



Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação

ISSN: 0104-4036

ensaio@cesgranrio.org.br

Fundação Cesgranrio
Brasil

de Castro, Magali

O estabelecimento de políticas educacionais através da consulta às bases: revisitando a proposta do Primeiro Congresso Mineiro de Educação

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, vol. 14, núm. 51, abril-junio, 2006, pp. 197-208

Fundação Cesgranrio
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399537943004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O estabelecimento de políticas educacionais através da consulta às bases: revisitando a proposta do Primeiro Congresso Mineiro de Educação

Magali de Castro

Resumo

O estabelecimento de políticas educacionais, em muitos momentos, apoia-se no processo de consulta às bases que, além de trazer subsídios para o planejamento, confere certo grau de legitimidade às decisões tomadas pelos dirigentes educacionais. Entretanto, a tomada de decisões a partir da consulta às bases, geralmente planejada e subsidiada pelos Órgãos de poder, não reflete, na maioria das vezes, o pensamento e a palavra das bases teoricamente consultadas. Tal afirmativa encontra sustentação em Charles Suaud, sociólogo francês cujos estudos revelam que uma “base” tem apenas uma autonomia muito relativa em relação ao trabalho institucionalizado de enquadramento e de mobilização que a constitui como tal. Tendo como foco o estudo de Suaud, é feita uma análise do I Congresso Mineiro de Educação - primeira tentativa oficial de democratização das relações de poder na escola pública de Minas Gerais. Conclui-se que, pretendendo ser uma forma democrática de planejar a educação, o Congresso acabou caindo no lugar-comum dos processos de consulta às bases, patrocinados pelos grupos de poder: os responsáveis pelo

estabelecimento das políticas, que promovem e patrocinam os processos de consulta, determinam quando, como e onde as bases serão ouvidas e até que ponto sua palavra será incorporada nos documentos, nos discursos e nas iniciativas oficiais.

Palavras-chave: Relações de poder. Administração escolar. Política educacional. Planejamento educacional. Processo decisório.

Magali de Castro

Doutoranda em Administração
Escolar, USP
Professora do Mestrado em
Educação, PUC-Minas
magalicastro@uol.com.br

Abstract The establishment of education

*politics through the
consultation to the bases:
revisiting the proposal of
the I Congresso Mineiro
de Educação*

Frequently educational policies are designed after consultations promoted by public officials to the targeted social groups. This debate lends legitimacy and shed light on educational planning.

Nevertheless, more often than not, decision making does not reflect the real opinions of the interested groups once the process is lead by burocrats in power. The French sociologist Charles Suaud suggested that interested groups have very little influence on the burocrats definition of who they are and how should their representatives be appointed. This paper is an analysis inspired by Charles Suaud work of I Congresso Mineiro de Educação – a pioneer endeavour to broaden democratic participation in Minas Gerais public schools. It is showned that governmental officers that controlled the allegedly democratic hearings, decided unilaterally. When, how and where interested groups would be allowed to give their real opinion and to what extent these might be taken into consideration.

Keywords: Power relationship. School administration. Educational policies. Educational planning. Making-decision process.

Resumen

El establecimiento de políticas educativas a través de la consulta a las bases: revisando la propuesta del Primer Congreso de Educación en Minas Gerais

El establecimiento de política de educación, en muchos momentos, es basado en la consultación a las bases que, además de traer los subsidios para la planificación, verifica cierta legitimidad a las decisiones tomadas por los líderes de educación. Sin embargo, los procesos de toma de decisiones que empiezan de la consultación a las bases, normalmente flotá y subvencionó por los Órganos de poder, no contemple, la mayoría del tiempo, el pensami-

ento y la palabra de las bases consultó teóricamente. Este afirmativo encuentra la sustentación en Charles Suaud, sociólogo francés cuyos estudios revelan que una base tiene una autonomía muy relativa con respecto a el trabajo institucionalizado de constitución y de movilización que la constituye. Tiendo como sustentación el estudio de Suaud, es hecho un análisis del Primer Congreso de Educación de Minas Gerais - el primero esfuerzo oficial de democratización de las relaciones del poder en la escuela pública de Minas Gerais. Pretendiendo ser um modo democrático de planear la educación, el Congreso terminó como todos los procesos de consultación a las bases, patrocinados por los grupos de poder: el responsable por el establecimiento de la política que promueve y sponse lo proceso de consultación, determine cuando, como y donde las bases se oirán y cómo sus palabras se incorporarán en los documentos, en los discursos y en las iniciativas oficiales.

Palabras clave: Relaciones de poder. Administración escolar. Política de educación. Planeamiento de educación. Proceso de decisión.

O estabelecimento de políticas educacionais, em muitos momentos, apoia-se no processo de consulta às bases que, além de trazer subsídios para o planejamento, confere certo grau de legitimidade às decisões tomadas pelos dirigentes educacionais. Quando instauram um processo de consulta às bases, tais dirigentes, teoricamente, estariam buscando formas de atender às necessidades reais dos interessados nas decisões a serem tomadas.

Entretanto, a tomada de decisões a partir da consulta às bases, geralmente planejada e subsidiada pelos Órgãos de poder, não reflete, na maioria das vezes, o pensamento e a palavra das bases

teoricamente consultadas. Tal afirmativa encontra sustentação em Suaud¹, que realizou estudos de observação de agricultores e assalariados agrícolas franceses, dentro de um Programa Integrado dos Ministérios da Agricultura, da Pesquisa e de Tecnologia da França. A partir da análise dos processos de instauração dos Órgãos Oficiais de Desenvolvimento Agrícola na França, Suaud (1984) analisou o próprio conceito de base e as formas como eram organizados, pelos órgãos burocráticos, os processos de consulta às bases de camponeses e agricultores da região do Loire.

Seus estudos revelam que uma “base” tem apenas uma autonomia muito relativa em relação ao trabalho institucionalizado de enquadramento e de mobilização que a constitui como tal. Segundo esse autor, o processo de consulta tem um duplo movimento: descendente, que consiste no momento de instauração das bases e elaboração de diretrizes, e ascendente, no qual as contribuições de base são tratadas tecnicamente. Suaud² afirma que, nesse momento, pode haver uma transfiguração e uma alteração da palavra daqueles que tomaram parte no debate e a síntese não espelhar, realmente, a posição da base.

Partindo dos estudos de Suaud (1984), propusemo-nos a analisar o Primeiro Congresso Mineiro de Educação, implementado no início dos anos oitenta, pela equipe dirigente da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Embora esteja distante no tempo, esse evento foi de grande importân-

cia para a educação em Minas Gerais, na medida em que representou o primeiro passo na tentativa de democratização das relações de poder na escola, trazendo para dentro dela os pais e a comunidade em geral, para uma discussão aberta sobre “a escola que temos e a escola que queremos”.

Assim, o Congresso Mineiro de Educação configurou-se como um legítimo processo de consulta às bases, razão pela qual decidimos analisá-lo à luz dos estudos de Suaud, buscando verificar até que ponto a palavra das bases foi realmente ouvida e traduzida em ações concretas da Política Educacional. Para isso, após uma análise da dinâmica do Congresso Mineiro de Educação, estabelecemos um paralelo entre o Plano de Governo do PMDB, o documento “Proposta de ação política do governo no âmbito da educação”, que serviu de base para as discussões do Congresso, o documento final do Congresso, produzido em outubro de 1983 e o Plano Mineiro de Educação para o quadriênio 1984/87 (MINAS GERAIS, 1984d), que, teoricamente, seria elaborado a partir do documento final do Congresso, que apresentava uma proposta de política educacional para o Estado, a partir das discussões realizadas. Também foi analisado o documento “Da educação para a mudança à mudança da educação” (MINAS GERAIS, 1984b), que foi elaborado em agosto de 1984 e continha o Relatório de Atividades de um ano e meio de gestão do Secretário de Estado da Educação e a Programação Trienal para o período 1985/87.³

¹ SUAUD, C. Le mythe de la base: Les états généraux du développement agricole et la production d’une parole paysanne. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. Paris, n. 52/53, p. 56-79, juin 1984.

² Id., *Ibid.*, 1984.

³ Foram analisados os seguintes documentos oficiais, relativos à educação em Minas Gerais: 1) Governar é [...]. Diretrizes para um plano de governo. Tancredo Neves, agosto de 1981; 2) Educação para a mudança: documento básico. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, Belo Horizonte, março de 1983; 3) Proposta de diretrizes políticas para a educação em Minas Gerais. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, Belo Horizonte, outubro de 1983; 4) Plano Mineiro para o quadriênio 1984/1987. Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Belo Horizonte, novembro de 1983; 5) Da educação para a mudança à mudança da educação. (Relatório de atividades da Secretaria de Estado da Educação no período de março de 1983 a agosto de 1984 e Programação Trienal da Secretaria de Estado da Educação para o período 1985/87). Octávio Elisio Alves de Brito. Belo Horizonte, agosto de 1984.

O Congresso Mineiro de Educação foi o ponto nevrálgico da proposta de democratização das relações de poder na escola pública estadual de Minas Gerais, denominada “Educação para a Mudança” (MINAS GERAIS, 1983c), lançada em 1983, no bojo de uma grande movimentação de abertura política: após vinte anos de ditadura militar, todo o país envolvia-se no fenômeno denominado “transição política brasileira” que, segundo Weffort (1986), vinha-se articulando desde 1974, no governo autocrático de Geisel.

As raízes da Proposta de Educação para a Mudança encontravam-se no Plano de Governo do PMDB, onde as diretrizes da política educacional, consideradas como o primeiro passo para a elaboração de um governo democrático de oposição em Minas Gerais deveriam partir das reais demandas dos vários setores ligados à educação, dos movimentos sociais e da comunidade como um todo.

Considerando os reflexos do modelo econômico e político do regime militar na educação mineira, o Plano de Governo propunha oito diretrizes básicas para a educação que, em sua forma e conteúdo, não fugiam do discurso oficial de todos os partidos e de todos os projetos, uma vez que abordavam os problemas básicos da educação e apresentavam proposições gerais, que não diferiam daquelas tradicionalmente colocadas por outros governos⁴. Entretanto, pela primeira vez, era proposto um plano de educação a partir das discussões e proposições dos atores do processo educacional, preocupação que iria persistir até 1985.

Para a implementação das diretrizes básicas da educação propostas no Plano de Governo, a equipe da Secretaria de Estado da Educação elaborou uma “Proposta de ação política do governo no âmbito da educação”, onde a tônica dominante era o traçado de novos rumos da educação mineira, a partir da ampla discussão dos problemas educacionais do Estado. Para isso, foi organizado o Primeiro Congresso Mineiro de Educação, com participação das escolas estaduais e municipais, além de algumas particulares, onde o processo de consulta às bases desenvolveu-se em três etapas: um encontro “municipal”, para a expressão dos atores a nível de instituição escolar; um encontro “regional”, para a constatação dos problemas, necessidades e expectativas a nível de região e um encontro “estadual” para a apresentação de uma proposta de política educacional para o estado, a qual originou o Plano Mineiro de Educação para o quadriênio 1984/87 (MINAS GERAIS, 1984d).

O “Encontro Municipal” foi realizado nos dias 4 e 5 de agosto de 1983, em cada unidade escolar de todos os municípios, em período integral e com a participação de todos os setores envolvidos com a atividade educacional das escolas: professores, especialistas, diretores, funcionários, inspetores, alunos, pais, associações, entidades de classe e representantes da comunidade local. Cada escola elaborou um documento, encaminhado a uma comissão municipal formada por autoridades educacionais do município, representantes das entidades de classe e representantes da comunidade.

⁴ Diretrizes básicas para a educação em Minas Gerais: restabelecimento da dignidade da escola pública, erradicação do analfabetismo, regionalização administrativa e pedagógica e gestão participativa da comunidade, atendimento da infância na idade do pré-escolar, democratização do espaço físico da escola, formulação de uma política de educação profissional, definição de um orçamento-programa para a educação e estabelecimento de uma política de ensino superior e de pesquisa. (NEVES, 1982, p. 60).

Esses documentos foram consolidados em um relatório conclusivo do município, aprovado em Assembléia Municipal, realizada no dia 23 de agosto de 1983, em cada um dos 722 (setecentos e vinte e dois) municípios de Minas. Nessa assembléia, foi aprovado o documento do município a ser enviado para o Encontro Regional, bem como os seus representantes nesse encontro.

O “Encontro Regional” realizou-se nos dias 8, 9 e 10 de setembro de 1983 em cada Delegacia Regional de Ensino do Estado (35 delegacias), com a participação dos representantes dos municípios, eleitos na primeira etapa, e dos funcionários da Delegacia Regional de Ensino. Tomando por base os documentos dos municípios que, posteriormente, ficaram arquivados na Delegacia, foram discutidos os problemas da educação na região e elaborado um documento regional que, após aprovado em uma Assembléia, foi enviado à Comissão Central do Congresso. Na Assembléia foram eleitos os representantes da região no Encontro Estadual.

O “Encontro Estadual” ocorreu no período de 3 a 7 de outubro de 1983, em Belo Horizonte, com um mil, cento e cinco participantes: novecentos delegados eleitos nos Encontros Regionais, cento e cinco participantes indicados pelas Comissões Regionais (personalidades envolvidas com atividades educacionais) e cem convidados (esses últimos sem direito a voto).

Com a função básica de analisar e discutir os documentos regionais, bem como de apresentar propostas globais para a política de educação do Estado, essa etapa teve os seguintes objetivos: consolidar o diagnóstico da educação em Minas Gerais a partir das discussões municipais; selecionar

e hierarquizar as alternativas existentes no Estado, a nível de unidade escolar, e que podem ser analisadas como propostas de inovação para a educação em Minas; conhecer as alternativas para a educação em Minas a partir de diferentes pontos de vista: pedagógico, metodológico, problemas de magistério, composição do poder de decisão da Secretaria de Estado da Educação, estrutura e funcionamento das Delegacias Regionais de Ensino, estrutura e funcionamento das unidades escolares.

Por esse processo de consulta, pretendia-se chegar à elaboração de um Plano Estadual de Educação a partir de discussões locais. Tentaremos, aqui, analisá-lo à luz dos estudos de Suaud (1984), enquanto movimento ascendente, partindo das bases, ou seja, dos núcleos escolares - instâncias primeiras da efetivação do processo ensino-aprendizagem e da relação educacional.

A dinâmica do Congresso Mineiro de Educação não fugiu do protótipo da consulta às bases. Foi realizado em três etapas, num espaço de três meses e com um afinamento do número de participantes em cada etapa, com um número cada vez maior de “porta-vozes” dos grupos. O documento final, produzido em outubro de 1983, bem como o Plano Oficial de Educação para o período 1984/87 (MINAS GERAIS, 1984d) que nele se baseou, estavam muito mais próximos do Documento básico do Congresso, elaborado previamente pela Secretaria de Educação, do que dos documentos das escolas e do Núcleo Regional de Ensino, produzidos no mês de agosto. Embora algumas proposições das bases fossem contempladas nos documentos finais, a maioria delas já se encontrava no documento-base e não sofreu grandes alterações até constar no Plano Mineiro de Educação.

Esse fato pode ser constatado através da análise a seguir, na qual apresentamos, em relação a cada um dos aspectos da educação considerados nos documentos oficiais, a evolução das propostas do Congresso Mineiro de Educação desde o Plano de Governo, que promoveu esse processo de consulta às bases, até o Relatório do primeiro ano de atividades, onde são apresentadas as ações concretizadas.

“Ensino de 1º grau”: as propostas relativas a esse nível de ensino que, no plano de governo se limitavam à questão da expansão da rede física, já no documento básico do congresso, anterior ao processo de consulta, foram acrescidas da preocupação com medidas de contenção da evasão e repetência que, apesar de terem como objetivo primeiro a liberação do fluxo de alunos, possibilitando melhor atendimento em termos quantitativos, prendiam-se também à questão do aprimoramento de qualidade do ensino, necessária a essa contenção.

O documento proveniente do congresso não fugiu dessas preocupações iniciais, apresentando propostas relacionadas ao atendimento à população em idade escolar e à adequada formação básica. No corpo de propostas desse documento, chamou-nos a atenção a proposta “buscar saídas viáveis para o problema do ensino de 1º grau” que, pelo seu nível de generalidade, parece ter sido alvo de uma re-elaboração pelos relatores uma vez que, a nosso ver, não expressa uma necessidade concreta explicitada pelos atores. Essa proposta é um exemplo do nível de generalização que sofrem as expectativas dos atores em um processo de consulta como este.

O Plano Mineiro de Educação previa, além de ações especificamente relaciona-

das à expansão, algumas “saídas viáveis”, gerais como convém a um plano estadual, mas que, de alguma forma, relacionavam-se com a questão da qualidade: revisão de objetivos, métodos e técnicas de ensino; divulgação de experiências bem sucedidas; extensão do tempo de permanência na escola e formação de equipes de alfabetização. No entanto, o relatório de um ano e meio de gestão do Secretário de Estado da Educação revelou um conjunto de ações relacionadas apenas à preocupação inicial de atendimento quantitativo, preocupação que continuou em termos de programação para o período seguinte, através da previsão da oferta de bolsas de estudo.

“Ensino de 2º grau”: a proposição de “política de valorização da profissionalização”, contida no Plano de governo, era de um nível de generalidade que nada dizia em termos de preocupações concretas com o ensino de 2º grau. O documento básico da educação para a mudança permaneceu no geral, com proposições tipo: “novos rumos [...]”; “especial atenção [...]” e “preocupação básica”, que também não expressavam propostas concretas. Até mesmo a proposição “planejamento da expansão da rede oficial de ensino de 2º grau”, a mais especificada, ainda era muito geral. Observamos que o documento proveniente do Congresso apresentava também propostas gerais relativas ao ensino de 2º grau: formação de docentes e responsabilidade pela oferta de ensino de 2º grau. O processo de consulta, que atingiu apenas as escolas oficiais, contou com poucos atores das escolas de 2º grau, o que poderia justificar o nível de generalidade das propostas.

O Plano Mineiro de Educação apresentou propostas bem concretas relativas a esse

nível de ensino: criação de centros inter-escolares, oferta de cursos, ampliação de escolas normais, reorientação de estágios. No entanto, as atividades realizadas limitaram-se à ampliação em termos quantitativos e a programação trienal não previa atividades relacionadas ao 2º grau.

“Ensino Superior”: esse nível de ensino nunca foi uma área de atendimento prioritário no Estado. Apenas em 1991 foi criada a Universidade do Estado de Minas Gerais. As preocupações com o ensino superior, desde o Plano de Governo até o Plano Mineiro de Educação, limitavam-se à questão da integração entre Estado e agências formadoras de profissionais da educação, no sentido de aperfeiçoar a formação de recursos humanos para atuação nas escolas. No Plano Mineiro de Educação (MINAS GERAIS, 1984), a questão da integração foi acrescida da preocupação com o resgate dos Institutos de Educação como agências formadoras de recursos humanos.

“Ensino Pré-Escolar”: desde o Plano de Governo até o documento proveniente do congresso, as proposições relativas a esse ensino relacionavam-se à efetiva implantação da pré-escola e à formação de profissionais para ela. Já o Plano Mineiro de Educação especificava mais essas preocupações, apresentando algumas proposições mais concretas. No entanto, o relatório de atividades e a programação trienal não contemplavam o ensino pré-escolar.

“Educação de adultos”: as proposições do Plano de Governo e do documento básico, que apontavam a perspectiva de desenvolvimento de projetos com envolvimento dos setores da sociedade civil, no documento do Congresso Mineiro, permanece-

ram, ainda, em nível geral tipo: “adotar uma política definida [...]”, “priorizar preparação de professores [...]”, “redefinir política [...]”, “criar ensino supletivo [...]” e “ampliar universo participativo do Estado [...]”. O Plano Mineiro de Educação acrescentou algumas ações mais concretas a essas proposições, tais como: utilização de espaços da comunidade, aquisição de equipamentos, estabelecimento de número de alunos em classe. O relatório do Secretário de Estado apresentava dados quantitativos relativos à expansão do ensino supletivo e referia-se a uma ampliação de recursos orçamentários. O Movimento de Alfabetização, que constituía o núcleo básico das propostas relacionadas à educação de adultos, não foi implementado no primeiro período de gestão, constando da programação trienal.

“Ensino Especial”: não foi contemplado no Plano de Governo, mas apareceu em termos gerais no documento básico, que refletia uma preocupação em definir uma orientação para esse tipo de ensino no Estado. O documento proveniente do processo de consulta não avançou na questão, mencionando apenas a necessidade de formação de professores e de atendimento adequado às crianças.

O Plano Mineiro de Educação relacionou várias ações ligadas ao ensino especial, em conjunto com as universidades e outros órgãos, mas parece que essa previsão ficou apenas no papel, uma vez que o ensino especial não foi mencionado nem no relatório de atividades nem na programação trienal.

“Ensino rural”: a preocupação com o ensino rural foi a única realmente proveniente do processo de consulta, surgida espontaneamente dele, sem uma sugestão

clara nos documentos oficiais anteriores. A preocupação com as periferias e com a zona rural apareceu claramente no Congresso sendo, a partir daí, alvo das atenções do Plano Mineiro de Educação. Talvez o fato de não ter sido uma meta prioritária, em gestação desde o Plano de Governo, justifique sua não-concretização no primeiro ano de gestão e seu aparecimento apenas na programação trienal.

“Política de pessoal”: essa questão sofreu uma evolução muito interessante: partindo do nível geral e eleitoral do Plano de Governo, que apresentou propostas mais passíveis de conquistar eleitores, como remuneração, respeito, direitos e aperfeiçoamento, passou, no documento básico, pela questão da formação e reciclagem de professores, uma preocupação básica do ensino de 1º grau, para chegar às reivindicações corporativistas oriundas do processo de consulta.

O Plano Mineiro de Educação propôs um atendimento a essas últimas, que expressavam as promessas de campanha, tendo como fio condutor a revisão e atualização do Estatuto do Magistério. Os dados quantitativos, constantes no relatório do primeiro período de gestão, demonstraram a preocupação inicial em atender às reivindicações corporativistas, especialmente àquelas relativas a cargos e salários, uma vez que a reformulação do Estatuto, o ponto nevrálgico da política de pessoal, era uma atividade mais complexa e controversa. Em relação a essa atividade, o relatório apenas mencionou a implantação de equipes para estudo de questões relativas ao funcionalismo, prevendo para 1985 um quadro de acesso e progressão.

“Melhoria da qualidade do ensino”: essa questão, no Plano de Governo, apareceu como

integrante da proposta de restabelecimento da dignidade da escola pública, envolvendo: diagnóstico de dificuldades concretas das escolas, ênfase nas relações ensino-aprendizagem e ampliação do período escolar, como meios de aprimoramento da qualidade. O documento básico refletia estas mesmas preocupações apontando, como meio de realizar o diagnóstico, o Congresso Mineiro de Educação, que seria o ponto inicial para a produção de um projeto educacional a partir da realidade. Nesse processo de consulta, foram colocadas, especificamente relacionadas com a questão da qualidade, algumas proposições relativas a tempo para planejamento da escola, avaliação de rendimento e livro didático.

O Plano Mineiro não se ateu a questões tão específicas e relacionou a questão da melhoria de qualidade ao currículo, centro das propostas formuladas. O relatório de atividades apresentou dados quantitativos referentes às condições materiais para a melhoria do ensino.

“Assistência ao educando”: a preocupação com a assistência ao educando ficou patente em todos os documentos oficiais, que previam a implantação de políticas ou projetos de assistência e, no processo de consulta, gerou proposições bem específicas relativas à merenda e ao passe escolar, duas preocupações iniciais das famílias ao enviar seus filhos à escola. O Plano Mineiro de Educação previa uma série de ações bem concretas ligadas à questão da assistência, das quais algumas já foram atacadas no primeiro momento da gestão, constando do relatório de atividades. A assistência ao educando foi alvo de um amplo projeto específico da Programação Trienal, envolvendo os setores de saúde, alimentação e apoio logístico às escolas estaduais.

“Aspectos financeiros e orçamentários”: a questão financeira, que partiu da proposição de um orçamento-programa para a educação no Plano de Governo, suscitou a proposição bem específica relativa ao salário-educação no documento básico do congresso e, no processo de consulta, transformou-se em um apelo por mais recursos e critérios mais justos para sua distribuição.

O Plano Mineiro de Educação referia-se à melhoria de condições do trabalho docente, plano de obras e bolsas de estudos. No Relatório de Atividades, constava uma prestação de contas da aplicação de recursos em implantação de escolas e bolsas de estudos. Esse relatório fazia referência à integração Estado-Municípios e a um aumento dos recursos orçamentários. A evolução dessa questão evidencia que a definição inicial de um orçamento-programa não foi colocada em prática no período.

“Administração das escolas”: a proposta de democratização dos processos de decisão na escola, através da implantação de gestões participativas, permeou todos os documentos e centrava-se na questão da escolha dos dirigentes por voto direto e na ação colegiada. No entanto, a questão das eleições diretas para diretor de escola não foi regulamentada até 1991, e o colegiado, embora oficializado pela primeira vez em 1983, não chegou a se tornar realidade em grande parte das escolas antes de 1992.

“Integração escola-comunidade”: embora não tenha sido alvo de ações concretas contidas no Relatório de Atividades ou previstas na Programação Trienal, a integração escola-comunidade era uma preocupação clara em todos os documentos oficiais desde o Plano de Governo. Prendia-se, principal-

mente, à questão da democratização do espaço das escolas e ao entrosamento da área de educação com outras áreas sociais. A proposta oriunda do processo de consulta fazia apelo à organização dos segmentos sociais para pressão do governo e atuação co-responsável nas escolas, proposta de ação política extensa que ultrapassava os limites de democratização de espaço e de entrosamento. O Plano Mineiro estreitou novamente a questão, voltando-se para a democratização de espaços e para a integração com a comunidade, no sentido de troca de experiências relacionadas à oferta de cursos de extensão e de qualificação profissional.

“Racionalização administrativa da educação”: uma das questões constantes em todo esse período foi a democratização das relações de poder no interior do próprio órgão administrativo do sistema de ensino, cujo fio condutor foi a racionalização administrativa, apontando para a descentralização de decisões. Essa questão, no Plano de Governo, gerou a proposta de criação de centros educativos regionais, que permaneceu em todos os documentos, com conotações e nomes diferentes: “formas alternativas de organização” no documento básico; “comissões municipais e regionais” na proposta oriunda do congresso, “comissões municipais” no Plano Mineiro de Educação e no relatório de atividades.

No documento básico, a criação de formas alternativas apareceu ao lado de proposições relativas à democratização e desburocratização da Secretaria de Estado da Educação e no documento oriundo do Congresso. Além dessas duas questões, apelava-se para a necessidade da autonomia das Delegacias Regionais de Ensino e propunha-se a criação de uma comissão de fiscalização da execução das propostas do Congresso.

O Plano Mineiro de Educação apresentava proposições no mesmo gênero das anteriores: descentralização, fortalecimento das Delegacias Regionais de Ensino e das Comissões Municipais, reorganização e racionalização da Secretaria da Estado da Educação, adequação da legislação de ensino e integração com outros órgãos. O Relatório de Atividades mencionou a criação de comissões municipais em todas as cidades e a Programação Trienal apresentou um projeto específico de reorganização administrativa, visando à descentralização e à maior participação dos atores no planejamento e execução da educação no Estado.

A evolução das propostas apresentadas não evidenciou grandes alterações das proposições iniciais do grupo de poder, à exceção da introdução da problemática do ensino rural. Inspirados em Suaud (1984), questionou-se o verdadeiro reflexo da consulta às bases na elaboração do Plano Mineiro de Educação, se a maioria de suas proposições já estava na proposta inicial dos dirigentes. Tal coincidência reflete o direcionamento das discussões, feito pela imposição de um documento básico, contendo os temas que deveriam ser discutidos. Assim, como um trabalho de base que partiu do grupo de poder e foi acionado por esse, perderam-se as características de vontade expressa dos atores. Este fato é ilustrado através de algumas opiniões emitidas por profissionais de escolas públicas de ensino fundamental em pesquisa realizada em 1992:

[...] paramos e levantamos todos os problemas; é pena que tudo no Estado começa e não tem prosseguimento. (Administrador - Escola Estadual).

[...] na época, foi uma sacudida muito grande nas bases. O pessoal se envol-

veu, porque achava que ia haver mudança mesmo. (Inspetor - Escolas Estadual e Municipal)

[...] a proposta era certa, porque previa decisões de baixo para cima, só que falaram muito e, na prática, muito pouco foi feito. (Inspetor - Escolas Estadual e Municipal)

[...] não aconteceu nada. Foi uma palhaçada e uma perda de tempo. (Professor - Escola Municipal)

[...] a educação é para a mudança, mas no fim a gente não vê mudança nenhuma. (Supervisor Pedagógico - Escola municipal)

[...] participei e achei ótimo. Foram maravilhosos os trabalhos durante o Congresso, mas na prática não vi muitas mudanças. (Supervisor Pedagógico - Escola Municipal)

[...] nada foi concretizado. Foi só barulho! (Supervisor Pedagógico - Escola Estadual)

[...] as discussões foram demagógicas, fora da nossa realidade na época e foi tudo engavetado. (Professor - Escola Estadual)

[...] foi uma válvula de escape para políticos fazerem coisas erradas e colocarem a culpa no Congresso. Foi um bode expiatório: depois dele, tudo que se fazia no Estado, dizia-se que era decisão do Congresso. (Supervisor Pedagógico - Escola Municipal)

Essas opiniões que chegam, às vezes, a ser um desabafo, levam-nos a refletir que o estabelecimento de políticas educacionais a partir das bases não passa pela realização de grandes movimentos promovidos pelos órgãos governamentais. Não é consequência da iniciativa das equipes que atuam nos órgãos administrativos ou de grupos políticos estranhos ao ambiente educacional.

Esta afeta aos atores diretamente envolvidos na situação educacional, quer como elementos da Instituição Escolar, quer como membros da equipe dirigente do Sistema de Ensino. Não basta programar um processo de consulta, é necessário olhar dentro da escola e para além dela e identificar quais são suas reais necessidades e possibilidades educacionais.

Utilizando, ainda, o modelo de Suaud (1984), procuramos analisar as ações dos movimentos descendente e ascendente do I Congresso Mineiro de Educação. A prática desse Congresso revelou-se como uma iniciativa descendente, partindo de um documento oficial da Secretaria de Estado da Educação, com imposição das problemáticas a serem discutidas e dos procedimentos de realização.

Analisando sua dinâmica podemos ver, claramente, o caráter centralizador do Congresso: todas as ações descendentes foram oriundas da Secretaria de Estado da Educação, que manteve sob controle toda a organização do congresso, fornecendo o documento básico, oficializando, regulamentando e coordenando o seu funcionamento. O movimento ascendente apenas se deu durante a realização do congresso, com um afunilamento crescente da participação dos atores, através do sistema de representação. As diferentes instâncias (escola - município - região) tiveram sua participação localizada em um determinado

momento, a partir do qual passavam a ser representadas. Após o desencadeamento do processo de consulta às bases instaurou-se, novamente, o movimento descendente, quando o Estado apresentou suas propostas, resoluções e planos, a partir do resultado do processo.

Pretendendo ser uma forma democrática de planejar a educação, acabou caindo no lugar-comum dos processos de consulta às bases, patrocinados pelos grupos de poder: os atores foram convidados a colocar na mesa seus interesses e necessidades, mas esses sofreram uma generalização crescente durante o processo de consulta e acabaram transformando-se em propostas descendentes, bem próximas daquelas originais, pensadas pelos integrantes dos órgãos administrativos, detentores do poder de decisão. Assim, mais uma vez, o processo de consulta acabou constituindo-se numa forma de legitimar decisões, já pensadas pelo grupo de poder.

Via de regra, as grandes propostas de consulta às bases, não só no setor educacional, mas em todos os setores, ocorrem como o exemplo aqui analisado: os responsáveis pelo estabelecimento das políticas, que promovem e patrocinam os processos de consulta, determinam quando, como e onde as bases serão ouvidas e até que ponto sua palavra será incorporada aos documentos, aos discursos e às iniciativas oficiais.

Referências

LEROY, N. M. I. P. *O gatopardismo na educação: reformar para não mudar: o caso de Minas Gerais*. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. *Algumas considerações acerca da programação 85/87*. Redação de Martha Mendes Marquez. Belo Horizonte, jul. 1984a. Mimeografado.

_____. Congresso Mineiro de Educação. Belo Horizonte. *Informativo Mai de Ensino*, Belo Horizonte, v. 89, p. 50-53, maio 1983a.

_____. Congresso Mineiro de Educação: regulamento. *Informativo Mai de Ensino*, Belo Horizonte, v. 92, p. 11-16, ago. 1983b.

_____. Da educação para a mudança à mudança da educação (agosto de 1984). *Jornal da Educação*, Belo Horizonte, v. 2, n. 9, p. 16, set. 1984b.

_____. Da educação para a mudança à mudança na educação de Minas Gerais. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO TÉCNICA, 1., 1984, [S.l.]. *Trabalhos apresentados...* São Paulo: Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, 1984c.

_____. Educação para a mudança: documento básico de proposta de trabalho. *Informativo Mai de Ensino*, Belo Horizonte, v. 89, p. 53-67, maio 1983c.

_____. Plano Mineiro de Educação, 1984-1987. *Jornal da Educação*, Belo Horizonte, p. 5-12, jan. 1984d.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Proposta de diretrizes políticas para a educação em Minas Gerais: I Congresso Mineiro de Educação. *Informativo Mai de Ensino*, Belo Horizonte, v. 94, p. 87-104, out. 1983d.

_____. Resolução SEE/MG nº 4778, de 1 de agosto de 1983. Oficializa o I Congresso Mineiro de Educação. *Informativo Mai de Ensino*, Belo Horizonte, v. 92, p. 10, ago. 1983e.

NEVES, T. A. *Governar é...: diretrizes para um plano de governo em Minas*. Belo Horizonte, 1982. Documento oficial.

SUAUD, C. Le mythe de la base. Les états généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne. *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n. 52/53, p. 56-79, juin 1984.

WEFFORT, F. C. *O populismo na política brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Recebido em: 28/07/2005

Aceito para publicação em: 12/01/2006