da gestão democrática na RME/UDI, confrontadas com um referencial teórico que embasou a pesquisa e as posteriores análises dos dados levantados. A pesquisa documental permitiu identificar

informações e dados descritivos nos documentos da Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia-MG. Além disso, possibilitou a identificação da concepção de democracia, categoria central dessa pesquisa, subjacente em tais documentos.

O universo da pesquisa compreendeu uma amostra de oito escolas da RME/UDI, envolvendo os atores que nelas atuam de forma direta e indireta.

Foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas a uma amostra de trinta e dois sujeitos da RME/UDI (gestores da SME e da escola, docentes e funcionários). Para garantir o anonimato dos sujeitos envolvidos, a identificação foi feita através das expressões: REPRESENTANTE para os sujeitos que faziam parte do grupo de “representantes” da comunidade escolar nos espaços de decisão (cada comunidade escolar selecionou quatro membros para participar dos encontros, reuniões e dos dois Congressos Constituinte Escolar, com o intuito de conduzir o processo na escola); REPRESENTADO para os demais profissionais da educação que permaneceram nas escolas, participando do processo no interior das mesmas; e GESTOR para o grupo de sujeitos que assumiram o papel de gestores da SME na condução do Programa Escola Cidadã. Assim, foram entrevistados dois gestores (identificados pelos números 1 e 2), quinze representantes (identificados pelos números de 1 a 15) e quinze representados (identificados pelos números de 1 a 15).

As percepções dos sujeitos que participaram da proposta de implementação da gestão democrática na RME/UDI, no período de 2001-2004 foram analisadas e interpretadas de modo a tornar mais claras as racionalidades, tomando como eixo de análise as categorias que emergiram das questões norteadoras da pesquisa. Assim, as seguintes seções compõem a estrutura deste capítulo: democracia, participação e representação política; democracia e eleição direta dos diretores escolares frente ao

processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação; democracia e os limites e as possibilidades no processo de materialização da proposta de gestão democrática do Programa Escola Cidadã; democracia e ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade. Assim, esse capítulo busca verificar os limites e possibilidades da democratização da educação na experiência da RME/UDI, no período de 2001 a 2004, com vistas a contribuir para possíveis respostas para as questões norteadoras dessa pesquisa, conforme indicado na introdução.

4.1. Democracia, participação e representação política

Diante do cenário da gestão escolar na trajetória da política educacional municipal, a categoria de democracia apresenta-se bem delineada nas racionalidades dos sujeitos que participaram do processo de implementação da Proposta Escola Cidadã na RME-UDI.

Democracia pressupõe participação, mas não uma participação sem poder de decisão. Na democracia as pessoas que participam de um processo não só devem ser ouvidas, mas as suas opiniões são levadas em conta. Eu penso que a democracia é um processo, um processo crescente. Democracia de hoje difere dos tempos, das primeiras discussões democráticas. Há uma evolução. Mesmo porque, à medida que a sociedade vai ficando cada vez mais complexa, os relacionamentos humanos se complexificando, o processo vai exigindo outras reflexões. Então a democracia é um

direito da pessoa humana, que é a política de se manifestar e que essas suas manifestações sejam ouvidas e levadas em conta como poder de decisão. É lógico que a democracia não significa ausência de conflito, ausência de debates, o conflito faz parte. Mesmo porque os conflitos possibilitam avanços, busca de alternativas e essas buscas vão mostrando caminhos, possibilidades e avanços. Se não houver conflito tudo fica como está. Então a democracia não é ausência de conflito. Mas supõe também, a democracia supõe também uma perspectiva dialógica. É preciso que os sujeitos sociais tenham condições de conversar sobre os assuntos e interesses da própria sociedade. Os grupos sociais precisam avançar no processo democrático por meio de uma reflexão dialógica, de uma situação comunicativa onde o diálogo seja preponderante (ENTREVISTA GESTOR 1).

Nesse relato, verifica-se que a concepção de democracia que prevalece implica na efetiva participação da população nos processos decisórios. Essa articulação insere-se dentro de uma lógica de radicalização da democracia (JACOBI, 2002).

Outro componente que aparece na concepção de democracia exposta no trecho da entrevista é o conflito. A concepção de democracia nessa perspectiva pressupõe admitir a complexidade das organizações e a existência de conflito que perpassa as relações sociais e a participação dos indivíduos nos processos deliberativos. Para Bordenave (1994), “as condições da participação no mundo atual são essencialmente conflituosas

e a participação não ode ser estudada sem a referência ao conflito social” (BORDENAVE, 1994, p. 41).

É importante também ressaltar que o conceito de “participação” pode assumir diferentes significados. Segundo Popkewitz (1997), a *retórica da participação* pode substituir as *práticas de participação democrática*. Popkewitz, (1997) alerta que os discursos das reformas contemporâneas apresentam em seus cernes propostas em que a participação assume papel central. No entanto, o autor resalta que tais discursos não devem ser compreendidos como democráticos. Na verdade, refere-se a uma “participação decretada” como um mecanismo regulador de conflitos. Nessa perspectiva Lima (2002) aponta que o potencial da participação passa a ser utilizado como técnica de gestão, parte de um conjunto de

[...] estratégias neotaylorianas de modernização [que] redescobrem o potencial da participação e reeditam o princípio da integração em termos organizacionais. A construção de culturas de empresa e as experiências de participação nos resultados como prática salarial, terão produzido resultados considerados interessantes na pacificação das relações de trabalho, no reforço do controle interno e do consenso (obrigado ou imposto). A defesa da gestão participada e da co-participação, que não da participação na direção e nos processos de decisão, está na ordem do dia e começa a ser transferida para o setor público e para a educação (LIMA, 2002, p. 29).

Para Motta (1984, p. 202), participar “implica necessariamente em algum mecanismo de influência sobre o

poder”, mas, ao mesmo tempo é difícil avaliar até que ponto as pessoas efetivamente participam no processo de tomada de decisões que dizem respeito à coletividade e, até que ponto, são manipuladas (MOTTA, 1984). A observação de certas experiências participativas pode desvelar que os dois aspectos não são excludentes, sendo possível que a coletividade exerça influência sobre o poder e ao mesmo tempo este pode cooptá-la para seus objetivos (MOTTA, 1984).

A noção de *participação*, também constituiu um núcleo central na concepção do Representante 6:

A democracia é participação. O desejo de participar de um processo. Tudo que é democrático é necessário que haja a participação de todos. É difícil porque ainda, e eu acho que é uma questão até cultural, a questão da democracia ainda não é muito assimilada por nós (ENTREVISTA REPRESENTANTE 6).

Na concepção de democracia exposta no trecho da entrevista, verifica-se que o conceito de participação deve assumir uma perspectiva autêntica, que significa partilhar o poder, uma participação com poder de decisão. Entretanto, essa questão cultural que não permite uma assimilação plena da concepção de democracia, apontada no trecho da entrevista, pode fazer com que a noção de *participação* sofra um processo de ressignificação. Nesse processo, o conceito de participação pode assumir uma dimensão privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. Promove-se assim a despolitização da participação (DAGNINO, 2004). Essa despolitização remete-se a uma das críticas à democracia representativa que aponta que o simples

ato de votar, em eleições periódicas, não garante a participação nos rumos das decisões. E a participação torna-se necessária para a implementação da democracia, como mecanismo para tentar romper com esse contexto marcado por uma cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista que caracteriza a real conjuntura política do município de Uberlândia. Essa crítica que se refere à limitação da participação na instituição da democracia representativa aparece no trecho da entrevista a seguir:

Democracia além de ser o modo de como você governa, acredito que é um modo de governar, onde há a participação de todos. Mas nós temos muito mais uma democracia representativa do que a democracia propriamente dita que seria a participação de todos. A democracia seria um governo onde todos pudessem participar (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Merece destaque uma outra concepção de democracia revelada nas entrevistas realizadas. Uma concepção que reconhece a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana, um espaço construído historicamente e culturalmente, que não se dá de forma linear, mas que envolve rupturas com as tradições autoritárias que permeiam as relações sociais, por meio da prática coletiva e participativa do poder político.

Democracia é um espaço construído entre as pessoas, onde as pessoas vão buscar seu direito de participação em seu meio social e também ela é construída pelo grupo ao

longo do tempo. Você não tem uma democracia plena do dia pra noite, é uma construção coletiva que vai ao longo do tempo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Considerando a discussão feita até aqui acerca da concepção e do exercício pleno da democracia, propor e implementar a gestão democrática na educação implica viabilizar, incentivar e mobilizar a participação coletiva:

Gestão democrática é quando as pessoas do grupo têm o direito de participar de todas as decisões, envolve todos os segmentos, onde todos necessariamente têm que participar, que colocar suas opiniões. E aí vêm as contradições que sempre existem no âmbito escolar e isso é muito bom porque enriquece. É um momento em que você vai construindo uma participação coletiva dentro da educação (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Considerando esses pressupostos, percebe-se que a prática da gestão democrática aparece distante da realidade dos sujeitos da RME-UDI,

Gestão Democrática pra mim, é os pressupostos implicados nela que é a democracia, é a autonomia e a liberdade. É uma gestão realmente democrática, ela tem esses pressupostos e visa o bem comum, o bem de todos. E não de alguns, de poucos que normalmente são os que estão no poder.

Então a Gestão Democrática tem que ser em todos os sentidos, no sentido da escola ter direito de gestar os recursos, no sentido do trabalho coletivo, no sentido ela se orienta por princípios de convivência, de gestão, de currículo, de avaliação. A gestão escolar na rede, ela não é democrática, ela está distante (ENTREVISTA GESTOR 2).

A gestão democrática aparece na racionalidade dos sujeitos como algo distante, um postulado que se encontra num futuro remoto, considerando o tempo verbal utilizado ao referir-se a ela: “Gestão democrática seria uma forma de gestão onde todos os envolvidos pudessem tomar as decisões” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

A realidade da gestão democrática apresenta-se como um processo novo que precisa ser implementado tanto na dimensão da escola como na dimensão da SME:

O processo de gestão democrática é um instrumento muito novo na rede municipal. Ainda falta muita participação da comunidade, implementação das diretrizes, amadurecimento dos profissionais da educação e de toda a equipe envolvida. Também se faz necessário maior abertura por parte da SME em estar viabilizando ações que permitam maior autonomia dos gestores, bem como dos demais profissionais da escola. A gestão democrática caminha com passos muito lentos e sua prática na realidade escolar ainda está distante de ser implementada na

sua totalidade (ENTREVISTA REPRESENTANTE 12).

Percebe-se através dos depoimentos que a centralização das decisões ainda impera na RME-UDI, representando um entrave para a consolidação da gestão democrática: “As decisões já chegam prontas da SME aos profissionais” (Representado 13). Realizar a gestão democrática nas escolas da RME-UDI representa um grande desafio, considerando esse contexto marcado pela herança deixada pelo Estado mínimo provocou um processo de ressignificação das concepções de educação e democracia. As concepções presentes nas políticas e ações governamentais sustentam uma lógica incompatível com a democratização da educação e da sociedade, acarretando um retrocesso na garantia dos direitos dos cidadãos. Como parte determinada e determinante desse contexto macro, o município de Uberlândia é marcado pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora que reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão. Essa relação dialética estabelecida com esse contexto macro, sustenta a cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista do município de Uberlândia. Com isso, verifica-se a predominância de um caráter descendente das decisões que perpassa as ações da RME-UDI, não considerando a pluralidade das escolas:

As propostas teóricas e políticas de implementação da gestão democrática da RME-UDI geralmente vêm de cima para baixo, prontas. Desconsideram as diferentes realidades das escolas. Há um distanciamento entre a teoria e a prática nas escolas (REPRESENTADO 4).

Esse caráter descendente e centralizador das políticas permeiam toda a estrutura da SME, o que precisa ser superado para a efetivação de uma gestão democrática, conforme exposto no trecho abaixo:

Para aplicar a gestão democrática na escola implica uma completa mudança desde o sistema de ensino até a postura dos profissionais. É preciso que haja maior abertura da administração, transparência administrativa. A SME está muito fechada em sua administração. Os responsáveis pela SME parecem estar armados contra os professores, fazendo com que os mesmos se sintam fora do processo. Portanto, não há gestão democrática se os projetos continuam sendo decididos em gabinetes (ENTREVISTA REPRESENTADO 1).

Diante disso, a gestão democrática corre risco de ser inviabilizada frente a esse contexto conservador. Nesse sentido, acerca dos princípios de gestão democrática da Carta de Princípios da RME-UDI, os depoimentos sinalizaram uma não materialização dos mesmos na prática das escolas e da SME:

No período de 2001 a 2004 havia um discurso, só que na prática não ocorreu, por quê? Porque não estava posto ainda na cabeça dos educadores que essa visão de mundo ela tinha que ter sido trabalhada, a visão de mundo continuou sendo a mesma, como continua sendo hoje, voltada para a racionalidade técnica e científica, e a razão

humanitária não aconteceu. A visão de mundo ela não foi transformada, continua a mesma, então é a mesma coisa o discurso ele ficou no papel e hoje está engavetado apesar de algumas pessoas estarem sentindo essa necessidade do trabalho coletivo (ENTREVISTA GESTOR 2).

Percebe-se que os princípios expressos na Carta de Princípios não foram implementados tendo em vista a cristalização dessa cultura conservadora que limita “a visão de mundo” dos educadores da RME-UDI, como apontado no trecho acima. Segundo Mendonça (2000), “a implantação da gestão democrática não estaria apenas na admissão de um ou outro mecanismo ampliador da participação, mas na interação sistêmica de diversos procedimentos capazes de configurar uma política pública para a gestão democrática da educação” (MENDONÇA, 2000, p. 420). E a superação da cultura autoritária que perpassa as dimensões da política uberlandense e a da SME-UDI deve ser encarada como um desses procedimentos que precisam ser efetivados. A cristalização dessa cultura conservadora provoca a sedimentação de um campo pouco fértil para a implementação de políticas educacionais e de práticas voltadas para a democratização da escola pública, trazendo mazelas para a educação. Como uma grande mazela na educação, destaca-se o fato dos projetos educacionais serem sempre engavetados. Isso provoca uma desmotivação nos profissionais da educação e uma apatia, como estratégia para a anulação de iniciativas com o sentido de propor mudança:

Está tudo engavetado, arquivado. A Carta de Princípios, ela tem que vir à tona pelos

elementos que fazem a resistência nas escolas, e ser de estudo. Mas a gente tem tentado, mas somos muito poucos, às vezes dá vontade de entregar os pontos, porque a gente é muito pouco, a gente recebe sanções por isso... São muitos obstáculos. Eles trabalham em nível da violência simbólica e da punição (ENTREVISTA GESTOR 2).

São reforçadas atitudes de acomodação e desinteresse em relação aos processos democráticos. E esse comportamento interfere na efetiva conquista da autonomia da escola pública, uma vez que atitudes de acomodação representam um obstáculo a essa conquista. E a iniciativa de propor e implementar a gestão democrática implica também a consideração desse outro prisma do debate: a autonomia. Embora não seja uma categoria central da pesquisa, a mesma merece uma breve consideração diante da grande incidência nos depoimentos:

Gestão Democrática que eu “pensava”, eu digo que eu pensava porque quando a gente participou do Congresso eu achava que aconteceria de uma forma e não aconteceu do jeito que eu pensei. Então ficou assim Gestão Democrática entre aspas, de acordo com que a Secretaria quer. Então, assim eles continuaram colocando as pessoas que eles queriam nos lugares que eles queriam e ainda existe escola as pessoas são colocadas, porque a Secretaria quer. Então a Gestão democrática para mim ela é isso as pessoas escolherem e a escola ter **autonomia** pra poder fazer o que é melhor pra ela. Do jeito que foi proposto no Congresso, a prática

ainda está muito distante. Do jeito que a gente sentou pra trabalhar e fizemos as diretrizes e os princípios da Gestão democrática da Carta de Princípios estão bem longe (ENTREVISTA REPRESENTANTE 5). (Grifo nosso)

A crítica à falta de autonomia abrange desde o nível financeiro, que é explicitamente precária, até o nível pedagógico que muitos educadores julgam exercer, mas na verdade exercem uma autonomia limitada que esbarra em estruturas legais e hierárquicas no âmbito das relações interinstitucionais entre escola, SME e Sistema de Ensino.

O processo de outorga de autonomia às escolas ganhou repercussão no discurso progressista de educação e na opinião pública, mas os governos, na prática, implementam reformas que priorizam a redução de recursos e uma gradual desobrigação com os serviços públicos. As práticas de autonomia nas escolas sinalizam que cabe à instituição de ensino utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos, valores num cenário de ausência material do Estado. A palavra autonomia passou a ser limitada à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e reduzida à liberdade de executar projetos pedagógicos. Nessa perspectiva, o conceito de autonomia sofreu um processo de resignificação encontrando-se reduzido à ampliação de espaços de discussão apenas interna à própria escola, onde o seu desempenho está submetido à avaliação externa.

Apesar do discurso difundido em nome da democracia e participação, o poder decisório sempre foi mantido em nível central. Dessa forma, o desempenho da escola está submetido à avaliação externa. O discurso das políticas educacionais traz como categorias centrais os conceitos de descentralização e de autonomia da escola. No entanto, mecanismos implementados

por muitos governos não correspondem exatamente à liberdade e à autonomia necessárias para as escolas se autogerirem. Na realidade, o que se constata são políticas educacionais de desconcentração, limitando-se à transferência de tarefas e responsabilidades, que refletem os interesses do poder central, embora tais políticas se apresentem com o discurso da descentralização e de fortalecimento da gestão democrática da escola.

O processo de descentralização e de autonomia propalado pelas políticas educacionais, na prática, representa uma estratégia de desobrigação do governo, o qual quer transferir tarefas públicas para a sociedade. Esse processo de descentralização faz parte do atual plano de reforma do Estado cuja regra é a desregulamentação, como meio de eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado. Nesse contexto, a descentralização retira, gradualmente, responsabilidades do Estado, diminuindo o papel deste frente às políticas sociais. Após o exposto, é preciso pensar se realmente existe uma política descentralizadora e que concorde com a autonomia das escolas. Também, há que se levar em conta, que na maioria das vezes as idéias não conseguem sair da teoria e se materializarem em efetivas propostas governamentais. A prática na RME-UDI coloca em xeque uma proposta que propicie a autonomia das escolas:

Gestão da escola hoje ainda é muito limitada. A escola não tem **autonomia** para discutir e resolver os problemas tudo que você vai fazer você sempre tem que estar pedindo a autorização. Quando você propõe um projeto você tem que mostrar para a SME pra ver se é aprovado. Se não mudar

isso... (ENTREVISTA REPRESENTANTE 8). (Grifo nosso)

Analisando os depoimentos, verifica-se que as práticas implementadas objetivam centralizar as diretrizes por meio de mecanismos de avaliação e controle e o conceito de autonomia encontra sua base atrofiada: “Na verdade a SME não tem propiciado a democracia participativa e a autonomia necessária. Quase todas as decisões já vêm prontas para serem cumpridas. Não tem acontecido a participação coletiva” (ENTREVISTA REPRESENTADO 1).

A gestão exercida pela SME, segundo os depoimentos, não viabiliza mecanismos reais de democracia e de participação de modo a garantir o envolvimento das escolas nos processos de decisão e no partilhamento das responsabilidades e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo democrático:

Propostas fechadas chegam direto para as escolas, sem a participação da direção e da escola. Essa construção de diretrizes e decisões feita por membros da SME deveria ter a participação das escolas, respeitando a autonomia delas (ENTREVISTA REPRESENTADO 10).

Faz-se necessário salientar que a viabilização da participação ativa no Brasil implica em superar os vícios, as disfunções e os entraves da representação, que dificultam o processo de consolidação da cidadania ativa e participativa. A participação ativa constitui elemento indispensável na construção da democracia. É importante reconhecer o caráter explícito da dimensão política que o processo de participação

pode alcançar, capaz de nortear a gestão de políticas públicas e as ações do poder público.

Partindo dessas considerações, a representação política da comunidade escolar nos espaços públicos de decisão trouxe implicações no processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação na RME-UDI.

Como já foi visto, no processo de elaboração da Carta de Princípios da RME-UDI, a comissão gestora do processo utilizou como estratégia de operacionalização a nucleação das escolas segundo sua localização geográfica, compondo seis Núcleos de Trabalhos Constituintes. Foram organizadas reuniões e planejamentos com representantes das unidades de ensino. Estes representantes foram os responsáveis pela condução do processo de discussão e elaboração da Carta de Princípios e, posteriormente do PPP, em sua respectiva unidade de ensino. Cada escola elegeu quatro representantes, sendo um para cada eixo norteador da Carta de Princípios: convivência, gestão democrática, currículo e avaliação.

Na percepção dos sujeitos envolvidos, a estratégia da representatividade não conseguiu cumprir o seu propósito inicial que seria viabilizar um processo de discussão coletiva e ascendente como proposta na Proposta Escola Cidadã. Um dos maiores obstáculos refere-se à falta de “espaço” para interlocução representantes/representados.

Democracia representativa, como eu já falei no início é sempre complicado né? Eu fui relatora do Grupo de Gestão Democrática, então o que eu via ali dos representantes nem sempre era a opinião da escola, porque não havia tempo de discutir, foi o período em 2003 o qual nós não tínhamos o tempo, então alguns que estavam ali representando a escola muitas vezes eles sentiam interesses

próprios, particulares, tinham um entendimento de sua Gestão Democrática, da vivência, das experiências suas ou dos seus “achismos”. Então eu via muito isso ali. Também porque o processo não foi totalmente discutido nas escolas, porque no momento do Congresso Constituinte, as escolas teriam que ter lido o documento e discutido lá na escola e levado. Mas muitos depoimentos das pessoas que estavam lá nos Congressos diziam: “lá na nossa escola a gente nem leu, nós não lemos o documento, nós não tivemos tempo de ler”. Então você vê como é que você representou? Como é que você representa uma escola naquele momento se a escola nem leu o documento, né? Então isso foi um problema, foi um tanto negativo que muitos dos representantes não representaram a idéia da escola. E depois do primeiro Congresso Constituinte também não tiveram espaço dentro da escola, o tempo pedagógico dentro da escola para poder repassar como é que foi, o que aconteceu e fazer as discussões. Então tudo isso aí é ponto negativo, mais do que nunca é o tempo mesmo, não dá pra você implementar uma Proposta de Gestão Democrática, ou de Escola Cidadã, como diz o documento, sem esse tempo de reunião, de debates coletivos. Mesmo dentro da mesma escola a discussão no turno da manhã é uma coisa, no turno da tarde é outra. Então a gente precisa de um espaço em comum pra encontrar esses dois grupos, para que realmente a gente possa debater e

tudo. E a forma como a escola está estruturada não possibilita isso. Então vai minando o processo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

As estruturas da escola e a rigidez do calendário escolar conduzem ao distanciamento entre representantes e representados. Nesse sentido, ficam evidenciadas as limitações que Santos (2003) atribui à democracia representativa: a impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar; burocratização das práticas e das organizações da representação política, impedindo que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral.

Com relação à abertura na escola para repasse devido aos dias letivos, o calendário e tudo mais, esse tempo para se passar foi muito fragmentado, até houve a boa vontade da direção de abrir esse espaço, só que pra cumprir calendário, e como foram cortados aqueles dias de estudo que a gente tinha na escola e a obrigatoriedade de ter que cumprir dias letivos, isso acabou. Isso foi um ponto principal pra não se haver mais discussão (ENTREVISTA REPRESENTANTE 8).

Essa percepção perpassa também na racionalidade de um dos gestores da proposta:

Agora os pontos negativos é que esses representantes quando eles voltavam pra escola não havia aquele espaço porque o

calendário escolar ele é muito apertado pra se estar discutindo coletivamente então ficou com aqueles quatro (representantes) a coisa não se expandiu, não se propagou, e esse é o problema, o grande problema da democracia representativa. É porque nós somos onze mil funcionários e a educação é quase a metade disso. Pra você fazer um trabalho com essa totalidade teria que ser no Parque do Sabiá. Não tem espaço pra estar fazendo o trabalho com todo esse pessoal ao mesmo tempo, então tem que ser por representatividade. Agora a estrutura da escola tem que mudar para que haja o momento da interlocução. Agora outra coisa importante é que tem que ter vontade política da Prefeitura. No momento isto não tem, não é interessante pra eles, isto não faz parte (ENTREVISTA GESTOR 2).

O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria em seu sentido literal. Além da ausência de “tempo”, para a interlocução representantes/representados, um outro problema, exposto nos depoimentos dos sujeitos envolvidos, aponta que o critério de representatividade (cada escola enviou quatro representantes para participar dos Congressos) não conseguiu contemplar satisfatoriamente a defesa dos interesses coletivos e o respeito aos diferentes pontos de vista das categorias que constituem o todo.

A democracia representativa é válida quando o grupo, a comunidade escolhe bem

seus representantes, porque o representante tem que deixar de “ser ele” e representar o grupo. O representante tem que levar a vontade do grupo e não a dele. Às vezes o representante não consegue levar os anseios do grupo e não repassa para o grupo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 2).

Nesse sentido, um problema central da representação política recai na dificuldade de os representantes não conseguirem compartilhar a percepção (o “ponto de vista”) e as aspirações dos seus representados. Como afirma o Representante 1 “então isso foi um problema, foi um tanto negativo que muitos dos representantes não representaram a idéia da escola” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1). Acrescentado à escolha indevida dos representantes, destaca-se nos depoimentos a seguir a ausência de condições para uma preparação desses representantes, contribuindo para essa “falha” de democracia representativa:

Os representantes que estavam lá, não é que eles não queriam representar a escola, eles não haviam reunido, não se havia dado condições nenhuma. Alguns ali haviam participado do processo, outros ali eram pessoas como eventual, supervisora, profissionais em processo de readaptação, pessoas que podiam faltar à escola porque não ia causar tanto problema. Eu vi muito disso. Então isso é complicado, não era para ser assim. A pessoa realmente tinha que ser uma pessoa com inserção dentro da escola, uma pessoa legítima dentro da escola. Então quantos representantes nós vimos ali que

não eram pessoas legítimas dentro da escola, isso é muito complicado. Às vezes o representante nem foi eleito pelo grupo, foi o gestor que indicou: “não, vai o fulano, que ele não vai me causar tanto problema, não vai falar tanta coisa lá”. Então teve isso lá. Então tudo isso foi negativo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Além disso, pode-se apontar, dentre os pontos negativos da representatividade, o fato de ao eleger seus representantes, a comunidade escolar passar a delegar também o direito de fazer parte da decisão, contribuindo para uma desmobilização e um desinteresse coletivo: “eu acho que fica muito limitado quando se coloca representante. Pode ficar muito limitado aos representantes, reduz o avanço do processo e a participação de todos” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 4).

O ato de eleger seus representantes pode contribuir para a anulação dos direitos dos sujeitos de fazer parte do processo de decisão, ficando essa ação limitada aos representantes. Isso pode ser evidenciado no depoimento abaixo:

A representatividade é um perigo, tem que ter muito cuidado, pois eles acham que quem está lá representando tem que resolver e decidir as coisas. Isso é delicado! Interessante é que a maioria gosta de ter alguém para estar falando pela gente e isso não é bom. De repente a gente não vê outra possibilidade, outra maneira, mas tem que ter cuidado. Citando um exemplo claro que aconteceu aqui, tudo que se fala sobre P.P.P. as pessoas diziam “isso é com fulana!” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 6).

A participação implica um desejo, uma vontade de ter seus direitos e valores respeitados. A tradição autoritária, fortemente arraigada em uma sociedade patrimonialista e clientelista, conduz o comportamento dos indivíduos que simplesmente preferem não participar. Pessoas inseridas em contextos muito autoritários optam em não participar do processo de tomada de decisões. Esse fator é decisivo, uma vez que a participação implica um alto grau de envolvimento (MOTTA, 2003). Essa ausência do desejo de participar e essa opção pela não-participação, conduzidas pela cultura autoritária na qual os indivíduos são educados, provoca um desinteresse que pode ser retratado no depoimento a seguir:

E essas pessoas que foram escolhidas para participar, não foram escolhidas. As quatro pessoas foram escolhidas porque ninguém mais se manifestou [...] O ideal seria todos terem um tempo para participar. Quando se escolhe um representante provoca um desinteresse. O profissional acaba ficando acomodado, sempre deixando alguém para tomar as decisões. Eu vejo isso porque eu também faço parte do sindicato e vejo as pessoas dizendo: “você que é do sindicato...” Não sou apenas eu que sou do sindicato. Todos nós somos do sindicato. Então o que eu vivenciei muito é o profissional falar “você vai fazer isso!”, “vai lá e faz, você é do sindicato!”. Então eu acho que não é por aí, todos têm o direito de estar participando e dar sua opinião (ENTREVISTA REPRESENTANTE 10).

No depoimento acima, fica evidenciado que a cultura autoritária que sustenta a sociedade, associada ao processo de tomada de decisão por representatividade, contribui e reforça no comportamento apático e acomodado dos sujeitos. Além disso, para Motta (2003), a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos. Nesse sentido, a ausência de uma tradição democrática e a presença de um autoritarismo cristalizado dificulta a implantação de mecanismos participativos de gestão.

[...] sempre eram as mesmas pessoas que iam [nas reuniões e nos Congressos Constituintes]. Algumas pessoas que são mais apáticas não têm muito interesse. Geralmente eram as mesmas pessoas que iam representando. Quando você chegava na escola para passar o que foi discutido nos eixos [...] havia aquele grupo achava que não devia mudar nada. Para aquelas pessoas ali tanto faz, ouvir como não ouvir, estão ali porque tem às vezes cumprir o horário. Eu até na época propus estar revezando as pessoas. Mas as pessoas diziam “vão vocês mesmo”. Dentro da educação temos pessoas muito alienadas e acomodadas. Nos encontros aqui [UFU] algumas pessoas infelizmente vinham infelizmente para bater papo, para ficar fora de sala [de aula]. Aquele compromisso... Alguns colegas não acreditavam, e aí é um entrave. Se você não acredita como você vai mudar aquilo que você não acredita?(ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Entretanto, vale ressaltar que a sociedade, ou as coletividades menores, como as escolas, são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogêneos, e que, por isto mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta. Considerando essa premissa, a participação pode se dar por meio de formatos participativos criados pela própria coletividade e voltados para a maior eficiência da organização, para a melhoria dos canais de comunicação e de nível de satisfação. É possível apesar dos obstáculos levantados, como a escassez de tempo, a ausência de tradição democrática, o desinteresse dos indivíduos, registrar a ocorrência de situações que conseguem superar tais obstáculos e promover estratégias para a garantia da participação dos sujeitos envolvidos. Embora, como já foi dito, a estrutura da SME inviabiliza uma gestão democrática em seu sentido macro, algumas realidades locais, em nível das unidades de ensino, conseguem avançar no sentido de garantir uma participação dos sujeitos.

Eu consegui representar bem, levei as idéias dos grupos, coloquei a idéia, a gente consertou lá alguns pontos que a minha escola tinha levado. O diretor proporcionou esse momento lá pra gente sentar e conversar na época das reuniões, quando a gente sentava pra fazer reunião, ele separava um espaço (ENTREVISTA REPRESENTANTE 5).

Nesse sentido, quando há abertura para discussão e interlocução entre representantes/representados e se propicia a adoção de mecanismos de participação direta da população, isso pode contribuir para a consolidação da democracia possível.

Nesses termos, a democracia direta colocada como algo complementar a democracia representativa pode representar uma ampliação da democracia. Percebe-se esse avanço no depoimento abaixo:

No período de 2001 a 2004 em nossa unidade de ensino nós conseguimos colocar dentro do Congresso Constituinte nossas propostas e aquilo que queríamos alterar. Foi um período de democratização porque você tinha espaço, o próprio calendário era feito deixando espaço para que os membros da escola discutissem. Eu vejo que foi um momento de construção coletiva da democracia onde as pessoas tinham vez e voz nesses Congressos Constituintes (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Em suma, dentre os obstáculos ao processo de participação da comunidade escolar no processo de construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia, que adotou como estratégia o critério de representatividade assentado no princípio da democracia representativa, levantados pelos sujeitos envolvidos na RME-UDI encontram-se:

- os representantes das unidades escolares não encontram espaço e momento para informar aos representados a respeito das decisões tomadas;
- o critério de representatividade (cada escola enviou quatro representantes para participar dos Congressos) não consegue contemplar satisfatoriamente a defesa dos interesses coletivos, respeitando desde os diferentes pontos de vista das categorias que constituem o todo;

- ao eleger seus representantes, a comunidade escolar passa a delegar também o direito de fazer parte da decisão, contribuindo para uma desmobilização e um desinteresse coletivo;
- os representantes não conseguem compartilhar a percepção (o “ponto de vista”) e as aspirações dos seus representados;
- a coletividade não acredita no “poder” de mudar;
- a desmotivação, comodismo ou incompreensão em relação ao processo;
- a falta informação, mobilização e divulgação da importância da construção coletiva do PPP.

A seguir, será analisada a percepção dos sujeitos em relação a modalidade de escolha para diretores das escolas municipais, com o intuito de verificar os limites e possibilidades desse viés na proposta de implementação da gestão democrática, considerando os antecedentes e o cenário da gestão escolar da RME-UDI.

4.2 Democracia e eleição direta dos diretores escolares frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação

Como já foi afirmado, verifica-se no discurso presente do período de 2001 a 2004 uma preocupação em romper com a cultura autoritária que, além de não possibilitar uma participação democrática, contribuiu como um mecanismo de controle, coerção e submissão e manutenção do *status quo* da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia. Nesse sentido, a introdução do Programa “Escola Cidadã” na rede municipal de ensino veio ancorada por um discurso em defesa da promoção

de um processo de transformação no sentido de “reinventar” as relações entre as pessoas e as escolas, com vistas a implementar a democracia popular, superando as amarras do poder conservador das práticas e do histórico ideário conservador internalizado pela sociedade uberlandense.

Um aspecto a destacar na trajetória da política educacional da RME-UDI refere-se à modalidade de escolha para diretores das escolas municipais. Até o ano de 2000, o procedimento adotado pela SME foi a nomeação e indicação política.

[...] antes de 2001 tinha uma gestão mais autoritária porque as decisões eram colocadas de cima para baixo, não tinha uma democracia, um espaço onde a comunidade e os diversos segmentos não podiam participar, as coisas vinham prontas e você tinha que executar (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

A modalidade de escolha de diretor por indicação vincula-se ao caráter patrimonialista do Estado brasileiro. Segundo Mendonça (2000) o processo de indicação “está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento” (MENDONÇA, 2000, p. 179).

Esse mecanismo acarreta ainda uma situação de clientelismo, por meio da qual estabelece-se uma relação de dependência entre o político e o diretor indicado. Nessa relação clientelista, o diretor indicado oferece seu apoio e fidelidade pessoal como retribuição submissa do cargo, do emprego ou do *status* que lhe foi concedido. Mendonça (2000), delineia com

exatidão as conseqüências dessa troca de favores que o clientelismo provoca no interior das escolas públicas.

[...] os políticos caem sobre a escola pública como braço estendido do Estado nas comunidades onde desejam implantar ou consolidar suas influências. Ter um diretor escolar como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto e sistemático. O diretor pode convocar a população a estar presente na escola pelos mais diferentes motivos, pode atender, solicitar, cobrar, pressionar, algumas vezes impor. Por isso, não é difícil supor que, tendo em vista a importância da manutenção de relações clientelistas para os políticos descomprometidos com os interesses da maioria da população, tudo façam para mantê-las, impedindo que regras democráticas para escolha do diretor sejam instituídas (MENDONÇA, 2000, p. 181).

Os mecanismos de provimento do cargo de diretor escolar revelam as concepções de gestão democrática adotadas pelos sistemas de ensino. A trajetória das escolas públicas brasileiras evidencia que o mecanismo de provimento do cargo de diretor efetivou-se, tradicionalmente, por meio da nomeação do governador ou do prefeito, a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias. A ingerência político-partidária no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político enraizasse no interior da escola, constituindo um terreno fértil para seu crescimento.

Percebe-se no relato abaixo que esse contexto de troca de favores e clientelismo norteou a política educacional do município de Uberlândia:

Até 2000 foi um sistema extremamente autoritário na RME/UDI, pelo menos a década 1990 em que vivi. Um sistema autoritário, em que as pessoas não eram nem ouvidas na maioria das vezes. Claro que há exceção. Claro que há escolas que têm uma perspectiva diferente, isso sempre existe, ainda mais numa rede grande como Uberlândia. Há algumas escolas que procuraram viver um processo democrático. Mas era muito difícil porque o contexto do sistema escolar e da SME de Uberlândia era autoritário. Os diretores escolhidos pelo secretário e por seus assessores se comportavam como subservientes ao sistema e essa subserviência fazia com que eles tivessem uma autoridade na escola que fugia da perspectiva democrática. Então até 2000 nós vivemos esse sistema. Os diretores, como cargos indicados, comissionados, eles eram tidos para a SME e para a política do município como verdadeiros cabos eleitorais, porque nos anos de eleição eles faziam da escola um curral eleitoral, eles exigiam dos funcionários uma certa obediência ao seu pensamento político, que era uma política de direita. Na política de Uberlândia, a direita prevaleceu. (ENTREVISTA GESTOR 1).

Segundo Paro (2003), a modalidade de escolha por indicação ou nomeação pode acarretar no interior das escolas um processo de manutenção de uma política de favoritismo. Em todas as argumentações contrárias à modalidade de escolha por nomeação ou indicação destaca-se a “condenação do clientelismo político que subjaz ao processo” (PARO, 2003, p. 15).

Uma outra característica da indicação clientelística dos diretores é a tendência a prolongar o mandato do diretor sem exigir nenhum tipo de avaliação: “em muitas escolas os diretores tinham quase dez anos na direção da escola” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

O repúdio ao mecanismo de indicação política de diretores escolares motivou a busca de procedimentos alternativos como o concurso público e as eleições. O concurso público é apontado por Mendonça (2000) como uma

[...] alternativa para superação do clientelismo das indicações políticas, uma vez que, em função de critérios impessoais que devem presidir essa forma de seleção, os escolhidos o são pelos seus próprios méritos. A argumentação em defesa desta modalidade de escolha acontece, por isso, em nome da moralidade pública e da obediência a critérios técnicos (MENDONÇA, 2000, p. 190).

Uma crítica feita a esse mecanismo de concurso refere-se à prioridade dada à competência técnica, em detrimento da dimensão política que o cargo de diretor exige. Embora represente um avanço em relação aos procedimentos de indicação política, aplicação do concurso como mecanismo para

provimento do cargo de diretor pode conduzir a um processo para dificultar a tomada de consciência dos educadores sobre a necessidade de eleição de diretores como mecanismo essencial ao processo de gestão democrática de educação (MENDONÇA, 2000, p. 198).

Nesse sentido, a eleição de diretores constitui o mecanismo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação, em prol da luta pela democratização da educação.

Segundo Mendonça (2000), os argumentos em defesa desse processo “giraram em torno de seu caráter democrático, da possibilidade de permitir um maior grau de participação de todos os envolvidos no processo educacional e da necessidade de controle democrático do Estado pela população” (MENDONÇA, 2000, p. 199).

Vários sistemas de ensino, como iniciativa de democratização da gestão, introduziram a eleição de diretores mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, em 1988. Mendonça (2000) afirma que em muitos sistemas de ensino foram adotadas as eleições de diretores.

Em Minas Gerais, o anseio por eleições diretas para diretor escolar representou

uma reivindicação do movimento sindical docente desde a greve de 1979, quando se originou a UTE. Daquele ano até 1991, quando foi instituída a seleção competitiva interna como forma de provimento do cargo de diretor, essa reivindicação constou da pauta de todas as campanhas salariais (SILVA, 1999, p. 169).

A eleição de dirigentes escolares foi regulamentada em Minas Gerais a partir de 1991, através da Lei nº 10486/91. Segundo essa Lei estadual a escolha do diretor e vice-diretor de escola passou a ser realizada por meio do Processo de Seleção Competitiva Interna (Secom). Nesse processo

[...] seria realizada uma avaliação dos candidatos ao provimento do cargo de diretor de escola, compreendendo duas etapas. A primeira consistiria de provas para avaliação de titulação e da capacidade de gerenciamento do candidato. A segunda etapa consistiria da apuração da aptidão para a liderança, feita pela comunidade escolar (SILVA, 1999, p. 174).

Assim, nessa segunda fase encontra-se presente o processo de votação que reconhecia o princípio da escolha do diretor de escola com a participação da comunidade.

Na RME-UDI, somente a partir de 2001 a modalidade de escolha para diretor passa a ser mediante eleição direta que prevê a manifestação da vontade das pessoas envolvidas na vida da unidade escolar por meio de voto direto. Esse “retardamento” em relação à implementação da eleição de diretores na RME-UDI pode ser justificada pelo forte caráter patrimonialista e clientelista que marca a conjuntura política no município de Uberlândia. Como já foi dito, a conjuntura política do município de Uberlândia é marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora que confundem o público com o privado, em que se destaca o clientelismo, o voto trocado por um favor ou à custa de promessas e não de compromissos com a maioria da população, configurando extremas práticas patrimoniais. Esse caráter conservador da política local explica

o fato do provimento por eleição passar a ser realidade na RME-UDI somente em 2001, uma vez que a eleição de diretores já faz parte da realidade de vários municípios brasileiros.

A modalidade de escolha por eleição direta está fundamentada em seu caráter democrático. A eleição de diretores associou-se à luta pela democratização da educação, permitindo a participação dos envolvidos no processo educacional. Mendonça (2000) afirma que

[...] o combate às práticas clientelistas, que têm permitido o loteamento de cargos públicos nas escolas, [...] serviu como principal motivo para que novos e participativos processos de provimento do cargo de diretor escolar fossem buscados. Esse movimento ensejou a organização de segmentos sociais, em especial dos trabalhadores em educação, propiciando um contexto favorável à luta pelas eleições de diretores, algumas vezes identificada como combate direto ao patrimonialismo do Estado (MENDONÇA, 2000, p. 198).

A ocorrência de esforços em direção à democratização da educação e a discussão acerca das formas de provimento dos cargos de diretor de escola emergem como maneiras de se contrapor à estrutura autoritária, burocratizada e verticalista da forma de organização do sistema escolar brasileiro.

Percebe-se no relato abaixo que a eleição direta para diretor na RME-UDI representou um avanço no sentido de democratização da educação

E no município, na RME um avanço foi a questão da eleição para diretores, embora eu

vejo, assim, que ainda é um processo imaturo, com muitas falhas, até mesmo pela questão cultural da gestão democrática. Mas eu acho que apesar disso é um avanço, é um começo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 6).

Mesmo reconhecendo que o processo de eleição de diretor na RME-UDI ainda encontra-se num estágio de aperfeiçoamento, o mesmo representa para os sujeitos envolvidos uma forma de fortalecimento da democracia e oportunidade de participação de diferentes segmentos da comunidade escolar. Esta confiança no mecanismo eleitoral enquanto estratégia de fortalecimento da democracia e possibilidade de participação está presente nas palavras de diferentes entrevistados:

o que foi muito importante foi a questão da eleição para diretor. Eu já fui vice-diretora numa outra gestão, em 1999 e 2000, que não era por eleição. Então eu acho que é muito complicado você ser diretor de uma escola por indicação e que não seja uma indicação das pessoas com que você trabalha. Parece que você fica mal-vista, parece que você foi imposta. Então você encontra muita resistência. Por exemplo, quando você vai propor um projeto ou fazer uma coisa e que você ia convidar as pessoas parece que o convite não era bem aceito você não era bem vista. Depois que a gente passou a ser diretora, por eleição, porque eu estou no meu segundo mandato por eleição, agente vê que passamos a ter um contato maior com as

peessoas, elas aceitam mais, confiam mais. Então isso aí mudou muito, foi um avanço muito grande (ENTREVISTA REPRESENTANTE 7).

A forma de escolha de dirigentes escolares por meio do processo de eleições recebe relevância enquanto elemento de gestão democrática. Essa relevância é compreensível pela vinculação do processo eleitoral com a democracia e pelo espaço que esse mecanismo ocupou na luta dos movimentos sociais. A questão da indicação de dirigentes escolares foi combatida no início dos anos de 1980, de tal modo que a luta pela implantação de eleições de diretores fez com que a discussão acerca da gestão democrática fosse, de certo modo, limitada a esse mecanismo. Mendonça (2000) alerta que o mecanismo de eleição de diretor por si só não pode representar uma “panacéia da democratização da escola” (MENDONÇA, 2000, p. 235).

Entretanto, vale ressaltar uma das críticas à democracia representativa na qual aponta que o simples ato de votar em eleições periódicas não assegura a expressão da vontade popular. Diante dos limites da democracia representativa, muitos teóricos destacam a participação popular como um mecanismo para superar as limitações da representação política. A participação da população torna-se necessária para a consolidação da democracia possível na conjuntura atual.

Como já foi mencionada no capítulo I, a democracia participativa apresenta-se como um mecanismo complementar à democracia representativa. Nessa perspectiva, torna-se necessário aprimorar mecanismos para ampliar a democracia participativa, em conjugação com a democracia representativa. Essa necessidade justifica-se diante das transformações ocorridas tanto no campo político quanto no econômico, em que

a concepção hegemônica de democracia, que incorpora o ideário liberal, vem associar-se às demandas da estrutura de reprodução do capitalismo, não passando de um conceito vazio de conteúdo político e de um “simulacro democrático” (BÓRON, 1999). Com isso, pode-se inferir que a simples eleição de diretores escolares não garante a implementação da democratização da educação.

A gestão democrática na escola não está garantida somente com a eleição de diretores, tudo dependerá do jogo de forças envolvidas e da suplantação dos entraves cristalizados no cotidiano escolar e na conjuntura política da sociedade. A presença da idéia de que o sistema é democrático por ter simplesmente estabelecido a eleição para o diretor da escola, limita a compreensão da dimensão que envolve a gestão democrática. Embora a eleição de diretores seja um dos mecanismos essenciais no processo de democratização da escola e dos sistemas de ensino, “ela não é capaz de sozinha, alterar a estrutura centralizada, as atitudes arbitrarias e corporativas, ou os comportamentos antidemocráticos” (MENDONÇA, 2000, p. 238-239).

Mesmo com a implementação de eleição de diretor a verdadeira prática democrática pode estar distante do dia-a-dia da comunidade educacional. Neste sentido, parece relevante viabilizar a participação dos professores em todo o processo de tomada de decisões educacionais, uma vez que, mais do que simples executores de ações pedagógicas pré-definidas, deve-se percebê-los como elementos ativos e atuantes em todos os momentos do processo.

No entanto, compreende-se ainda que a implementação efetiva da gestão democrática na escola implica um repensar das políticas educacionais. Não basta apenas mudar o processo de preenchimento da vaga do cargo de diretor escolar, pela via da

eleição direta. Não que esse processo seja desnecessário, mas que ele não basta por si só, quando se tem como meta a efetivação de uma gestão democrática.

Entre os sujeitos entrevistados, ficou evidente o reconhecimento de que apenas a eleição para diretor não garante por si só o processo de participação coletiva.

Elas contribuem, mas não materializam por si só não. Porquê? Porque falta realmente essa visão de mundo, ela tem que ser construída; essa visão de mundo voltada, realmente para princípios democráticos de descentralização e de autonomia, isso não existe na concepção dos professores, não existe, não está posto (ENTREVISTA GESTOR 2).

O processo de gestão democrática não se esgota na simples adoção de mecanismo de eleição de diretores. Cabe observar que a eleição de diretores não representa o eixo central dessa pesquisa, mas os contatos com as impressões dos sujeitos despertaram para a reflexão referente a esta temática. Os entrevistados de maneira espontânea relataram as primeiras discussões na RME-UDI sobre o processo eletivo e relataram suas avaliações particulares sobre o assunto:

[...] os diretores receberam nenhuma formação para uma administração numa perspectiva de gestão democrática. Elegeram-se os diretores e pronto! “Toma agora a escola é sua!” Em muitas escolas os diretores tinham quase dez anos na direção da escola. Aí uma pessoa pega a direção da escola sem nunca ter dirigido uma escola. A

Secretaria não se dispôs a auxiliar essas pessoas. Então até que a pessoa se inteirar, vai metendo os pés pelas mãos e acaba complicando mesmo. O processo de eleição de diretor também provocou um racha dentro das escolas, naquelas onde se tinha mais de uma chapa concorrendo. Então ficou o grupo que apoiou “fulano” contra o grupo que apoiou “beltrano”. A rede não está amadurecida ainda para esse processo. O que tinha que ser feito primeiro é o PPP e a partir do PPP escolher qual candidato tinha o perfil. A Secretaria errou porque ela pediu uma proposta para cada candidato. A proposta não tinha que ser do candidato, a proposta tinha que ser da escola (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

As limitações deste processo, apontadas no trecho de entrevista, envolvem problemas como a falta de preparo de alguns diretores e o aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, dentre outros.

Para Mendonça (2000), a superação desses obstáculos deve partir da própria continuidade da experiência eleitoral no sistema de ensino e por meio de outros mecanismos complementares que levem ao aperfeiçoamento do processo. Dentre esses mecanismos, um dos entrevistados que contribuíram com essa pesquisa aponta para a formação dos sujeitos envolvidos

A eleição por si só não garante a participação coletiva. De jeito nenhum. É aquilo que eu falei, falta a formação. Agora nós educadores também temos que ser

formados porque nós não somos formados para uma perspectiva assim democrática, não somos formados para a coletividade, para a busca do consenso. Não somos formados assim. E isso é novo... É recente. Então, em termos de formação acadêmica, nós não temos nem experiência disso. Então como que a gente, de repente, vai formar isso nos outros, na comunidade, ou até mesmo dentro da escola? (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Às vezes, a participação circunscreve-se ao momento eleitoral, não havendo a preocupação, por meio dos sistemas de ensino, com o fortalecimento de mecanismos concretos de fortalecimento da gestão democrática (conselhos, agremiações, associações etc.), e com o espaço de reflexão/ação sobre a concretização dos planos propostos e sobre o seu desenvolvimento. A participação é considerada por Mendonça como “o pano de fundo de todos os mecanismos que, de alguma maneira, materializam os processos de funcionamento da gestão democrática do ensino público” (MENDONÇA, 2000, p. 131). A participação e a implementação da gestão democrática encontram-se indissociáveis. O simples fato de eleger o diretor não assegura o direito à participação na gestão da escola.

Segundo Paro (2001), a “introdução da via eletiva para escolha de diretores provoca grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos, muitas delas impossíveis de serem realizadas” (PARO, 2001, p. 64). Dentre essas expectativas, encontra-se a idéia de que a eleição para diretor eliminaria a falta de participação de professores, alunos, funcionários e comunidade de pais no processo de tomada de decisões. O equívoco refere-se à expectativa de que com a eleição para

diretor a escola superasse o autoritarismo cristalizado nas estruturas da escola e do sistema de ensino, encaminhando-se para uma realidade democrática que garantisse a plena participação de todos os segmentos envolvidos. No entanto, Paro evidencia que “uma importante característica das eleições é que, como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia” (PARO, 2003, p. 67). Além disso, é importante ressaltar que a falta de tradição democrática faz com que a eleição de diretor provoque uma delegação de poderes, ou seja, uma omissão em co-participar das responsabilidades do eleito e da gestão escolar. Esse fato vem reforçar uma limitação da democracia liberal consolidada na modernidade que, assumindo a forma de democracia representativa e fundamentada na representação política, conduz a um processo em que o povo elege um representante delegando seu direito de participar diretamente da política. Essa omissão dos representados ao delegar seu direito de decisão ao representante eleito coloca em evidência um outro problema da representação política: o distanciamento entre representantes e representados, marcado pela impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade da maioria e a decisão do representante eleito. Essa limitação é apontada no trecho da entrevista a seguir:

Só a eleição não consegue... Tem que ser o conjunto pra participação. A eleição, eu acho que, é o pontapé inicial. O fato de poder votar e colocar ali uma pessoa que está de comum acordo com o seu grupo de trabalho, eu acho que esse é o primeiro passo. Mas só ele também não resolve porque é fazer de conta que se está vivendo

a democracia. Porque precisa de uma abertura, porque se a gente coloca a diretora lá, é eleita e, não tem uma abertura, não tem uma autonomia pra poder fazer as coisas na escola e conseguir as coisas pra escola, não adianta. Não adianta nada ela estar ali, eleita pelo povo, se ela não faz o que precisa realmente pra comunidade (ENTREVISTA REPRESENTANTE 5).

Entretanto, é preciso ressaltar que não se trata de descartar a eleição de diretor, mas de reconhecer que ela representa apenas um dos vários mecanismos que precisam ser implementados para a consolidação da democratização da escola pública. Dentre esses mecanismos encontra-se a cultura autoritária e a falta de tradição democrática. Esse caráter autoritário permeou toda a política educacional brasileira, marcada pela centralização de decisões que se apresenta como legado arraigado nas relações do sistema de ensino com a escola.

Como foi tratado no capítulo II, o legado do Estado mínimo, segundo a lógica neoliberal, acarretou aos sistemas educacionais efeitos de um movimento de recuo dos investimentos públicos nas políticas sociais. Nesse cenário, as concepções de educação e democracia presentes nas políticas e ações governamentais sustentam uma lógica incompatível com a democratização da educação e da sociedade, acarretando um retrocesso na garantia dos direitos dos cidadãos. A política educacional da década de 1990 foi implementada como parte de um processo de materialização das orientações do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos, em oposição aos anseios da comunidade escolar. Em decorrência desse fato, a atual política educacional brasileira é parte do projeto de

reforma do Estado que tem como diretriz central racionalizar recursos, diminuindo o seu papel que se refere às políticas sociais. O governo federal, por meio de suas reformas de caráter descendente e centralizador, vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, ele objetiva centralizar as diretrizes. Nesse contexto, a implementação da gestão democrática na escola pública representa episódios isolados e na contramão da política neoliberal, inseridas num cenário brasileiro marcado por uma cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista.

Esse contexto marcado por uma cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista encontra ressonância na real conjuntura política do município de Uberlândia. O município de Uberlândia é marcado pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora que reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão. Tal cenário repreendeu tentativas que assinalavam uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município. Como exemplo, no capítulo III, foi destacada a experiência do Orçamento Participativo na gestão de 2001-2004 do prefeito Zaire Rezende que foi atrofiada, evidenciando que a tradição política uberlandense reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão.

Inserida nesse contexto, a própria história da RME-UDI, tradicionalmente, esteve associada a práticas autoritárias, profundamente atrelada a um ideário conservador. Prática autoritária que, mediante a implementação prática de relações de coerção, de intimidação, de troca de favores, tinha a finalidade única de manter um perverso mecanismo de controle social orientado para a formação de subjetividades/pessoas

efetivamente submissas e subservientes, preocupadas somente com seus interesses pessoais (SME, 2002, p. 1-2).

A seguir, será analisada a percepção dos sujeitos em relação à materialização do Programa Escola Cidadã, com o intuito de verificar os limites e possibilidades dessa proposta de implementação da gestão democrática.

4.3 Democracia nos limites e possibilidades do processo de materialização da proposta de gestão democrática

Como já foi mencionada, a proposta de implementação da gestão democrática, a partir de 2001 representou um dos marcos da política educacional na rede municipal de ensino de Uberlândia. Essa proposta veio conduzida pelo Programa “Escola Cidadã”, sustentada por um discurso em defesa da promoção de um processo de transformação no sentido de “reinventar” as relações entre as pessoas e as escolas, visando assegurar a democracia popular e suplantar o ideário conservador cristalizado nas estruturas do poder conservador na conjuntura da política e, conseqüentemente, no âmbito da educação municipal.

O Programa apresenta, em seu discurso teórico, uma preocupação em romper a cultura autoritária que, além de não possibilitar uma participação democrática, contribuiu como um mecanismo de controle e submissão da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia.

Partindo dessa premissa, no período de 2001 a 2004, a SME elabora o *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* que apresenta como objetivo central provocar a

[...] transformação individual, coletiva e institucional para reinventar as relações entre as pessoas e, em consequência, as escolas, numa perspectiva aberta à democracia popular, livre das amarras do arraigado poder conservador e do histórico ideário conservador internalizado, ideologicamente, por grande parte do imaginário social uberlandense (SME, 2002-2003, p. 4).

Nesse sentido, a SME passa a implementar ações, dentre elas a elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas. Esse processo teve como marco inicial a realização de um Seminário em setembro de 2001, com o objetivo de mobilizar toda a RME-UDI em torno da importância do P.P.P. na escola. Em seguida, a consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia, que foi discutida e aprovada nos I e II Congresso Constituinte Escolar que aconteceram nos anos de 2003 e 2004, respectivamente.

A consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia, segundo o *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*, teve como diretriz fundamental

[...] a reinvenção da escola, garantindo, ao máximo, tanto o envolvimento e a participação de todos os membros da comunidade (pais, alunos, professores, e funcionários), bem como a organização de processos de trabalho coletivo que garantam a reflexão e a discutibilidade irrestrita de

todos os assuntos relacionados com a vida escolar (SME, 2002-2003, p. 10).

Observa-se nos depoimentos que o processo de construção da Carta de Princípios da RME-UDI, uma das ações do Programa Escola Cidadã,

[...] foi um processo muito rico no sentido pedagógico de conscientização política. Nós começamos visitando as escolas, propondo a idéia, conversando com o grupo e dizendo que nosso interesse não era um interesse político-partidário, mas um interesse de fazer uma educação emancipatória, uma educação libertadora que levasse em conta as vozes dos trabalhadores da educação. Foi um processo rico, pois envolveu as bases. Nós partimos da idéia de Escola Cidadã. Onde buscamos essa idéia? Buscamos essa idéia no Instituto Paulo Freire (IPF). O IPF trabalha com Escola Cidadã em todos os municípios que acolhem essa perspectiva de escola libertadora na visão freireana. Fomos à Porto Alegre em 2001, participamos do Fórum Mundial, participamos das discussões da Escola Cidadã visitamos algumas realidades da escola de Porto Alegre, porque lá já se vivia há mais ou menos oito a dez anos esse processo de Cidadania na escola, esse processo de Escola Cidadã. Então fomos lá para compreender, buscar um melhor entendimento sobre como poderíamos estar trabalhando aqui em Uberlândia [...] Abrimos o processo em setembro de 2001

com o Seminário “PPP: Um bicho de sete cabeças?”. Para a realização desse seminário nós trouxemos o professor Paulo Roberto Padilha do IPF, fazendo a palestra inicial. Tivemos também professor Gabriel Palafox, pró-reitor de extensão e Gercina S. Novaes. Esse seminário foi feito com educadores representantes das escolas por falta de espaço que acolha grupos grandes, na dimensão da educação. Nosso espaço foi a UFU. E aqui na UFU fizemos esse seminário com 400 pessoas representantes das escolas. Nossa idéia foi que a escola enviasse quatro representantes de diferentes segmentos, dos vários grupos de trabalhadores da educação: cantineiras, professores, oficiais administrativos, direção, etc, para que nós pudéssemos, fazer uma reflexão que fosse para todos nós trabalhadores, não só por um grupo escolhido. Foi um processo muito significativo. Nós aprendemos muito porque nós não tínhamos experiência nenhuma de trabalho democrático e não sabíamos nada sobre PPP. Então isso demandou muito esforço de nossa parte, muito estudo. Estudamos as referências bibliográficas do IPF. Conversamos muito com pessoas do IPF para nos auxiliar no processo nas reflexões sobre a construção do PPP em Uberlândia. O grande mentor desse processo foi o professor Gabriel, mas tudo foi feito dentro de uma discutibilidade com a base, nada foi feito de cima para baixo. Todas as decisões foram tomadas com a base. E a

partir do Seminário de 2001 nós, com os grupos das escolas começamos a planejar ações efetivas nas escolas e no Cemepe. (ENTREVISTA GESTOR 1).

Entretanto, na perspectiva de um dos representantes das escolas, que participou do processo de construção da Carta de Princípios da RME-UDI, a visão é um pouco diferente:

O processo de elaboração da Carta de Princípios foi um processo que desencadeou para os profissionais da rede uma reflexão sobre a gestão democrática, sobre a participação, mais foi um processo ainda muito incipiente. Eu já havia vivenciado aquilo dentro do processo de Educação Física, porque aquilo foi feito dentro do grupo de Educação Física e depois o professor Palafox ampliou para a rede, a questão de elaborar os princípios e depois a partir desses princípios elaborar a carta. Mas muitas pessoas não entenderam. Muitas escolas, esse processo não se deu como foi proposto porque uma equipe foi treinada no CEMEPE essa equipe deveria reproduzir esse processo na escola. Na escola em que eu atuo, nós fizemos tal qual foi falado no CEMEPE. Mas em muitas escolas, por comentários a gente sabe que não foi esse processo. Foi só talvez os gestores, os supervisores ou até mesmo essa equipe que estava indo ao CEMEPE que acabou sentando e elaborando a Carta de Princípios na escola. Mas do ponto de vista do documento, se a gente for ler o documento,

as discussões que ele colocou o processo é muito interessante, importantíssimo num processo de implementação de uma gestão democrática. Então, é um começo, eu acredito que a elaboração da Carta de Princípios foi um começo e que as escolas que fizeram como era pra ser feito o resultado foi positivo. Na rede como um todo não porque o processo não se deu como a gente gostaria que fosse (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Para outro gestor da SME, não houve tempo para que o verdadeiro objetivo da Carta de Princípios, que é a construção do Projeto Político Pedagógico, fosse concretizado.

O processo ele foi realizado por um grupo de docentes da UFU juntamente com os educadores da rede. Ele foi um processo longo, doloroso, foi trabalhado em todas as etapas, até culminar na carta de princípios. Deveria chegar na construção de um projeto político pedagógico pela escola, só que não houve tempo. Mas a construção da carta de princípios ela foi coletiva isso foi verdadeiro, foi democrático, porque houve fóruns na escola, discussão na escola com a comunidade e houve dois congressos constituintes pra tá construindo os princípios da carta e legitimando no segundo congresso constituinte e esses princípios foram legitimados. Houve essa construção, inclusive tivemos um trabalho com os pedagogos quarta-feira e eu percebi que está instalado o desejo de seguir esses princípios

da carta da rede e não das normatizações vindas de cima pra baixo, então o desejo pelo menos já foi instalado e se dizia uma outra realidade, uma realidade mais democrática onde os educadores sejam realmente cidadãos, né? Ou sejam aqueles que tem direitos e deveres e que possam construir uma educação melhor né? Pautada nos princípios da democracia, da cidadania, direitos humanos, que vise realmente o bem comum e vise também a transformação dessa sociedade, principalmente daqui que é muito conservadora aqui em Uberlândia (ENTREVISTA GESTOR 2).

A implementação da gestão democrática na RME-UDI não está garantida somente com a elaboração de documentos e projetos, tendo em vista o jogo de forças envolvidas e a suplantação dos entraves cristalizados no cotidiano escolar, tais como: a cultura autoritária sedimentada ao longo da história educacional; espaço reduzido de participação da comunidade escolar nos processos decisórios; compreensão equivocada por parte dos governantes de que apenas por um ato legal, o processo de gestão democrática estaria definitivamente implantado e verifica-se também a quase total alienação dos professores nas questões da gestão da escola. A gestão democrática não pode ser reduzida a eventos esporádicos e isolados. Ela faz parte “de uma cadeia ampla de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação” (MENDONÇA, 2000, p. 95). Entretanto na RME-UDI a prática da gestão democrática não alcançou esse patamar, não superou as dicotomias tradicionais política-administração, planejamento-gestão, concepção-execução (MENDONÇA, 2000, p. 95).

Verifica-se no depoimento a seguir que Há uma lacuna entre as diretrizes delineadas nos documentos, projetos e planejamento da SME e a realidade concreta das escolas e da própria estrutura da SME:

Percebe-se que a proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI no início de sua elaboração teve uma repercussão geral com espaços nas escolas para os momentos de debates, encontros, discussões, análises, estudos e congressos promovidos pela SME que muito contribuíram com o processo. Mas, após a confecção da Carta de Princípios a mesma acabou sendo engavetada como se já estivesse pronta e acabada. Muitos dos aspectos que foram debatidos e assegurados na proposta estão sendo ignorados, como a valorização dos profissionais, o espaço e momentos para a comunidade estarem elaborando, analisando e avaliando o P.P.P. da escola, dentre outros. Assim, pode-se concluir que a proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI está avançada na teoria, mas infelizmente, na prática real não está sendo aplicada (ENTREVISTA REPRESENTADO 12).

Uma das dificuldades para a implementação da proposta de gestão democrática na RME-UDI, apontada nos depoimentos, refere-se à descontinuidade das políticas educacionais. A descontinuidade na implementação de políticas educacionais e da gestão do sistema constitui um fator que interfere na viabilização de mecanismos de gestão democrática.

Essa descontinuidade interfere na concretização de mecanismos de gestão democrática:

No início houve uma abertura, mas infelizmente houve um esfriamento do processo na rede e em 2005 não mais participei de nada. Com a mudança do governo, houve uma mudança de visão. Eles deram prosseguimento porque o processo já havia sido iniciado “Já que começou vamos continuar”. Mas não com aquela obrigação de que é uma coisa boa que devemos levar adiante. Hoje esse projeto está mais “de gaveta” do que uma coisa prática mesmo (ENTREVISTA REPRESENTANTE 4).

Essa descontinuidade se dá, na maioria das vezes, em decorrência da mudança da gestão do Executivo Municipal. Essa descontinuidade refere-se à mudança no Executivo Municipal que ocorreu com a eleição em 2004 onde vence o candidato do grupo político da oposição, vinculado a Virgílio Galassi. Conforme a discussão no capítulo III, a gestão do candidato Zaire Rezende, no período de 2001-2004, não representou para a política uberlandense uma mudança de paradigma no mando público municipal, “mas a alternância entre grupos representantes de facções diferentes das elites locais, o que demonstra a forte presença de um eleitorado de tendência conservadora no espaço urbano do município de Uberlândia” (SILVA, 2004, p. 174). No entanto, o mandato de Zaire Rezende representou um novo marco na sucessão no executivo municipal. Com isso, em 2005 acontece uma ruptura em decorrência da mudança da gestão do Executivo Municipal, percebida no trecho a seguir:

E na rede o maior problema que a gente tem é a questão de mudança de governo. Isso ficou bem claro na gestão passada para essa gestão. A gente tinha um espaço democrático, onde foi construída a carta de princípios e esse espaço foi tirado. Até assim, nós tivemos, para a construção do P.P.P., 03 anos de muitos estudos, de diagnóstico. Na hora de implementar mesmo o projeto não houve esse espaço. Então esse exercício da democracia com a administração, a SME, é complicado. Porque cada administração que entra, a concepção que cada administração tem interfere demais nessa democracia dentro da escola, e muito mesmo. Nós tivemos uma ruptura da administração, pois tivemos uma gestão mais aberta que foi a administração passada, no sentido de abrir o espaço democrático para debates, estudos, questionamentos, durante 03 últimos anos, pois no 1º ano não foi tanto assim, e depois houve uma ruptura. Onde as decisões da SME são tomadas de cima para baixo, e chega na escola como prontas e acabadas e isso gera muita insatisfação. No entanto aqui na escola a direção da escola e a equipe não aceitam mesmo porque nós já temos uma nova concepção de nossos direitos e deveres e não aceitamos fácil mesmo as decisões de cima para baixo. Nós tentamos resistir, pois para nós deve parar das bases, mas não é fácil não (ENTREVISTA REPRESENTANTE 2).

As resistências e dificuldades apontadas para a concretização de mecanismos de gestão democrática, nos depoimentos, vinculam-se a concepção de educação que cada governo apresenta e na forma de conduzir a gestão da educação:

A SME, de 2001 a 2004 acreditava nessa proposta. De 2004 pra cá, de 2005 pra cá a gente vê que eles não acreditam mais em P.P.P. No período de 2001 a 2004, a escola conseguiu começar a conseguir sua autonomia porque a teoria do P.P.P. é a escola chegar à autonomia. De 2005 pra cá a SME não acredita na proposta e no P.P.P. e comecei a perceber então que se voltou a tomar decisões de cima para baixo. Nós estamos conseguindo, mais ter espaço de levar até a SME algumas propostas (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Essa “descontinuidade” pode evidenciar que ainda estão atreladas na RME-UDI a concepção de política educacional e política-partidária

O momento de construção da Carta de Princípios da RME/UDI] foi muito bom. Eu participei dos dois congressos, só que houve a ruptura por uma questão de ideologia política. Na educação isso reflete, interfere muito. Cada governo que entra e cada governo que sai ele tem uma ideologia e ele tenta justamente dar a característica dessa ideologia na educação. Muito trabalho que foi feito durante quatro anos simplesmente se engavetou falou: “Não! Isso não serve

mais! Vamos fazer um com a nossa cara agora”. Ao invés de pegar o que já estava pronto. Por exemplo, a discussão do plano decenal municipal de educação no ano de 2004 que eu participei de tudo, aquele processo todo foi engavetado. E agora estamos aí implementando de novo o Plano Decenal (ENTREVISTA REPRESENTANTE 2).

Essa descontinuidade na gestão da SME é também mencionada como um fator que faz da trajetória da política educacional da RME-UDI uma “colcha de retalhos” que é tecida conforme a política-partidária do município.

A Secretaria não tem nem política. Eles não têm um projeto, com uma totalidade, é muito fragmentado. Cada governo que entra lá quer colocar a sua marca. Houve uma época, por exemplo, que a marca era o Ensino Alternativo. A outra gestão O.P.V. A outra o Projeto Político-Pedagógico, que era a tipologia democrática. Essa aí (gestão 2005-2009), ainda não deu pra perceber (ENTREVISTA GESTOR 2).

Essa ausência de um projeto e de uma política educacional autônoma e consistente faz da educação do município um cenário de episódios isolados e incoerentes com o propósito de uma gestão democrática. Verifica-se no depoimento abaixo que essa falta de definição da política educacional da RME-UDI:

Então assim se a gente tivesse uma continuidade [da proposta] de oito, doze anos, a gente poderia no final fazer uma avaliação melhor. Nem todas as pessoas que assumem o poder têm aquela mesma visão por mais que ela seja boa. Aí, o que acontece? Elas vão jogar tudo por água abaixo e partir do zero, sendo que você tinha muitas coisas boas que poderiam ser aproveitadas. Enquanto a educação estiver ligada à política partidária, nós vamos ter dificuldade em termos uma educação de qualidade. Porque as pessoas querem fazer politicagem e isso complica... (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Um fato interessante é que essa descontinuidade pode se dar dentro de uma mesma gestão, de um mesmo governo. Essa descontinuidade pode ocorrer devido às divergências políticas e ideológicas dos membros que estão à frente da SME. Esse fato é evidenciado no trecho a seguir:

Dentro da própria SME havia uma divisão. Nós que estávamos mais próximos percebíamos que existia um grupo que queria fazer acontecer e existia um grupo que era contra isso. Então quer dizer, dentro da própria Secretaria houve um racha e esse grupo acabou boicotando o grupo que estava tentando fazer acontecer essa Escola Cidadã. Isso aí também pesou dentro das escolas, porque se você era de um grupo, você tinha uma certa ascensão lá dentro da SME e se você era de outro grupo você não tinha, não. E isso refletiu até mesmo dentro do próprio

Conselho Municipal [...]. O próprio Conselho não conseguia implementar, discutir, compreender. O conselho tinha que estar totalmente envolvido nisso daí e não se envolveu. O conselho não se envolveu nesse processo [da Escola Cidadã] [...] Ficou nítido dentro do CME que um grupo que era a favor do projeto de gestão democrática e um grupo que era contra. Qualquer coisa que se propusesse esse grupo seria contra. E como o projeto não saiu do gabinete do Secretário, mas saiu de uma pessoa que estava fora do gabinete, isso também gerou uma certa resistência de achar que... tinha muita gente que falava assim: “Mas, por que tem que uma pessoa lá da universidade para vir fazer esse processo aqui? Eles acham que a gente não tem competência?” Resistiam por resistir. E o próprio racha partidário mais uma vez porque quando o Zaire assume se coliga com o PT e o mentor da proposta de Escola Cidadã entra na SME via coligação com o PT. E no meio do mandato o PT rompe com o PMDB e esses que ficaram dentro da SME que era do PMDB viam nele um inimigo político: “esse cara é do PT e está aqui?” [...] A intenção era boa, mas a estrutura da Secretaria não permitiu, o projeto era muito bom. A intenção era muito boa e do secretário também. Mas esbarrava principalmente na inspetoria [...] Um outro fato foi que teve um momento na SME que um “interventor” passou a acompanhar o trabalho do Secretário. Eu chamo de interventor porque ele foi colocado lá e tudo

o que acontecia, todas as decisões com relação às finanças tomadas pelo Secretário tinham que passar por ele. Ele ficava ali dentro do gabinete junto com o Secretário. Quem o colocou partiu do prefeito, no sentido de estar “segurando”, porque o Secretário de Educação estava deixando muito por conta da sua equipe, que era a maioria do PT. E também porque o Secretário era de delegar, ele é democrático [...] Então, eu acredito que ali na Secretaria não existia uma certa autonomia para o Secretário, principalmente na Educação que é uma das maiores Secretarias que se tem dentro da Prefeitura, entendeu? [...] acho que tudo isso foi colaborando para não se efetivar a proposta de Gestão Democrática da Escola Cidadã que estava sendo proposta dentro da rede (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Como já foi dito, nas eleições municipais de 2000, no segundo turno, o partido do PT apoiou o PMDB. Este apoio tinha como pressuposto a participação do PT no governo do PMDB (GODOI, 2005, p. 41). A aliança entre PMDB e PT conjugou a experiência anterior do PMDB (1983/88) de democracia participativa com experiências petistas de participação popular na administração pública, como o Orçamento Participativo. Com a saída do PT do governo em outubro de 2003, o quadro político local foi alterado revelando a cultura política conservadora impregnada na conjuntura política de Uberlândia, (GODOI, 2005, p. 59).

O trecho da entrevista acima evidencia que a tradição política em Uberlândia é marcada por muitas tensões e

dificuldades que atrofiaram a tentativa de uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município. A existência de intervenções político-partidárias e a relação entre o poder político e a gestão da educação representam entraves à implementação de propostas de gestão democrática.

Assim, percebe-se que a materialização de propostas progressistas que reconhecem a participação popular no processo de tomada de decisão, que assegurem uma gestão democrática, está distante da prática cotidiana das escolas e da SME, opinião presente nas racionalidades dos sujeitos envolvidos na RME-UDI:

Eu acho que a teoria é o ideal, mas na prática é irreal. E acho que tudo parte muito da Secretaria de Educação. É necessário se avaliar lá. Avaliar se eles estão fazendo bem lá, para depois avaliar aqui. Eu acho que não basta a gente parar pra avaliar aqui. Se não está vindo a parte de lá. Porque muito se precisa de lá, dos recursos financeiros, do tempo, principalmente de esclarecimento de informações. O que eles estão fazendo pra ajudar? Então acho que falta uma avaliação e um retorno por parte da SME para toda a rede (ENTREVISTA REPRESENTANTE 9).

Uma outra resistência apontada nos depoimentos é atribuída aos professores. A resistência por parte dos professores vincula-se à falta de tradição democrática, à formação acadêmica deficiente, aos comportamentos acomodados e

desinteressados e à falta de consciência sobre a importância dos processos democráticos (MENDONÇA, 2000, p. 429).

Não houve implantação da Carta de Princípios, talvez porque a mentalidade de muitos educadores esteja consolidada em uma visão de mundo posta historicamente pela influência liberal das Leis, PCNs e ações políticas de grupos que assumem o poder administrativo municipal. Os educadores de certa forma resistem ao PPP e não querem mudanças, transformações que realmente melhore as relações da escola, a qualidade de ensino (ENTREVISTA GESTOR 2).

Os diretores escolares também aparecem como um dos focos de resistência ao processo de gestão democrática. Segundo Mendonça (2000) o “comportamento dos diretores é decorrente de sua compreensão equivocada sobre o processo eleitoral” (2000, p. 428). Muitos diretores escolares apresentam práticas autoritária e antidemocrática, centralizando informações e decisões, num processo de anulação da participação dos demais segmentos da comunidade escolar. Essa resistência aos processos de gestão democrática atribuída à figura do diretor aparece no depoimento abaixo:

Na prática tudo acontece muito diferente do que é previsto dentro da proposta da gestão democrática. Muitos itens dos que foram discutidos e resolvidos nos eixos trabalhados (Gestão democrática, Currículo, Avaliação e Convivência) hoje não são levados em consideração pela Secretaria Municipal de

Educação, bem como pelos gestores, principalmente aqueles que ainda estão na direção de escolas (anexas a outras) sem estrutura e que são indicados pela Secretaria. Estes trabalham ainda como antes do processo democrático de eleição, fazem o que querem, muitas vezes não perguntam nada para a comunidade, não faz o repasse dos recursos arrecadados etc, etc, etc... Não dá autonomia para professores e pedagogos e interferem em todo processo pedagógico da escola. Ainda deixam claro que a Secretaria não libera momentos para discussão, reflexão e resolução dos problemas em conjunto da comunidade escolar. E ainda fazem sozinhos o PPP da escola sem pesquisar/consultar e refletir com a comunidade escolar (ENTREVISTA REPRESENTANTE 5).

Entretanto, vale destacar que nas visões de alguns sujeitos envolvidos o processo de gestão democrática na RME-UDI avançou em algumas escolas “de acordo com a realidade da nossa escola está sendo implementada com êxito. A equipe dos profissionais é bastante envolvida, acaba sendo tranquilo” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 10).

Esse avanço refere-se ao âmbito da unidade de ensino,

Eu avalio a proposta de gestão democrática de forma positiva. Nossa escola, em especial, tem sido muito feliz nos últimos processos de eleição da direção e a direção tem obtido um bom trabalho na gestão da mesma, fazendo um trabalho democrático,

participativo e crítico. Creio que a implementação em outras escolas só acontecerá dependendo do gestor e da equipe. O mais importante é o trabalho em equipe. (ENTREVISTA REPRESENTANTE 11).

No entanto, vale ressaltar que uma gestão democrática para ser efetivada em sua plenitude implica no universo do sistema de ensino. Uma gestão democrática não se limita ao âmbito da escola. Não depende somente da escola a superação da estrutura hierárquica em que se encontra arraigada os sistemas de ensino. Mendonça (2000) afirma que a ausência de uma tradição democrática e a presença do autoritarismo impede a implantação de mecanismos democráticos. Esse obstáculo, referente à limitação da tradição democrática nos sistemas de ensino, aparece no depoimento abaixo:

Eu não vi progresso nesta proposta, primeiro ela precisaria ser reconhecida pelo Legislativo e Executivo do município. Realizamos diversas mudanças que viriam melhorar o cotidiano da comunidade escolar, tanto na convivência como no crescimento profissional. A escola tem se esforçado junto com sua comunidade, mas somos barrados na burocracia. Querem que a escola seja a melhor do mundo, mas não fazem investimento na educação. Particularmente sinto-me decepcionado pelo esforço que fizemos... talvez eu esteja enganado, queria estar enganado, mas até a última reunião que participei no Cemepe esta proposta juridicamente não tinha valor

algum. [...] O processo de gestão democrática é um instrumento muito novo na rede municipal. Ainda falta muita participação da comunidade, implementação das diretrizes, amadurecimento dos profissionais da educação e de toda a equipe envolvida. Também se faz necessário maior abertura por parte da SME em estar viabilizando ações que permitam maior autonomia dos gestores, bem como dos demais profissionais da escola. A gestão democrática caminha com passos muitos lentos e sua prática na realidade escolar ainda está distante de ser implementada na sua totalidade (ENTREVISTA REPRESENTANTE 12).

Encontra-se presente no depoimento acima a burocracia como um entrave à gestão democrática. Para Mendonça (2000), a efetivação da gestão democrática envolve a superação dos “obstáculos que se relacionam ao exagerado grau de burocratização e de concentracionismo, o autoritarismo arraigado nas relações do sistema com a escola, a falta de tradição democrática” (MENDONÇA, 2000, p. 424).

Em relação aos avanços no processo de materialização da proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI, pode-se verificar nas racionalidades dos sujeitos que o subprojeto 1 do *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola* que, articulado para o alcance das metas e dos objetivos para a implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia, visava à construção da Carta de Princípios representou um avanço: “processo foi muito bom naquela época, a comunidade participou, houve envolvimento tanto da comunidade externa,

quanto interna, envolvimento de todos os setores” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 4).

Esse processo representou um avanço no sentido de conscientização política para um dos gestores do projeto:

Para mim foi um processo muito rico no sentido pedagógico de conscientização política. Foi um processo muito rico. Nós começamos visitando as escolas, propondo a idéia, conversando com o grupo e dizendo que nosso interesse não era um interesse político-partidário, mas um interesse de fazer uma educação emancipatória, uma educação libertadora que levasse em conta as vozes dos trabalhadores da educação. Foi um processo rico pois envolveu as bases (ENTREVISTA GESTOR 1).

Um outro avanço registrado pelo Gestor 1 refere-se à formação continuada dos profissionais da educação da RME-UDI. Essa formação foi realizada por meio dos “momentos de estudo” dentro do calendário escolar e da carga horária de trabalho dos profissionais.

Um avanço que não pode ser esquecido refere-se à formação continuada. O Cemepe em toda sua história foi avaliado pelos profissionais da educação como um “elefante branco”, uma avaliação negativa. Porque não existia no Cemepe um projeto de formação continuada. O que acontecia no Cemepe eram cursos esporádicos e pontuais. Então nós professores ficávamos à margem de uma formação continuada. Não havia

reflexão nem no Cemepe nem nas escolas. Não tínhamos espaços para reflexão para nos encontrarmos para discutir nossa prática. Conseguimos a partir de 2002, 2003 e menos em 2004 alguns espaços no calendário escolar para reflexões conseguimos também que os alunos fossem liberados mais cedo alguns dias no mês para que os professores pudessem se reunir e discutir dentro de seu horário de trabalho: os momentos de estudo. Conseguimos em 2003, colocar dentro dos 200 dias letivos, 17 dias para reuniões e estudos. Alguns dias dedicados para reuniões no Cemepe e alguns dias para estudos na escola. Isso foi um avanço muito grande, pois permitiu que nós refletíssemos sobre um entendimento de que o PPP nasce da base, e não de cima para baixo. Em 2004 nós não (ENTREVISTA GESTOR 1).

Essa ausência de uma “abertura” para estudos e discussões dentro do calendário escolar representa para os sujeitos da RME-UDI um dos maiores entraves no processo de participação dos profissionais da educação no processo de decisão.

Uma grande dificuldade que eu acho que acontece até hoje foi o fato da gente ter ficado sem aquelas horas de estudo que foram riquíssimas. A gente desenvolveu muitas atividades com os pais, com os profissionais. São momentos que eu acho que nós temos que resgatar. A gente tem que vê se conquista isso de novo. Porque com

aqueles momentos nós crescemos muito. A própria estrutura pedagógica do município cresceu. Foi uma construção que teve uma ruptura em 2005 e foi onde ficou uma interrogação, ficou bem complicado (ENTREVISTA REPRESENTANTE 6).

Essa “falta de tempo” atua como mecanismo de desmobilização, pois a maioria dos profissionais da educação, devido à má remuneração, trabalha em duas ou três escolas e em dois turnos. Esse fato corrobora para que seja inviável a efetivação de uma gestão democrática que se consolida principalmente nos momentos de discussão e decisão coletivas de toda a comunidade escolar. Esse obstáculo contribui para uma desmobilização:

A questão mais complicada para mim foi a questão do tempo porque o horário de trabalho dos professores não é numa única escola e nem num único turno. [...] Agora com essa escassez de tempo que estamos tendo eu vejo que a coisa está adormecida (ENTREVISTA REPRESENTANTE 7).

Retomando o processo de Construção da Carta de Princípios da RME-UDI, a realização de dois Congressos Constituinte Escolar representou uma experiência ímpar para o Gestor 1:

Dentro desse processo nós fizemos dois Congressos Constituintes. Uma experiência rica que podemos ver, presenciar, participar e sentir educadores discutindo as suas experiências de educadores. Uma

participação efetiva em que se discutem e elaboram propostas para o encaminhamento da educação. O grande lance do 1º Congresso foi a análise do primeiro texto da Carta de Princípios e em 2004 a aprovação efetiva do texto da Carta de Princípios.

A Carta de Princípios nasceu no Seminário de setembro de 2001. Naquele seminário os educadores em discussão elencaram algumas propostas para educação e dessas propostas foram selecionadas como prioridades: Avaliação, Convivência, Gestão Democrática e Currículo. Essas quatro foram prioritárias no Seminário de setembro de 2001. Então começamos a encaminhar as ações do PPP a partir desses quatro eixos constitutivos da Carta de Princípios. E essa Carta de Princípios começou a ser discutida nas escolas a partir de plenárias com a comunidade. Aí teve de tudo: conflitos, insatisfações, busca de entendimento e diálogos. [...] Houve conflitos, mas houve um crescimento. Esse 1º Congresso analisou a primeira versão da Carta de Princípios e acrescentou sugestões a essa Carta. Em seguida pegamos esse material do primeiro Congresso Constituinte e enviamos para todas as escolas da Rede Municipal de Ensino e abrimos uma nova discussão. As escolas deveriam discutir essas novas sugestões com suas bases, com a participação efetiva da comunidade, envolvendo pais, mães e alunos. Em 2004, no Congresso de 2004, nós trouxemos a síntese desse processo efetivado pelas

escolas e essa síntese foi aprovada pelo congresso em 2004.

É preciso dizer que nós tínhamos naquela época 92 unidades escolares. Nós conseguimos num processo efetivo envolver quase 80 escolas. Eu acho um avanço porque a complexidade imensa da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia (ENTREVISTA GESTOR 1).

Esse processo de Construção da Carta de Princípios, que tinha como objetivo definir os rumos democráticos da rede, não se deu de forma linear. Ao contrário, considerando o princípio de contradição do materialismo dialético, em que no movimento dos fenômenos existem elementos denominados “contrários” e “opostos” que permeiam a dinâmica social e não existe um sem o outro, a Construção da Carta de Princípios foi um processo que

Teve momentos de muita participação do coletivo, da comunidade. É claro que temos as resistências, mas sempre tinha também aqueles grupos que estavam sempre empenhados a organizar as reuniões e tentar fazer uma motivação com os funcionários e a comunidade. Nós elaborávamos bilhetes atrativos convidando a comunidade a estar participando, a vir ajudar a construir essa Carta de Princípios, a discutir a escola, a educação... Foi muito atrativo e ajudou muito. Após a greve de 2002 tivemos momentos difíceis porque a partir dali muitos funcionários passaram a não acreditar, a criticar. A comunidade começou

a ter uma participação menor. Mas em 2003 nós conseguimos retomar. Pessoalmente eu aprendi muito, foi muito bom para mim. Fez muitas leituras participei de vários congressos. Aquele grupo que envolveu mais que fazia leituras que participavam que ajudava a organizar as reuniões teve um crescimento muito grande... saíram vários projetos muito interessantes, com os alunos também (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Nesse processo, os avanços para o Representante 1 encontram-se na oportunidade de novas leituras, questionamentos e discussões que, embora de forma incipiente, já apontam para uma mudança na mentalidade dos educadores.

Um outro ponto positivo desse processo foi que fez o funcionalismo da educação ler um pouco mais. As pessoas tiveram contato com uma literatura que muitas às vezes não teriam essa oportunidade. Por mais que não tenha sido implementado 100%, acho que nem 10%, já mexeu ali... Já colocou a sementinha...(ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

A seguir, considerando os limites e as possibilidades do processo de materialização do Programa da Escola Cidadã na RME/UDI, verificar-se-á as implicações, os distanciamentos e as aproximações dessa experiência com um processo de ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade.

4.4. Democracia e ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade

A proposta de implementação da gestão democrática no município de Uberlândia, no período de 2001 a 2004, conduzida teoricamente pelos pressupostos da Escola Cidadã, que se configura numa postura de resistência aos ajustes neoliberais. Essa experiência merece uma análise no sentido de se verificar até que ponto a mesma representou um avanço no processo de democratização da educação e até que ponto reproduziu as políticas educacionais da década de 1990, marcadas pelas heranças do neoliberalismo e guiadas pela lógica do capital que atua na contramão da lógica da democracia plena.

Para o materialismo histórico-dialético não é a consciência que determina a vida, mas o contrário, as ações e as relações entre os sujeitos que determinam a consciência.

Partindo dessa premissa, os sujeitos e o contexto político de certas circunscrições locais podem evidenciar avanços reais em experiências de educação pública, no sentido da democratização da educação, que é a categoria central dessa pesquisa. O contexto macro de desconcentração do Estado sob a lógica da ideologia neoliberal, como foi visto, conduz a um desmonte do Estado Nacional e conseqüentemente a um desmonte do sistema público de ensino, no sentido de valorização da educação e democratização de sua gestão, por meio de políticas educacionais que apresentam uma concepção de democracia limitada e voltada à lógica do capital, na contramão da extensão da democracia plena e participativa. Entretanto, considerando os princípios do materialismo histórico-dialético, uma experiência local representa uma relação social que, apesar de inserida num contexto de ajustes neoliberais, pode tender dialeticamente à democracia no sentido

de soberania popular. Num universo contraditório, experiências locais podem representar uma questão contraditória e antagônica. Se, por um lado, reproduzem o autoritarismo imposto pelo contexto neoliberal, que provoca uma redefinição no papel do Estado e nas políticas públicas, por outro lado, as experiências locais trazem latentes em seu bojo vontades de sujeitos sociais capazes de definir os contornos de um processo de construção de esfera pública democrática. Esse fenômeno traz em seu cerne um caráter contraditório que se encontra subjacente à estrutura do capitalismo, considerado por Marx como o motor do movimento histórico.

Considerando o enfoque dialético da totalidade, passa-se a uma análise da experiência de implementação da proposta de gestão democrática na RME-UDI, no período de 2001 a 2004, com vistas a identificar seus limites e possibilidades, recuos e avanços, reprodução e superação da lógica neoliberal.

Na busca de uma resposta para a questão exposta no parágrafo acima, procurar-se-á verificar nas racionalidades dos sujeitos envolvidos no processo de implementação da proposta de gestão democrática, no período de 2001 a 2004, se a experiência vivida na RME-UDI teria significado um importante espaço local de ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade e conseguido atingir os objetivos propostos no Programa Escola Cidadã.

Para um dos gestores do *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*, os objetivos foram atingidos de forma parcial. O Programa abrangia três subprojetos: carta de princípios; reforma curricular; e autonomia financeira da escola. Desses três subprojetos, somente os dois primeiros foram implementados. O terceiro subprojeto não conseguiu “sair do papel”, como relata o Gestor 1:

O programa foi cumprido parcialmente. O grande projeto chamava-se Escola Cidadã e inserido nesse grande projeto havia três subprojetos significativos: carta de Princípios, reforma Curricular e autonomia financeira da escola. O Subprojeto Autonomia Financeira da Escola foi um terceiro projeto, projeto difícil demais e nós, embora ele estivesse sido pensado desde o início, não tínhamos condição de enfrentá-lo de frente antes da gente ter certas reflexões mais embasadas, sem a gente ter uma “cabeça”, um crescimento na perspectiva dos princípios da escola que temos e da escola que queremos. Então só a partir do delineamento dos princípios da escola que queríamos é que nos poderíamos passar a engendrar as reflexões acerca da autonomia financeira da escola. Que é um projeto complexo demais que não envolve só a formação docente, envolvem o âmbito legal, questões políticas, financeiras. Esse projeto envolveu discutibilidade com outras instâncias que até fugia de nosso entendimento mais próximo. Por exemplo, um projeto que dependia de discutibilidade na Assessoria Jurídica na Prefeitura Municipal de Uberlândia, que dependia de aprovação na Câmara Municipal (ENTREVISTA GESTOR 1).

Percebe-se que o subprojeto 3 (autonomia financeira da escola) não foi implementado conforme proposto no Programa. Segundo o depoimento do Gestor 1, o mesmo não pode ser

viabilizado porque a SME não tinha condições estruturais para implementá-lo. Essa “impossibilidade” recai no fato de que a estrutura da SME e da própria prefeitura municipal não apresenta os contornos condizentes com as propostas de autonomia e descentralização presentes em tal subprojeto. Ao ser indagado sobre o porquê da inviabilidade do subprojeto 3, Gestor 1 expõe:

Porque era um projeto que mexia muito com a estrutura financeira da própria Prefeitura Municipal de Uberlândia, porque a partir do momento em que a escola tem sua autonomia para decidir sobre as suas questões financeiras isso mexe com o sistema financeiro da própria Prefeitura Municipal de Uberlândia. Isso não era interesse da Câmara de vereadores da época, porque a maioria era oposição, era da direita[...]. E esse projeto então foi encaminhado para a Câmara. Havia um tempo hábil para discutibilidade na Câmara e até aprovação se fosse interesse e prioridade para os vereadores. Não sei se o projeto chegou a ser encaminhado para uma sessão de votação porque não era interesse. Não se fala mais nele. Ele hoje está engavetado. Não é interesse da Câmara e nem da Prefeitura Municipal de Uberlândia discutir e aprovar este projeto (ENTREVISTA GESTOR 1).

Verifica-se que o subprojeto de autonomia financeira da escola representou para a ala conservadora da política municipal uma brecha para questionar a centralidade das decisões,

configurando-se como uma alternativa política que ampliava a participação política para além das formas tradicionais de representação. Essa não-implementação do subprojeto 3 evidenciou o jogo de forças que sustenta a conjuntura política do município de Uberlândia, marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora “que confundem o público com o privado, no momento em que secretários e mesmo funcionários têm dificuldade de se adaptar a uma nova proposta de gestão que amplia o escopo das decisões” (GODOI, 2002, p. 59). Como já foi colocada anteriormente, a tradição política em Uberlândia não coaduna com propostas que apresentam princípios de autonomia e descentralização de recursos financeiros, como propunha o subprojeto 3, uma vez que pode assinalar uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município. A tradição política em Uberlândia reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão.

Esse cenário centralizador e autoritário da política local, marcado por muitas tensões e dificuldades, assim como atrofiou a tentativa de implantação de propostas como o Orçamento Participativo que assinalava uma divisão do poder, conseqüentemente não permitiria a implementação do subprojeto Autonomia financeira da escola, pois colocaria em xeque a estrutura e o processo de tomada de decisão, que se encontra centralizado nas mãos das elites dirigentes do município.

Os objetivos previstos no Programa Escola Cidadã, segundo o Representante 5, não foram implementados em sua totalidade “porque não temos uma Gestão verdadeiramente democrática, falta muita coisa” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 5). Percebe-se que a prática de uma gestão

democrática ainda encontra-se distante da realidade da RME-UDI.

Os objetivos do Programa Escola Cidadã não foram atingidos como o previsto. Temos um desejo, mas eu acho que ainda totalmente não. Ainda falta... Caminha lentamente. Mas é uma proposta que pode um dia vir a acontecer. É muito complicado falar que ela foi realmente complementada. Ainda não... Quando se fala em democracia, as pessoas confundem muito... Cidadania, liberdade... É muito confuso ainda, tanto na comunidade de um modo geral, como na própria escola. Os profissionais ainda têm uma certa dificuldade em lidar com essa nova proposta. Nós saímos de uma escola autoritária, de um regime autoritário, e depois de repente todo mundo pode participar [...] uma trajetória dentro de uma linha democrática [...] isso exige maturidade (ENTREVISTA REPRESENTANTE 6).

Um dos fatores que impediu a contemplação dos objetivos do Programa Escola Cidadã, apontado pelo Representante 1, refere-se à falta de uma política educacional consistente e livre das “amarras” da política partidária que submetem a concepção de educação a interesses políticos-partidários. A submissão de políticas educacionais a interesses políticos-partidários provoca uma descaracterização dos projetos enquanto política educacional consistente, limitando-o a programas fragmentados de determinada gestão.

O programa Escola Cidadã não foi atingido. Não aconteceu o processo nas escolas foi muito atropelado e aí por conta dessas políticas partidárias quis se acelerar o processo para terminar naquela gestão. Então muitas pessoas não compreenderam. Algumas escolas fizeram como se diz no senso comum, a “toque de caixa” mesmo. Então ao meu ver não foi implementado. Não houve implementação da Escola Cidadã como o documento como aquilo que é proposto no documento. Pelo menos na escola em que eu atuo aquilo não saiu do papel. Infelizmente não saiu do papel (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Para o Gestor 2 “a Secretaria não tem nem política. Eles não têm um projeto, com uma totalidade, é muito fragmentado. Cada governo que entra lá quer colocar a sua marca” (ENTREVISTA GESTOR 2). Nesse sentido, estão em jogo concepções político-partidárias que fazem da política educacional uma “colcha de retalhos” que vai sendo “costurada” a cada mudança no Executivo: “o Programa não foi atingido em sua totalidade, justamente por causa dessas questões de ideologias e concepções políticas, rupturas” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 2).

Essa “ruptura” aparece nos depoimentos com frequência, evidenciando a fragmentação da política educacional da RME-UDI. Para o Representante 10, a partir de 2005, ano em que ocorre uma mudança no Executivo Municipal, houve uma ruptura na discussão da Proposta Escola cidadã: “*de 2005 pra cá acredito que houve um esfriamento*” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 10).

Percebe-se nos depoimentos que a mudança da gestão no Executivo municipal em 2005, provocou uma “ruptura” num processo que poderia encaminhar a RME-UDI para uma gestão democrática.

A gente vê algumas lamentações e infelizmente o que foi proposto não está sendo colocado em prática. No momento em que houve essa ruptura, com a mudança de governo essa gestão continua com outra roupagem. A minha tristeza é saber que parece que a cada ano nós estamos perdendo mais espaço. Cada dia chega nas escolas decisões que já foram tomadas. Então essa gestão “democrática” não está acontecendo, tanto em nível da SME como no próprio ambiente da escola, após 2004 (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Essa descontinuidade que provoca uma indefinição da política educacional da RME-UDI é exposta no trecho da entrevista abaixo:

Em parte, nem todo. Pois como é um processo e todo processo envolve tempo e cada tempo, cada etapa há um momento diferente para essas etapas. No início os objetivos foram atingidos no sentido de mobilizar a comunidade, mas depois não teve continuidade. Inclusive houve até uma mudança da coordenação do projeto em 2005 e tudo isso interfere (ENTREVISTA REPRESENTANTE 4).

Entretanto, essa “ruptura” não se deu de forma total, conforme colocado pelos sujeitos envolvidos. Retomando as concepções do materialismo histórico-dialético, as relações estabelecidas na experiência de 2001-2004 envolveram a existência de seres humanos, na relação outros seres humanos. Partindo dessa concepção materialista de história, os sujeitos nessa experiência, apesar de todas as limitações já apontadas, produziram idéias, representações e consciência. Tomando Marx (1998) como referência novamente, na experiência de implementação da proposta de gestão democrática na RME-UDI, os sujeitos envolvidos “são os homens que [...] transformam, com a realidade que lhes é própria, seu pensamento e também os produtos do seu pensamento” (MARX, 1998, p. 20). Nesse sentido, apesar dessa política educacional fragmentada, em decorrência das mudanças na gestão do Executivo Municipal, não se pode dizer que a experiência de 2001 a 2004, mesmo sendo incipiente como apontou alguns dos sujeitos, foi de todo anulada. Isso pode ser percebido no depoimento abaixo:

De 2005 para cá eu avalio que houve uma quebra, não destituiu de todo o processo porque algumas coisas ficaram engendradas, algumas conscientizações foram construídas, o trabalho de base com a RME/UDI foi muito intenso, apesar do tempo muito curto. Então houve uma conscientização política que não permite hoje que o processo seja de todo anulado. Anulado não, com algumas quebras sim (ENTREVISTA GESTOR 1).

A mesma percepção é apresentada pelo Representante 2:

Se eu tenho um processo de Escola Cidadã eu não posso deixar que esse processo termine só porque mudou o governo. Ele só não se rompeu totalmente porque foi o início de uma construção de um processo democrático e quem já está construindo não aceita fácil retroceder. Mas houve uma perda nesses dois últimos anos, a gente já perdeu bastante, não de perder o que já construímos, mas por não dar continuidade por falta de momentos para a equipe se reunir para discussões (ENTREVISTA REPRESENTANTE 2).

O processo de discussão, iniciado no período de 2001 a 2004, embora não tenha conseguido implementar de forma plena a gestão democrática na RME-UDI, provocou uma mudança na racionalidade dos sujeitos, conforme relata o Gestor 2: “agora é que parece que os educadores começaram a sentir a necessidade de se estar pensando uma escola realmente democrática, acho que agora é que eles acordaram, né?” (ENTREVISTA GESTOR 2).

Nesse sentido, para alguns sujeitos envolvidos, embora a gestão democrática não seja uma realidade na rede, se houvesse uma continuidade no processo iniciado em 2001 as escolas avançariam nessa proposta. Um dos sujeitos cita o exemplo de Porto Alegre que teve uma continuidade na proposta:

Os objetivos do Programa Escola Cidadã aqui na rede [Uberlândia] são parciais, porque na verdade se você pega a história de Porto Alegre tem 12 que eles trabalharam na Escola Cidadã. Em Uberlândia nós estamos começando... Quatro anos. Se nós

tivéssemos continuado, hoje teríamos avançado muito mais. Mas como houve essa ruptura a gente percebe que houve uma desmotivação e desmobilização das pessoas. Aquele processo teria que ter continuado. Houve uma ruptura... Nova administração, com novas propostas que não valorizou aquele espaço construído. Depois de 2004 foi difícil de reorganizar o grupo. Primeiro porque nós perdemos aqueles espaços de estudos e reuniões e isso dificultou muito porque as pessoas não vão ficar depois de seu horário de trabalho. A maioria trabalha em 2 ou três escolas. Então isso afetou a continuidade do trabalho (ENTREVISTA REPRESENTANTE 3).

Entretanto, não se pode associar a Proposta Escola Cidadã de Porto Alegre com experiência vivenciada pela RME-UDI. Como ressaltado no documento *A caminho da construção de uma Escola Cidadã-Referenciais Teóricos* (SME, 2002), apesar de tomar a experiência do município de Porto Alegre como referência, não se pode cometer o equívoco de reproduzi-la mecanicamente, desconsiderando a história e a particularidade cultural de Uberlândia. Nesse sentido, a conjuntura política de Uberlândia pode interferir nos rumos de uma proposta que se diz emancipadora. Nesse sentido, apesar de apresentar-se como progressista, a proposta Escola Cidadã implementada no período de 2001 a 2004, para o Representante 1, não significou uma superação da política educacional centralizada e autoritária que a SME implementou ao longo de sua história: “tivemos uma continuidade político-partidária” (ENTREVISTA REPRESENTANTE 1).

Na percepção do Gestor 2 não se pode dizer que a gestão da educação RME-UDI encontra-se em moldes democráticos. Em sua análise, a gestão escolar na RME-UDI encontra-se arraigada em concepções autoritárias e práticas centralizadoras, sedimentando um campo pouco fértil para a consolidação de mecanismos e políticas educacionais voltados para a gestão democrática. Embora a Proposta Escola Cidadã, no âmbito do discurso, tentou implementar uma gestão democrática, a mesma na prática não conseguiu romper com o passado antidemocrático da RME-UDI.

A gestão escolar na rede, ela não é democrática, ela está distante, porque os pressupostos que orienta a visão de mundo, do pessoal que está no governo são pressupostos hegemônicos, e não é popular, são opostos, a gestão não é democrática e nunca foi, né? No governo passado havia pelo menos o discurso, mas na prática o que se observou foi o *laissez-faire*, né? Não houve um equilíbrio democrático, houve um discurso pelo menos, né? Mas na prática isso não funcionou também. Ela [a gestão 2001 a 2004] tentou fazer uma ruptura, mas não conseguiu porque a racionalidade que imperava na cabeça dos educadores era a anterior [anterior a 2001] e continua sendo até hoje. A gestão anterior [2001-2004] tentou, mas a mentalidade dos educadores é que não mudou. E continua hoje do jeito que é (ENTREVISTA GESTOR 2).

Nesse sentido, a Proposta Escola Cidadã não foi implementada na RME-UDI conforme os objetivos propostos

em seu texto. O discurso em prol da participação e gestão democrática sofreu um processo de ressignificação, tendo seus conceitos esvaziados e voltados para interesses políticos, conforme observou o Representante 13:

Avalio negativamente porque a teoria proposta é o inverso da prática, visando o interesse de cada gestão governamental. Há situações que mostram somente a importância da participação da comunidade quando há interesse político. Falam em autonomia, mas em algumas vezes restringem algo para as escolas que têm projetos que não se enquadram com a filosofia da Secretaria da Educação (ENTREVISTA REPRESENTANTE 13).

Analisando as percepções dos sujeitos, pode-se depreender que a proposta de implementação da gestão democrática na RME-UDI apresentava um estágio avançado de discussão pela democratização da educação pública, sinalizando caminhos para a regulamentação de mecanismos e ações. O *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* apresentava mecanismos (subprojeto 1: Construção da Carta de Princípios da Escola Cidadã; subprojeto 2: Atualização da Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia; e subprojeto 3: Descentralização Administrativa e Financeira da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia e Plano de Desenvolvimento da Escola) de democratização da gestão da educação. Entretanto, apenas o subprojeto 1 e o subprojeto 2 foram implementados, ficando o subprojeto 3 distante da prática das escolas. A inviabilidade do subprojeto de Autonomia financeira da escola evidenciou que a

estrutura da SME ainda encontra-se aquém de uma temática da democratização da escola. Além disso, verificou que são escassos os mecanismos reais de participação e de exercício de democracia, além da realização da eleição direta para diretor e a aprovação da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia, que a escola e a Secretaria Municipal de Educação vêm implementando de modo a garantir o envolvimento de todos nos processo de decisão e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo democrático: “as políticas públicas atuais não estão voltadas para a liberdade e a democracia. Estão voltadas para reproduzir os ideários da classe dominante, ideários neoliberais, para manutenção mesmo da dominação” (ENTREVISTA GESTOR 2).

A gestão democrática faz parte de um processo amplo que envolve mecanismos, procedimentos, e instrumentos de ação que ultrapassam o interior das unidades escolares, atingindo níveis da política educacional e do planejamento educacional. Nesse sentido, pode-se verificar que o Programa não foi capaz de efetivar a gestão democrática na RME-UDI, pois não conseguiu romper com as estruturas centralizadoras que atribuem à escola uma pseudo-autonomia e uma descentralização que não é “intrinsecamente democratizante, podendo ser implementada por meio de mecanismos autoritários” (MENDONÇA, 2000, p. 329).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Mas é preciso ter força, é preciso ter
raça, é preciso ter gana sempre [...] É
preciso ter sonho sempre quem traz
na pele essa marca / Possui a
estranha mania de ter fé na vida*

(Milton Nascimento, 2006)

Esta obra teve como propósito refletir sobre as políticas educacionais implementadas para a consolidação da gestão democrática do ensino público e suas implicações no processo de democratização da educação, a partir do conceito de democracia.

Ao lado desse objetivo geral, alguns questionamentos nortearam o delineamento desse estudo. Nesse sentido, foram levantadas as seguintes questões: que concepções de **democracia, participação e representação política** permeiam as racionalidades dos sujeitos que participaram do processo de implementação da Proposta Escola Cidadã na RME/UDI? ; quais as implicações do mecanismo da **eleição direta** dos diretores escolares frente ao processo de implementação da proposta da gestão democrática da educação na Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG?; qual a percepção dos sujeitos envolvidos acerca do Programa Escola Cidadã, na RME/UDI e a prática real nas escolas e na SME? Quais **os limites e as possibilidades** no processo de materialização da proposta de gestão democrática na RME/UDI?; a proposta de implementação da gestão democrática no município de Uberlândia, no período de 2001 a 2004, conduzida teoricamente pelos pressupostos da Escola Cidadã, que pretende se configurar

numa postura de resistência e na contramão dos ajustes neoliberais significou um importante espaço local de **ampliação da política na perspectiva da democratização da escola, do Estado e da sociedade?**

Para tanto, tornou-se necessário analisar a concepção de democracia presente no mundo atual e sua ascensão à condição de principal forma de organização política no mundo ocidental.

O termo democracia, desde as teorias clássicas, sempre foi utilizado para indicar uma das formas de governo. Nesse sentido, o conceito de democracia refere-se nas teorias clássicas à forma de governo na qual o poder é exercido pelo povo. O percurso histórico da democracia se deu com a passagem da democracia antiga das cidades para a democracia dos grandes Estados territoriais. Essa extensão do âmbito territorial teve por efeito a passagem da democracia direta para a democracia representativa. A edificação da democracia dos modernos, tomando como referência o ideário liberal que, de início, era avesso aos direitos democráticos mais abrangentes, consiste numa manobra do capitalismo. O pensamento liberal que serve de fundamento para a democracia dos modernos submete a condição de cidadão à propriedade privada. O *status* de cidadão, segundo as formulações do liberalismo clássico, é adquirido na sua relação com a propriedade. O conceito de cidadania está vinculado à propriedade, ou seja, é cidadão quem é proprietário. Essa concepção conduz a um conceito limitado de democracia.

Assim, a democracia liberal da modernidade consiste na conjugação do ideário liberal às reivindicações sociais, políticas e jurídicas dos movimentos democráticos. O liberalismo acrescenta à democracia política o fundamento da dignidade igual dos homens, um conceito de igualdade necessário para garantir a livre competição dos indivíduos. Com isso, o

individualismo e a competitividade tornam-se os conceitos máximos da esfera social.

Essa democracia liberal vem se consolidar na modernidade, assumindo a forma de democracia representativa. A democracia representativa fundamenta-se na representação política, processo no qual o povo elege um representante delegando seu direito de participar diretamente da política. Teoricamente, o representante deve estar voltado para atender aos interesses da nação e não aos interesses particulares dos representados. Nesse modelo, a participação direta é descartada pelos teóricos da democracia moderna.

A democracia moderna assume a forma de democracia representativa. Nesses moldes, a democracia representativa contribui para a burocratização da participação, pelo fortalecimento do clientelismo, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação dos espaços públicos de decisão. A sua marca primeira é a representação política, na qual o representante deve estar voltado para atender aos interesses da nação e não aos interesses particulares dos representados.

Uma análise sobre a democracia no século XX e limiar do século XXI, coerente com uma visão histórica, estrutural e dialética, deve considerar uma reflexão acerca da dinâmica e da estrutura do capital. Neste sentido, torna-se necessário verificar as mudanças no papel do Estado frente ao processo de reestruturação neoliberal implementado pelo movimento sociometabólico do capital e os impactos no conteúdo essencial da democracia e na prática das instituições da democracia representativa. Considerando esse cenário macro, marcado pelas tensões e paradoxo da complexa relação entre a lógica do capital e o exercício pleno da democracia, torna-se óbvio que no contexto histórico-político brasileiro são escassos os episódios

em que sociedades tenham vivido o ideal democrático que concede aos homens e aos povos a condição de assumir plenamente seu destino coletivo e sua responsabilidade política. Nas sociedades modernas, são mínimas as possibilidades de organização política que reconhece a cada cidadão o direito de participar da gestão de assuntos públicos.

O discurso da participação popular na administração pública tornou-se presente no cenário político brasileiro recentemente, passando a ser impresso nas propostas de governos, independentemente de suas orientações ideológicas. Na lógica do neoliberalismo, tendo como motor central os mercados, os “votos” que decidem advêm dos segmentos mais concentrados do capital, ficando o resto da população alijada de todo o processo. Assim, a democracia exercida no capitalismo não passa de uma “periódica teatralização da cena eleitoral”, marcada por uma ausência da soberania popular.

O significado da democracia torna-se esvaziado se pensá-lo somente em nível de forma de governo. Nessa perspectiva, a desigualdade econômica implica uma desigualdade política. O processo de democratização no Brasil tem sido, historicamente, condicionado por um conjunto de contradições, recuos e avanços que têm dificultado a ampliação da democracia.

Dessa forma, verifica-se que na democracia brasileira a participação popular precisa ir além das limitações da democracia e da representação política, em que o cidadão delega o direito de decidir e abdica dos direitos em relação não assumindo qualquer responsabilidade direta em relação às funções públicas. Ocorre um distanciamento da cidadania ativa, em que o cidadão é instituído como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos, para abrir novos espaços de participação política. Com isso, pode-se

inferir que para uma democracia e uma cidadania ativa no Brasil torna-se imprescindível superar os vícios, a cultura autoritária e os entraves da representação política. A proclamação de mecanismos de participação popular no texto da Constituição por si só, não assegura sua implementação.

Os reflexos dessa concepção hegemônica de democracia na esfera educacional e as conexões com as políticas educacionais brasileiras da década de 1990 acarretam, no âmbito das reformas educacionais, um conjunto de metas e prioridades condizentes aos novos padrões de regulação do capitalismo, ditados pelo modelo neoliberal.

O capitalismo apresenta-se como cenário macro desse processo, que vive hoje um processo de reestruturação produtiva, apoiando-se na força da ideologia neoliberal, provocando redefinições no papel do Estado, nas políticas e na educação.

Nesse cenário macro, verifica-se a atuação da lógica do mercado que concebe a educação como uma mercadoria, provocando uma mercantilização de seus programas e objetivos. As reformas educacionais coerentes com o modelo neoliberal são implementadas, em sua maioria, como parte de um mecanismo de submissão da educação ao figurino do capital. O individualismo e a competitividade passam a ser as categorias centrais na escola, perpassando seu currículo. Verifica-se a materialização de uma gestão e uma organização do trabalho escolar conduzidas pelos ditames do mercado. Nesse contexto, políticas são implementadas em nome da descentralização do ensino e da autonomia da escola. No entanto, verifica-se que os conceitos de descentralização e autonomia, defendidos por amplos setores da comunidade educacional, sofreram um processo de ressignificação no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo, tendo como fundamentos os critérios

do mercado. As práticas de descentralização e autonomia implementadas na escola, na verdade, desobriga o Estado do financiamento das políticas educacionais. A retórica oficial de descentralização e autonomia da escola implementa no cotidiano da escola uma estratégia de transferências de responsabilidades públicas e de desconcentração de tarefas do Estado.

Essa proposta de descentralização pode acarretar em confusões teóricas. Dessa forma, torna-se imprescindível detectar os fundamentos teóricos que sustentam tais propostas. Um reducionismo que não considere a complexidade e a lógica do modelo neoliberal, pode corroborar para que suas propostas sejam materializadas, uma vez que se apresentam, no âmbito dos discursos, como democráticas e participativas, mascarando seus reais fundamentos que levam ao desmonte do sistema público de educação.

Como legado desse contexto, os sistemas educacionais sofrem os efeitos de um movimento de recuo dos investimentos públicos nas políticas sociais. A legislação educacional da década de 1990 traduz a comprovação de que a política educacional foi concebida e praticada em oposição às reivindicações e aos anseios da comunidade escolar.

Além disso, como legado presencia-se na década de 1990 que a categoria da participação instituiu-se nos marcos das democracias representativas. O que se observa no geral são propostas participativas que encontram ressonância mais no âmbito da retórica do que da prática. As experiências de gestão municipal que assumem uma radicalidade democrática na gestão da coisa pública e ampliam concretamente o potencial participativo, configuram-se como episódios isolados e na contramão da política neoliberal e inseridas num cenário, no caso do Brasil, marcado por uma cultura política de tradição centralizadora, patrimonialista e clientelista.

Paradoxalmente, no cenário neoliberal, a gestão democrática tem ocupado posição de destaque nas políticas educacionais e em específico na Rede Municipal de Ensino do município de Uberlândia-MG (RME/UDI).

A experiência local de implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do Município de Uberlândia, vivenciada no período de 2001 a 2004, deve ser compreendida como um fenômeno que carrega em seu bojo o caráter contraditório que se encontra inerente à estrutura do capitalismo. Assim, os sujeitos e o contexto político dessa circunscrição local trazem em seu seio latentes contradições e possibilidades.

Partindo desses pressupostos, a experiência local da RME-UDI pode representar uma questão contraditória e antagônica. Se, por um lado, podem reproduzir o autoritarismo pela via da fragmentação das práticas e serviços de interesse público, por outro lado, tal experiência contempla vontades de sujeitos sociais com condições históricas locais e pode constituir-se numa esfera pública democrática. Assim, a proposta de implementação de gestão democrática na Rede municipal de Ensino de Uberlândia (RME/UDI), no período de 2001 a 2004, foi analisada considerando a gestão do prefeito Zaire Rezende que em seu Programa de Governo apresentou a Escola Cidadã como proposta de gestão do ensino.

Para a análise dessa experiência, fez-se necessário resgatar a real conjuntura política do município de Uberlândia. Verificou-se que a mesma é marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora que dificulta a consolidação de novas propostas de gestão que possam ampliar o escopo das decisões. As experiências como a Democracia Participativa da década de 1980 e o Orçamento Participativo na gestão de 2001-2004, ambas do prefeito Zaire Rezende,

evidenciaram que a tradição política em Uberlândia reforça a anulação da participação popular no cenário do poder de decisão. Esse contexto, marcado por muitas tensões e dificuldades, atrofiou a tentativa de implantação de propostas como do Orçamento Participativo, que assinalava uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município.

Nesse cenário, encontram-se os marcos da proposta de implementação da gestão democrática na rede municipal de ensino de Uberlândia, a partir de 2001. Verificou-se que a introdução do Programa “Escola Cidadã” na rede municipal de ensino sustentou-se por um discurso em defesa da promoção de um processo de transformação no sentido de “reinventar” as relações entre as pessoas e as escolas, com vistas a implementar a democracia popular, superando as amarras do poder conservador das práticas e do histórico ideário conservador internalizado pela sociedade uberlandense. No discurso presente no programa, presencia-se uma preocupação em romper a cultura autoritária que não possibilita uma participação democrática e consolida mecanismos de controle, coerção e submissão.

A Secretaria Municipal de Educação, por meio da *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*, orientou diversas ações, buscando referência na experiência do Município de Porto Alegre, uma concepção de educação progressista-libertadora que se configura numa política de resistência aos ajustes neoliberais, na contramão das políticas do governo federal.

Um aspecto a destacar dentre as diversas ações implementadas no período de 2001-2004, refere-se à modalidade de escolha para diretores das escolas municipais. Na RME-UDI, somente a partir de 2001 a modalidade de

escolha para diretor passa a ser mediante eleição direta que prevê a manifestação da vontade das pessoas envolvidas na vida da unidade escolar por meio de voto direto. Pode-se inferir que esse “retardamento” em relação à implementação da eleição de diretores na RME-UDI pode ser atribuído pelo caráter patrimonialista e clientelista que marca a conjuntura política no município de Uberlândia. A conjuntura política do município de Uberlândia é marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora que confundem o público com o privado, em que se destaca o clientelismo, o voto trocado por um favor ou à custa de promessas e não de compromissos com a maioria da população, configurando extremas práticas patrimoniais. Esse caráter conservador da política local explica o fato do provimento por eleição passar a ser realidade na RME-UDI somente em 2001, uma vez que a eleição de diretores já faz parte da realidade de vários municípios brasileiros.

No entanto, verifica-se também que a gestão democrática na escola não está garantida somente com a eleição de diretores. Torna-se necessário a implementação de outras ações no sentido de superar os entraves cristalizados no cotidiano escolar e na conjuntura política da sociedade. A presença da idéia de que o sistema é democrático por ter simplesmente estabelecido a eleição para o diretor da escola, limita a compreensão da dimensão que envolve a gestão democrática. Embora a eleição de diretores seja um dos mecanismos essenciais no processo de democratização da escola e dos sistemas de ensino, ela não é capaz, por si só, de alterar a estrutura centralizada e os comportamentos antidemocráticos que prevalecem na trajetória da política educacional. Ou seja, mesmo com a implementação de eleição de diretor, a verdadeira prática democrática pode estar distante do cotidiano da comunidade educacional.

Diante disso, pode-se depreender que a implementação efetiva da gestão democrática na escola implica um redirecionamento das políticas educacionais. Apenas mudar o processo de preenchimento da vaga do cargo de diretor escolar, pela via da eleição direta não basta, quando se tem como meta a efetivação de uma gestão democrática.

Tendo em vista que história da RME-UDI, tradicionalmente, esteve associada a práticas autoritárias, profundamente atreladas a um ideário conservador, essa questão cultural, que não permite uma assimilação plena da concepção de democracia, pode fazer com que a noção de *participação* sofra um processo de ressignificação. Nesse processo, o conceito de participação pode assumir uma dimensão privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social.

Considerando esse cenário, os resultados desse estudo evidenciaram que a gestão democrática aparece na racionalidade dos sujeitos como algo distante, um postulado que se encontra num futuro remoto. A realidade da gestão democrática apresenta-se como um processo novo que precisa ser implementado tanto na dimensão da escola como na dimensão da SME. A análise dos depoimentos revelou que a centralização das decisões ainda impera na RME-UDI, representando um entrave para a consolidação da gestão democrática, cristalizando um caráter descendente das decisões e das ações da SME, não considerando a pluralidade das escolas.

Esse caráter descendente e centralizador das políticas permeia toda a estrutura da SME, fato que precisa ser superado para a efetivação de uma gestão democrática. Nesse sentido, apesar da aprovação da Carta de Princípios da RME-UDI e dos princípios de gestão democrática, os depoimentos sinalizaram uma não materialização dos mesmos na prática das escolas e da

SME. Evidencia-se a presença da grande mazela na educação, que faz com que os projetos sejam sempre engavetados, provocando uma desmotivação nos profissionais da educação e uma apatia no sentido de propor mudança.

A gestão exercida pela SME, segundo os depoimentos, não viabiliza mecanismos reais de participação e de autonomia de modo a garantir o envolvimento das escolas nos processos de decisão e no aperfeiçoamento do processo democrático.

O Programa Escola Cidadã apresenta teoricamente uma preocupação em romper a cultura autoritária que, além de não possibilitar uma participação democrática, contribuiu como um mecanismo de controle e submissão da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia. Entretanto, pode-se inferir que a implementação da gestão democrática na RME-UDI não está garantida somente com a elaboração de documentos e projetos, tendo em vista o jogo de forças envolvidas e a suplantação dos entraves cristalizados no cotidiano escolar, tais como: a cultura autoritária sedimentada ao longo da história educacional; espaço reduzido de participação da comunidade escolar nos processos decisórios; compreensão equivocada por parte dos governantes de que apenas por um ato legal, o processo de gestão democrática estaria definitivamente implantado e verifica-se, também, a quase total alienação dos professores nas questões da gestão da escola. A gestão democrática não pode ser reduzida a eventos esporádicos e isolados. Ela deve fazer parte de um amplo processo que envolve procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação.

Diante das dificuldades para a implementação da proposta de gestão democrática na RME-UDI, apontada nos depoimentos, a descontinuidade das políticas educacionais e da gestão do sistema aparece como categoria central. Essa descontinuidade interfere na concretização de mecanismos de

gestão democrática. As resistências e dificuldades apontadas para a concretização de mecanismos de gestão democrática nos depoimentos vinculam-se à concepção de educação que cada governo apresenta e na forma de conduzir a gestão da educação.

Essa descontinuidade na gestão da SME e a ausência de um projeto e de uma política educacional autônoma e consistente fazem da educação do município um cenário de episódios isolados e incoerentes com o propósito de uma gestão democrática. Verificou-se que essa descontinuidade pode ocorrer devido às divergências políticas e ideológicas dos membros que estão à frente da SME.

Com isso, a existência de intervenções político-partidárias e a relação entre o poder político e a gestão da educação representam também um dos entraves à implementação de propostas de gestão democrática. Tendo em vista esse cenário de descontinuidade, a materialização de propostas progressistas que reconhecem a participação popular no processo de tomada de decisão, que assegurem uma gestão democrática, está distante da prática cotidiana das escolas e da SME.

Além disso, vale ressaltar que uma gestão democrática para ser efetivada em sua plenitude implica ser pensada no universo do sistema de ensino. Uma gestão democrática não se limita aos muros da escola. Não depende somente da escola a superação da estrutura hierárquica em que se encontra cristalizada os sistemas de ensino.

Na percepção dos sujeitos envolvidos, a democratização da educação no período de 2001-2004, baseada no critério da representatividade não conseguiu cumprir o seu propósito inicial que era viabilizar um processo de discussão coletiva e ascendente, como proposto na Proposta Escola Cidadã. Diante

da necessidade de se pensar a gestão democrática em nível de sistema de ensino, um dos maiores obstáculos refere-se à falta de condições. Dentre essas condições, encontra-se a falta de “espaço” para a interlocução representantes/representados. Essa “falta de tempo” atua como mecanismo de desmobilização, pois a maioria dos profissionais da educação, devido à má remuneração, trabalham em duas ou três escolas e em dois turnos. Esse fato corrobora para que seja inviável a efetivação de uma gestão democrática que se consolida, principalmente, nos momentos de discussão e decisão coletivas de toda a comunidade escolar. Esse obstáculo contribui para uma desmobilização.

As estruturas da escola, determinadas pela SME e a rigidez do calendário escolar conduzem ao distanciamento entre representantes e representados, desvelando a impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar e a burocratização das práticas e das organizações da representação política. Tudo isso impede que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade, permitindo a participação da vontade geral.

Além disso, verificou-se que, dentre os pontos negativos da representatividade, pelo fato de eleger seus representantes, a comunidade escolar passar a delegar também o direito de fazer parte da decisão, contribuindo para uma desmobilização e um desinteresse coletivo, condicionando a anulação dos direitos dos sujeitos de fazer parte do processo de decisão, ficando essa ação limitada aos representantes.

A tradição autoritária presente no município de Uberlândia, fortemente arraigada em toda sociedade patrimonialista e clientelista, conduz o comportamento dos indivíduos que optam em não participar do processo de tomada de decisões. A cultura autoritária que sustenta a sociedade

associada ao processo de tomada de decisão por representatividade, contribui e reforça no comportamento apático e acomodado dos sujeitos. Nesse sentido, a ausência de uma tradição democrática, associada à presença de um autoritarismo cristalizado, dificulta a implantação de mecanismos participativos de gestão.

Nesse contexto, os objetivos do *Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã* foram atingidos de forma parcial. O Programa abrangia três subprojetos: carta de princípios; reforma curricular e autonomia financeira da escola. Desses três subprojetos, somente os dois primeiros foram implementados. O terceiro subprojeto não conseguiu “sair do papel”. Tal subprojeto de autonomia financeira da escola representou para a ala conservadora da política municipal uma brecha para questionar a centralidade das decisões, configurando-se como uma alternativa política que ampliava a participação política para além das formas tradicionais de representação. Essa não-implementação do subprojeto 3 evidenciou o jogo de forças que sustenta a conjuntura política do município de Uberlândia, marcada pela predominância de elementos de uma cultura política conservadora. A conjuntura política em Uberlândia não propicia propostas que apresentam princípios de autonomia e descentralização de recursos financeiros, como propunha o subprojeto 3, uma vez que implica uma divisão do poder que sempre se encontrou centralizado nas mãos das elites dirigentes do município

Os objetivos previstos no Programa Escola Cidadã não foram implementados em sua totalidade e percebe-se que a prática de uma gestão democrática ainda encontra-se distante da realidade da RME-UDI. A inviabilidade dos objetivos do Programa Escola Cidadã refere-se à falta de uma política

educacional consistente e a presença de uma política partidária que não submeta a concepção de educação a interesses políticos-partidários.

Por fim, a gestão da educação RME-UDI não se encontra em moldes democráticos. Ao contrário, encontra-se arraigada em concepções autoritárias e práticas centralizadoras, sedimentando um campo pouco fértil para a consolidação de mecanismos e políticas educacionais voltados para a gestão democrática. Embora a Proposta Escola Cidadã teoricamente tenha tentado implementar uma gestão democrática, a mesma, na prática, não conseguiu romper com o passado antidemocrático da RME-UDI. A estrutura da SME ainda encontra-se aquém de uma temática da democratização da escola. Nesse contexto, são escassos os mecanismos reais de participação e de exercício de democracia que a escola e a Secretaria Municipal de Educação vêm implementando de modo a garantir o envolvimento de todos no processo de decisão e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo democrático.

A gestão democrática faz parte de um processo amplo que envolve mecanismos, procedimentos e instrumentos de ação que ultrapassam o interior das unidades escolares, atingindo níveis da política educacional e do planejamento educacional. Nesse sentido, pode-se verificar que o Programa não foi capaz de efetivar a gestão democrática na RME-UDI, pois não conseguiu romper com as estruturas centralizadoras que perpassam por toda a estrutura da escola e do sistema público de ensino brasileiro.

Destaca-se, por fim, que as inferências apontadas nesta pesquisa permitem vislumbrar, por um lado os limites para a implementação plena da gestão democrática na escola pública, que apesar de todos os fatores e mecanismos de gestão

democrática do ensino público convergirem para a democracia e a participação dos sujeitos nos rumos da escola, estas ainda têm desempenhado um papel periférico, diante do cenário macro de autoritarismo e centralização em que estão inseridos os sistemas de ensino. Por outro lado, aponta a necessidade de maior compreensão da dinâmica das relações entre a escola e os órgãos superiores da administração e da descontinuidade das políticas educacionais e da gestão da educação, que emergiu como uma categoria que sugere a necessidade de novas pesquisas, com vistas a vislumbrar as possibilidades de uma escola democrática com uma proposta participativa e de uma política educacional autônoma e consistente. Uma política educacional capaz de romper a lacuna existente entre a intenção e o gesto, o legal e o real, o discurso e a prática cotidiana.

REFERÊNCIA

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez,2000.

ALEM, João Marcos. Representações coletivas e história política em Uberlândia. In.: Revista **História & Perspectiva.** Nº. 29. Uberlândia, 1991.

ALVARENGA, N. M. **As associações de moradores em Uberlândia: um estudo das práticas sociais e das alterações das formas de sociabilidade.** Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1988.

_____. Movimento popular, democracia participativas e poder simbólico local: Uberlândia – 1983/88. **História & Perspectiva,** Uberlândia, n.4, p. 103-129, jan/jun. 1991.

ANTUNES, Marina Ferreira de Souza. **Políticas educacionais da rede municipal de ensino de Uberlândia (1997-2004).** Dissertação (Mestrado) - Universidade federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Bointempo Editorial, 2002.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora et all (org). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados,2000.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

AZEVEDO, José Clóvis de. **Escola cidadã: desafios, diálogos e travessias**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Escola Cidadã: a experiência de Porto alegre. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001 p. 143-155.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo : Cortez, 2003.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e terra, 2000.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BORDENAVE, J.R. Díaz. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BÓRON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). **Que Estado para que Democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Rio de Janeiro: FAE, 1988.

_____. Congresso Nacional (1996). Emenda Constitucional nº 14/96. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 10/09.

_____. Lei 9131, de 24 de novembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 24/11/95.

_____. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996- estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 23/12/96.

_____. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, de 26/12/96.

_____. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO** (1993). **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 136p.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 75p.

CABRAL NETO, Antônio. Democracy: old and new controversies. **Estudos de Psicologia (Natal)**, Natal, v. 2, n. 2, 1997. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 14 de Agosto de 2006.

CAMARGO, A.; DINIZ, E. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. In: _____. (orgs). **Continuidade e mudança no Brasil da nova república**. São Paulo: Vértice, 1989, p. 9-17.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 114, p. 7-28, nov. 2001.

COLARES, Anselmo Alencar e COLARES, Maria Lília I. Sousa. **Do Autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, São Paulo, SP: ANPAE, 2003.

CONED. (1997). **Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira**. Belo Horizonte: CONED, 73 p.

CORIAT, Benjamin. **Pensar ao avesso: o modelo japonês de trabalho e organização**. Tradução de Emerson S. da Silva. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes e PARO, Vitor Henrique (org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: **Revista USP**, nº 17, p. 86-101, São Paulo: EDUSP, 1994.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. **Gestão Escolar e Subjetividade**. São Paulo: Xamã, 2000.

GABRIEL, O Pensador. **E você?** Chaos, 1994 (Rap Nacional).

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Arned, 2000.

GENTILI, Pablo. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão**:

Crítica ao Neoliberalismo em Educação. Petrópolis, RJ: Vozes 1996.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 2000.

GIRARDI, Neusa Maria. **Neoliberalismo e autonomia da gestão escolar: solução ou problema?** *Contexto e Educação*, Ijuí, n. 34, p. 68-80, abr./jun. 1994.

GODOI, Pedro Paulo Alves. **Democracia Participativa em Uberlândia: a experiência do Orçamento Participativo (2001 – 2004).** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005

GOETHE, J. W. V. **Fausto.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Estado, Sociedade e Gestão da Educação: novas prioridades, novas palavras – de – ordem e novos – velhos problemas. In: **Revista Brasileira de Política e Administração**, v. 13, nº 1, p. 7-18, Porto Alegre: ANPAE jan/jun, 1997.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista** (traduzido por Ricardo Rodrigues Gama). Campinas: Russel Editores, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1989.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão.** São Paulo: Globo, 1992.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

JACOBI, Pedro R. Local social policies and the challenges of citizens participation. In: **Ciênc. saúde coletiva.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 08 de agosto de 2006.

_____. Education, expansion of citizenship and participation. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 26, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 05 de Agosto de 2006.

JESUS, Wilma Ferreira de. **Poder Público e Movimentos Sociais: Aproximações e Distanciamentos /Uberlândia - 1982-2000**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2002.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo J. **Reformas de Educação Pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

LOCKE, J. Segundo tratado sobre o governo. In: **Os pensadores** (3a.ed., pp. 33-131). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Trad. de Pietro Nassetti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

MARX, K. **Manuscritos econômicos-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

_____, ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Ed. Moraes, 1998.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MILL, John Stuart. **O governo representativo**. Trad. De Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 29, n. 2, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid. Acesso em : 09 de Agosto de 2006.

_____. Administração e participação: reflexões para a educação. In: **Revista da Faculdade de Educação da USP**, São Paulo, v. 2, n. 10, jul./dez., 1984.

MUÑOZ PALAFOX, G. **Educação Popular: Considerações políticas e metodológicas**. Uberlândia: Revista de Educação Popular. Universidade Federal de Uberlândia, 1(1): 23-32, 2002.

NASCIMENTO, Milton; BRANT, Fernando. **Maria, Maria**. Polygram, 1998 (Série Millennium).

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Por que dois Planos Nacionais de Educação? In: NEVES, L. M. W. (org). **Educação e Política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

PACHECO, Fábio Piva. **Mídia e poder: representações simbólicas do autoritarismo na política (Uberlândia, 1960/1990)**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de História da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.

PADILHA, Paulo Roberto. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez Instituto Paulo Freire, 2001.

PARO, V. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAULO NETTO, J. **Democracia e transição socialista: escritos de teoria política**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, J. L. **Manual de História de Uberlândia**. Uberlândia, 2001.(mimeo)

POPKEWITZ, Thomas S. História do currículo, regulação social e poder. *In*: SILVA (Org.). **O Sujeito da Educação**. Petrópolis: Vozes, 1994, p.173-210.

_____. **Reforma educacional: uma política sociológica**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PREFEITURA DE UBERLÂNDIA. **13ª edição do Banco de Dados Integrados do Município de Uberlândia**. Uberlândia: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 2005.

PROGRAMA DE GOVERNO – Coligação Agora é Zaire, 2000.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. In: **Revista Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/99.

ROUSSEAU, J. J. Do contrato social. In: **Os pensadores** (3a.ed., pp. 15- 145). São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SADER, Emir. Estado e Democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). **Que Estado para que Democracia?**Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARAIVA, Luiz Alex Silva. Consenso ou consentimento? A pseudodemocracia na organização contemporânea. In: PIMENTA, Solange Maria *et al* (org). **Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

SARTRE, Jean-Paul.**Crítica da Razão Dialética**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **A caminho da construção de uma Escola Cidadã-Referenciais Teóricos**. Uberlândia, 2002.Apostila.

_____. **Carta de Princípios das Escolas da rede Pública Municipal de ensino de Uberlândia.** Uberlândia, 2003.

_____. **Elaboração da Carta de Princípios da Escola Cidadã.** Uberlândia, [s.d.]. Apostila.

_____. **Histórico da Construção da Carta de Princípios da Rede Municipal de Ensino de Uberlândia,** [s.d.]. Apostila.

_____. **Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã.** Uberlândia, 2002-2003.

SILVA, A. M. ; PINHEIRO, M. S. F.; FRANÇA, M. N. **Guia para normatização de trabalhos técnico-científicos: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses.** Uberlândia: UFU, 2006.

SILVA, Alex Marciel da. **Uma contribuição da geografia eleitoral: a espacialização do voto no 1º turno das eleições majoritárias do ano de 2000 em Uberlândia-MG.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Uberlândia, 2004.

SILVA, Jorge Vieira da. A verdadeira paz: desafio do Estado democrático. **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, v. 16, n. 2, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102. Acesso em: 27 Nov 2006.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

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

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da (org). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas: Um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001 p. 177-190.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. São Paulo: Abril, 1973.

UBERLÂNDIA (MG). **Jornal O Município**. Ano X, nº 1007, 23/12/1997.

_____. **Lei Orgânica do Município de Uberlândia Minas Gerais**. Uberlândia, MG: Câmara Municipal de Uberlândia, 1992.

_____. **Lei Municipal nº 7832** de setembro de 2001. Uberlândia, MG: Câmara Municipal de Uberlândia, 2001.

_____. **Decreto nº 9753**, de 28 de dezembro de 2004. Uberlândia, MG: Câmara Municipal de Uberlândia, 2004.

_____. **Lei nº 2138** de 24 de novembro de 1972. Uberlândia, MG: Câmara Municipal de Uberlândia, 1972.

_____. **Lei nº 7035** de 19 de dezembro de 1997. Uberlândia, MG: Câmara Municipal de Uberlândia, 1997.

_____. **Jornal O Município**. Ano X, nº 1007, 23/12/97.

_____. **Jornal O Município**. Ano XI, nº 1059, 02/07/98.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação-cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes *et al* (org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

WELFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política** (1º volume). São Paulo: Ática, 2003.