

# **EMBATES ENTRE A POLÍTICA LOCAL E A GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA: EM FOCO O PROGRAMA ESCOLA CIDADÃ EM UBERLÂNDIA-MG**

**Vilma Aparecida de Souza**

UFU/Brasil

vilmasouza@pontal.ufu.br

**Resumo:** O presente estudo teve como objeto de investigação a experiência de implementação da gestão democrática da rede municipal de Uberlândia – MG, no período de 2001 a 2004. Teve como objetivo refletir sobre as políticas educacionais implementadas para a consolidação da gestão democrática do ensino público local e suas implicações no processo de democratização da educação, analisando os embates entre autonomia escolar, o poder local e a regulação nacional e internacional.

**Palavras-chave:** sistema educacional; políticas locais; gestão escolar; gestão democrática da educação; políticas educacionais.

## **1. INTRODUÇÃO**

Este estudo insere-se na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação e tem como objeto de investigação a experiência de implementação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino do município de Uberlândia-MG (RME/UDI).

No início de 2001 a Rede Municipal de Ensino de Uberlândia-MG (RME/UDI) 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 Cidadã<sup>i</sup> 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 Seminário realizado em setembro de 2001; a realização da eleição direta para diretor e vice-diretor<sup>ii</sup> 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.

Diante dessas considerações, o presente trabalho tem como objetivo geral refletir sobre as políticas educacionais implementadas no município de Uberlândia-MG no período de 2001 a 2004 para a consolidação da gestão democrática do ensino público e os limites e possibilidades no processo de democratização da educação.

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.

Em um 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.

Em seguida realizou-se uma pesquisa de campo 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. O universo da pesquisa compreende uma amostra de oito escolas da RME/UDI, envolvendo trinta e dois atores que nelas atuam de forma direta e indireta.

Na primeira parte do texto apresenta-se um levantamento bibliográfico em torno de políticas educacionais e da gestão escolar, compreendidas no contexto macro das Políticas Públicas, situada no atual cenário de redefinição do papel do Estado na lógica neoliberal.

No segundo momento, dedica-se à análise da experiência de implementação de gestão democrática na RME/UDI, bem como das políticas educacionais implementadas em nome da gestão democrática no período de 2001 a 2004, considerando o contexto macro e a trajetória particular da política em Uberlândia.

Por fim, são discutidos os limites e as possibilidades, bem como os distanciamentos e/ou aproximações da experiência local do município de Uberlândia-MG, com o contexto macro com as políticas educacionais da década de 1990, marcado pelas heranças do neoliberalismo e guiado pela lógica do capital.

## **2-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.

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.

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 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 antagônica. 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.

### **2.1. Política educacional dos anos 90: resignificação 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.

Como legado de um Estado mínimo, 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. 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.

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.

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.

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 ocupou posição de destaque nas políticas educacionais e em específico na Rede Municipal de Ensino do município de Uberlândia-MG (RME/UDI) a partir de 2001. 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, fez-se necessário verificar as iniciativas de políticas educacionais locais no município de Uberlândia, focalizando seus impactos no âmbito da gestão educacional e no processo de democratização de educação brasileira.

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, a seguir serão apresentados dados e informações da 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.

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, discutir os rumos tomados pelos sujeitos na experiência local de implementação da gestão democrática na RME-UDI.

### **3. OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA**

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 desse estudo. 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 por esse discurso, a Secretaria Municipal de Educação elaborou um documento intitulado ‘*Programa Estrutura Político-Pedagógica e Administrativa da Escola Cidadã*’ (PEPAEC) com os objetivos de: a) 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; b) estimular a participação crítica da comunidade nos destinos da escola, numa perspectiva transformadora de sociedade (SME, 2002-2003, p. 3).

Nesse sentido, verifica-se no discurso do 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-MG.

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 ela 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 PEPAEC, orientou diversas ações, buscando 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 necessária 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.

A questão cultural atrelada a um ideário conservador não permite uma assimilação plena da concepção de democracia e 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 do sistema escolar. A análise dos depoimentos revelou que a centralização das decisões representa um entrave para a consolidação da gestão democrática, cristalizando um caráter descendente das decisões e das ações por parte dos órgãos centrais de educação, não considerando a pluralidade das escolas.

Esse caráter descendente e centralizador das políticas permeia toda a estrutura do sistema escolar brasileiro, 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, as entrevistas realizadas sinalizaram uma não materialização dos mesmos na prática das escolas. 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 mudanças.

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. 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, 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 à forma de conduzir a gestão da educação. Essa descontinuidade 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 na qual os sistemas de ensino se encontram cristalizados.

A tradição autoritária 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 o 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.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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 das escolas. A inviabilidade dos objetivos do Programa Escola Cidadã refere-se à falta de uma política educacional consistente e à presença de uma política partidária que não submeta a concepção de educação a interesses políticos-partidários.

Por fim, ainda existem concepções autoritárias e práticas centralizadoras arraigadas na estrutura e organização do sistema escolar, 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, na prática ela não conseguiu romper plenamente com os entraves cristalizados. A estrutura das escolas e do sistema de ensino ainda encontra-se aquém de uma temática da democratização da escola pública. Nesse contexto, são escassos os mecanismos reais de participação e de exercício de democracia que a escola vem 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, 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 neste trabalho permitem vislumbrar 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 convergem para a democracia e a participação dos sujeitos nos rumos da escola. Democracia e participação 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, existe 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. Assim, existe uma carência 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.

---

<sup>i</sup> 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”. (cf. Padilha, 2001).

<sup>ii</sup> Implantada com a Lei Municipal nº 7832 de setembro de 2001.

## **5.BIBLIOGRAFIA**

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.

---

CORIAT, Benjamin. **Pensar ao avesso: o modelo japonês de trabalho e organização.** Tradução de Emerson S. da Silva. Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Arned, 2000.

IANNI, Octávio. **A sociedade global.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

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.

MUÑOZ PALAFOX, G. **Educação Popular: Considerações políticas e metodológicas.** Uberlândia: Revista de Educação Popular. Universidade Federal de Uberlândia, 1(1): 23-32, 2002.

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.

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.

UBERLÂNDIA (MG). **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.