

O LEGADO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE 1994 A 2004: IMPACTOS NA “DEMOCRATIZAÇÃO” DA EDUCAÇÃO.

Vilma Aparecida de Souza¹-UFU

Eixo Temático 1: Políticas educacionais e movimentos sociais

Introdução

Os estudos sobre a política educacional implicam em analisar as medidas que o Estado, implementa e como concebe a educação do país. Tais medidas são materializadas em leis, resoluções, decretos, planos, e programas, que, por sua vez, estão inseridos no âmbito da esfera social.

Partindo desses pressupostos, este trabalho tem como **objetivo** geral refletir sobre as políticas educacionais implementadas e seus impactos no processo de democratização da educação. Considerando esse “pano de fundo”, essa pesquisa tem como **objeto de estudo** a experiência local na Rede Municipal de ensino de Uberlândia-MG (RME/UDI), no período de 1994 a 2004.

Analisar numa perspectiva histórica as políticas educacionais implica em desvelar o contexto econômico e político em que foram empreendidas tais políticas, considerando os embates, os limites e as perspectivas, num exercício de refletir sobre o momento histórico.

A legislação educacional representa **fontes** históricas importantes nesta pesquisa, contendo informações sobre o processo de implantação da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras e, em específico, na experiência local da RME/UDI.

1. Referencial Teórico: breves considerações sobre o processo de redefinição do papel do Estado no contexto do modo de produção capitalista

Uma análise acerca das mutações e redefinições do papel do Estado 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 da globalização.

¹ Aluna do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, na Linha de Pesquisa de Políticas e Gestão em Educação.

No período do pós-Segunda Guerra Mundial o Estado capitalista teve seu papel redefinido de acordo com o processo de reestruturação produtiva. As políticas foram direcionadas para o investimento dos ciclos econômicos por meio de estratégias fiscais e monetárias e para o investimento público, com vistas a um crescimento da produção e do consumo em massa. A economia de escala e a produção em série para o consumo em massa combinaram-se com políticas de garantia do pleno emprego que regulavam os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores. Neste cenário, passou a atuar o chamado Estado de bem-estar social².

Entretanto, com 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 deram início a um novo movimento de ajuste global. Paralelamente, presencia-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.

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.

Segundo Harvey (1989, p. 121), a crise teve início no momento em que os compromissos do Estado de bem-estar social restringiam a expansão do capital na base fiscal. As finanças do Estado estavam além de seus recursos, o que aprofundou as crises fiscais e de legitimação dos compromissos sociais.

2. Modelo neoliberal, Estado e políticas sociais

² Também denominado de *welfare State*, o estado de bem-estar social refere-se à configuração que o Estado assumiu no pós-segunda guerra até meados da década 70 do século XX. Caracteriza-se pelo seu papel ampliado em investimentos sociais. Busca combinar a regulação da economia pelo Estado, com políticas governamentais de garantia de pleno emprego e de taxas contínuas de crescimento. Esse modelo de Estado conseguiu controlar, mediante a negociação política, a intensidade do conflito de classes, favorecendo o processo de acumulação capitalista no período de reconstrução das economias de pós-guerra.

Como foi dito anteriormente, todo 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.

A lógica da ideologia neoliberal fundamenta-se 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 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 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.

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.

Um 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*”, termo utilizado por alguns autores³ 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.

3. 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 transformariam 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. Para Oliveira, os reais motivos que levaram os sistemas públicos de ensino a se reformarem podem ser assim explicados,

³ 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.

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 passam a ser conduzida pela retórica da equidade social, mas por critérios práticos da economia de mercado.

Partindo desses pressupostos, este trabalho tem como **objetivo geral** refletir sobre as políticas educacionais implementadas nos anos 1994 a 2004 e seus impactos no processo de democratização da educação. Como **objeto de estudo** a experiência local na Rede Municipal de ensino de Uberlândia-MG (RME/UDI).

4. Democratização da Educação e Políticas Educacionais: a experiência do Município de Uberlândia-MG

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). É possível inferir que a relevância atribuída à gestão democrática da educação fundamenta-se numa tentativa de reestruturação do sistema de ensino. Dessas constatações, 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 contexto, no qual os sistemas de ensino se organizaram para efetivar o princípio da gestão democrática, a rede de ensino do município de Uberlândia-MG orientou ações da SME (Secretaria Municipal de Educação) num processo de reestruturação.

A RME/UDI 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 Cidadã⁴ de Porto Alegre-RS, suscitando um grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos.

Sustentada pelo discurso em prol da democracia e da construção de uma “escola cidadã”, a Secretaria Municipal de Educação orientou ações num processo de reestruturação, organizado por vários movimentos, tais como: a elaboração do Projeto Político Pedagógico das escolas, tendo como marco inicial um Seminário⁵ realizado em setembro de 2001 e como ponto culminante a consolidação da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia em 2004; a realização da eleição direta para diretor e vice -diretor⁶ no final do ano de 2001; a reorganização do Sistema Municipal de Educação no ano de 2002, através do Conselho Municipal de Educação; 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.

Enfim, algumas questões nortearam o delineamento dessa investigação: a experiência local da RME/UDI e a concepção de democracia presente em suas políticas educacionais contribuem para o processo de democratização da educação? Quais os impactos, no processo de democratização da educação na rede municipal de ensino de Uberlândia-MG, da representação política da comunidade escolar nos espaços públicos de decisão? Tal experiência de implementação da Gestão Democrática teria significado um importante espaço local de ampliação da política na perspectiva da democratização do Estado e da sociedade ou um processo de (re) significação das categorias democracia e representação política no contexto da lógica neoliberal?

5. Metodologia

⁴ 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).

⁵ 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”.

⁶ Implantada com a Lei nº 7832 de setembro de 2001.

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

Primeiramente realizou-se uma pesquisa bibliográfica, com fins de levantamento do referencial teórico que embasará a pesquisa e as posteriores análises dos dados levantados. No segundo momento, efetivou-se uma pesquisa documental com o intuito buscar nos documentos oficiais (Decretos, Portarias, Resoluções) e nos arquivos escolares e da Secretaria Municipal de Educação (Atas das Reuniões) informações sobre o processo de implantação da gestão democrática na RME/UDI.

A pesquisa de campo efetivou-se por meio de entrevistas semi-estruturadas aplicadas a uma amostra dos sujeitos envolvidos (representantes da Secretaria Municipal de Educação, gestores, docentes, discentes, pais e alunos) na experiência de implantação da gestão democrática na RME/UDI. O universo da pesquisa compreende uma amostra das escolas da RME/UDI.

Para a seleção das escolas 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 do Projeto Político Pedagógico a partir da Carta de Princípios Político-Pedagógicos das Escolas Municipais da Rede Pública Municipal de Ensino de Uberlândia;
- d) sorteio aleatório de 50% do total que preencha as condições preestabelecidas apontadas anteriormente.

Na análise dos dados, o primeiro passo foi a seleção de categorias teóricas chave para a discussão sobre a gestão democrática nas escolas públicas: democracia e representatividade.

6. Considerações finais

Pode-se inferir que 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.

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. 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 resignificação no contexto da reestruturação produtiva do capitalismo.

Torna-se evidente desta forma, que a gestão e a organização do trabalho escolar, no âmbito da reforma educacional brasileira, passam a ser conduzida pela retórica da democratização, mas por critérios práticos da economia de mercado. As mudanças que se processam na política e na gestão da educação nos últimos anos encontram-se atreladas às profundas transformações ocorridas no mundo do trabalho e no capitalismo.

Entretanto, 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 para as circunscrições locais, pode, mesmo que parcialmente, converter-se em ganhos de democracia. Com efeito, é possível de constatar avanços reais em experiências de educação pública, em certas experiências locais. 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, a ação ativa dos agentes do capitalismo, com vistas ao desmonte do que historicamente se construía público, traz consigo latentes contradições. E nesse universo contraditório, experiências locais podem representar uma questão controvertida. 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.

As investigações evidenciaram que a história da RME-UDI tradicionalmente esteve associada a práticas autoritárias, profundamente atrelada a um ideário conservador. 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.