



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

**MUDANÇAS NOS MODELOS DE GESTÃO: A POLÍTICA
EDUCACIONAL E OS (DES)ACERTOS DA EXPERIÊNCIA NO
RIO GRANDE DO NORTE (1995–1999)**

NATAL/RN
2006.1

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

**MUDANÇAS NOS MODELOS DE GESTÃO: A POLÍTICA EDUCACIONAL E
OS (DES)ACERTOS DA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE
(1995–1999)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de Políticas e Práxis da Educação.

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida de Queiroz.

NATAL/RN
2006.1

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Barbalho, Maria Goretti Cabral.

Mudanças nos modelos de gestão : a política educacional e os (des)acertos da experiência no Rio Grande do Norte (1995-1999) / Maria Goretti Cabral Barbalho. – Natal, RN, 2006.

145 f.

Orientadora : Maria Aparecida Queiroz.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação.

1. Política educacional – Dissertação. 2. Educação – Descentralização – Dissertação. 3. Descentralização – Dissertação. 4. Participação – Dissertação. 5. Autonomia – Dissertação. 6. Gestão democrática – Dissertação. I. Queiroz, Maria Aparecida. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 37.014.5(043.3)

MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

**MUDANÇAS NOS MODELOS DE GESTÃO: A POLÍTICA EDUCACIONAL E
OS (DES)ACERTOS DA EXPERIÊNCIA NO RIO GRANDE DO NORTE
(1995–1999)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de Políticas e Práxis da Educação.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 31/03/ 2006
BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida de Queiroz
(Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Ana Maria Fontenelle Catrib
(Membro)

Prof.^a Dr.^a Magna França
(Membro)

Prof. Dr. Adir Luiz Ferreira
(Membro)

*Aos meus pais, **Francisca Olímpia Cabral** e **José Cabral de Macedo Neto** (in memoriam), exemplos de força, dignidade e confiança nos embates da vida cotidiana.*

*A **Anna Beatriz**, minha filha, pelo encanto da vida.*

AGRADECIMENTOS

À Deus, o princípio.

À professora Maria Aparecida de Queiroz, pelo norte dado a esta construção; pela competência, sem a qual esta dissertação teria sido uma empreitada de difícil realização; mas, principalmente, pela paciência e tolerância com a minha “indisciplina”.

Ao professor Cabral e às professoras Magna França e Alda Castro, pelos debates, pelas críticas, pelas sugestões, pelo material de estudo disponibilizado e, fundamentalmente, pela amizade e pela força daí advinda.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, que, por meio de seus conhecimentos, de suas experiências e pela convivência tornaram-se matrizes de inspiração a este trabalho.

A Ana e Maria José, irmãs, pelo atendimento aos S.O.S, no cotidiano e, particularmente, no decorrer do processo de elaboração deste trabalho.

Aos entrevistados, que possibilitaram uma maior compreensão do objeto de estudo.

Às bolsistas e aos monitores da Base de Política e Gestão da Educação: Shirmênia, Pammela, Sandra, Daniella, Daniele, Dominique, Raphael, Huiará, Elizângela e Josileide, pelo relevante olhar de alunos, pelo “auxílio técnico” e pelos seus belos sorrisos sempre tão acolhedores.

E, finalmente, porém, não menos significativos, os meus agradecimentos aos companheiros de jornada: Neila, Luciane, Chico, Pauleanny, Valcinete, Luzimar, Márcio Adriano, Andrezza, Gilmar, Márcio Jorcelan, Danielle, Jorge e Luís Carlos, que, além das críticas e sugestões oferecidas, muito contribuíram criando um ambiente acadêmico rico em companheirismo, caloroso e alegre.

BARBALHO, Maria Goretti Cabral. **Mudanças nos modelos de gestão: a política educacional e os (des)acertos da experiência no Rio Grande do Norte (1995–1999)**. 2005. 147f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

RESUMO

As políticas educacionais, a necessidade de adoção de novos modelos de administração da educação e a implementação de reformas nesse campo, na década de 1990, constituem-se no foco de interesse deste trabalho. Procura-se analisar as estratégias de descentralização da educação no Rio Grande do Norte, desvelando as práticas concebidas nos planos e programas governamentais. Busca-se, também, evidenciar os aspectos da descentralização que estão propostos no modelo de gestão do sistema de ensino adotado pela Secretaria de Educação e Cultura – RN, no período de 1995 a 1999. Para isso, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, a análise documental e, como instrumento de coleta de dados, a entrevista semi-estruturada. São realçadas, neste estudo, as concepções de participação, de autonomia e de gestão democrática inerentes ao processo de descentralização na área de educação. Compreende-se que a descentralização, como vetor da democracia, requer não só determinadas condições que assegurem o acesso universal às informações necessárias mas que todos os segmentos da instituição tenham assento nos colegiados, e que os processos de gestão e a tomada de decisões sejam transparentes. Esta análise revela a importância da criação de instrumentos promotores de autonomia, de participação e de gestão democrática para a concretização de um sistema descentralizado. Entende-se que esses mecanismos ainda são propostos de maneira vaga nas diretrizes governamentais, dificultando a consolidação do modelo democrático de gestão. Tendo como parâmetro essa perspectiva de análise, pode-se constatar que a adoção de um modelo de gestão designado por lei não estabeleceu meios efetivos de participação, propiciando, em consequência disso, encaminhamentos centralizadores de decisões os quais se contrapunham às ações democráticas.

Palavras-Chave: Política Educacional. Descentralização. Participação. Autonomia. Gestão democrática.

BARBALHO, Maria Goretti Cabral. **CHANGES IN THE MANAGEMENT MODELS:** the educational policy and the mistakes of its experiments in Rio Grande do Norte (1995–1999). Dissertation (Master's Degree in Education) – Post graduation Program in Education, Federal University of Rio Grande do Norte, 2006.

ABSTRACT

This work focuses on the educational policies, on the necessity of adopting new models of administration of the education, as well as the implementation of reforms in this field during the 1990's. It analyzes the strategies of decentralization of the education in Rio Grande do Norte, disclosing practices conceived in the governmental plans and programs. It also aims to evidence the aspects of the decentralization proposed in the educational system management model, adopted by the Department of Education and Culture of Rio Grande do Norte from 1995 to 1999. Bibliographic researches and documental analysis were used as sources and semi-structured interviews were held in order to collect data. This work also highlights the concepts of participation, autonomy and democratic management intrinsic to the process of decentralization in the education field. It is clear that decentralization, as the vector of democracy, requires not only certain conditions that assure the universal access to the necessary information, but also that all segments of the institution have a voice in the collegiates and that the management and decision-making processes be transparent. This analysis reveals the importance of creating means to promote autonomy, participation and democratic management in order to consolidate a decentralized system. It is also clear that these mechanisms have been proposed in a vague way by the governmental guidelines, which makes it harder to consolidate a democratic management model. Having this perspective as a parameter, it is possible to realize that the adoption of a management model prompted by the law hasn't established effective means of participation that, consequently, should provide decision centralizers which opposed to the democratic actions.

Keywords:

Educational policy, Decentralization, Participation, Autonomy and Democratic management.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDATE	Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação
CENAFOR	Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a formação profissional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
EDURURAL–RN	Programa de Expansão e Melhoria da Educação do Meio Rural do Nordeste – Rio Grande do Norte
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Aparelho de Estado
MEC	Ministério da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NURE	Núcleo Regional de Ensino

OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PEEB	Plano Estadual de Educação Básica
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PROMUNICÍPIO	Programa de Assistência Técnica e Financeira no Ensino Municipal
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o Meio Rural
PRODEM	Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal
PREMEN	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino
SEC	Secretaria de Educação e Cultura
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 FOCALIZANDO A TEMÁTICA.....	12
1.2 SOBRE O QUE SE DISCUTE E O QUE SE INVESTIGA.....	17
1.3 DISTINGUINDO AS ROTAS INVESTIGATIVAS	18
2 OS CENÁRIOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 1990.....	22
2.1 COMPREENDENDO ASPECTOS DO ATUAL PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE APORTE NEOLIBERAL.....	23
2.2 O AJUSTE NEOLIBERAL E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	32
3 REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NOS ANOS DE 1990.....	40
3.1 INFLUÊNCIA POLÍTICA E IDEOLÓGICA DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS.....	41
3.2 DESCENTRALIZAÇÃO: EIXO NORTEADOR NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	54
3.2.1 Movimento histórico.....	54
3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA: ADMINISTRANDO PARA TRANSFORMAR A EDUCAÇÃO.....	70
4 ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO RN (1995–1999)	91
4.1 A REFORMA E SEUS CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS.....	92
4.2 PERCEBENDO AS DIRETRIZES DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA.....	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS	133
ANEXOS	145

[...] uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança.

István Mészáros

1 Introdução

1.1 FOCALIZANDO A TEMÁTICA

A maioria dos países capitalistas vive o momento atual consoante as modificações ocorridas no mundo do trabalho. Estas, por sua vez, produzem impactos em todos os níveis da sociedade, quer seja no nível socioeconômico, no político ou no cultural. Além disso, contribuem na adoção de significativos reordenamentos nesses âmbitos, nas importantes alterações tecnológicas e na redefinição dos papéis e das práticas das instituições sociais e políticas. Em decorrência, pode-se afirmar que o capitalismo encontra-se em meio a um processo de acumulação, que é determinado tanto pela reestruturação produtiva quanto pela globalização da economia, dos modos e dos meios de comunicação e de informação, fazendo com que se estabeleçam novas formas de relações entre o Estado e a sociedade.

Nas últimas décadas, a reestruturação produtiva e o processo de globalização deram origem a relações econômicas mais flexíveis, buscando, assim, resposta às novas configurações assumidas pelas economias mundializadas em meio a um movimento tão rápido como jamais se viu na história. Associada a tantos eventos, desencadeia-se a redefinição do papel do Estado apoiada em princípios neoliberais, que passam a orientar as relações deste com a sociedade civil e com a sociedade política.

A base técnica caracterizada pela eletroeletrônica, que fundamenta o novo modelo de produção, a partir de meados de 1970, conhecido como toyotismo, produziu modificações no processo de trabalho, traduzidas estas na solicitação de novas formas de produção e de uso do conhecimento, para ampliá-lo e torná-lo mais rápido e eficiente. Esse processo possibilitou “uma articulação entre descentralização produtiva e avanço tecnológico por meio da rede microeletrônica de informações” (BEHRING, 2003, p. 35). Comparado ao modelo fordista, que enfatiza a verticalização, a produção flexível é, em geral, horizontalizada e descentralizada (BEHRING, 2003).

Esse cenário convida a novos desafios, nomeadamente no campo educacional, em que se instaura a necessidade de se instituírem novos padrões em educação que venham atender às demandas dos setores produtivos, dentre outros por ele requeridos. Nas políticas educacionais, essa perspectiva torna-se evidente, o que pressupõe novos desafios para os educadores, no sentido de terem de enfrentar a rapidez e a intensidade das mudanças, bem como a premência de aprender a conviver com estruturas construídas em diferentes épocas e que continuam fortemente presentes na sua formação e nas suas práticas cotidianas.

A década de 1970 caracterizou-se, para a sociedade brasileira, por mudanças, especialmente no setor político, com o processo de 'transição democrática' (1974–1985), impondo maior participação dos diversos setores da sociedade, dentre os quais o educacional. Nesse contexto de mudanças, a descentralização foi considerada a estratégia ideal para solucionar a crise do Estado em meio à reforma fiscal e à reforma administrativa, dentre outras que se tornavam prementes. Assim, as diretrizes traçadas nos planos e nos programas governamentais, no âmbito do discurso, refletiam esse pensamento; de tal modo que foram definidos e executados, na área da educação, projetos/programas, como, por exemplo, o Programa de Assistência Técnica e Financeira no Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e, na década de 1980, o Programa Nacional de Ações Socioeconômicas para o Meio Rural (PRONASEC), o Programa de Expansão e Melhoria da Educação do Meio Rural do Nordeste (EDURURAL) e o Projeto Nordeste, cujas características atendiam aos pressupostos e às condições reformistas. Implementam-se, em consequência, nessa época, algumas ações políticas de descentralização pela via da municipalização da educação a partir de projetos executados por meio de convênios com os municípios, visando, sobretudo, à organização e/ou ao atendimento à educação local.

Procedendo-se a um resgate histórico, baseado na literatura, constata-se que a municipalização da educação não é um fato recente no campo educacional brasileiro¹. O Ato Adicional de 1834, nas determinações para a educação, já transferia para as províncias do País a responsabilidade sobre as

Escolas de Primeiras Letras. O fato era justificado como um meio de adequação desse nível de ensino às condições regionais (CARBONARI, 2004).

De acordo com esse autor, as dificuldades encontradas para a consolidação do processo de divisão de competências se apresentavam a partir da carência de recursos que a maioria das províncias experimentava. No seu entender,

[...] já aquela época, a idéia de descentralização não foi aclamada por unanimidade. Seus críticos usavam dois argumentos básicos: o primeiro estava centrado na idéia de que o governo central deveria cuidar desse nível de ensino para promover a unidade nacional por meio de uma educação igual para todos; o segundo argumento utilizado era o de que os encargos ficavam, de modo exclusivo, para as províncias, o que resultava na precariedade da instrução pública do país [...]. Esta situação, ou seja, a transferência de atribuição sem o necessário repasse de recursos, irá perdurar até o período republicano (CARBONARI, 2004, p. 212).

No cenário educacional recente, mantém-se essa perspectiva, que corresponde tanto ao argumento da adequação à realidade local quanto ao argumento do financiamento como eixo para a concretização do processo de municipalização.

Tradicionalmente, os modelos da administração adotados no serviço público no Brasil, em geral, e na educação em particular, enfatizam o modo autoritário e centralizador. Tal modelo não considera a natureza, nem os objetivos, nem o contexto sociocultural que se expressam nas instituições, mas pressupõe uma sociedade sem conflitos em que os problemas são solucionados por meio de procedimentos técnicos.

¹ A municipalização da educação é objeto de estudo de autores como Oliveira (1997), Both(1997),

As transformações sociais que vêm ocorrendo no cenário mundial, tanto nas quatro últimas décadas do século XX como na atualidade, estão ancoradas em um novo paradigma de desenvolvimento socioeconômico movido por reformas de natureza neoliberal e têm acentuado a necessidade da busca de um conhecimento científico e tecnológico que se aplique, dentre outros campos, à educação. Isso se traduz na adoção, na reformulação, na criação e na análise das políticas que são adotadas para essa área.

Historicamente, a tecnologia usada na indústria brasileira emana de modelos estrangeiros, o mesmo ocorrendo com as reformas e com outros projetos educacionais. Na América Latina, especialmente a partir da década de 1930, o Estado assumiu a responsabilidade pela educação com o objetivo de prover as condições de acesso à escola. Não garantia, porém, o 'como fazer a educação', nem sequer a permanência na escola e a conclusão dos estudos fundamentais. Os modelos importados relacionavam-se, principalmente, com o desenvolvimento socioeconômico do país de origem.

Diante da complexidade dos sistemas educacionais e das mudanças conceituais em educação na sociedade moderna, as teorias organizacionais e administrativas têm se deparado com grandes desafios, o que demanda, também, a construção de novos paradigmas de gestão; em particular, da educação.

Partindo dessa premissa, “[...] uma das mudanças mais importantes diz respeito à busca de padrões de gestão inovadores, de modo a substituir a

excessiva centralização por procedimentos que garantam uma ação educacional efetiva” (COSTA, 1997, p.17).

Sendo as políticas de descentralização parte do contexto mais amplo das políticas educacionais, nomeadamente aquelas de caráter reformista, estas têm sido objeto de estudo de muitos pesquisadores². Os estudos, embora analisem aspectos relevantes, não esgotam a análise dos problemas que se apresentam neste campo. Considerando essa perspectiva, e tendo como intenção fundamental contribuir com uma reflexão teórica sobre as estratégias de política educacional, em particular no Rio Grande do Norte, este estudo encaminha-se no sentido de (re)discutir o processo de descentralização da educação, em âmbito local, buscando compreender como se produzem e se efetivam as práticas apresentadas nos planos e nos programas governamentais no período compreendido entre 1995 e 1999.

Nessa reflexão, pretende-se rediscutir o processo de descentralização da educação, a partir das concepções de alguns gestores sobre as práticas decorrentes desses planos, no processo de implementação da reforma do sistema de ensino do Rio Grande do Norte. Assim, este estudo apresenta o contexto das políticas educacionais brasileiras, as estratégias de descentralização da educação utilizadas no Rio Grande do Norte para operacionalizar a reforma no período em discussão.

Não obstante a ênfase deste estudo recaia sobre a política em nível estadual, é preciso situá-la no contexto da política educacional do Estado brasileiro da qual estrategicamente é integrante. Para analisar as relações que

se estabelecem entre os níveis nacional, regional, estadual e local, privilegiam-se categorias gerais, relacionadas à democracia e ao planejamento, bem como categorias específicas que se referem à descentralização, à autonomia, à participação e à gestão democrática. Parte-se de uma revisão bibliográfica, procedendo-se a uma leitura analítica do modelo centralizado de administração e das propostas de descentralização que protagonizaram a reforma educacional em âmbito nacional e no Rio Grande do Norte.

1.2 SOBRE O QUE SE DISCUTE E O QUE SE INVESTIGA

O estudo direciona-se a uma reflexão sobre questões da seguinte ordem:

- a) Como se configurou a política de descentralização da gestão da educação no Rio grande do Norte no período de 1995 a 1999 e que resultou em uma proposta de descentralização com a criação de Centros Escolares?
- b) A implementação da reforma de Educação do Rio Grande do Norte ocorreu de forma a possibilitar modificações no gerenciamento da educação nesse Estado?

O estudo pretende compreender a implementação da política para a educação no Rio Grande do Norte, gestada para o período de 1995 a 1999,

² Dentre os pesquisadores dessa temática, pode-se destacar Lobo(1990), Tedesco(1990), Romão(1992), Gadotti(1993), Paiva; Warde(1993), Casassus (1995), Cabral Neto (1995), Silva(1996), Costa(1997), Rosar (1997) e Vieira(1995).

identificando os aspectos relacionados ao modelo de gestão dos Centros Escolares proposto para a administração do sistema de ensino desse Estado, considerando a sua articulação com as diretrizes nacionais e regionais

De modo específico, pretende-se:

- analisar a experiência de gestão descentralizada em centros escolares, identificando a configuração que a experiência assume em uma realidade particular;
- identificar os mecanismos relacionados à administração da unidade escolar e à participação da comunidade, de modo a fortalecer o processo de gestão democrática e o processo de construção da autonomia da unidade.

1.3 DISTINGUINDO AS ROTAS INVESTIGATIVAS

Considerando as características do objeto de estudo, optou-se por realizar uma pesquisa de natureza qualitativa. Para explicitar as questões levantadas e, desse modo, concretizar o objetivo da pesquisa, os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, uma vez que estas trabalham com questões relativas a percepções, valores etc. Essa técnica permite obter dos atores envolvidos relatos abrangentes das experiências vivenciadas, de forma imediata e sobre outros temas, permitindo aos pesquisadores organizá-los conforme os objetivos que se propõe. As informações foram obtidas junto a quatro pessoas assim identificadas:

administrador do sistema de ensino (1), gestores de Centros Escolares (2) e professor (1) de unidades escolares da rede de ensino do Rio Grande do Norte. A identidade desses sujeitos não será revelada, sendo, portanto, usados pseudônimos como forma de identificação dos relatos apresentados.

A escolha desses sujeitos de pesquisa deve-se ao fato de terem sido, de certa forma, protagonistas do processo de implementação da reforma educacional traçada para o Rio Grande do Norte, constituindo-se, portanto, em parte fundamental do processo de gestão. Dessa forma, a visão que eles têm do curso da reforma representa um critério relevante para a consecução dos objetivos deste estudo.

Como fonte de informações, utilizam-se, também, documentos, programas, projetos, relatórios, bem como matérias publicadas em jornais da época. Os documentos são considerados uma poderosa fonte de informação, na medida em que se originam de um contexto específico e, ao mesmo tempo, oferecem informações sobre esse contexto.

Nessa perspectiva, as informações coletadas possibilitam caracterizar cada unidade escolar evidenciando aspectos das mudanças institucionais, das mudanças na gestão administrativa, financeira, pedagógica e nas condições de trabalho, da participação da comunidade interna e externa, da fonte e do volume de recursos captados etc. Na sistematização, ordenação e interpretação dos dados, utilizou-se, como procedimento técnico, a representação escrita.

Para a discussão de todas as questões aqui propostas, organizou-se este trabalho dispondo-o tal como segue: uma introdução, três capítulos e uma

reflexão final acerca da temática estudada. Na introdução, apresenta-se a temática a ser analisada, o que se investiga e os caminhos metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos.

O primeiro capítulo encerra uma discussão acerca dos cenários das políticas educacionais na década de 1990, tomando em consideração, para tanto, a compreensão de aspectos do processo de globalização e as políticas de aporte neoliberal.

O segundo capítulo expõe faces da Reforma da educação brasileira nos anos de 1990, refletindo a respeito da influência política e ideológica de agentes financeiros internacionais, da administração educacional, das políticas de descentralização e de gerenciamento da educação, analisando a gestão democrática, a participação e a autonomia como princípios/estratégias do processo de reforma.

O terceiro capítulo apresenta uma análise da proposta de descentralização educacional empreendida no Rio Grande do Norte, que resultou na criação dos Centros Escolares, fazendo uma descrição da dinâmica e dos condicionantes que produziram a proposta de descentralização do Sistema de Ensino Estadual do Rio Grande do Norte.

Esta pesquisa, sustentada, teoricamente, nas análises de diversos estudiosos da temática da descentralização e da gestão educacional e, empiricamente, no relato de atores participantes do caso em foco, teve a intenção de evidenciar os condicionantes teóricos e empíricos, em função dos quais se configurou a reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte em 1995. Pode-se constatar que a conjuntura sociopolítico-econômica mundial,

da década de 1990, foi um forte condicionante na implementação de reformas, nomeadamente da educação, uma vez que era um contexto que propunha e requeria um modelo de atuação em todas as instâncias da sociedade a partir de novas formas de administração. Isso, por sua vez, concorreu para o desenvolvimento de novas concepções sobre modelos de administração em geral e da educação em particular.

Gosto de ser gente porque, mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais e políticas, culturais e ideológicas em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam.

Paulo Freire (1996)

2 Os Cenários das Políticas Educacionais na Década de 1990

2.1 COMPREENDENDO OS ASPECTOS DO ATUAL PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS DE APORTE NEOLIBERAL

No período compreendido entre os anos de 1930 e 1960, o Estado apresentava-se como um fator de desenvolvimento econômico e social. Por volta dos anos de 1970, entretanto, em virtude do crescimento desordenado e generalizado das economias, do crescimento da pobreza e da dívida dos países em desenvolvimento e dos avanços no processo de globalização, ele entrou em crise, tendo suas funções redefinidas e alinhadas por meio de reformas econômicas orientadas para o mercado (PEREIRA, 1998). Essa conjuntura histórica favoreceu o fortalecimento da ideologia do neoliberalismo.

Antes de focalizarmos essa questão em particular, vale pontuar que as análises feitas sobre a 'globalização' suscitam uma série de controvérsias, indo da delimitação histórica de suas origens, passando por diferentes concepções³, à utilização do termo.

Desde a década de 1990, o termo 'globalização' tem sido utilizado para definir as transformações mundiais que atingem a esfera econômica, política, social, cultural, educacional, jurídica, institucional, ambiental e geopolítica,

considerando-se as especificidades de cada uma dessas áreas. Nessa perspectiva,

[...] certas dualidades são recorrentes na literatura a respeito desse tema. Em uma distinção de influência ampla, existem duas forças principais em operação na ascensão da globalização: a globalização de cima para baixo, um processo que afeta principalmente as elites dentro e através de contextos nacionais, e a globalização de baixo para cima, um processo popular que fundamentalmente emerge da base da sociedade civil. Este contraste ressalta uma importante dinâmica política [...], mas o seu uso disseminado obscurece as formas pelas quais essas duas tendências não são inteiramente independentes uma da outra (BURBULE; TORRES, 2004, p. 18).

Além dessas, outras ambigüidades significativas se revelam, permitindo observar que o impacto e o significado da globalização podem apresentar-se de diferentes formas em diversas partes do mundo, inclusive em relação aos efeitos que provoca, em maior ou menor grau de repercussão, dependendo do contexto. Dessa forma, é possível considerar que a globalização não é um fenômeno unificado nem global, mas que apresenta múltiplas particularidades (BURBULES; TORRES, 2004).

Os fluxos comerciais, produtivos, tecnológicos e financeiros, propensos à globalização, concorrem para as transformações que marcam a década passada tornando-as cada vez mais hegemônicas. Os modos como se apresentam esses fluxos globalizados, além de outros fatores, como a redução crescente dos custos de transportes e a revolução das comunicações e da informação, impõem novos desafios a quem atua em espaços locais.

³ Essa discussão poderá ser melhor compreendida a partir das análises, entre outras, de Ianni (1996); Gonçalves (2003); Burbules; Torres (2004).

A globalização que vem se realizando através da integração econômica geral da economia tem possibilitado a constituição de blocos econômicos da Comunidade Européia, dos Países Asiáticos, do Nafta e, mais recentemente, da América Latina, com o Mercosul, pretendendo se estabelecer como via necessária ao aperfeiçoamento de um sistema econômico e político capaz de dispensar a regulamentação do Estado. Estariam sendo superadas as formas do Estado intervencionista-keynesiano e do bem-estar social, segundo análise das políticas de desenvolvimento econômico na maioria dos países centrais e o neoliberalismo se constituiria como a única alternativa para todas as sociedades, segundo seus ideólogos (ROSAR, 1997, p.107).

Esses eventos que ocorrem no momento atual, na maioria dos países capitalistas, repercutem em todos os setores da sociedade: econômico, social, político, cultural, e contribuem na adoção de significativos reordenamentos econômicos, de importantes alterações tecnológicas e na redefinição de papéis e de ações das instituições sociais e políticas. É, pois, um processo decorrente da mundialização crescente da atividade econômica, da recente revolução das informações e das comunicações. A consolidação desse processo, portanto, exige a aplicação e a produção de conhecimentos e de informações cuja base científica tem uma importância crescente. Para Carnoy (1995, p. 127),

[...] no se trata de un fenómeno del todo nuevo, porque los conocimientos nunca dejaron de ser un factor de primer orden en la organización y fomento del desarrollo económico. Pero al ir aumentando la complejidad de las economías, el consumo se diversifica, la competencia se encona y conocimientos e información revisten una función cada vez más importante en los procesos de producción e ejecución.

Concorrem na construção desse cenário três fatores fundamentais: a desestatização das forças produtivas, a desuniversalização dos direitos sociais e a desregulamentação da economia e dos processos sociais, os quais se constituem na essência do que chamamos de neoliberalismo. É no sentido atribuído por Gentili (1996, p. 10) que o entendemos como,

[...] uma alternativa de poder extremamente vigorosa, constituída por uma série de estratégias políticas, econômicas e jurídicas orientadas para encontrar uma saída dominante para a crise capitalista que se inicia ao final dos anos 60 e que se manifesta claramente já nos anos 70. Por outro lado, ela expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades: a construção e a difusão de um novo senso comum que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante.

É consensual entre os teóricos dessa temática que, na contemporaneidade, poucas regiões no mundo estejam livres das conseqüências danosas advindas da implementação do ideário neoliberal. Na realidade terceiro mundista, por exemplo,

[...] dois são os objetivos básicos do moderno liberalismo. O primeiro deles é a fragilização do Estado Nacional, ao menos na medida em que o “setor público” represente limites à irrestrita integração dos países subdesenvolvidos à lógica da globalização financeira e especulativa. O segundo é a destruição das mais variadas expressões dos movimentos populares de resistência política aos desígnios dos mercados e da economia desregulada (em particular, os sindicatos) (MALAGUTTI; CARCANHOLO; CARCANHOLO, 2000, p. 7).

Ainda que as repercussões do neoliberalismo sejam mais evidentes em realidades particulares de países e regiões pobres, não há diferenças profundas quanto aos objetivos a alcançar. Tanto no caso focalizado (das regiões pobres) como naquele que contempla os países desenvolvidos, os objetivos são, fundamentalmente, os mesmos. Apesar disso, são bem distintas as conseqüências e as possibilidades de implementação do projeto neoliberal onde existe uma classe trabalhadora organizada e protegida, historicamente, por um efetivo Estado do 'Bem-Estar Social'. Ali, os limites do liberalismo são mais evidentes. As resistências têm um maior peso e a opinião pública exige explicações sobre o que está acontecendo ou virá a acontecer, conforme ocorreu na Inglaterra quando da implantação do novo modelo socioeconômico e político. Observa-se, entretanto, que

[...] já no plano ideológico, inexistem claras distinções entre o neo-liberalismo terceiro-mundista e o "desenvolvido". O ideário neoliberal é totalizante e totalitário. Apresenta-se aqui e lá como uma espécie de "pensamento único" ou "verdade incontestável", procurando impor-se, por esta via, como interpretação exclusiva da realidade social. É inegável seu sucesso contra as ideologias rivais. Vale ressaltar, porém, que a derrota (provisória) das outras concepções de mundo deve-se a uma verdadeira limitação das liberdades de expressão e de crítica. Uma limitação que tem sido levada a bom termo mediante a cooptação de intelectuais (bons empregos na administração pública, fartas verbas de pesquisa, etc) e meios de comunicação de massa com poderes de geração de opinião (MALAGUTTI; CARCANHOLO; CARCANHOLO, 2000, p. 7/8).

Essa análise adverte para o fato de que, ao se discutir sobre o ideário neoliberalista, é necessário considerar-se não só os seus fundamentos mas também os contextos em escala mundial que permitiram a sua afirmação e as práticas dos dirigentes e das instituições políticas que defendem e assumem essa perspectiva.

Embora as origens do neoliberalismo possam ser identificadas, nos idos do início do século XX, “o ideário e as práticas neoliberais se delineiam no contexto de um intenso debate desenvolvido antes, durante e após a primeira Grande Guerra Mundial (1914–1918), tendo suas raízes históricas na Áustria de então” (QUEIROZ, 2001, p. 2–3). E ainda que se tenham frustrado no pós-guerra, sua afirmação ocorreu na virada da década de 1970 para 1980, com a eleição dos governos conservadores de Margaret Thatcher, em 1979, e de Ronald Reagan, em 1981, respectivamente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte, onde o ideário neoliberal consolida-se nas práticas desses governantes⁴. Na América Latina, foi protagonizado inicialmente no Chile, no Governo do General Augusto Pinochet Ugarte, depois no México, na Argentina e no Brasil, onde, segundo Wainwright (1998, p. 9),

[...] ao que parece, o neoliberalismo, que inicialmente cortejou a inteligentisia brasileira sob o frágil disfarce de social democracia europeia, ganha legitimidade através de Fernando Henrique Cardoso e sua promessa de ingresso no mundo moderno.

⁴ Perry Anderson (1995) e Queiroz (1997).

Como se pode constatar, o neoliberalismo, por ser fundamentado em uma “estranha neutralidade ideológica” (WAINWRIGHT, 1998, p. 9), pode delinear-se sob as mais variadas formas. Daí decorre um considerável esforço para se entender, enfrentar e superar os seus artifícios (QUEIROZ, 2001).

Durante toda a década de 1980, assistiu-se à expansão dessa perspectiva de revitalização do neoliberalismo como reação político-ideológica à crise econômica dos anos de 1970, à ineficácia do Estado em controlar essa crise, à funcionalidade e à adequação desse ideário às aspirações da classe dominante (GONÇALVES, 1994). Evidentemente, para a consolidação das idéias neoliberais concorreram ainda eventos como a derrocada do socialismo real, sobretudo no Leste Europeu. Nessas sociedades, bem como nas demais, constata-se que estruturalmente ocorreu uma “[...] ruptura histórica e teórica de profundas e amplas implicações” (IANNI, 1996, p. 15).

Nessa realidade, o processo de internacionalização do capital definiu-se conforme a denominada globalização da economia, constituindo-se em um novo cenário na década de 1990.

Crescem as atividades internacionais das firmas e dos fluxos comerciais; acontecem amplas mudanças na base tecnológica, eventos que autores como Salerno (1992) e Leite (1994) denominam de a Terceira Revolução Industrial, marcada, inclusive, por uma nova ordem dos mercados e pela maior importância da Ásia com os chamados Tigres Asiáticos. Nesse processo, intensifica-se, também, a circulação financeira caracterizada pela expansão na mobilidade e pela intermediação do capital internacional; pela predominância das trocas denominadas intra-setoriais e pela reorganização dos grupos

industriais em redes constituídas por grandes empresas. É com essa perspectiva que se impõe às economias nacionais ajustarem-se a esta nova realidade estrutural, que consiste em reduzir a instabilidade decorrente da dívida externa e o consumo interno, usando-se para isso estratégias de regulamentação e de privatização da economia (CARNOY, 1995).

Esse contexto tem se caracterizado pela determinação de uma maior austeridade nos serviços públicos e, do ponto de vista social, em muitos países, pelo aumento da pobreza e distribuição de renda cada vez mais desigual e perversa. É possível visualizar, ainda, como consequência desse contexto político e social, dentre outras, a redução drástica de investimentos nas áreas sociais por parte dos Estados nacionais, que passaram a investir cada vez menos em programas de educação pública e gratuita.

Os programas de reformas, implementados a partir da perspectiva neoliberalista, na América Latina, expandiram-se, progressivamente, a todos os países da região, concorrendo, para a efetivação desse processo, as características peculiares aos regimes políticos neles vigentes. Importa destacar que, em alguns casos, as reformas de natureza neoliberal apresentam uma

[...] série de importantes estratégias retóricas: (1) deslocamento das causas – o eixo de análise do social é deslocado do questionamento das relações de poder e de desigualdade para o gerenciamento eficaz e eficiente dos recursos; (2) culpabilização das vítimas – a miséria e a pobreza resultam de escolhas e decisões inadequadas por parte dos miseráveis e pobres; (3) despolitização e naturalização do social – as presentes condições estruturais e sociais são vistas como naturais e inevitáveis e abstraídas de sua conexão com relação de poder e subjugação; (4) demonização do público e santificação do privado – o

mercado e o privado são tomados como modelos de tudo que é bom e eficiente, enquanto o estatal e o público são vistos como exemplares de tudo que é ruim e ineficiente; (5) apagamento da memória e da história – a tendência a reprimir e a silenciar as raízes históricas – as histórias de subjugação e resistência – da presente população; (6) recontextualização – as categorias e o léxico das lutas democráticas são seletivamente recicladas e reincorporadas, depois, obviamente, de terem seu conteúdo anterior devidamente higienizado (SILVA, 1996, p.167 – 168).

Como se vê, o conjunto de reformas orientadas para garantir um rigoroso programa de ajuste econômico, que assegurou a hegemonia do projeto neoliberal imprimiu, sobretudo, uma nova cultura da pobreza, entre os políticos, as elites, as classes médias e os próprios pobres. As diretrizes definidas pelos organismos financeiros internacionais, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, foram acatadas pelas elites políticas e econômicas locais como única receita válida para superar o déficit público e estabilizar as economias da região. Esse fato constituiu-se, conforme Krugman (1995, p. 80-81),

[...] talvez o fator mais importante para a nova situação dos países em desenvolvimento [...] a aceitação quase que universal, tanto por parte dos governos quanto dos mercados, de uma nova visão sobre o que é necessário para o desenvolvimento.

As propostas que fundamentam essa concepção passaram a ser conhecidas como o Consenso de Washington.⁵ Em sua definição original, esse evento inclui dez aspectos específicos de política econômica, que podem ser resumidos assim:

[...] trata-se da crença de que a máxima vitoriana em política econômica – abertura de mercados e moeda forte – é a chave do desenvolvimento econômico. Liberalize o comércio, privatize as empresas estatais, equilibre o orçamento e controle as taxas cambiais, e assim terá lançado as bases para a decolagem da economia; encontre um país que tenha adotado estas medidas, e então se pode esperar com confiança que altos lucros sobre o investimento sobrevirão (KRUGMAN, 1995, p. 81).

De acordo com Carnoy (1995), na metade da década de 1980, os efeitos negativos das políticas de ajuste estrutural no setor educacional já se evidenciavam. Ressalta-se que, nesse cenário, é evidente a intervenção de organismos financeiros internacionais, de modo peculiar o Banco Mundial (BM) o qual, como medidas de controle, a partir daquele momento, modificou os critérios de concessão de empréstimos ao setor educacional visando imprimir, como metas, as reformas estruturais para esta área. Conforme o citado autor, as reformas educacionais promovidas tinham como objetivos

[...] elevar el nivel cualitativo da educación sin aumentar sus costos, a reducir el gasto público por estudiante em los

⁵ Um aprofundamento sobre o tema abordado poderá ser feito a partir de estudos realizados por Gentili (1998) e Fiori (2001).

diversos niveles de educación, pero sin pérdida de calidad y, em este espírito, aumentar a contribución de lãs famílias a la enseñanza por médio de un aumento de los derechos de matrícula, especialmente em los niveles superiores (CARNOY,1995, p. 732).

Foi com essa perspectiva que nas três últimas décadas do século XX, a maioria dos países da América Latina constituíram-se o espaço profícuo à implantação de reformas educativas resultantes das articulações políticas entre os agentes internacionais de financiamento e os governos dos países desse continente. A estratégia pretendia amenizar os efeitos negativos do ajuste estrutural sobre a educação e garantir uma educação básica (mínima) de qualidade para os mais pobres.

2.2 O AJUSTE NEOLIBERAL E A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Conquanto estejam sendo analisadas as políticas específicas para a área educacional, é pertinente ressaltar as iniciativas relacionadas às propostas mais amplas de Reformas do Estado, partindo de diferentes concepções.

A relação entre o Estado e as políticas públicas, nas duas últimas décadas do século passado, tem apresentado uma nova configuração, decorrente, dentre outros fatores, de novos modelos de intervenção estatal, e que se impuseram, no Brasil, assim como em outros países em

desenvolvimento. As iniciativas que se tornaram públicas e que receberam a denominação de reformas encontram-se em uma série de empreendimentos e programas com objetivos bastante diversos. Tornaram-se, por isso, temas interessantes e complexos a serem estudados, incluindo-se, dentre eles, os projetos políticos, econômicos e sociais, como também o contexto e o momento histórico de que se originam e se desenvolvem.

O cenário de reformas que se apresentava tinha como alvo a redefinição do papel do Estado. Constata-se que, no início da década de 1970, nomeadamente a partir da primeira crise do petróleo, em 1973, o antigo modelo de intervenção estatal⁶ passa a ser questionado, pondo-se em dúvida a sua eficiência.

Dessa forma, evidencia-se uma crise de concepção do papel do Estado, que ocorre paralelamente àquela vivida pelo sistema capitalista. Assim, de acordo com Farah (1995, p. 20),

O debate sobre o papel do Estado que então se configurou foi acompanhado pela formulação de propostas de Reforma do Estado, tanto no que se refere a sua relação com a economia e à intervenção nas áreas sociais como no que diz respeito ao próprio funcionamento da máquina estatal, isto é, ao 'Estado por dentro'. [...] nas propostas que dizem respeito a setores específicos da intervenção estatal, destaca-se a busca de novas formas de gestão do setor público, aspecto comum a diversas abordagens (grifo da autora).

⁶ No Brasil e nos demais países da América Latina, o modelo inspirado no Welfare State criou para as áreas sociais um arcabouço de provisão de serviços públicos pelo Estado, ao lado da forte intervenção do Estado na economia.

Nessa perspectiva é que a partir da década de 1980, conforme foi situado, as teses de cunho neoliberal de defesa do mercado vêm-se firmando como hegemônicas, e se fazem presentes no processo de crise do Estado e no padrão de intervenção na economia e nas áreas sociais. Em tal circunstância, estabeleceu-se o arquétipo do Estado como problema, configurando-se

[...] uma polarização Estado-mercado, em que, em contraposição ao mercado, tido como eficiente, ágil e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade, o Estado passou a ser visto como ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica – e a crise do Estado – resultam, segundo essa perspectiva, do próprio Estado (FARAH, 1995, p.22).

Observa-se que ao lado dos indicadores apresentados como fontes da crise dos anos setenta, o próprio Estado é responsabilizado por esta. Para Abrucio (2003), quatro fatores socioeconômicos respondem pelo desencadeamento da crise do Estado: a crise econômica mundial, já mencionada neste estudo; a crise fiscal que se estabeleceu em decorrência desta; a situação de “ingovernabilidade” gerada pela incapacidade dos governos de solucionarem seus problemas, e, finalmente, a globalização e as inovações tecnológicas, as quais mudaram a lógica do setor produtivo e são conseqüentes da sua gestão e da gestão do setor público.

Diante desse contexto, e visando à consolidação da reforma do Estado, no Brasil, é criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995)⁷. Nesse

⁷ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21 de setembro de 1995, sendo, em seguida, aprovado pelo Presidente da República. Partindo da premissa de que a crise brasileira, das décadas de 1980 e de 1990, foi também uma crise do Estado, “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e

documento, a reforma do Estado tornou-se um marco da redefinição do papel do Estado brasileiro, o qual deveria fortalecer-se como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, não sendo mais o responsável direto pelo desenvolvimento. Em sendo assim, passaria a atuar como instância mediadora das relações políticas e econômicas, arranjadas no novo estágio de desenvolvimento capitalista. O plano revelava que o Estado, ao tentar exercer funções executoras, foi ineficiente e, assim, fazia-se necessário reformá-lo, o que “[...]significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995).

Nesse plano, são apresentadas como estratégias de reforma do Estado, além de outras, a privatização, a publicização e a terceirização⁸ de setores, sobretudo os de serviços. Desde, então, são esses os que mais crescem nas economias, em escala mundial.

A concretização desse projeto ocorre por meio da descentralização das ações estatais no setor das políticas sociais. Nesse caso, a concepção de descentralização assume um recorte neoliberal, pois busca a redução dos gastos públicos, minimizando as ações sociais e mantendo, assim, a estratégia

regionais” (BRASIL, 1995, p. 9). Esse Plano definiu os objetivos e as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, buscando meios de reconstruí-la em bases contemporâneas e racionais, sendo, então, concebida na conjuntura da redefinição do papel do Estado, que passa a ser visto como promotor e regulador do desenvolvimento socioeconômico e não mais como responsável direto por esse desenvolvimento. Desse modo, são definidos objetivos globais: “a) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; b) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para mercado para a iniciativa privada; c) Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e d) Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a união” (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p. 56–57). De forma mais específica, foram definidos objetivos para cada setor do Estado: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não-Exclusivos e Produção de bens e Serviços para o Mercado

⁸ Para aprofundamento, ver PEREIRA (1997).

de focalização na pobreza. As propostas voltadas para a reforma do Estado, que apontam a descentralização das políticas públicas – entendida esta como um processo de distribuição de funções entre poderes e redivisão de trabalho nas organizações públicas (COSTA, 1997), devem ser amplamente discutidas. Nisso consiste a necessidade de adotarem-se novas formas de gestão dos serviços públicos, que coadunem com os progressos tecnológicos, que sejam mais ágeis, descentralizadas, compatíveis com os avanços da democracia, exigindo participação mais direta da sociedade na gestão desses serviços.

Implícitas no contexto das reformas, como componentes da redefinição do papel do Estado, estão as novas propostas e transformações que afetam a administração pública, vez que a organização da burocracia é fortemente influenciada pela crise do Estado. Essa influência pôde ser observada, por exemplo, quando os governos passaram a cortar os custos com o setor, reduzindo-os em relação a pessoal, e, ainda, imprimiu “[...] a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que [...] implicava uma modificação profunda no modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado às normas” (ABRUCIO, 2003, p. 176). Considera-se, também, nessa discussão, a perda do poder de ação por parte do Estado em setores tradicionais como o produtivo, ao lado dos problemas de “governabilidade” e dos efeitos da globalização econômica.

A estratégia de enfrentamento dessa situação requeria que os governos se apresentassem mais ágeis e flexíveis, internamente e externamente. Vale ressaltar que, aliado ao caráter material do contexto em que se desenvolvia a

reforma, havia um clima intelectual⁹ propício às mudanças na administração pública, configurando-se, desse modo, “a construção de uma nova burocracia” (ABRUCIO, 2003, p.177).

Nessa perspectiva, o modelo burocrático *tradicional* entra em crise¹⁰ diante de um cenário de recursos públicos escassos, de um poder estatal que se reduzia e dos avanços de uma ideologia privatizante. As críticas àquele modelo burocrático originaram um determinado delineamento gerencial como resposta às inquietações do setor público. A reforma do Estado brasileiro, proposta por Pereira (1998)¹¹, enfatiza a administração pública gerencial, tendo como principais características:

- a. orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b. ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés do controle dos procedimentos);
- c. fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreira ou “corpos” de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formação e gestão das políticas públicas;
- d. separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e. distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e as organizações sociais,

⁹ De acordo com Abrucio (2003, p.177), o clima intelectual se originou quando “a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como a public choice nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para a crítica ao antigo modelo de organização do setor público”.

¹⁰ Esse processo de crise supõe a superação de um consenso social de grande dimensão, no que se refere à função do Estado, o qual sustentava as condições para o progresso econômico e o bem-estar social. Dessa forma, as dimensões próprias do tipo de Estado vigente – a econômica, de características keynesianas; e social, traduzida no Welfare State e a administrativa, evidenciada no modelo burocrático weberiano – começam a ser vencidas. (ABRUCIO, 2003).

¹¹ Além de autor da proposta de reforma e do documento Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), Luiz Carlos Bresser Pereira comandava o recém criado Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

f. transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

g. adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;

h. terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (PEREIRA, 1998, p.80).

Nessa proposta, observa-se uma clara desresponsabilização pelos setores sociais, por parte do Estado, criando-se nessa esfera um clima empresarial, evidenciando-se, pois, a lógica de mercado. Ou seja, o cidadão que paga impostos e tem direitos aos serviços prestados pela esfera pública estatal torna-se um cliente; privilegia-se a avaliação de resultados e não de processos; há uma nítida diferenciação entre aqueles que dão forma às políticas e aqueles que as executam; a lógica privatizante supera, em larga escala, a estatal, dando margem ao aparecimento do terceiro setor, ao voluntariado etc. A descentralização assume, pois, nessa reforma, a lógica competitiva do mercado.

Essas particularidades permitem constatar a diferença primordial entre uma proposta de reforma de caráter neoliberal e uma proposta de reforma de cunho socialdemocrática, sendo estas qualificadas pelos objetivos que se propõem, quais sejam:

[...] o da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (PEREIRA, 2005, p. 237).

Desse modo, delinea-se uma reforma de administração pública com base no gerenciamento, a qual tem como propósito responder à crise instaurada nos anos de 1980 e aos desafios da globalização da economia e das comunicações, dentre outros eventos que marcaram a redefinição do papel do Estado e de sua burocracia.

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas originais; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, socializá-las por assim dizer, transformá-las portanto em bases de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de pessoas seja levada a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato "filosófico" bem mais importante e original do que a descoberta, por parte de um "gênio", de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais.

Antonio Gramsci

3 A Reforma da Educação Brasileira nos anos de 1990

3.1 INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS

Para uma melhor compreensão do debate acerca das reformas implementadas no setor educacional, é necessário evidenciar as articulações que partem do processo de reforma do Estado entre o governo federal, as elites dirigentes nacionais e os organismos multilaterais de financiamento e de cooperação.

Nessa direção, trata-se de analisar as mediações que orientam a formulação e o monitoramento/controlado das diretrizes intervencionistas propostas ao governo brasileiro pela comunidade internacional por meio de organizações financeiras e técnicas internacionais, sobretudo o Banco Mundial, e implementadas como políticas de educação pública na década de 1990. A complexidade dessa temática abrange uma diversidade de análises, como a que faz Rosemberg (2000, p. 66), ao entender que

[...] as articulações entre políticas educacionais e organizações internacionais é uma tarefa bastante complexa porque, no caso do Brasil e dos países em desenvolvimento, ela envolve três recortes temáticos que carregam vários campos disciplinares correlatos:

- ⇒ o primeiro é o próprio tema das organizações internacionais como instituições sociais;
- ⇒ o segundo é o campo de estudos do desenvolvimento econômico e social, profundamente imbricado nas orientações

e ações das organizações multilaterais para os países subdesenvolvidos;

⇒ o terceiro é o campo de conhecimentos setoriais – educação, saúde, ecologia, população, trabalho, segurança, etc. – recortado por temas transversais, tais como gênero, infância, raça/etnia, pobreza, direitos humanos, etc., focalizados na elaboração de pautas políticas setoriais.

Considerando-se essa análise, a discussão que se faz em relação aos modelos de gestão educacional voltar-se-á para uma verticalização das políticas congêneres de educação brasileira, particularizando a do Rio Grande do Norte.

Esses modelos são propostos por organismos multilaterais, dentre os quais o Banco Mundial¹², na atualidade, o mais importante agente financeiro no processo de cooperação internacional, que atua como um dos coordenadores dos ajustes econômicos e como negociador da dívida externa dos países em desenvolvimento. Há inúmeras evidências que permitem constatar o poder político e ideológico que este exerce, sendo julgado como o organismo de maior expressão e influência. Essa premissa pode ser confirmada pela frequência com que essa instituição financeira é referenciada em análises sobre as ações de organismos internacionais.

Desde o início da década de 1970 que as ações de caráter social dessa instituição, direcionadas para a América Latina e Caribe, voltam-se às políticas e programas de educação fundamental para a população pobre, em países pobres. Os critérios estabelecidos para a “concessão de créditos sociais são

¹² Análises que permitem uma maior compreensão sobre o BM, instituições que o compõe, seus objetivos etc. podem ser encontradas em estudos de Fonseca, (1996, 1997, 2001); Lauglo, (1997); Rosemberg, (2000); Souza, (2001); Silva, (2002); Queiroz, (1997).

estritamente atrelados à sua política de ajuste econômico” (FONSECA, 2001, p. 18). Em relação às políticas para o setor educacional, são definidas estratégias para possibilitar a redução dos custos e novas oportunidades de acesso ao sistema educacional público. Essas estratégias são assim apresentadas por Fonseca (2001, p. 19):

- a) utilização de meios não-formais e ensino a distância para as massas;
- b) preparação para o ingresso imediato no mercado de trabalho, especialmente o mercado não-institucionalizado ou setor informal, que pode absorver até 60% da mão-de-obra urbana, constituídos de atividades manuais simples, como artesanato, pequeno comércio e serviços gerais; são serviços que exigem técnicas simples e conhecimentos pouco especializados, podendo ser obtidos fora do ensino formal;
- c) utilização racional dos recursos educacionais, pela adoção de modelos eficientes de gestão escolar;
- d) utilização de estratégias administrativas descentralizantes, capazes de imprimir maior autonomia às instituições escolares, inclusive para a captação de recursos próprios, via cobrança de taxas escolares e colaboração da comunidade nas despesas escolares;
- e) flexibilidade das normas legais para facilitar a expansão da oferta de ensino, principalmente por meio do setor privado.

Corroborando esse pensamento, Zibas (1997) revela que a abordagem utilizada pelo BM absolutiza o mercado como agente de regulação social, atribuindo ao Estado ações compensatórias em certos eventos. O Banco Mundial é um organismo que se destaca por imprimir determinadas condições de empréstimo aos países devedores, os quais, ao aceitá-las, são submetidos a condições de financiamento ideológicas e de gerenciamento do programa ou do projeto. No caso brasileiro, em documento estratégico datado de 1998 – *Brazil-Fundescola, second school improvement project – identifica-se a*

confirmação, pelo Banco, de sua participação na definição de políticas para a educação, naqueles países sob sua orientação (FONSECA, 2001).

Percebe-se, dessa forma, que a inserção desse, e de outros agentes financeiros em políticas sociais constitui-se em um processo histórico, sendo que suas ações atuais não se fazem, portanto, novidade nem exercício de poder externo recente. A respeito desse tema, Fonseca (2001, p. 25) afirma que,

Com base em estudos que analisam a experiência brasileira ao longo de mais de 20 anos, é possível perceber que a cooperação técnica e financeira do Banco Mundial não é uma interação neutra, mas constitui um mecanismo de difusão de concepções oriundas de instâncias internacionais, especialmente aquelas que emanam do próprio órgão financiador. Estas incluem desde aspectos instrumentais, como modelos de planejamento e de gestão de projetos, até formulações ideológicas, capazes de orientar a agenda política do setor sob financiamento.

Investigações recentes, Kruppa (2001), demonstram que a estratégia de inserção do Banco Mundial tem sido ampliada a partir, mais especificamente, da década de 1990, com destaque no campo educacional, ante sua atuação como organizador da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990¹³.

¹³ A Conferência de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien, na Tailândia, foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, e direcionada aos países de maior população do mundo. Esse evento teve como desdobramentos a Declaração Mundial de Educação Para Todos, que serviu de base para a elaboração do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), da Conferência de Cúpula de Nova Delhi e do Guia de Ação e, a partir dessas declarações, no Brasil, da Conferência Nacional de Educação Para Todos (1994), quando se propõe um termo de Acordo Nacional de Educação Para Todos, o qual

Por isso, a gestão dos sistemas educacionais não se isenta da interferência dessa instituição financeira ao longo da história da educação brasileira. Dentre os propósitos dessa agência financiadora colocam-se o aumento da eficiência da educação – utilizando como parâmetro o rendimento escolar – e a melhoria da qualidade do ensino. A importância dada à gestão estava evidenciada na distribuição dos recursos, uma vez que se tornou uma meta a ser considerada na dotação de recursos do Banco para a educação, denominada de desenvolvimento institucional (FONSECA, 2001). Perseguindo esses objetivos, são desenvolvidos projetos de reformas na organização escolar, além da opção por novas normas de gerenciamento e planejamento, “de forma a alcançar eficiência ideal” (FONSECA, 2001, p.27).

Na década de 1970, os acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e o BM estabeleciam-se com exigências que culminavam com a criação de órgãos de gestão, a exemplo dos programas Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM), Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN), Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional (CENAFOR), Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (CEDATE), que eram sempre extintos ao término dos acordos. As políticas educacionais¹⁴ gestadas e desenvolvidas nas décadas seguintes (1980 e 1990) tinham no BM o parceiro político mais efetivo e harmonizavam, fortemente, seus objetivos à ideologia deste, de forma que, nessa perspectiva, a qualidade da educação fosse garantida a partir da provisão de insumos

estabelece, entre outros compromissos, “competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à educação básica...” com “adoção de medidas descentralizadoras da execução de programas e projetos de educação básica” (BRASIL, 1994, p.15–16).

¹⁴ Ver III Plano Setorial de Educação 1980/1985; Plano Setorial de Educação 1986/1989.

escolares e de um gerenciamento eficiente dos recursos financeiros e humanos.

Nos anos de 1980, o BM adotou nova política para o setor educacional, apresentando como propostas aumentar o número de empréstimos concedidos diretamente para a área e acelerar a concessão de empréstimos em investimentos destinados ao ajuste setorial. O objetivo seria, então, concorrer para a consolidação de profundas reformas de caráter estrutural no campo da educação. Uma segunda medida consistia em promover uma série de reformas educativas visando essencialmente elevar a qualidade em educação, a baixos custos, com a redução dos gastos públicos por aluno nos diversos níveis da educação, porém sem perder a qualidade desta (CARNOY, 1995).

Ainda, nessa década, concentram-se as atenções no sentido do crescimento econômico, e do aumento da produtividade do trabalho. É, nesse período

que o BM começa a ampliar de forma estratégica e integrada suas ações na área das políticas sociais e o financiamento e assessoramento do planejamento das políticas se aprofundam. Uma agenda global para a educação e para a realização de reformas educacionais para a América Latina e Caribe começa a ser preparada em conjunto com a UNESCO (MELO, 2004, p. 175).

Na década de 1990, uma das estratégias de intervenção do Banco Mundial foi o financiamento voltado para a educação básica pública, sendo

aprovados seis projetos que exigiam contrapartida dos Estados, dos municípios e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Dentre estes, destacamos, pela sua abrangência – geográfica e de concepção –, o Projeto de Educação Básica para o Nordeste, o qual tinha como objetivo geral “a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com ênfase nas primeiras quatro séries, através do apoio financeiro a programas integrados estados/município de investimento na educação”. Como objetivos específicos, registrava o referido projeto:

- ⇒ aumento das taxas de aprovação e melhoria do nível de aprendizagem dos alunos matriculados nas séries de 1ª a 4ª séries em escola pública da região nordeste ;
- ⇒ implantação de novos padrões de gestão educacional, envolvendo ações de fortalecimento e de descentralização administrativa, orientadas para a melhoria de resultados educacionais no nível da unidade escolar.

Propunha, também, a implementação de estratégias tais como:

- ⇒ aperfeiçoamento da gestão do ensino público em todos os níveis, da unidade escolar ao Ministério da Educação, passando pelos órgãos locais e regionais;
- ⇒ fornecimento de livros e de materiais didáticos e pedagógicos para alunos, classe e unidades escolares;
- ⇒ capacitação de professores e diretores de escolas públicas estaduais e municipais e das equipes técnicas das secretarias estaduais e órgãos municipais;
- ⇒ realização de melhoria nas condições físicas e no mobiliário e equipamentos;
- ⇒ promoção de inovações na prática pedagógica dos professores;

⇒ melhoria no desempenho do Ministério da Educação no apoio à formulação, implementação e avaliação das políticas de educação básica¹⁵ (BRASIL, 1994 apud SILVA, 2002, p. 108).

Esses aspectos são parte do estrategismo do Banco Mundial e seriam introduzidos na estrutura organizacional e curricular, como condição de ser merecedor dos empréstimos solicitados ao Fundo Monetário, interferindo, desse modo, na formulação de políticas internas e na legislação do País.

Os resultados das reformas estruturais viabilizadas na década de 1980 mereciam, assim, constante atenção do Banco Mundial, de forma que eram citados recorrentemente em seus documentos, entre os quais citamos Prioridades y estrategias para la educación, de 1995. Assim, a instituição financeira entendia que as reformas estruturais e aquelas de caráter político-econômico

[...] demandam reformas nos diversos setores sociais, assim como demandam reformas políticas educacionais, como um vetor causal, dirigido para a eficiência dos diversos sistemas educacionais nacionais em seu movimento de acompanhar e se adequar àquelas reformas (MELO, 2004, p.184).

Em se tratando da descentralização, pode-se dizer que é nessa época que o tema volta à pauta política como estratégia para reduzir a responsabilidade do Estado, no que se refere ao desempenho dos sistemas de

ensino. Ressaltamos, outrossim, que o Banco Mundial em articulação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) revela-se um importante interlocutor da política macroeconômica, na medida em que esta configura e encaminha a política educacional. Uma análise das propostas político-econômicas e sociais desses organismos permite identificar que a educação é vista como a essência das medidas de redução da pobreza, por meio do incremento individual de capital humano. Isto é, a qualificação para o trabalho, ou mesmo a requalificação, que é traduzida na aquisição de competências, habilidades e valores, por meio da qual os pobres podem ter maiores possibilidades de emprego remunerado e a garantia de uma melhor qualidade de vida.

Com esse mesmo pressuposto, o Fundo Monetário Internacional chega aos países em desenvolvimento oferecendo crédito a curto prazo, porém exigindo, como condição para sua liberação, que estejam estes vinculados às mudanças econômicas estruturais. Nesse particular, o FMI tem como objetivos

[...] promover a cooperação monetária internacional, facilitar a expansão equilibrada do comércio internacional, promover a estabilidade do sistema de câmbios, assistir à formação de um sistema de pagamentos multilaterais, conceder créditos aos países membros, disponibilizando recursos existentes, reduzir a duração e intensidade dos desequilíbrios das balanças de pagamentos (PALA, 2003, p. 65).

¹⁵ Brasil-Mec, 1994, “Projeto de Educação Básica para o Nordeste. Documento básico”. SEF, Brasília.

A atuação dessa instituição político-financeira opera-se de forma que, mesmo conduzindo as políticas de ajustes e as reformas pretendidas, faz crer que os próprios países cooperados são os responsáveis pelas medidas na tomada de decisão para sair da crise e retomar o crescimento. É também na década de 1980 que o Banco Mundial juntamente com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) iniciam a preparação de uma agenda global para a educação e para a realização de reformas educacionais nos países da América Latina e Caribe.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁶ – uma outra importante organização internacional de caráter cooperativo – é uma instituição integrante da UNESCO e tem o Brasil como um de seus membros. Foi criada fundamentando-se em três características essenciais: o caráter indutivo, a natureza sistêmica e a ênfase na mudança institucional. Seu principal objetivo consiste em investigar os problemas regionais e propor políticas de desenvolvimento.

Falando a respeito da criação e do funcionamento da CEPAL, Oliveira (1997, p. 71–72) mostra que há um diferencial entre essa e outras agências similares, uma vez que

[...] ao constituir-se, vincula-se à realidade interna da região e expressa as contradições de classe que a caracterizam, inclusive as contradições inter-burguesas. Mais que isso, ela será instrumentalizada pela burguesia industrial, tanto em função das lutas sociais e políticas internas, como dos conflitos estabelecidos no âmbito da economia mundial.

¹⁶ Ver Dalila Andrade de Oliveira (1997).

Em 1992, no Chile, realizou-se um encontro da CEPAL, no qual a educação colocava-se no centro da discussão. A elaboração do documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com eqüidade* (CEPAL, 1995), do qual o Brasil é signatário, traduz uma proposta formulada pela organização e produzida nesse evento. A proposta reforça a centralidade atribuída à educação nas suas recomendações econômicas, apresentadas no documento *Transformação Produtiva com Eqüidade*, de 1990. Em sua essência, esse documento aponta para o norte que deve orientar os países latino-americanos em sua inserção no mercado mundial.

A proposição apresentada no documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com eqüidade* apóia-se no entendimento de que “a incorporação e difusão – deliberada e sistemática – do progresso técnico é a força impulsionadora da transformação produtiva e de sua compatibilização com a eqüidade e a democracia” (CEPAL, 1995, p. 3). Destaca-se, ainda, outra proposta da CEPAL, dentro do debate sobre as políticas educacionais na América Latina, apresentada no documento *Focalización y probeza* (CEPAL, 1992).

Considerando-se a diversidade de fatores que influenciam o processo de incorporação e de difusão do progresso técnico, essa proposta da CEPAL ressalta

[...] o fortalecimento da base empresarial, a crescente abertura à economia internacional e, muito especialmente, a formação de recursos humanos e o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitam o acesso e geração de novos conhecimentos, cujos avanços, vale desde já o registro, têm

sido comprometidos por disfunções no eixo educação-conhecimento (CEPAL, 1995, p. 3).

A proposição da CEPAL sustenta-se em objetivos de cidadania e de competitividade. Pauta-se “em diretrizes políticas de equidade e desempenho, e instrumentalmente realiza-se pela reforma institucional, a descentralização e a integração nacional” (CEPAL, 1995, p.9). No intuito de atender aos desafios, de caráter interno e externo, enfrentados pelos países da América Latina e Caribe nas últimas décadas, a CEPAL pretende

[...] consolidar e aprofundar a democracia, a coesão social, a equidade, a participação – em suma, a cidadania em sua moderna concepção;

[...] compatibilizar aspirações de acesso aos bens e serviços disponíveis no mundo moderno com capacidade de gerar meios que efetivamente o permitam – a competitividade em nível internacional (CEPAL, 1995, p. 7).

Analisando as propostas do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, percebe-se que o intercâmbio entre essas organizações multilaterais e as políticas educacionais é produto de uma relação estabelecida ao longo de algumas décadas. Embora façam parte de uma história relativamente recente, apresentam vários enfoques, os quais decorrem de fatores diversos, como o processo de reestruturação tecnológica, de programas de ajuste estrutural de segunda geração ou mesmo do esforço de democratização do ensino. Entretanto, é a partir da década de 1990 que se torna visível o impulso dado

por essas organizações ao financiamento e à gestão das políticas educacionais a países em desenvolvimento, particularmente pelo Banco Mundial.

Estudos atuais, como o de Silva (2002), garantem que as políticas para a educação pública são efeitos, basicamente, de três eventos significativos: o primeiro consiste na imposição de instituições internacionais em suas prescrições socioeducativas, tanto pela disposição de financiar quanto pela capacidade de gerenciar e manipular o consentimento dos governados. O segundo evento deriva da capacidade das organizações civis e dos movimentos sociais de avançarem em outra direção como forças opositoras; e o terceiro resulta das “práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas no interior da escola pública, em que se conjugam histórias de vida, identidade, valores concepções teóricas, culturas e saberes” (SILVA, 2002, p. 5).

O projeto de reforma do Estado, que se expressa no campo da educação, simbolizado na atual política educacional, manifesta-se em inúmeras mudanças propostas nas diretrizes de organismos internacionais definidas para a América Latina. Essas diretrizes são consideradas hegemônicas e foram implementadas de forma indiscriminada na maioria dos países do Continente, sem que se observassem as peculiaridades dos contextos locais. O mais importante para os propositores parece que é concorrer para a manutenção da ordem político-social e para a integração regional.

Conforme essa estratégia, e do ponto de vista de Vieira (2001, p. 85),

[...] são muitas as frentes de articulação e de cooperação internacional que se estabelecem nos anos recentes. De fato, há uma agenda que se firma num cenário mais amplo, donde o Brasil recebe influências que se expressam nas tendências de política educacional no país. Nesse contexto, é importante compreender que o grau de influência dessas diferentes frentes não é o mesmo. Assim, uma coisa é firmar compromissos globais para a educação, como se fez em tantos eventos internacionais e regionais desde 1989. Outra é coisa é alocar recursos para o desenvolvimento de projetos, como fazem as agências internacionais, de modo particular o Banco Mundial.

Não parece restar dúvidas quanto ao fato de que é patente a intervenção recorrente dos organismos internacionais de financiamento e de cooperação nas políticas educacionais públicas do Continente latino-americano, em particular no Brasil. Essas políticas aqui são entendidas como políticas sociais, que têm a anuência dos governantes em todas as esferas, uma vez que as elites dirigentes nacionais facilmente aquiesceram às políticas fixadas pelo modelo de desenvolvimento econômico de caráter neoliberal.

3.2 DESCENTRALIZAÇÃO COMO EIXO NORTEADOR NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

3.2.1 Movimento histórico

As raízes da descentralização, na história da educação brasileira, remontam ao Império, desde a promulgação do Ato Adicional de 1834. Esse

processo é desencadeado em 1828, mais particularmente, considerando-se em específico a área educacional, quando são instituídas as Câmaras Municipais em cada cidade e vila do Império com atribuições no âmbito da educação (VIEIRA, 1998).

As reformas educacionais implementadas desde então ora apresentam características centralizadoras ora descentralizadoras.

Se a Reforma Epiácio Pessoa (1901) caracteriza-se pelo excesso de centralização, a Reforma Rivadávia Corrêa (1911) pretende 'desoficialização e descentralização'. A Reforma Carlos Maximiliano (1915), por sua vez, assegura 'toda a força da re-centralização'. Também a Reforma João Luís Alves (1925) propõe medidas que evidenciam 'exacerbada centralização' (VIEIRA, 1998, p.13, grifos do autor).

No início dos anos de 1930, o Movimento dos Pioneiros defende a descentralização da educação. Entretanto, a Reforma Francisco de Campos (1931–1932) e a Lei Orgânica do Ensino Secundário (1942–1946) não seguiram essa tendência. O embate foi intensificado a partir da discussão do projeto que se transformaria na Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961, na qual

Se defrontam duas concepções antagônicas: a centralização herdeira da letra e do espírito da legislação do regime imposto pela Carta de 10 de novembro de 1937, e a federativo-descentralizadora, que se apoiou na doutrina constitucional do regime instaurado em 1946. (ROMANELLI, 1978, 172 apud VIEIRA, 1998, p.13).

Esse embate sobre a descentralização tem como eixo central a divisão de competências e, conseqüentemente, de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Nessa direção,

[...] a Constituição de 1967 mantém a organização de sistemas de ensino como competência da União e das Unidades Federadas (Art. 117, Caput). Alguns elementos de descentralização são anunciados pela Lei n 5.692/71, sendo prevista a 'progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau' (Art. 58, parágrafo único) (VIEIRA, 2000, p. 30, grifo da autora).

Situando essa trajetória histórica do embate em torno da descentralização na vida política brasileira, percebe-se que tal processo foi marcado por avanços e recuos. Atualmente, uma outra reflexão mostra a incapacidade do Estado para responder às demandas mais prementes da maioria da população no que se refere ao atendimento de necessidades básicas, traduzindo-se, inclusive, no impasse político-institucional, para o qual a descentralização tem sido apresentada como estratégia de saída. No entender de analistas como Barroso (1996), Vieira (1998), entre outros, a discussão dessa temática é sempre atual, independente das conjunturas e das formas de governo. O que se coloca como epicentro, tanto para os formuladores quanto para os estudiosos da política educacional, são as relações entre as diferentes instâncias do poder político, pois essa discussão

vai além da conjuntura educacional, vinculando-se ao debate das relações entre Estado, Governo e Poder Público.

Acerca dessa temática, Stein (1997) considera que a descentralização modernizou-se, ganhando espaço no mundo político-administrativo, especialmente no Brasil, a partir do processo constituinte de 1987, uma vez que

Dentre os princípios enumerados pela nova Constituição de 1988, o da descentralização político-administrativa demarca uma nova ordem política na sociedade brasileira, a partir do momento que à sociedade é garantido o direito de formular e controlar políticas, provocando um redirecionamento nas tradicionais relações entre Estado e sociedade (STEIN, 1997, p.75).

Referenciadas em uma abordagem dessa natureza – que propõe redirecionamento das relações entre o Estado e a sociedade – várias tendências associam a descentralização à democracia, isto é, a descentralização apresenta-se como condição para a consolidação do processo democrático. Para os que estão de acordo com a concepção de

[...] radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual se criariam instituições (ou se conferiria poder efetivo a elas) que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Por outro lado, para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil –, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo (ARRETCHE, 1996, p.46–47).

Em contraposição a esse enfoque, teríamos a descentralização como uma situação favorável à desvinculação com as estruturas políticas tradicionais, que, por seu caráter centralizador, tornariam impossível o desenvolvimento dos valores cívicos; nesse caso, põem-se em evidência as decisões em âmbito nacional.

Além dessas perspectivas apresentadas, encontram-se outras diferentes formas de conceber ou de interpretar o conceito de descentralização, sendo que uma forma freqüentemente mais aplicada é aquela em que se confunde a descentralização com desconcentração, a qual, para Lobo (1990, p. 6),

[...] tem sido pouco questionada. Na verdade, confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta, sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder. Em termos concretos, quando se quer transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir de um movimento oposto-descentralizador, fatalmente dever-se-á mexer em núcleos de poder bastante fortes.

Concepção semelhante apresenta Costa (1997, p. 21), ao entender que

[...] como modelo político-administrativo, a descentralização é concebida como redistribuição – entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica

redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema .

Essa idéia difere da noção de desconcentração concebida por Stein (1997, p. 6) que a considera “[...] como delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, ou mesmo como dispersão físico-territorial de instituições governamentais, inicialmente localizadas de forma concentrada”, ou seja, na perspectiva de transferência do espaço decisório do centro para os níveis inferiores em uma mesma organização.

À luz desse referencial teórico, percebe-se que no decorrer das últimas décadas a descentralização tem sido uma prática freqüente entre os governos na América Latina, e a educação também tem acompanhado os parâmetros que orientam o âmbito social. Conforme Winlker e Gershberg (2004), pode-se observar que cresceu o número de países que estão desenvolvendo reformas nesse campo. Nesse particular, os autores ressaltam que, em escala mundial, existe uma “tendência para dar à escola maior autonomia, visando melhorar seus desempenhos e cobrar maior responsabilidade pelos resultados” (WINLKER e GERSHBERG 2004, p.4).

Entendendo a descentralização da educação a partir de dois tipos – transferência para os níveis inferiores de governo e delegação de responsabilidades para as próprias escolas –, esses autores afirmam que cada tipo tem origens e objetivos marcadamente diversos, e também ponderam no sentido de que

A transferência para os níveis inferiores de governo ocorreu, quase sem exceção, no contexto de uma descentralização mais geral do governo cujas causas podem ser muito diversas. A delegação para as próprias escolas, ao contrário, foi geralmente motivada pela preocupação diante de seus desempenhos deficientes. Ambos esses tipos de descentralização estão bem representados na América Latina (WINKLER E GERSHBERG, 2004, p. 4).

Nessa perspectiva, os defensores da descentralização, observando que seus fundamentos são tanto de cunho político quanto educacional, esperam que se tenha como consequência desse processo a melhoria da qualidade, e mudanças na eficiência e na equidade.

Os vários estudos têm demonstrado, pois, que a descentralização, como qualquer outro instrumento de ação de governo, não apresenta, essencialmente, características positivas; tampouco a centralização guarda apenas características negativas. Assim, a visão de Stein (1997, p. 10) é a de que

[...] a descentralização tanto pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que possibilita o retorno do poder à sociedade civil, como pode, também, encobrir a face obscura de um regime autocrático, caracterizando-se como uma forma de reforço ao aparelho de dominação. Apesar da relação direta que sempre é feita entre centralização x autoritarismo, o não autoritarismo não implica necessariamente em descentralização.

Pode-se observar, portanto, que nessa diversidade de concepções sobre a descentralização, cada uma, dentro da sua lógica, apresenta aspectos positivos e aspectos negativos. Nesse sentido, precisa-se entender que as mediações operadas, nas duas últimas décadas, pelas organizações internacionais (as quais se constituíam em políticas de financiamento e de cooperação) desencadearam um processo irreversível de reformas educacionais em quase todos os países da América Latina. As investigações realizadas acerca do sistema educacional nesses países (e respaldadas, teoricamente, pelos “condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteram a estrutura do Estado e das relações sociais no âmbito de uma ordem mundial” (KRAWCZYK E ROSAR, 2000, p.1) realçam seus êxitos e deficiências e se desenvolvem em um cenário favorável à legitimação da necessidade dessas reformas.

Conforme se tem apresentado, o marco indutor das reformas nos diferentes países foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. A partir desse evento, os governantes de 187 países assumiram compromissos determinados e a educação voltou a integrar a agenda dos organismos internacionais, de modo nuclear na conformação das reformas políticas e econômicas.

Como signatário do compromisso por uma *Educação para Todos*, o Brasil, em meio aos desafios colocados pelas transformações sociais ocorridas mundialmente (e em nível local) em termos educacionais, notadamente no que se refere às políticas e à gestão, experimentou poucos avanços nesse campo. Observa-se, entretanto, que os planos e os programas governamentais que definem as diretrizes para a educação nacional, na década de 1990, privilegiam

a descentralização como novo padrão de administração do sistema educacional com vistas a um melhor desempenho, isto é, à eficiência, à qualidade e à equidade nos sistemas educacionais.

Considerando-se a importância política de concretização de um processo de descentralização, as ações propostas encaminham-se no sentido de uma reforma orçamentária e financeira, de uma reforma tributária e da descentralização administrativa.

A abordagem que é dada aos demais aspectos da temática da educação revela-se pouco significativa, uma vez que nesta se identificam apenas os problemas e não se apresentam propostas visando solucioná-los. Esse fato transparece no texto constitucional de 1988, quando ressalta que

[...] a reconquista da educação como prioridade social exigirá da escola redefinição das funções da escola de acordo com a realidade brasileira, de modo a estabelecer padrões mínimos de desempenho em nível nacional, respeitadas as particularidades regionais, num contexto descentralizado de formulação das políticas (CF, 1988, p.64).

Desse modo, em que pese a indefinição dos instrumentos e as responsabilidades sobre os planos e os programas governamentais, fica clara a relevância da descentralização no texto constitucional, na legislação recente¹⁷ e no contexto das políticas educacionais posteriores a 1988–1990.

¹⁷ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e a Lei n. 9.424/96 definem importantes aspectos relativos à descentralização da educação.

Vale salientar que apesar de este estudo centrar-se na década de 1990 (1995–1999), faz-se necessário retomar o registro de fatos anteriores a esse momento, que marcaram significativamente a trajetória histórica do período em foco. Na década de 1980, consolida-se o processo de redemocratização do País, com eleições diretas, por exemplo, para todos os níveis de governo da federação, com a aprovação do voto do analfabeto, a legalização dos partidos políticos, que viviam na clandestinidade – PC e PC do B –, culminando com o processo constituinte e a promulgação, em 1988, de uma nova Constituição Federal. Cabe ressaltar que esse processo foi conduzido de modo que diversos setores da sociedade civil atuassem encaminhando ao Congresso constituinte emendas populares, em particular na área da educação.

Apesar desse reconhecimento, estudiosos, como Vieira (1998), mostram que, naquele momento, as questões sobre centralização/descentralização /desconcentração, objeto de análise deste trabalho, não despertaram maior interesse por parte dos constituintes, de tal modo que discussões foram postergadas. Para a autora,

A compreensão acerca da matéria que aqui nos interessa deve ser buscada nas disposições que tratam da 'Organização do Estado', mais especificamente da 'Organização Político-Administrativa'. Na verdade, o tema da centralização /descentralização ultrapassa o âmbito do capítulo da educação e nele se reflete de forma até bastante sutil, considerando as mudanças introduzidas pela nova Constituição, a partir da qual o município se configura como um ente da federação, conforme os termos a seguir: 'A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição' (Art. 18) (VIEIRA, 1998, p.40, grifos da autora).

Com relação à centralização/descentralização, o que se pode observar é que esse tema, embora não esteja disposto como tal no texto constitucional, faz-se contemplar na discussão sobre a noção de responsabilidade compartilhada, que é tratada em dois artigos do Capítulo da Educação. No primeiro – Art. 211 –, em que se dispõe sobre a organização dos sistemas de ensino, o assunto é abordado nos seguintes termos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no pré-escolar (BRASIL, 1988).

Fica estabelecido, portanto, na Constituição, o “*regime de colaboração*” entre as diferentes instâncias do Poder Público. Todavia, quando se fala em distribuição de competências entre as instâncias governamentais, o texto aborda tal temática com moderação, deliberando sobre a responsabilidade da União e sobre as principais atribuições dos Municípios, mas sendo omissos quanto às responsabilidades relativas aos Estados.

Essa discussão sobre as competências foi intensificada nos anos 1990, particularmente no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso,

tornando-se objeto da Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996. Tornou-se também matéria legislativa, de considerável influência no sistema educacional brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, e a Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

O Art. 212, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a vinculação dos recursos financeiros e, também, sobre a relação entre as esferas do Poder Público delinea as linhas básicas de financiamento da educação, considerando que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988).

A descentralização pode reconhecer-se sob diferentes ângulos, variando conforme a esfera de governo a que incumbe as decisões, os tipos de decisões transferidas a outros níveis de governo e, também, os princípios que orientam a descentralização. Nas prescrições constitucionais, enfatizam-se os aspectos relativos à responsabilidade sobre o financiamento da educação, conforme pode ser observado no Art. 212, acima referido. A descentralização financeiro-administrativa, isto é, as decisões relativas a pessoal e a orçamentos predominam no contexto das definições e da política educacional.

Visto que é na década de 1990 que se intensifica o discurso acerca da descentralização, o programa de governo que define as diretrizes para a área educacional, nesse período – Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (1991–1995), é lançado em dezembro de 1990 e define como linhas prioritárias de atuação do Ministério da Educação uma política nacional de educação, que é assim explicitada:

[...] uma das grandes inovações estabelecidas constitucionalmente, e que se refere ao modo de tornar efetivos os princípios doutrinários, está na gestão democrática da educação, que requer a descentralização dos processos decisórios, com a participação dos diversos setores diretamente envolvidos na área educacional, tanto na definição e implementação, como no controle e avaliação das políticas educacionais, especialmente no que se refere à utilização dos recursos públicos (BRASIL, 1995, p. 8).

Evidencia-se, assim, como uma das diretrizes de Política Educacional, a gestão democrática, sustentada nos pilares da descentralização e da participação de segmentos da educação. Um outro traço dessa direção política consiste em colocar a escola como centro das decisões educativas e como instituição indutora do processo de consolidação de uma educação de qualidade. Para tanto, “[...] o poder público há de apoiar a escola como instituição-chave no processo de aprendizagem, para que, mediante uma gestão democrática, exerça sua autonomia, tomando novos rumos e reorientando seu projeto e sua prática pedagógica” (BRASIL, 1995, p.19).

O Programa Setorial de Ação do Governo de Fernando Collor de Melo – 1991–1995 –, no que se refere à área educacional, decorreu dos compromissos e dos encaminhamentos da Conferência de Educação para Todos (UNICEF, 1991). No que se refere à gestão, as diretrizes propunham:

a) continuidade nas políticas educacionais, em especial no Plano Decenal de Educação Para Todos, com a participação da sociedade civil, por meio das instâncias colegiadas representativas de caráter deliberativo, na gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino e na avaliação dos resultados; b) Fortalecimento da instituição educacional como unidade pedagógica, administrativa e financeira, dotada de condições para a definição e realização de seu próprio projeto, em consonância com as diretrizes nacionais, estaduais e municipais (Brasil, 1995, p.17).

A abordagem dada à centralização/descentralização, pelo documento, demonstra que, pelo menos para a área educacional, este é um aspecto considerado de pouca ou nenhuma relevância.

Um outro programa de governo que suscitava encaminhamentos para a educação, *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional – 1991*, apresenta, em essência, diretrizes que não diferem muito daquelas definidas em outros programas precedentes com teor semelhante. No entender de Vieira (2000, p. 39),

A reforma da educação, ao lado da privatização, da reforma do mercado de capitais e da nova política para investimentos em infra-estrutura, é concebida como uma das importantes reformas que devem articular-se a um programa mais 'abrangente de reformas estruturais visando à modernização produtiva da economia brasileira' [...]. Reconhece-se que o 'incremento na capacitação científica e tecnológica interna e a melhoria da formação são elementos indispensáveis para o processo de modernização (grifo da autora).

No que se refere à temática da gestão, o projeto explicita que “[...] a definição de esquemas de cooperação institucional entre as três esferas públicas é fundamental para se buscar, conjuntamente, alternativas para melhorar o padrão de organização, eficiência e qualidade da educação” (BRASIL, 1991, p.68 apud VIEIRA, 2000, p. 103). É notória, entretanto, a ausência de parâmetros que configurem, claramente, o *regime de colaboração*.

Em 1992, em decorrência do impeachment do Presidente da República, Fernando Collor de Melo, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o cargo. O planejamento para essa gestão foi marcado pelas Diretrizes de Ação Governamental apresentadas em janeiro de 1993. Nesse programa de governo, é possível observar também que os encaminhamentos são direcionados à perspectiva da descentralização. Os termos em que se coloca a

questão não deixam dúvidas: “A atuação governamental nos setores de infraestrutura econômica e nas áreas sociais deve ser, progressivamente, descentralizada para os Estados e Municípios, com crescente participação da iniciativa privada e da comunidade” (DIRETRIZES DE AÇÃO GOVERNAMENTAL, 1993, p.11, apud VIEIRA, 2000, p. 120).

Para a efetivação das Diretrizes, foram elaborados outros planos que melhor detalhavam as ações específicas para cada área de atuação do governo. Para a área da educação, por exemplo, definiram-se as Linhas Programáticas da Educação Brasileira (1993–1994) e Educação no Brasil: situação e perspectivas.

A discussão sobre centralização/descentralização aparece apenas no segundo documento, sendo referida de forma a demonstrar a pouca importância que é dada ao tema.

Essa estratégia de descentralização política volta a ser apresentada como proposta de campanha de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, no documento *Mãos à Obra Brasil: proposta de governo*, o qual expressa o projeto de governo do primeiro mandato desse Presidente. Dispõe sobre todas as áreas, e aparenta guiar-se por dois princípios básicos: “a descentralização, que envolve redefinição das atribuições das três esferas do Poder Público em praticamente todas as áreas, e novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado” (VIEIRA, 2000, p.175). Dessa forma, a descentralização é definida como um processo que visa aproximar os beneficiários finais das decisões e das atividades relacionadas com as ações

em desenvolvimento, assegurando a participação dos segmentos sociais envolvidos.

As propostas para o setor de educação passam a atender, assim, aos princípios e às diretrizes básicas estabelecidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e constantes no Plano Decenal de Educação Para Todos (1993–2003). Por isso apresentam, dentre outras medidas, a distribuição de competências, de recursos e a determinação de novos padrões de gestão, evidenciados na adoção do processo de descentralização como eixo básico da política para esse campo da educação.

Nessa mesma direção, ou seja, da descentralização, o Planejamento Político-Estratégico do MEC para o período compreendido entre 1995 e 1998 estabelece que

[...] todas as ações do ministério devem ser orientadas no sentido da descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente as escolas, dando-lhes autonomia na utilização dos recursos. É preciso que os recursos cheguem à escola, que sejam prioritariamente aplicados no 1º Grau e que se estabeleçam critérios transparentes de distribuição para assegurar equidade e eficiência (BRASIL, 1998, p. 5).

Nesse particular, ressalta-se o papel do planejamento no processo de consolidação da descentralização em toda a década de 1990. O presente estudo segue essa perspectiva evidenciando os aspectos da descentralização que estão propostos no modelo adotado pela Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Rio Grande do Norte (SEC/RN), balizado pelas diretrizes políticas do governo federal, as quais, por sua vez, estão articuladas às

prescrições dos organismos internacionais financiadores de políticas educacionais para a América Latina e para o Brasil.

3.3. GESTÃO DEMOCRÁTICA: ADMINISTRANDO PARA TRANSFORMAR A EDUCAÇÃO

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista, particularmente com o impulso da industrialização que possibilitou a criação de modernas organizações na área econômica, social e política, imprimindo um novo padrão de organização das sociedades, as análises e as teorias de administração da educação evidenciam-se na literatura.

Duas vertentes teóricas são desenvolvidas paralelamente, dando suporte aos estudos sobre a administração. A primeira vertente parte das idéias de Frederick W. Taylor, apresentadas no início do século XX, que tinha como argumento fundamental para as relações de trabalho “[...] colocar o homem certo no lugar adequado, pois existe um homem talhado para cada tipo de trabalho e cabe à administração encontrar e treinar esse trabalhador para que ele produza no seu limite máximo” (UHLE, 1994, p. 56). Reforçando essa idéia, a autora acrescenta que é preciso

[...] evitar que os trabalhadores pensem, criem suas formas próprias de trabalho e especialmente que formem grupos de interesse (sindicatos). Os sindicatos representam a corrupção

do trabalho, a busca pura e simples da vadiagem e da embriaguez – tema constante nas análises sobre os trabalhadores e as camadas populares na época (UHLE, 1994, p. 56).

Nesse modelo rígido de produção industrial, constata-se uma nítida separação entre o corpo e a mente e uma severa crítica ao papel dos sindicatos. No início do desenvolvimento do capitalismo, a classe operária evidenciara um grande progresso, proporcionando a “passagem da dispersão e da impotência dos operários aos rudimentos da união da classe” (ANTUNES, 1985, p. 14). As organizações próprias de operários se apresentam, então, como instrumentos de resistência contra as pressões constantes exercidas pelos capitalistas. Segundo Antunes (1985, p. 13),

Os sindicatos são, portanto, associações criadas pelos operários para a sua própria segurança, para a defesa contra a usurpação incessante do capitalista, para a manutenção de um salário digno e de uma jornada de trabalho menos extenuante, uma vez que o lucro capitalista aumenta não só em função da baixa dos salários e da introdução das máquinas, mas também em função do tempo excessivo de trabalho que o capitalista obriga o operário a exercer.

Como se vê, os sindicatos se constituem em um espaço de embate coletivo, evitando a luta isolada e individual contra a exploração do capital (ANTUNES, 1985), e as ações sindicais, por sua vez, apóiam-se nas lutas cotidianas da classe trabalhadora. Os sindicatos são, pois, o núcleo da

organização dos trabalhadores, tendo em vista a emancipação econômica, social e política destes últimos.

O mundo construído em torno desse paradigma de produção taylorista-fordista modifica-se à medida que o processo de mudanças econômicas e societárias tem nos sindicatos um ponto de convergência produzindo fortes impactos nas relações sociais de produção. Assim, para as instituições sindicais, haveria grandes dificuldades em dar conta das transformações, inclusive ficando à mercê dos resultados destas, na medida em que os seus espaços de ação seriam reduzidos.

Diante de tal cenário social, com efeitos sobre os sindicatos, observa-se que estes entram em uma crise de abrangência mundial. Nesse particular, embora não havendo consenso em torno dos sintomas dessa crise, os trabalhadores buscam alternativas para retomar a atuação sindical de forma consolidada. A perspectiva seria o sindicalismo permanecer exercendo importante função na luta pela conquista e pela manutenção dos direitos dos trabalhadores, levando em conta os “incluídos” e os “excluídos” do mundo do trabalho.

Ao longo do tempo, as idéias tayloristas receberam influências de outras áreas do conhecimento, tais como: a psicologia industrial e o desenvolvimento organizacional, de modo a tornarem-se fortalecidas, evidenciando, portanto, a “administração como técnica, como atividade neutra comprometida ao mesmo tempo com o trabalhador e com a organização” (UHLE, 1994, p.57).

Dessa forma, os princípios que sustentam a teoria não seriam desprezados, mas passariam por adequações, visto que se assemelham aos

princípios básicos do capitalismo e de acumulação de capital pela via da exploração do trabalho/trabalhador.

A segunda vertente teórica de administração tem por base as idéias de Marx e Weber, sustentadas nos estudos sobre a burocracia e a ideologia. Conforme Ulhe (1994), “[...] Weber consegue detectar na burocracia o domínio de especialistas e técnicas que por sua própria natureza escapariam ao controle político-social”. A autora fundamenta sua argumentação no fato de que “a burocracia para ele é um tipo de poder. É um sistema racional, em que a divisão do trabalho se dá com vistas a fins predeterminados” (ULHE, 1994, p. 58)

O estudo do desenvolvimento da administração da educação, na América Latina, assemelha-se à evolução das teorias pedagógicas e administrativas desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos da América, de forma que,

Depois da orientação jurídica, essencialmente normativa e estritamente vinculada à tradição do direito administrativo romano que caracterizou a gestão da educação ao longo da história colonial, os países da América Latina passam a adotar, a partir das primeiras décadas do século XX, um enfoque tecnocrático, fundado nos princípios da escola clássica de administração defendidos por Taylor, Fayol e seus seguidores e intérpretes. Nessa época, os estudiosos e dirigentes da educação latino-americana, seguindo os caminhos teóricos da Europa e dos Estados Unidos da América, rendem culto predominante à eficiência associada à produtividade econômica e material, com reduzida preocupação com a dimensão humana e pouca atenção às considerações da natureza cultural e política da gestão da educação (SANDER, 1995, p.40).

Atualmente, adota-se na administração da educação um enfoque cultural, em que o critério de desempenho é a relevância. À luz desse conceito, ressaltam-se os critérios de eficiência, eficácia e de efetividade como parâmetros orientadores da gestão da educação na América Latina. Entretanto, esses conceitos – eficiência, eficácia, efetividade e relevância – não foram ainda bem definidos; são bastante complexos e aparecem em alguns estudos como conceitos superpostos.

Segundo Alonso (2003, p. 39),

Emergindo dos estudos realizados por Taylor e Fayol no início do século passado, o modelo de administração científica consolidou-se nas organizações escolares há décadas e, atualmente, ainda continua a ser o dominante, muito embora possa ser considerado uma forma de gestão ultrapassada para a maioria das organizações voltadas para o trabalho com o conhecimento.

Diante dessas incertezas, os estudos sobre a administração da educação sinalizam para a democratização da escola como resultado de um processo similar – de democratização – na sociedade. Isso sugere o aparecimento de um novo conceito de administração participativa implicando um transtorno da hierarquia e uma transgressão dos compromissos com os supervisores. Na prática, essa perspectiva não tem se efetivado, observando-se que “[...] a administração participativa, sem bases teóricas para se manter, porque se trata de um arranjo político, cai na descrença, sobretudo por não atacar o problema central da administração, o exercício legal do poder” (UHLE, 1994, p. 59).

No redimensionamento da educação e de sua administração tem-se observado que há certa dificuldade em se adotarem as teorias nas quais a administração é apresentada como uma atividade neutra, ao mesmo tempo pactuada com a organização e com seus trabalhadores e usuários.

Nessa perspectiva, Alonso (2003, p. 23) considera que

A Administração Escolar em todos os níveis, mais especialmente a que se realiza na unidade escolar sob a responsabilidade do diretor, tem sido alvo de inúmeras críticas nos últimos anos, suscitando uma revisão profunda de seu significado e importância para a consecução dos objetivos educacionais almejados pela escola.

É possível observar que esse processo tem sido realçado com a ênfase dada as atividades administrativas em detrimento das atividades-fim as quais constituem o eixo de ação das instituições educacionais. Dessa forma, ainda de acordo com a referida autora,

A administração educacional tem se mostrado mais impermeável e mesmo resistente à mudança, o que se explica em grande parte pela dificuldade de romper com a condição de subordinação das escolas ao sistema de ensino, uma vez que a definição das políticas públicas e as condições de funcionamento das escolas são definidas externamente e, muitas vezes, em desacordo com as necessidades decorrentes do cotidiano escolar.

Hoje, entretanto, prevalece a orientação que indica a descentralização como estratégia de gestão, o que influi na administração escola de modo a

possibilitar maior poder de decisão, outorgando-lhe ao mesmo tempo a responsabilidade pelos resultados finais.

No debate sobre a administração educacional, outro aspecto a ser considerado diz respeito à terminologia que vem sendo usada para defini-la e que sugere a ocorrência de transformações nessa área. Expressões ou termos como “gestão democrática”, “gestão da educação” ou, simplesmente, “gestão” são rotineiramente empregados levando-se em conta uma perspectiva de mudança de concepção de administração, isto é, um novo significado. A gestão seria, pois, um novo modelo de administração.

Em termos de dicionário (Dicionário Aurélio: Século XXI), pode-se definir gestão como “ato de gerir, gerência, administração”. Nesse sentido, deve ser vista como uma forma de se administrar e não como um modelo de administração, que se concebe, entre outras formas, como um “conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização” (HOLANDA, 1995, p. 322).

Peter Drucker (2001, p. 18) esclarece que o “gerenciamento é o órgão específico e distintivo de toda e qualquer organização”. Ressalta ainda que a inquietação com o gerenciamento e seu estudo ocorrem a partir do surgimento de grandes organizações no final do século XIX.

Relativamente à gerência, o autor propõe novos paradigmas os quais são apresentados levando em conta que existe uma organização certa, isto é, uma organização formal. Partindo desse pressuposto, a única organização certa seria resultado do gerenciamento e, nesse caso, não existiria essa organização, uma vez que as organizações vivem em constante mutação,

havendo uma estrutura organizacional para determinadas tarefas em condições e ocasiões próprias (DRUCKER, 2001). Por fim, admite, também, o autor que existem “apenas organizações, cada uma das quais possui forças e limitações distintas e aplicações específicas” (DRUCKER, 2001, p. 19). E ainda insiste nessa questão, ponderando no sentido de que as instituições necessitam de uma organização, certa ou não, uma vez que existem várias organizações as quais constituem o organismo social. Dessa forma, “em vez de buscar a organização certa, a gerência precisa aprender a procurar, desenvolver e testar” (DRUCKER, 2001, p. 24).

Por essas razões, o debate acerca da gestão vem-se aprofundando em termos conceituais, numa compreensão de que se faz necessário ocorrer mais do que uma mudança semântica; faz-se urgente a consolidação de uma cultura que valorize os princípios democráticos. Assim, impõe-se investigar enfoques que discutam sobre a ética na política, a participação, a gestão da educação focada na perspectiva democrática da administração na esfera pública. Entendida dessa forma, a administração pública deixa de ser vista como um fenômeno apolítico.

Para Arroyo (1996, p. 37), são criadas

[...] novas contradições políticas no seio da administração pública. Se antes era espaço para conchavos e barganhas de política partidária, hoje a administração pública se torna espaço de contradições entre capital e trabalho e entre classes. Pois o Estado e sua administração se definiram a serviço do capital privado e se constituíram como patrões, reduzindo o antigo servidor público à força de trabalho explorada para aumento da lucratividade do próprio dinheiro público.

O Estado assume, assim, uma nova função política, coerente com os propósitos do capitalismo, requerendo da esfera pública uma administração com nova dimensão política, na qual se insere a administração da educação, caracterizada, especificamente, pelo seu caráter participativo.

Tradicionalmente, os modelos da administração dos serviços públicos em geral, na educação em particular, adotados no Brasil, enfatizam o modo autoritário e centralizador. Tais modelos não consideram a natureza, os objetivos nem o contexto sociocultural da instituição, mas pressupõem uma sociedade sem conflitos em que os problemas são solucionados por meio de procedimentos técnicos.

Observa-se, também, que o debate atual sobre a administração da escola, quer no âmbito acadêmico, quer no âmbito da formulação das políticas educacionais, tem como foco as temáticas da autonomia, da participação e da gestão democrática requeridas pelas transformações sociais que fazem parte do cenário mundial esboçado nas últimas quatro décadas do século XX. Essas têm como base um paradigma de desenvolvimento social adequado às reformas neoliberais e requerem um conhecimento científico e tecnológico que se aplique ao âmbito da educação e se traduza na adoção, na reformulação, na produção e análise de políticas para essa área.

A demanda criada em torno das políticas orientadas pelo enfoque da descentralização implica o conhecimento e envolve a compreensão de conceitos específicos como o de poder, de autonomia, de participação, de

gestão democrática, entre outros. Implica, por outro lado, compreender em que medida os processos de construção da autonomia em instituições como a escola (a democratização de sua gestão bem como a consolidação da participação de seus segmentos) constituem-se em exigências histórico-sociais, reclamadas pela evolução da sociedade.

Sobressai, ainda, na literatura estudada – em que pesem as divergências – um ponto fundamental, e comum às diversas concepções, qual seja a temática de controle do poder abordada como estratégia política. Para efeito desta investigação, considera-se o “[...] Poder como um processo político e, dessa forma, uma relação social, sendo definido como uma relação entre os homens” (BOBBIO, 1998, p, 934).

Conforme sugerem as abordagens aqui apresentadas, fica evidenciado que, nos processos de descentralização/desconcentração, um dos eixos é a redistribuição de poderes, o que implica a construção de uma nova base de poder político configurando as relações econômicas, ideológicas, sociais e institucionais. Observa-se, ainda, que, a exemplo de outros processos, “[...] a esfera do Poder pode ser mais ou menos ampla e delimitada mais ou menos claramente” (BOBBIO, 1998, p. 934). Nesse sentido, faz-se necessário, então, considerar, na consolidação do processo de descentralização, alguns aspectos como as percepções e as expectativas dos sujeitos no que se refere ao Poder, em si, bem como aos modos de exercitá-lo.

Essa discussão também deve ser considerada quando se estuda a gestão democrática como instrumento relevante do processo de descentralização, o que já vem sendo evidenciado nas propostas de democratização dos sistemas

de ensino, no Brasil, desde a década de 1980. Nesses debates, as questões centravam-se em buscar a extinção de práticas autoritárias exercidas na sociedade, e em particular nos sistemas de ensino e no interior das instituições escolares. Requeria-se, por outro lado, uma maior participação de todos os sujeitos envolvidos nos processos educativos, por meio de propostas de maior democratização da escola e das relações sociais ali produzidas. Essa discussão possibilitava

[...] considerar as distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos de racionalização e participação, indo desde posturas de participação restrita e funcional atreladas às novas formas de controle social (qualidade total) até perspectivas de busca de participação efetiva e, conseqüentemente, de participação cidadã (DOURADO, 1998, p. 79).

A abordagem enunciada remete à Constituição Federal de 1988 a qual garante, no Art. 206, Inciso VI, o princípio da gestão democrática no ensino público, tal como fizeram, posteriormente, as Constituições Estaduais. A conquista desse princípio nesse nível – constitucional – significou um avanço importante para democratizar as relações nas unidades escolares, bem como no conjunto dos sistemas de ensino.

Aliás, a efetivação desse princípio implica o fato de que, antes de ser este uma determinação legal, ocorram mudanças de postura de todos os membros da comunidade escolar, o que pressupõe uma nova visão de escola, não como aparelho burocrático do Estado, mas como conquista de uma determinada comunidade. Assim, a gestão democrática da escola requer que

os seus usuários sejam também dirigentes, assumindo, cada um, suas responsabilidades pelo projeto educativo e não sendo apenas os seus fiscalizadores ou receptores dos serviços educacionais.

É importante considerar que antes da adoção de um estilo ou modelo de gestão é preciso compreender de forma correta a organização escolar, tendo em vista a sua complexidade.

A prática administrativa brasileira no campo educacional se concretiza a partir de concepções de gestão que, de acordo com Libâneo (2001), são classificadas em duas categorias principais: administração técnico-científica e gestão simbólico-interpretativa. Na primeira abordagem, a escola é entendida “como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente” (ALONSO, 2003, p. 46). Nessa perspectiva, são evidenciados aspectos como o planejamento, o controle e a avaliação visando melhores índices de eficiência e eficácia pondo-se em foco a estrutura organizacional (Alonso, 2003).

A segunda forma de abordagem apresenta a organização social “como resultado da interação e do entendimento construído entre as pessoas, pela vivência compartilhada de momentos e de experiências comuns” (ALONSO, 2003, p. 46). A organização escolar, pela intencionalidade e interações desenvolvidas pelos seus integrantes, assim se constituem.

Essa perspectiva distingue duas formas de gestão escolar: a autogestionária e a democrático-participativa. Em ambos os estilos sobressai a participação de todos na tomada de decisões, entretanto, diferem na forma de se organizarem na distribuição e exercício do poder.

O princípio da gestão democrática pressupõe a participação cidadã dos envolvidos, implicando a necessidade de que todos prestem contas de suas ações sobre o alcance dos objetivos da educação escolar.

Sobre a participação enquanto categoria, Sayago (2000, p. 40) afirma que

[...] é usada constantemente em diferentes contextos da sociedade contemporânea e empregada nas mais diversas acepções. Contudo, está carregada de um alto componente político, pois, em algumas ocasiões, a participação é incentivada e, em outras, é vetada.

A participação pode assumir as mais diversas formas¹⁸ desde a individual à instrumental. Podendo ser compreendida como privilégio tanto pelos setores avançados como pelos conservadores da sociedade. Assim, de acordo com Bordenave (1987, p. 12)

[...] algo surpreendente está ocorrendo com a participação: estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares. [...] a participação oferece vantagens para ambos. Ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns.

A participação é entendida como o melhor meio de garantir a gestão democrática da escola, uma vez que possibilita o envolvimento de toda a

¹⁸ Sayago (2000) apresenta uma classificação, que define como de caráter didático, denominando as formas de participação de individual, coletiva, passiva, ativa, voluntária e instrumental. A autora parte “da idéia de que a participação se encontra na sociedade, em combinações das mais variadas. (SAYAGO, 2000, p. 44)

comunidade escolar na tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Assegura a transparência das ações e um maior conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e das relações da escola com a comunidade.

Gadotti (1997, p. 35) analisa essa possibilidade considerando que

[...] a participação na gestão da escola proporcionará um melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus atores; propiciará um contato permanente entre os professores e alunos, o que leva ao conhecimento mútuo e, em conseqüência, aproximará também as necessidades dos alunos dos conteúdos ensinados pelos professores.

Diante dessa compreensão, ressalta-se que a gestão escolar democrática submete-se às condições contextuais e, particularmente, às definições pedagógicas que a caracterizam como relevante instrumento de sustentação das ações educativas de qualidade formal e social no interior da instituição escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 –, atendendo aos princípios constitucionais, no Art. 3º, transfere para os sistemas de ensino a responsabilidade pela definição das normas de gestão democrática do ensino, quando define, no Inciso VIII, a gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. No seu Art. 14, Incisos I e II, define:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Cabe ressaltar, portanto, que esses princípios têm dimensão nacional e, conseqüentemente, são partes constitutivas das normas estaduais e municipais. Em face dessas prescrições, pode-se observar que a intenção dos legisladores em preservar o valor nacional, mantendo articulação entre a autonomia dos sistemas de ensino e os estabelecimentos escolares, ganha um peso político próprio da estratégia da descentralização.

Com efeito, considerando-se as concepções de autonomia evidenciadas, observa-se que estas estão alinhadas aos processos de democratização e de gestão participativa, os quais exigem a criação de mecanismos que possibilitem o exercício da autonomia, da participação da comunidade e que favoreçam a formação e a capacitação de pessoal. A propósito, escreve Casassus (1995, p. 81):

Nas políticas de descentralização se espera que, por meio destes processos instrumentais se consiga no político uma maior participação e democracia; no econômico, mais recursos; no técnico-pedagógico, uma melhor qualidade, e no administrativo, uma maior eficiência nos processos educacionais.

Na lógica dessa discussão, é importante destacar a dimensão de gestão da educação, isto é, aquela que implica definir quem toma as decisões, em que escala hierárquica. Salienta-se também que a aceitação da hierarquia está

consolidada, historicamente, sendo entendida como uma atitude natural e, portanto, raramente questionada. Em geral, no topo da hierarquia, estão os grupos restritos, que tomam decisões sobre macroorientações da educação, prescrevendo-as aos demais níveis decisórios em postos ocupados por grupos intermediários, via de regra, constituídos por professores e por técnicos dos sistemas de ensino.

Esse modelo de gestão, segundo Cabral e Almeida (2001, p. 4),

[...] respalda-se no pressuposto da descentralização da execução, como expressão da autonomia, realçando as seguintes características: a) redistribuição das responsabilidades pela manutenção do ensino público, redimensionando a relação entre o Estado e a sociedade civil; b) tentativa de transferência, para a escola, de mecanismos próprios do sistema empresarial, cuja finalidade é diferente dos objetivos fins da educação básica; c) ênfase à parceria, através da interação entre os recursos governamentais e não-governamentais; d) descentralização dos processos administrativo, pedagógico e financeiro da escola, sem perda do controle da concepção e da regulação; e) determinação e uso de indicadores de desempenho para a alocação de recursos financeiros; f) avaliação de desempenho e estímulo à competitividade entre as escolas; g) soluções isoladas, tópicas, restritas ao âmbito específico da escola, sem considerar as necessidades/possibilidades locais, regionais e globais.

À luz das várias concepções de descentralização identificadas (não obstante as divergências), percebe-se um ponto comum: a descentralização consiste em um movimento de reação apresentado como saída, senão como a única alternativa para a resolução dos problemas do Estado. Nesse ponto, a gestão democrática é vista como instrumento essencial na consolidação do processo de descentralização.

O debate atual sobre a administração da escola, quer no âmbito das instituições, quer na formulação das políticas educacionais, tem como foco a problemática da autonomia. Diante da importância do processo de construção da autonomia, sua análise deve ser processada considerando-se uma concepção construída historicamente, envolvendo os mais diversos aspectos constituintes da sociedade, ou seja, suas características políticas, econômicas e culturais.

O conceito de autonomia é tratado na literatura pertinente (com frequência) associado à idéia de ampliação da participação política como algo inerente à discussão sobre a descentralização e a desconcentração de poder ou ligado à idéia de participação social. As teorias da administração empresarial e escolar foram buscar e assimilaram, sobremaneira, essas idéias – de participação política e social –, que, em geral, são pertinentes às teorias políticas (MARTINS, 2002).

Assim entendida, a autonomia é considerada um vetor fundamental no processo de descentralização; freqüentemente, é entendida como gestão participativa, fundamentada no funcionamento de colegiados que têm basicamente por função emitir sua opinião acerca dos diversos assuntos do cotidiano escolar; muitas vezes, é confundida com a própria descentralização. Em sentido bem estrito, a autonomia requer capacidade de gerenciamento, de transparência administrativa e de integração com a sociedade, na medida em que considera a necessidade de prestar contas ao poder público e à sociedade. Por constituir-se em uma variável significativa no processo de descentralização, a autonomia deve ser constantemente avaliada e definida em cada instância de poder.

Vista a partir dessa dimensão, segundo Contreras (2002, p. 197),

[...] a autonomia, como os valores morais em geral, não é uma capacidade individual, não é um estado ou um atributo das pessoas, mas um exercício, uma qualidade da vida que vivem. Teremos de falar, portanto, de processos e situações sociais nas quais as pessoas se conduzem autonomamente e, nesses processos, constroem sua identidade ética. [...] é uma qualidade circunstancial.

Talvez por essa razão, no decorrer da década de 1990, um significativo número de países outorgou às escolas mais autonomia pedagógica e administrativa. Não obstante, vale ressaltar que esses níveis de autonomia (tanto de abrangência quanto de grau) diferiram entre os países, podendo-se identificar três principais tendências de aplicação: a autonomia só em tomada de decisões pedagógicas e curriculares, a autonomia administrativa e financeira e a autonomia que contempla as duas outras tendências.

A primeira explicação apresentada pelos governos à promoção da autonomia das escolas está fundamentada na idéia de que a participação da comunidade na gestão escolar concorre para a melhoria da qualidade e da eficiência da educação, tendo em vista a busca ao atendimento das necessidades reais dos contextos locais. Em educação, a cobrança por autonomia não se constitui apenas em uma questão trabalhista voltada para o bem dos funcionários, mas uma questão da própria educação.

Em estudo recente sobre a autonomia das escolas, Barroso (1996, p.17) considera que “[...] o conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as

organizações) têm de se regerem por regras próprias”. Para o autor, este é um conceito relacional, desde que a autonomia seja sempre exercida em situação de interdependências e em um sistema de relações. Por outro lado, expressa, também, certo grau de relatividade, uma vez que se pode ser autônomo em função de umas coisas e não o ser em função de outras.

Outros estudiosos da temática da autonomia pronunciaram-se nesta mesma perspectiva. Dentre outros, podemos citar Weber (1996), quando considera que

Autonomia não implica em liberdade absoluta, mas na capacidade que tem uma instituição de reger-se segundo suas próprias normas no cumprimento das suas finalidades sociais [...] não sendo possível que a escola pública tenha projeto político independente, cabendo-lhe em sua proposta pedagógica e nos processos de avaliação, concretizar as linhas gerais da política nacional, estadual e municipal[...] (WEBER, 1996, p. 2).

Todavia, pode ainda a autonomia ser concebida sob duas dimensões interpenetrantes: a autonomia pedagógica, definida como um mínimo de liberdade que a escola precisa ter para escolher os conteúdos e os métodos de ensino, e a autonomia administrativa. A primeira delas é requerida pela própria natureza da atividade pedagógica, que não permite uma rígida antecipação de ações, sob pena de comprometer o seu caráter criativo, como também “[...] pela extrema complexidade e riqueza da cultura humana passível de ser apropriada no ato educativo”(PARO, 2001, p.114). O autor atenta para o fato de que

[...] não se pode ignorar que a autonomia da escola para decidir sobre o pedagógico encontra seus limites na própria prerrogativa e dever do Estado de legislar sobre o assunto. [...] não se pode pretender substituir o Estado, como representante, que deve ser, dos interesses da sociedade, em sua obrigação de provê parâmetros e mínimos curriculares, que garantam a adequada atualização histórico-cultural dos cidadãos (PARO, 2001, p. 114).

A segunda dimensão – autonomia administrativa – consiste em ter-se os recursos à disposição e utilizá-los da forma mais adequada possível, visando atender aos objetivos educacionais. A condição fundamental para que se efetive a autonomia nessa dimensão está, pois, na disponibilidade dos recursos. Acerca dessa discussão, Paro (2001) ainda adverte que a autonomia administrativa também encontra os seus limites nas ações do Estado. Nesse sentido, gerenciar os recursos com autonomia significa considerar as determinações gerais estabelecidas pelo sistema, cabendo a cada unidade escolar organizar a gestão mais adequada a suas peculiaridades.

Assim, no debate sobre a autonomia da escola, vista como resultado da descentralização, é preciso perceber o seu real sentido. Para isso, deve-se considerar como ponto de partida a sua natureza, isto é, sua relatividade, indagando-se se a autonomia é absoluta ou relativa, se a escola tem total poder de decisão, pode e decide sobre todos os aspectos. É fundamental que estas questões permeiem qualquer discussão acerca da autonomia da escola.

Do ponto de vista formal/legal, que assegura aos sistemas de ensino e à escola uma gestão democrática com autonomia administrativa/financeira e pedagógica, a autonomia está expressa em textos como a Constituição Federal

de 1988, as Constituições Estaduais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 – de 26 de dezembro de 1996.

É bom lembrar que o processo de construção da autonomia não deve estar estreitamente subordinado às determinações legais – de direitos e competências –; isto é, a autonomia, ainda que seja fundamentalmente dependente destas, tem uma forte vinculação concreta com os processos sociais e dialógicos e requer a compreensão mútua no encaminhamento das convicções e das habilidades pessoais e coletivas.

Nesse sentido, conforme Contreras (2002, p. 201), deve-se

Considerar que a autonomia não se opõe à comunidade, mas que deve, em qualquer caso, ser entendida e construída em interação com ela, supõe um indubitável enriquecimento de seu conteúdo, uma vez que permite compreender a autonomia, por assim dizer nas palavras de Keller (1991, cap. V), como não estática, não sendo um status de separação e sim uma dinâmica de relação, e são as qualidades dessa relação que permitem o próprio desenvolvimento da autonomia. Entre estas qualidades encontramos necessariamente o diálogo e a compreensão (Burbules e Rice, 1991) e, no contexto específico do exercício de ensino, a negociação e o equilíbrio de posições.

Diante desses requisitos, no processo de construção da autonomia administrativa, é importante estar atento para as estratégias e/ou encaminhamentos governamentais de caráter neoliberal, que consistem em negar recursos às escolas, incentivando-as a recorrerem aos usuários e definindo esse processo como sendo de autonomia financeira/administrativa.

Nas duas últimas décadas, os governantes brasileiros têm procurado traduzir a autonomia no sentido de descentralizar as tarefas, sem descentralizar o poder e a autoridade, caracterizando um processo de previsão e de controle das ações dos atores, a partir da padronização de suas atividades.

No cenário educacional brasileiro dos anos de 1990, a construção da autonomia define-se na conexão das dimensões de articulação política, tais como a democratização e a participação. Por isso, no Brasil, a temática da democratização da escola pública percorre uma longa trajetória, entre avanços e recuos. É uma discussão histórica que transcorre, segundo Rodrigues (2004, p. 126),

[...] em determinados momentos históricos, como no início do período republicano, nas décadas de 1920–1930 e na segunda metade dos anos de 1950. Nesses momentos, sob a orientação dos positivistas e, posteriormente, dos liberais, destacando-se os chamados Pioneiros da Escola Nova, democratizar a educação significava, fundamentalmente, garantir, à maioria da população, o acesso à escola, razão por que a expansão da rede pública constituía o foco central das propostas e das discussões.

Como se vê, os avanços sociais requerem uma nova concepção sobre a democratização da educação, que deve ser vista, além do acesso à escola, a partir da gestão, da participação e da autonomia.

Lembremos então, em primeiro lugar, que as instituições políticas são obra dos homens (embora vez por outra se ignore a proposição), devendo a origem e a existência inteira à vontade humana. Não acordaram os homens em manhã de estio para com elas deparar completas. Nem se assemelham às árvores que, uma vez plantadas, estão sempre a crescer enquanto os homens "estão a dormir". Em qualquer estado de existência são o que são pela atuação voluntária do homem.

John Stuart Mill

4 ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO RN: (1995– 1999)

4.1 A REFORMA E SEUS CONDICIONANTES SOCIOECONÔMICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS

A educação brasileira, de modo particular a do Rio Grande do Norte, tem sido orientada, ao longo da história, pela relação bipolar entre a clientela rica e a pobre. Os ricos e os provenientes das camadas médias da população dispõem da escola privada, que se apresenta, supostamente, como a mais produtiva, a mais eficiente e a mais competente. Por outro lado, a maioria da população, notadamente a considerada pobre ou miserável, dispõe da escola pública, que, contraditoriamente, é tida como deficiente, improdutiva e de baixa qualidade. Em razão disso, o Estado, sob o pretexto de atender a esse segmento da população, formula políticas pretensamente comprometidas com a eliminação dessa diferença, ou (a partir de uma visão mais realística) voltadas para a redução do analfabetismo. E até tem avançado no sentido de concretizar uma proposta de universalização da educação básica, objetivo dos planos de governo das três últimas décadas, inclusive do Plano Estadual de Educação Básica de 1994–2003.

Seguindo essa trajetória, as políticas públicas formuladas na área da educação na década de 1990, em alguns Estados brasileiros¹⁹, objetivavam a consolidação do processo de descentralização, orientando-se para várias

experiências que delineavam um novo modelo de gestão da educação. O Rio Grande do Norte, atendendo aos objetivos propostos no Plano Estadual de Educação Básica (1994 – 2003), projetou uma Reforma no Sistema Estadual de Ensino, e a vivenciou, com o objetivo primordial de “oferecer um ensino fundamental de qualidade, com ênfase nas séries iniciais, onde se localizam os maiores índices de insucesso escolar” (PEEB, 1994, p. 14). Uma das estratégias utilizadas naquela ocasião constituiu-se na extinção dos Núcleos Regionais de Ensino (NURES)²⁰, implicando a definição de uma outra organização administrativa.

Os Núcleos Regionais, dentro do sistema educacional da época, eram, assim, instâncias intermediárias – entre a SEC e a escola – na execução das políticas educacionais definidas para o Estado do Rio Grande do Norte. Embora o Estado tivesse uma estrutura centralizada, propunha-se ter uma administração orientada para o desenvolvimento de ações descentralizadas, nomeadamente no que se refere ao gerenciamento dos recursos financeiros. Nesse sentido, as escolas eram contempladas com recursos oriundos do orçamento do Estado, que, repassados ao NURE, chegavam às unidades escolares atendendo às solicitações feitas por meio de projetos a serem desenvolvidos em cada uma delas. Os gastos não obedeciam a critérios rígidos na distribuição dos recursos, que eram gerenciados, com uma relativa

¹⁹ Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo estão entre os Estados que, a exemplo do Rio Grande do Norte, implementaram reformas em seus sistemas de ensino tendo como base a descentralização.

²⁰ Os Núcleos Regionais de Ensino, perfazendo um total de 14, definiam-se como órgãos gerenciadores das Unidades Escolares no Estado. Desenvolviam ações de caráter administrativo e financeiro e de cunho pedagógico, a exemplo da promoção de eventos de capacitação de docentes, da orientação, acompanhamento e avaliação curricular.

autonomia, pela direção das unidades escolares, utilizando como instrumento de aplicação o Plano de Ação da Escola. Uma vez que os recursos eram específicos e de pequeno porte, não se requeria (aparentemente) em sua aplicação um controle rigoroso pelos trâmites burocráticos tradicionais²¹.

A proposição de ações voltadas para a descentralização ficava, dessa forma, em nível do discurso, do planejamento, visto que o papel exercido pelo NURE denotava características de burocracia: as ações eram centralizadoras e hierarquizadas, incoerentes, portanto, com a tendência de redemocratização fundada nos princípios da descentralização, que implica a autonomia da instituição e dos indivíduos, na participação e na gestão democrática. Foi orientada por essa perspectiva de ação, e buscando atender aos requerimentos de mudanças solicitadas pela sociedade, conseqüentemente pela instituição escolar, e com vistas a uma educação de qualidade referenciada, que a reforma da educação, no RN, se propôs mudar a estrutura de núcleos para a de Centros Escolares.

Essa mudança foi orientada pela compreensão de que o nível de descentralização no campo educacional varia desde a delegação de responsabilidades aos governos regionais e locais até às comunidades e às escolas. Segundo Winkler e Gershberg (2000, p. 7), as decisões que podem ser descentralizadas são do tipo: “Organização da instrução, gestão do pessoal, planejamento e estruturas e recursos”.

Compreende-se, pois, que a reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte tomou esse sentido: atender à descentralização na organização da

²¹ Em função de os recursos serem de pequena monta, não era exigido um processo licitatório,

instrução, no planejamento, nas estruturas e nos recursos. No entanto, as ações parecem ter se efetivado de forma parcial, pois, tomando-se como parâmetro a classificação proposta por Winkler e Gershberg, o conteúdo dessa proposta não foi desenvolvido em sua totalidade²².

Sendo assim, o caminho trilhado pela reforma da educação no Rio Grande do Norte pôs em prática as determinações que estavam em consonância com as diretrizes do Plano Decenal de Educação Para Todos (BRASIL, 2003), o qual põe a escola em evidência, nos seguintes termos:

[...] propõe o reordenamento da gestão educacional conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional. Ao mesmo tempo, faz-se necessária uma ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível de administração educacional, buscando descentralizar e integrar suas ações e possibilitar gestão articulada dos programas de educação fundamental (PDET, 1993, p. 19/20).

entretanto, demandava o cumprimento de prazos e de prestação de contas ao NURE, que, por sua vez, prestava contas à SEC.

²² O conteúdo proposto para cada grupo define-se da seguinte maneira: na Organização da Instrução, são tomadas decisões quanto à seleção da escola que o aluno irá frequentar, além da definição do tempo de instrução, da escolha dos textos de estudo, definição do conteúdo curricular e determinação dos métodos pedagógicos. Na Gestão de Pessoal, considera-se a contratação e dispensa do diretor da escola, a seleção e contratação dos professores, a definição ou aumento da escala de remuneração dos professores, e a determinação do provimento de treinamento de trabalho. No Planejamento e estruturas, decide-se sobre a criação ou o fechamento de escola, a seleção dos programas oferecidos em uma escola, a definição do conteúdo dos cursos, e a realização de exames para monitoramento do desempenho escolar. Finalmente, no grupo dos Recursos, delibera-se a respeito da elaboração de um plano de melhoria escolar, da definição do orçamento para pessoal, distribuição do orçamento para outros itens que não pessoal e atribuição de recursos para capacitação docente em serviço.

O Plano Estadual de Educação Básica (1994–2003) do Rio Grande do Norte foi elaborado por um conjunto de órgãos de diversas instâncias governamentais²³. Vale salientar que essa estratégia de convocar os municípios para participarem da preparação de um plano estadual de educação pressupunha a importância de compor e consolidar uma base de apoio ao governo, legitimando, assim, as decisões que seriam por ele tomadas com a participação de segmentos políticos de diferentes instâncias, unidades escolares, agentes educacionais, autoridades do executivo local e da comunidade de um modo geral. Com essa estratégia, visavam os dirigentes estaduais, no âmbito do sistema educacional, estabelecer compromissos, assegurar o sucesso do empreendimento, autenticando o caráter democrático da proposta de reforma da educação no Rio Grande do Norte.

A conveniência dessa proposição parte, pois, da visão de que era preciso promover a transformação do sistema educacional no Rio Grande do Norte, para atender às demandas sociais e à conjuntura da década de 1990, evidenciadas como indício das necessidades do sistema educacional. Contudo, não foi feita uma avaliação diagnóstica criteriosa; esta ocorreu apenas no âmbito da informalidade, permitindo, portanto, que o plano fosse elaborado carecendo de dados consistentes. Parece viável pressupor que não havendo uma avaliação sistemática da estrutura e das ações desenvolvidas pela SEC, tanto no que diz respeito à metodologia de elaboração quanto à

²³ Participam do processo de elaboração do Plano Estadual de Educação Básica a Secretaria de Educação do Estado, a Secretaria Municipal de Educação de Natal, a União dos Dirigentes Municipais de Educação/UnDIME, o Conselho Estadual de Educação, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Delegacia do MEC no Rio Grande do Norte. Esse processo foi também subsidiado pelos Planos Municipais de Educação Básica elaborados por 98 dos 153 municípios potiguares.

implementação, a reforma sustentava-se em interesses individuais e político-partidários.

A despeito desses reveses, o Plano de Educação Básica do Rio Grande do Norte (1994–2003) põe em relevo a proposta de descentralização de poder e de autonomia das escolas como possibilidade de mudanças que poderiam ocorrer nas unidades escolares e no sistema de ensino, a partir da modernização do planejamento e da gestão educacional. Assim, o documento apresenta uma crítica ao processo de gestão educacional e propõe uma revisão do modelo vigente por essa via da modernização educacional de modo que

[...] é imprescindível que se garanta à escola, a condição necessária à elaboração do seu projeto pedagógico, à descentralização de funções e recursos, tornando sua aplicação mais ágil e mais coerente com as suas necessidades (BRASIL, 2003, p. 23–24).

Essa perspectiva de gestão do sistema educacional do Rio Grande do Norte é assim traduzida nos objetivos do Plano Estadual de Educação Básica (1994–2003):

a) Resgatar um planejamento educacional capaz de mobilizar as forças sociais para desencadear um processo de valorização da escola e que pressione os gestores para que ela funcione adequadamente; b) Garantir a autonomia das unidades escolares de forma a permitir sua interação com o meio social de modo que sua prática reflita as demandas, as aspirações da população (RIO GRANDE DO NORTE, 2003, p. 24).

Para viabilizar esses objetivos, foram traçadas algumas metas referentes ao planejamento, à integração/parcerias e ao gerenciamento/democratização, dentre as quais destacam-se aquelas pertinentes à construção de uma gestão democrática baseada na participação e na autonomia:

a) garantia de autonomia administrativa, financeira e pedagógica às unidades escolares; b) informatização dos serviços educacionais, tendo em vista a agilização do processo decisório; c) criação de conselhos de escolas com representação de pais, alunos, educadores e funcionários das unidades de ensino tendo em vista a gestão coletiva da escola; d) realização de eleições diretas para diretores e conselhos de escolas; e) definição de indicadores que permitam acompanhar e avaliar criticamente as intervenções do plano decenal, de forma a identificar as alterações e impactos no sistema educacional (RIO GRANDE DO NORTE, 2003, p. 24–25).

O Plano de Educação Básica do Rio Grande do Norte define, ainda, as estratégias de ação para desenvolver os objetivos e evidencia a criação de instrumentos de gestão democrática, embora com menor ênfase na descentralização. O alcance das metas requer que as ações garantam

[...] a participação da comunidade na gestão do sistema educacional; institucionalizar o Conselho Municipal de Educação em cada município; criar conselhos de escolas nas principais unidades escolares das zonas urbanas e rurais dos municípios; captar recursos extra-orçamentos municipais e estaduais, através de verbas consignadas na esfera federal, convênios com instituições estaduais, federais e internacionais; informatizar os serviços educacionais, tendo em vista a agilização no processo decisório; institucionalizar mecanismos de articulação MEC, Estado, Município, para uma

gestão mais eficiente do sistema, assim como ampliar as parcerias com as comunidades locais, sindicatos, igrejas, organizações não-governamentais e outros (RIO GRANDE DO NORTE, 2003, p. 26–27).

Diante dessa proposta, pode-se perceber que as orientações políticas definidas neste Plano para a educação do Rio Grande do Norte assemelham-se às aquelas apresentadas no Plano Nacional de Educação Para Todos (1993 – 2003), mantendo o mesmo direcionamento para atender às políticas socioeducacionais traçadas para a década, em consonância com o cenário político-econômico e cultural em escala mundial.

A implementação de reformas decorre do processo de rearticulação política e econômica vivido pela sociedade capitalista, o qual define, entre outras, as relações instituídas entre a sociedade, o Estado e as políticas públicas sociais. Para isso, são criados instrumentos e estratégias que possibilitam uma nova configuração na administração, no gerenciamento e na organização das áreas sociais. Nessa direção, tomando como referência o setor educacional, Zanardini (2004, p. 77) afirma que

A reformulação das diretrizes para a gestão escolar relacionadas ao processo que consolida a universalização do capitalismo deve ser entendida dentro das tendências “modernizadoras” de gestão que se colocam em nível internacional, propondo, em geral, maior produção com menores gastos, descentralização enquanto gestão em nível local, envolvimento da comunidade e a busca de aparentes inovações. Estes aspectos se fazem presentes na atual reformulação da economia orientada pelos critérios de mercado.

De fato, essa orientação, convergindo para o mercado, é nitidamente observada, conforme se discute no capítulo 3 (três) deste estudo, ao se estabelecerem as diretrizes intervencionistas propostas aos governos nacionais, e executadas pela comunidade internacional por meio de instituições financeiras e técnicas, a exemplo do Banco Mundial, como políticas de educação pública na década de 1990.

Ressalte-se que esse encaminhamento sustenta-se na visão de que o investimento no setor educacional é um fator essencial para a reprodução e acumulação do capital. Partindo dessa compreensão, as agências de financiamento e de cooperação indicam a necessidade de a escola revisar a sua função e a sua organização, tendo em vista responder a essas novas demandas. Portanto, esse entendimento sugere uma escola estruturada a partir da lógica de mercado, uma organização eficiente e de custos reduzidos.

O Plano Decenal determina as linhas básicas que orientarão todas as instâncias da administração da educação, tendo como objetivo a “[...] ampliação e racionalização dos recursos destinados à educação. Sua preocupação inclui mudanças na gestão escolar, que seriam capazes de melhorar a escola e as condições de trabalho do professor” (OLIVEIRA, 2000, p. 147). Entretanto, em torno desse plano existem críticas que consideram o seu formato uma mera descrição da realidade do Ensino Fundamental, não atingindo, assim, a educação como um todo. Por outro lado, alega-se que ele apresenta, também, uma série de proposições que não saíram do papel.

Em face dessa conjuntura político-educacional brasileira, em nível local, o Decreto estadual n. 12.508, de 13 de fevereiro de 1995, “Cria os Conselhos

Diretores nas Escolas Estaduais”²⁴ e o Decreto n. 12.509, de 13 de fevereiro de 1995, “Transforma Escolas Estaduais em Centros Escolares e dá outras providências”. Esses Decretos, vindos do governo estadual, constituíram-se em meios normativos fundamentais para a consolidação das diretrizes de uma nova organização administrativa visando atender ao projeto de descentralização do sistema de ensino.

Nesse sentido, a reforma da educação no Rio Grande do Norte propiciou mudanças significativas na organização do sistema estadual de ensino, uma vez que unidades escolares passaram a compor a instância intermediária, instituindo os Centros Escolares como substitutos dos Núcleos Regionais de Educação, que até então exerciam essa função mediadora entre a SEC e a escola. Nessa reforma, o Centro Escolar é assim definido:

A base de um sistema de ensino capaz de aglutinar um grupo de escolas, dimensionar suas próprias necessidades, programar suas ações, demandar os suprimentos externos e aplicá-los, constituindo-se no ponto de partida do planejamento e da ação educacional. É por assim dizer uma escola mestra que atende a si própria e a outras escolas de sua jurisdição. (RIO GRANDE DO NORTE, 1995).

²⁴ O Conselho Escolar, no decreto que o originou, denomina-se Conselho Diretor e foi criado com a finalidade de “assegurar a efetiva participação da comunidade no processo educacional e possibilitar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas instituições escolares” (DO, 14/02/1995). Esse fato sugere que, por parte dos governantes, havia uma projeção quanto aos encaminhamentos que seriam dados em nível nacional sobre a descentralização da gestão escolar. O Conselho Diretor das escolas é definido como “um colegiado formado por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários” (GESTÃO EM REDE, 1998). É um dos mecanismos que permitem à comunidade escolar fazer-se representar e tomar decisões sobre aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros, tornando-se tanto uma via de participação quanto um instrumento de gestão da própria escola.

As mudanças, conforme se tem ressaltado, derivam de imposições do contexto socioeconômico, político e cultural, que demanda novas formas de administração, as quais, no caso da educação, requerem a reorganização da estrutura funcional das escolas visando à melhoria da gestão educacional. Há de se convir que a compreensão de uma gestão democrática escolar, nesse contexto, deve harmonizar-se com aquilo que Paro (1996) define como uma administração escolar comprometida com a transformação social. De acordo com esse entendimento, as práticas consolidam-se tendo como idéias basilares “[...] a especificidade da administração escolar; a administração escolar e a racionalidade social; a racionalidade interna na escola; a administração e a participação coletiva e a administração escolar e consideração das condições concretas” (PARO, 1996, p. 149)²⁵. Essa perspectiva, no entanto, contraria a orientação, ainda vigente, de que os princípios administrativos assumidos pela empresa capitalista devem ser os mesmos a serem empregados na escola.

Tal tendência, que se volta para a administração empresarial, não assume, verdadeiramente, compromisso com a transformação social, pois não se definem objetivos que respondam aos interesses da classe trabalhadora. Ao contrário dessa postura, Paro(1996, p. 153) ressalta que

Quando se fala em interesses da classe trabalhadora, é preciso lembrar, antes de mais nada, que a escola está em contato com a classe trabalhadora não como entidade abstrata, mas concretamente, através dos pais e alunos que compõem a comunidade à qual ele serve. Pois bem, com respeito aos interesses dessa classe trabalhadora, pelo menos dois aspectos precisam ser ressaltados: o primeiro se refere ao equívoco de tomar como verdadeiro aquilo que a ideologia

²⁵ Paro (1996) discute entre outros aspectos, a natureza conservadora da teoria e da prática da administração escolar, sua aplicação nos moldes da administração empresarial, como também analisa a administração escolar empenhada com a transformação social.

dominante proclama como sendo os interesses reais da camada dominada; o segundo diz respeito à necessidade de se distinguir entre os interesses de classe e os interesses pessoais.

Assim, para imprimir um novo padrão de administração, a Secretaria de Educação, Cultura e Desportos adota alguns procedimentos, dentre os quais se destaca a realização de um “diagnóstico”²⁶ sobre a situação das unidades escolares da rede estadual de ensino. Nesse diagnóstico, repete-se a prática que é recorrente em muitas situações de planejamento, isto é, não foram consultados os principais interessados no processo de mudança, os membros da comunidade escolar.

4.2 PERCEBENDO AS DIRETRIZES DE IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA

Segundo os depoimentos prestados por atores que protagonizaram o processo de reforma do sistema de educação, o resultado dos estudos promovidos pela SEC/RN mostrou o panorama educacional da época, no Estado, identificando fatores de ordem interna e externa que repercutiam nas ações dos profissionais atuantes nas escolas e, conseqüentemente, no sistema de ensino. Foi evidenciado o aumento na demanda da população que buscava a escola pública, contrapondo-se à precarização das instalações físicas e dos

²⁶ O documento final do diagnóstico realizado pela SEC/RN denomina-se Estrutura de Funcionamento das Escolas e dos Centros Escolares da Rede Estadual de Ensino, publicado em agosto de 1995.

equipamentos pertencentes à rede escolar do Estado, além de outros aspectos que concorrem para a baixa qualidade da educação básica.

Ainda, em relação à escola, o estudo indica, também, como problemas de ordem estrutural, o fato de o sistema educacional ser seletivo e apresentar altas taxas de repetência e evasão escolar; as instalações físicas serem precárias e insuficientes (além da falta de manutenção e de conservação dos prédios escolares); a ausência de uma política de pessoal; a inconsistência das normas internas; a dimensão pedagógica da prática educativa pautada no autoritarismo e uma prática avaliativa de cunho exclusivamente quantitativo.

Uma das medidas adotadas como alternativa para minimizar os problemas constituiu-se em abrir, nas escolas, mais um turno – o intermediário – para melhor atender à demanda escolar. Não obstante, como não houve melhorias nas instalações físicas nem nos equipamentos, o acréscimo de um turno não passou de um paliativo aos problemas apresentados. Ao contrário, acrescentou outras dificuldades, pois reduziu a jornada diária de estudo do aluno e de trabalho dos professores, comprometendo ainda mais a qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Apresentando as dificuldades extra-escolares, o documento *Estrutura de Funcionamento das Escolas e dos Centros Escolares da Rede Estadual de Ensino* (BRASIL, 1995) pontua como aspectos essenciais: um sistema econômico centralizador, tornando-se injusto no que diz respeito às relações sociais; um contexto em que um alto percentual de crianças menores de 5 anos

sobrevive em condições socioeconômicas e ambientais precárias e, ainda, o alto percentual de crianças trabalhadoras.

Conforme se evidenciou no capítulo 2 (dois) deste trabalho, esses fatores tomados como relevantes na identificação das dificuldades enfrentadas revelam o quanto o quadro social se reflete na qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Os sistemas educacionais, que são construídos a partir de determinações socioeconômicas, políticas e culturais do Estado, têm seu funcionamento pautado na valorização do mercado e não nas necessidades dos seus usuários. Isso confirma a tese de que os determinantes econômicos constituem-se no eixo fundamental na condução das políticas públicas, particularmente aquelas dirigidas ao setor educacional.

O levantamento produzido pela SEC/Rn, em 1995, sobre a situação da rede estadual de ensino tornou possível fazer a identificação de cerca de 38 tipos diferentes de escolas no Estado com formas de organização diversificadas. As escolas foram classificadas em níveis e modalidades de ensino, de modo que essa categorização abrangia não só as instituições em que funcionava unicamente o nível pré-escolar mas ainda aquelas nas quais funcionava toda a educação básica (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio). Essa classificação possibilitou à SEC/RN distribuir as escolas em 06 grupos com um determinado padrão que obedecia à ordem decrescente, indo do grupo menos complexo, denominado A, ao de maior complexidade, denominado F²⁷. Para a definição dos Centros Escolares, as escolas foram

²⁷ Esse agrupamento das escolas, de acordo com o documento *Estrutura de Funcionamento das Escolas e dos Centros Escolares da Rede Estadual de Ensino*, foi justificado pela impossibilidade de se trabalhar com uma grande diversidade de formas de funcionamento, surgindo, desse modo, a necessidade de proceder-se a uma classificação.

agrupadas tendo como referência o padrão I, menos complexo, e o padrão II, mais complexo (RIO GRANDE DO NORTE, 1995).

O estudo possibilitou, também, à SEC/RN projetar a reestruturação do funcionamento das unidades escolares da rede estadual de ensino observando como critérios o atendimento escolar a determinado nível de ensino, o quadro de pessoal necessário a esse atendimento, a coerência entre as funções definidas para o corpo técnico-administrativo das escolas e as atribuições relativas ao exercício dos profissionais que nelas atuavam. Foi considerada, ainda, nessa reestruturação do sistema, a normatização por meio da qual deveriam orientar-se os Centros e as unidades escolares sob jurisdição daqueles.

Para melhor compreender o processo de reorganização administrativa proposta para o sistema educacional do Rio Grande do Norte, procurou-se saber qual era a percepção de alguns atores envolvidos (diretores de Centro, professores) no que se refere, sobretudo, à criação dos Centros Escolares. Constatou-se que entre as pessoas entrevistadas existe um consenso segundo o qual diante da realidade educacional apresentada, naquele momento, tornou-se premente a necessidade de reestruturação na organização funcional da rede de ensino estadual para melhorar a qualidade da educação básica.

Na fala dessas pessoas, pode-se também identificar uma visão crítica quando se coloca em discussão a dinâmica por meio da qual se deu o processo de execução da reforma. Pelo menos é o que se traduz no relato feito por uma ex-diretora de Centro, ao expressar sua compreensão:

[...] um problema sério que nós apontamos é que os centros foram criados de forma improvisada, né? Apesar do secretário colocar que havia feito estudos com a equipe de transição dele, né? Mas a gente sente que eles foram criados de forma improvisada, sem ter uma dotação própria. Nós não tínhamos uma dotação de recursos para gestarmos os Centros, não se tinha uma equipe que desse conta, não é? Nós não tínhamos essa equipe que desse conta desse trabalho enquanto escola e enquanto centro porque era uma escola que gestava as demais escolas, não é? (JOANA).

Com essa percepção sobre a estrutura organizativa de Centro, a entrevistada parece compreender a importância da descentralização administrativa no complexo funcionamento dos sistemas de ensino. Diante do perfil social dos alunos e dos profissionais, da estrutura burocrática, que é altamente centralizada, tudo concorre para que não se produzam resultados satisfatórios na gestão do processo de ensino aprendizagem. Indaga-se, no entanto, se nessa realidade a descentralização possibilitaria às unidades escolares melhores condições, de tal modo que produzissem alterações importantes no interior da escola.

Não parece haver dúvidas quanto ao fato de que uma nova forma de organização institucional requer que os sujeitos participem, de forma efetiva, do processo educacional, tanto no interior da escola quanto em outras instâncias dos sistemas de ensino. Nesse sentido, a descentralização como estratégia democrática aumentaria a responsabilidade de todos nela envolvidos.

Destaque-se, entretanto, que, na implementação da reforma do sistema de ensino, no Rio Grande do Norte, se evidenciou o caráter centralizador já consagrado na administração governamental ao longo da história do nosso país, vez que essa reforma consistiu em um processo desencadeado e

sustentado predominantemente pelas diretrizes legais, haja vista que a criação dos Centros escolares foi determinada por um Decreto.

Na percepção da Professora Isabel, ex-diretora de Centro, a dinâmica de implementação da reforma ocorreu de forma equivocada, tendo em vista as condições de funcionamento do sistema estadual de ensino no Rio Grande do Norte. No seu entender,

Essa experiência de criação dos Centros Escolares deveria ter sido implantada em algumas escolas da capital, depois de algum tempo ter sido estendida para o interior. Tratava-se de uma estrutura gigantesca e a Secretaria da Educação não tinha as mínimas condições de funcionamento, desde o espaço físico ao quadro de pessoal. Os gestores deveriam ter sido capacitados desde essa época.

Sobre o mesmo tema, a Professora Ana esclarece que a criação dos Centros se deu como uma das conseqüências da histórica forma de proceder dos governantes adotada na transição entre uma gestão e outra de governo de Estado, o que se traduz em pseudomudanças. Tecendo ainda considerações sobre a questão, a professora afirma:

[...] é uma ação política. Cada governo que muda quer apresentar trabalho e, nessas mudanças, mudam só as siglas. No caso dos Centros, não houve uma alteração que viesse beneficiar contrário aos NUREs, pelo contrário, os NUREs trabalhavam melhor que os centros.

O discurso da entrevistada sinaliza no sentido de uma compreensão de que a forma de proceder dos dirigentes do Estado do Rio Grande do Norte, ao assumirem a gestão pública, tem sido pautada por ações predominantemente político-partidárias, alicerçadas em interesses individuais e/ou de grupos, sem que demonstrem ter compromisso com a coletividade. Talvez, por isso, as propostas de mudanças apresentadas raramente produzam os resultados previstos nos programas que se propõem desenvolver.

A opinião do Professor Pedro, relativamente a essa questão, evidencia que faltaram as condições estruturais, políticas e físicas, uma vez que o desenvolvimento da reforma e a conseqüente criação dos Centros Escolares acarretou uma série de problemas. No seu ponto de vista,

[...] da forma em que foram instalados, [os Centros] não estavam alcançando os objetivos; pelo contrário, a máquina estava realmente desestruturada. Então, não sei se houve uma falta de continuidade, mas o problema é que realmente aumentaram as distâncias da secretaria com as escolas, dos órgãos centrais com as escolas também...E realmente o aspecto gerencial de integração ficou dificultado. A idéia era excelente, [...] do processo de descentralização, agora, realmente, algumas práticas que foram adotadas, elas limitaram o processo, a eficácia foi comprometida.

De fato, o processo de implementação da reforma educativa no Rio Grande do Norte obedeceu a uma lógica historicamente construída, em que as condições reais adequadas à consolidação do processo de mudanças não são levadas em consideração. A criação dos Centros Escolares fez-se por decreto, sendo, assim, um típico exemplo de uma postura autoritária.

Vejam-se os termos do Decreto de criação dos Centros Escolares, em seu Art. 3º, que põe como atribuições:

I – Assegurar o alcance dos objetivos das linhas de ação adotadas pela Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Desportos;

II – Prestar assistência às unidades em assuntos técnicos, pedagógicos, administrativos, financeiros e na aplicação das normas vigentes;

III – Coordenar os fluxos permanentes de informações, objetivando facilitar os processos e as sistemáticas ligadas às decisões do planejamento, coordenação, ensino, aprendizagem e administração;

IV – Propor ações à Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Educação, Cultura de Desportos, para capacitação de recursos humanos que atuam nas escolas de sua jurisdição.

V – Desenvolver ações, junto às Unidades Escolares visando à atualização dos recursos humanos que nelas atuam;

VI – Orientar, acompanhar e avaliar a organização e o funcionamento das Unidades Escolares de sua jurisdição;

VII – Promover e acompanhar a execução e o controle dos serviços de inspeção escolar e regularização da vida escolar do aluno;

VIII – Levantar, juntamente com a Direção da Unidade Escolar, as necessidades de manutenção, reparos, construção e ampliação de prédios escolares da rede estadual de ensino;

IX – Acompanhar, junto às Unidades Escolares, a execução dos serviços referentes à manutenção de prédios, mobiliários e demais equipamentos escolares;

X – Administrar os recursos financeiros que lhes forem destinados e acompanhar a aplicação daqueles repassados às Unidades Escolares;

XI – Estimular, orientar e apoiar a criação dos Conselhos Diretores das Unidades Escolares e com eles manter estreito relacionamento;

XII – Fornecer todas as informações necessárias ao processo de avaliação da Escola que será realizado semestralmente (RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

Com um olhar atento sobre as atribuições definidas no aludido decreto, podem-se identificar alguns procedimentos projetados pela SEC para efetivar a descentralização e concretizar a autonomia das unidades escolares. As formas verbais que iniciam cada item suscitam o desenvolvimento de ações que partem da SEC, isto é, do nível central, dos Centros (nível intermediário), contrariando, assim, o princípio da descentralização, tal como, supostamente, se apresenta no projeto de reforma da educação no RN. Quando se identificam atribuições propositivas por parte dos Centros, estas se voltam para o nível central: “Propor ações à Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Desportos, para capacitação de recursos humanos que atuam nas escolas de sua jurisdição” (RIO GRANDE DO NORTE, 1995, p. 03).

Conforme essa proposta de atribuições dos Centros Escolares, a reforma do sistema educativo no RN (1995–1999) apresenta-se como um fim em si e não como possibilidade de oferecer meios administrativos para promover uma educação de qualidade nas unidades escolares. Contrária, assim, a perspectiva atual do que se concebe como descentralização e autonomia. À referida proposta subjaz o caráter centralizador e controlador das ações que devem ser realizadas pelos Centros Escolares e pelas unidades escolares a eles subordinadas.

Nesse particular, identifica-se um significado de autonomia pedagógica como “[...] a livre escolha pelo corpo docente de práticas, técnicas e metodologia de ensino mais adequada a sua realidade”; de autonomia financeira “como o suporte de recursos financeiros para fazer acontecer o projeto pedagógico da escola” e de autonomia administrativa, que “pressupõe a

revisão da legislação, referente aos obstáculos institucionais existentes para o alcance da autonomia escolar, em especial, do regimento das escolas estaduais e de resoluções da Secretaria de Educação que normatizam a organização e o funcionamento escolar” (RIO GRANDE DO NORTE, 1995, p. 02).

Conforme essa proposta, a ação dos Centros Escolares deveria abranger diversas áreas – administrativa, pedagógica e financeira –, subsidiando a burocracia da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Estado do Rio Grande do Norte. Dessa forma, a atuação dessas instâncias públicas deveria ocorrer de modo que as pessoas participassem do Planejamento Institucional, fornecessem informações e apresentassem indicadores sobre a realidade educacional de cada jurisdição, com vistas à elaboração de novas políticas, planos, programas, propostas orçamentárias dentre outras.

Nessa perspectiva, o Centro atuaria, ainda, como órgão de Apoio Educacional por meio da sistematização, implementação e acompanhamento de ações, programas e projetos de assistência ao educando, tanto nos setores cultural, de inspeção escolar, de projetos especiais, de educação física e desporto quanto na Administração de Pessoal, Material e Financeira e, também, no que se refere às Normas e Ações Pedagógicas, buscando “[...] construir com as unidades escolares uma sistemática de trabalho que facilite o intercâmbio das informações emanadas da COORDENADORIA DE AÇÕES PEDAGÓGICAS” (BRASIL, 1995, p. 07). Essa atuação envolveria a Educação Pré-Escolar, o 1º e o 2º Graus, (hoje Ensino Fundamental e Médio), a Educação Especial e o Ensino Supletivo.

A organização da escola nessa proposta de gestão educacional situa-se no Projeto Político-Pedagógico, entendido como um instrumento elaborado pelos membros da unidade escolar e aprovado pelo Conselho Diretor, retratando, com clareza, a realidade da escola. A Caixa Escolar seria criada e normatizada por meio de Portaria, sendo regida por um Estatuto e caracterizada como um instrumento cuja finalidade seria gerir os recursos financeiros.

Importa salientar, ainda, que vetores como participação e autonomia estão sempre presentes na discussão acerca das formas de administração. Por sua vez, temas como descentralização e participação são recorrentes nos movimentos sociais, aparecem com ênfase no discurso do Estado no período de transição à democracia (1974 – 1985) e são sempre retomados cada vez que se esboça um cenário propício à efetivação de uma democracia participativa²⁸. Essa postura é assumida tanto por setores organizados da sociedade civil quanto por governos de oposição ao regime militar, como, por exemplo, o de Mário Covas em São Paulo (1995–1999).

É assim que a participação se coloca como componente central no processo de gestão democrática, pressupondo-se mudança de valores. No espaço onde se efetiva a participação, coexistem diversidades de valores, de interesses e de identidades determinadas pelas capacidades dos sujeitos envolvidos e pelas condições objetivas que os cercam. Assim, constata-se que esse é um processo que abrange, além da decisão, a mobilização e a discussão, evidenciando-se o caráter de igualdade entre os indivíduos.

²⁸ A temática da transição é discutida, entre outros, por Sallum(1994), Vieira (2000), Germano(1993) e Weffort (1984).

A participação efetiva distingue-se pela faculdade de atuação consciente, por meio da qual os integrantes de uma organização social concebem e assumem seu poder de intervir na configuração da dinâmica dessa organização, de sua cultura e de seus resultados.

Considerando-se a perspectiva de participação como mediação entre o indivíduo e a sociedade, no processo de reforma de educação no Rio Grande do Norte, que culminou com a criação dos Centros Escolares, pode-se dizer que esta ocorreu apenas no âmbito do discurso. Esse também é o entendimento da Professora Joana (2005), quando revela que

[...] a princípio, o grande gerador do projeto foi o discurso governamental; em seguida, veio uma capacitação para esses diretores, que estavam convidados. Eles (responsáveis pela SEC) estavam convidando pessoas que realmente acreditassem que a gestão democrática podia ser consolidada.

Sabe-se, porém, que a participação nas decisões de caráter público exige dos cidadãos competências básicas, tais como: conhecimento da realidade, organização, comunicação e, antes de tudo, educação para a participação, o que só pode ser adquirido “[...] na chamada práxis, que é um processo que mistura a prática, a técnica, invenção e a teoria, colocando-as ao serviço da luta pelos objetivos do povo” (BORDENAVE, 1983, p. 73). Por isso, aprender a participar requer que as pessoas tenham uma participação efetiva.

Pode-se inferir que o exercício da participação, entendido nessa perspectiva, não ocorreu na dinâmica de estruturação dos Centros Escolares,

como parte da reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte, uma vez que o processo foi caracterizado por atos impositivos que inviabilizaram esse princípio. Esse tornou-se um fato recorrente nas práticas analisadas sobre a reforma. É pelo menos a constatação que se faz a partir da fala de uma professora que pertenceu ao quadro de funcionários do 6º NURE e, em seguida, integrou uma Unidade Escolar transformada em Centro. Quando se refere ao assessoramento, ao debate, à análise e aos estudos que se realizavam, a entrevistada assim se pronuncia:

[...] não tivemos nada, nós só fizemos arrumar a casa para entregar. Porque quem foi treinada foi a diretora e ela centralizou tudo nela e ela era quem passava tudo para o pessoal da maneira que ela queria. Eu não tive acesso a nada porque vim para a escola (ANA, 2005).

Vê-se, portanto, que a definição da proposta de estrutura em Centros formados por unidades escolares, apesar de compor um documento, de constituir-se uma estratégia político-administrativa, não garante que o seu funcionamento ocorra com a devida qualidade administrativa e/ou pedagógica. Acerca disso, nos depoimentos dos entrevistados, há consenso de que os mais significativos de todos os problemas enfrentados consistiam na falta de estrutura física e na falta de pessoal, condições fundamentais ao bom funcionamento dos Centros e das Unidades escolares. O quadro de pessoal requerido para o funcionamento dos Centros compunha-se de uma equipe técnico-pedagógica, um vice-diretor, um encarregado da estatística, um inspetor escolar, um assessor administrativo-financeiro, um digitador e um

servente. Para o exercício dessas funções, era exigida uma qualificação específica em nível de 2º e de 3º graus.²⁹

A partir dos pronunciamentos dos entrevistados, é possível inferir que também foram considerados como problemas relevantes na consolidação do processo de reforma a falta de competência administrativa dos gestores e a ingerência de políticos da região. Assim, na opinião manifestada por Isabel, ficam explícitos alguns problemas no funcionamento dos Centros Escolares: *“[...] a falta de estrutura física e de pessoal, como também de transporte para visitar as escolas e resolver os problemas na Secretaria de Educação”*.

A rotatividade de pessoas em cargos de comando, comum em todos os níveis da esfera pública, em particular no Rio Grande do Norte, também se mostrou um aspecto que poderia trazer dificuldades à implementação e ao êxito da reforma. Neste caso, no desenvolvimento da reforma educacional desse Estado (1995–1999), pelo menos três gestores ocuparam o cargo de Secretário de Estado da Educação.

Se no contexto da reforma dos sistemas educativos nacionais, na América Latina, prevalece o consenso de que a gestão da educação deveria ser de responsabilidade de instituições e de pessoas que estão mais próximas do cenário onde se desenvolve o ensino (Grindle, 2000), como ficaria um processo de gestão diante da mudança freqüente de dirigentes? Sem dúvida, tal situação compromete o projeto que está em desenvolvimento. Essa é uma visão que decorre da constatação, dentre outras, de uma baixa efetividade da

²⁹ O quadro de pessoal assim como a qualificação exigida estão definidos no documento *Estrutura de Funcionamento das Escolas e dos Centros Escolares da Rede Estadual de Ensino*.

administração educacional, caracterizada pelo centralismo, tanto da gestão quanto do financiamento.

Considerando-se essa análise, a proposta dos Centros de Ensino desenvolvida no Rio Grande do Norte, ainda que não seja inédita, porque foi inspirada em experiências anteriores de outros países, tem suas particularidades.

Além disso, vale ressaltar que a reforma da educação no Rio Grande do Norte vai ocorrer em meio às mudanças sucedidas em uma década que desafiava a todos os segmentos da sociedade ante as inovações tecnológicas e a abertura da economia nacional a um mercado mundializado. Naquele momento – década de 1990 –, o governo do Rio Grande do Norte tinha como estratégia política estabelecer parcerias com o empresariado, com as representações de trabalhadores e com setores da sociedade civil.

O projeto político ganhara uma dimensão presumidamente desconhecida nesse Estado, tal era o vigor com que o governo implementava os projetos estratégicos articulando forças e ações “[...] que mostrariam um novo estilo de governar, sem arrogância e sem autoritarismo, mas com o espírito de trabalhar e de unir forças, abrindo um tempo novo para o desenvolvimento do Estado” (SANTOS, 2005, p. 139). Esquecia-se das questões “menores” do partidarismo político provinciano, em função da captação de recursos financeiros e, conseqüentemente, da realização de diversas obras³⁰. Ressalta, ainda, o autor,

³⁰ Dentre os programas, investimentos e parcerias implementados, nesse período, tendo em vista o desenvolvimento econômico do Estado, podemos citar: o Programa *Desafio 100*, que se definia como um “compromisso das entidades representativas das classes produtoras de viabilizar a entrada de 100 milhões de reais, no ano de 1996, para o Rio Grande do Norte, através de financiamentos ao setor privado da economia, cujos recursos eram oriundos do BNB, BB e BNDES (SANTOS, 2005, p. 144); o *Diferencial RN*, lançado pelo governo estadual

que a união parece ter sido a força propulsora do desenvolvimento econômico estadual nos últimos cinco anos da década de 1990.

Uma característica do governo de Garibaldi Alves Filho consistia em uma composição política na qual as relações de poder concentravam-se em dois partidos hegemônicos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e o Partido da Frente Liberal (PFL), patenteados, respectivamente, pelas coligações da Unidade Popular e da Vontade do Povo³¹. Essas coligações reuniam setores políticos desse Estado, tradicionais e modernos, os quais, segundo Andrade (2003, p. 97–98), constituíam-se

[...] como os representantes de frações da oligarquia agrária e chefes políticos interioranos [...]. Também fizeram parte dessa coligação agrupamentos expressivos e ditos modernos do empresariado local, representantes dos setores industriais e setores agrários de produção capitalista.

Essa vinculação dos políticos aos setores econômicos do Estado suscitava um processo de cooptação na formação de alianças, levando à composição e a coligações do tipo “[...] heterogênea em relação aos interesses econômicos imediatos e homogênea no sentido de classe”³² (ANDRADE, 2003, p.100). Assim, essa coligação, capitaneada pelo Governador Garibaldi Alves Filho, no Rio Grande do Norte, coincidia com o embate da sociedade brasileira pela redemocratização do País da qual o Movimento Democrático Brasileiro/ MDB

em parceria com a FIERN, SEBRAE e CNI, objetivando trazer indústrias para o RN, tendo como principal atrativo o gás natural como fonte energética; parceria com a UFRN na realização de estudos e pesquisas; a venda de empresas estatais, como, por exemplo, a COSERN; a instalação de 129 novas indústrias e, ainda, a concessão de isenção de ICMS por meio do PROADI.

³¹ A respeito da composição dessas coligações, consultar Andrade (2003).

³² Considerando a análise de Andrade (2003), o sentido de classe é referido na orientação marxista que aponta a luta de classes polarizadas entre burguesia e proletariado.

também foi protagonista. Em suas apreciações sobre esse período, Andrade (2003, p. 109 – 110) pondera:

Em que pese o ideário democrático e modernizador que originou a Unidade Popular, o agrupamento moderno, representante do capital industrial e setores emergentes (já citados) da economia do RN, não procurou influenciar a administração Garibaldi Alves Filho para que este desenvolvesse uma perspectiva administrativa moderna, mas desenvolveu práticas políticas nos mesmos moldes do agrupamento tradicional, ou seja, práticas estas que tinham como fundamento básico o neopatrimonialismo.

Referindo-se ao mesmo tema, Santos (2005) comenta que as medidas tomadas no começo desse governo foram bem aceitas, muito mais pelo cunho moralizador das condutas que se adequavam àquele momento do que pelas propostas de mudanças. Guardavam um caráter centralizador, uma vez que se concentravam nas mãos do Governador e do Secretário da Fazenda, sendo que “[...] de início feriam os princípios modernos da descentralização administrativa, mas, para o momento, era o remédio mais adequado à estrutura doente e viciada da administração estadual” (SANTOS, 2005, p. 141).

O projeto de reforma do governo propunha ações próprias ao desenvolvimento dos seguintes eixos: “Ação Moralizadora; Controle do Estado; Reforma Administrativa; Busca de excelência nos serviços básicos de saúde; segurança e educação; Estabelecimento de prioridades para implantar uma infra-estrutura Hídrica, Uma infra-estrutura turística e o Combate à fome” (SANTOS, 2005, p, 141–142).

Para que as ações propostas se consolidassem, foi necessário promover a extinção e a privatização de órgãos historicamente criados e mantidos pelo Estado³³. Essa demanda político-administrativa decorreu, pois, de uma concepção reformadora, adotada na maioria dos países latino-americanos, comumente compreendida como um instrumento de redução do Estado e de valorização do mercado. No entender de Nogueira (2005, p. 38),

A idéia mesma de que se fazia necessária uma reforma inadiável cristalizou-se na opinião pública balizada pelo argumento de que seria preciso preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário.

Essa perspectiva de mudanças desencadeou, em nível nacional, uma seqüência de ações reformadoras em que se põe em evidência a dimensão fiscal, financeira e patrimonial do Estado (NOGUEIRA, 2005). Em nível local, em particular no Rio Grande do Norte, esse movimento em direção às mudanças não apresentou diferenças significativas quando comparado à realidade nacional.

A forma como se davam as relações de poder foram evidenciadas na atuação do governo e dos grupos aliados, repercutindo nos demais setores da sociedade e no próprio sistema educativo. Tal fato pode ser observado, por exemplo, na atuação dos “[...] diretores das escolas estaduais do RN, [que], ao se revestirem do cargo que ocupam, se credenciam junto à comunidade

³³ Bancos, telecomunicações e companhias prestadoras de serviços foram privatizadas ou extintas nesse período, tendo como justificativa a redução dos gastos do Estado.

escolar como referências” (ANDRADE, 2003, p. 118). Essa é uma situação recorrente, no sistema educativo desse Estado e configura-se na forma de as pessoas agirem pela mediação entre aqueles que ocupam cargos públicos e os setores sociais, cujo objetivo é assegurar o poder político aos aliados do governo.

Nesse contexto político, o padrão de gestão escolar no Rio Grande do Norte foi historicamente pautado pela forma de acesso ao cargo de diretor, quase sempre fundamentada no clientelismo³⁴. Tanto é verdade que se registram apenas duas experiências de eleições diretas para esse cargo: uma em 1984, durante o governo de José Agripino Maia, e a outra em 1989, no governo de Geraldo José de Melo. Nenhuma dessas experiências estendeu-se à totalidade das unidades escolares do Estado.

A primeira delas teve como palco apenas três escolas sediadas na capital³⁵, e a segunda ocorreu em cem unidades escolares, distribuídas em todo o Estado. Na segunda tentativa de mudança, os diretores sequer chegaram ao término do mandato, que seria de dois anos, em virtude de alguns assumirem posicionamentos políticos a favor da categoria docente durante uma greve deflagrada em 1990. Segundo informação prestada por uma liderança sindical à época (apud CABRAL NETO (1997, p. 218),

A demissão inicial atingiu vinte diretores. Depois do retorno da categoria às salas de aula, o governador continuou o processo de demissão e o critério foi sempre o maior envolvimento com

³⁴ Para maior aprofundamento a respeito do conceito de clientelismo, consultar Andrade (2003), que o aborda a partir das análises, entre várias, de Faoro(1977a); Diniz (1982b); Carvalho (2002).

³⁵ Atheneu Norte-rio-grandense; Centro de Ensino Supletivo Felipe Guerra e a Escola Estadual José Fernandes Machado.

a greve. Só escaparam aqueles que eram ligados ao PMDB e tinham a proteção dos políticos locais.

Essa discussão mostra a ausência de instrumentos próprios de democracia e de participação³⁶, que oportunizem o desenvolvimento de um modelo de gestão sustentado pela autonomia, perpetuando, dessa forma, práticas políticas condizentes com o ideário neoliberal e com o histórico clientelismo, ainda vigente nas relações inerentes ao sistema educativo.

Compreendendo assim aquele momento, não havia o entendimento, nem o compromisso efetivo³⁷ por parte do governo do Estado, de que o desenvolvimento das políticas de educação deveria sustentar-se nas relações de gestão participativa. Os diretores de escolas da rede estadual de ensino, no Rio Grande do Norte, de acordo com Andrade (2003, p.125),

[...] são escolhidos pelo critério político, ou seja, como uma forma de retribuição, os políticos partidários que são aliados do governador indicam a direção das escolas àqueles que os apoiaram durante o processo eleitoral. A manutenção desses diretores em seus cargos está condicionada aos laços de fidelidade que estes têm para com seus indicadores.

Sendo o processo de ingresso dos diretores conduzido dessa forma, pressupõe-se que este poderia produzir reflexos negativos no curso da

³⁶ No governo Garibaldi Alves Filho, os diretores das escolas da rede estadual de ensino assumiram o cargo por nomeação a partir de indicações de aliados dos partidos políticos que compunham a coalizão que governava o Estado no momento.

³⁷ Cabral Neto (1997) apresenta uma análise sobre o tema, evidenciando a relação discurso X prática, no período entre 1980 e 1997.

democratização das relações na escola. Assim, diante dessas evidências, os princípios de participação e de autonomia, que são a base da democracia, ficariam comprometidos, uma vez que o dirigente não exercerá suas funções com autonomia, mas submetendo-se às regras de um jogo: o da indicação e da conseqüente obediência a quem o indicou.

O prognóstico é o de que um modelo decretado de gestão, estabelecendo processos participativos num curto espaço de tempo, impõe diretrizes e métodos de caráter centralizadores na tomada de decisões, que se contrapõem às ações encaminhadas pelas vias democráticas.

Para os estudiosos dessa temática é necessário observar que:

[...] transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo às ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população (GUTIERREZ; CATANI, 2003, p, 63)

Uma série de significativos aspectos asseguram a participação como uma prática socialmente justa. Nesse conjunto, articulam-se as características pessoais de seus membros, a forma e a qualidade das relações desenvolvidas no grupo, o nível de autonomia e responsabilidade dos atores e a capacidade que estes têm de interpor-se na tomada de decisão coletiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações que ocorrem na história recente, na maioria dos países capitalistas, refletem-se nos mais diversos setores da sociedade (econômico, social, político), conferindo-lhes uma nova ordem, fundamentada em importantes alterações tecnológicas, na redefinição de papéis e no delineamento das ações das instituições sociais e políticas. Esse reordenamento tem sua origem na globalização progressiva da atividade econômica e também na notável revolução dos meios (e dos modos) de informação e das comunicações. Sua consolidação, por outro lado, requer a aplicação e a produção de conhecimentos e de informações, cuja base científica tem uma importância crescente.

Vem-se observando, desde a década de 1980, que a maioria dos países da América Latina constituiu-se em um campo fértil à implantação de reformas educativas, que são resultantes de articulações políticas dos agentes internacionais de financiamento e têm como objetivo diminuir os efeitos negativos do ajuste estrutural sobre a área educacional. Dessa forma, ter-se-ia, na visão desses agentes, a garantia de uma educação básica e de qualidade para os mais pobres.

Uma das estratégias usadas para a concretização desse projeto minimalista é a descentralização das ações estatais no setor das políticas sociais. A concepção de descentralização, nesse processo, tem um corte neoliberal, pois busca a redução dos gastos públicos e minimiza as ações sociais, mantendo a focalização na pobreza. As propostas que encaminham a reforma do Estado e

que apontam para a descentralização das políticas públicas devem, pois, ser amplamente discutidas, colocando-se no centro desse debate a necessidade de se adotarem novas formas de gestão dos serviços públicos devidamente ajustadas aos avanços tecnológicos, e em sintonia com a visão democrática, a qual exige uma participação direta da sociedade na gestão desses serviços.

Em favor da estratégia de descentralização, pode-se alegar, por exemplo, o fato de que ela permite o surgimento de instituições com atuação mais próxima dos cidadãos e de seus problemas, concorrendo, desse modo para a superação das formas de ação do velho aparato do Estado Nacional, dando visibilidade para que os espaços locais sejam privilegiados. De outra maneira (pondo-se em destaque as decisões em âmbito nacional), percebe-se ser esta uma estratégia que promove as condições de ruptura com as estruturas políticas tradicionais as quais, por suas características centralizadoras, concorrem para o não desenvolvimento de uma cidadania plena.

Como há uma tendência global no sentido da compreensão de que a melhoria da performance das instituições educacionais é determinante no desenvolvimento socioeconômico, na redução das desigualdades sociais e no crescimento da competitividade econômica das nações, as reformas propõem-se produzir esse melhoramento no intuito de promoverem a excelência na qualidade dos serviços.

Em todo o mundo se reconhece claramente o significativo papel exercido pela educação, o que, em conseqüência, impõe a necessidade de melhorá-la. Observa-se, entretanto, que é comum não se aprovarem ou não se

implementarem reformas educativas relevantes, em virtude de determinados impedimentos políticos.

A literatura sobre essa questão mostra que as circunstâncias políticas com as quais se confrontam as reformas educativas podem ser especificadas, de modo geral, considerando-se a concentração de custo e a distribuição dos benefícios, o mínimo poder dos promotores de políticas na área da educação e as dificuldades que se impõem à descentralização. Nas reformas que são orientadas para a melhoria da qualidade, os benefícios produzidos contemplam o conjunto da sociedade, portanto um grupo disperso. Os custos, por sua vez, incidem fortemente sobre grupos de interesses específicos – os sindicatos, as associações de profissionais, os partidos políticos, entre outros – que perdem importantes privilégios e, ao mesmo tempo, precisam assumir as responsabilidades pelos resultados, criando-se, dessa forma, sérias dificuldades na implantação das reformas.

Em relação ao poder exercido pelos promotores das políticas educativas, as fragilidades encontradas recaem na oferta de projetos e programas direcionados à área educacional e se refletem em aspectos da competência entre reformas educativas e reformas econômicas; instabilidade e breve permanência no cargo de ministros da área da educação e em níveis diferentes de poder de negociação entre os ministros e os sindicatos de educadores, dentre outras.

As reformas de educação têm possibilitado a descentralização em alguns setores, porém os argumentos em favor desta – a redistribuição do poder, o aumento da eficiência dos serviços públicos e o melhoramento da

aprendizagem – estão em conflito com interesses inerentes aos Estados, pois centralizam o poder na autoridade do gestor (CORRALES, 1999).

Para melhor compreender a descentralização, faz-se necessário, antes, considerar o fato de que se podem encontrar diferentes formas de conceber ou de interpretar esse conceito. Cada uma delas, dentro da sua lógica, apresenta aspectos positivos e aspectos negativos. Na década de 1990, as diretrizes governamentais privilegiavam a descentralização como novo modelo de administração do sistema educacional com vistas a um melhor desempenho, isto é, à eficiência, à qualidade e à equidade nos sistemas educacionais. A realidade particular do Estado do Rio Grande do Norte está configurada identificando-se com a conjuntura nacional.

Uma das formas de interpretação freqüentemente aplicada é aquela em que se confunde descentralização com desconcentração, o que gera dificuldades nos modos de ação e, conseqüentemente, na efetivação do processo de gestão.

Ainda é preciso lembrar que a descentralização da educação tem sido proposta e implementada a partir de dois tipos – transferência para os níveis inferiores de governo e delegação para as próprias escolas –, evidenciando que cada tipo tenha origens e objetivos marcadamente diversos. Neste estudo, acompanha-se o pensamento dos defensores da descentralização, os quais observam que seus fundamentos são tanto políticos quanto educacionais e esperam que suas conseqüências produzam melhorias na qualidade, bem como mudanças na eficiência e na equidade na educação.

E ainda que se constate a indefinição dos instrumentos e das responsabilidades sobre os planos e os programas governamentais, fica clara a relevância da descentralização no texto constitucional, na legislação recente (a exemplo da Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Lei 9.424/96, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e no contexto das políticas educacionais dessa época.

Num outro enfoque, a descentralização pode reconhecer-se sob diferentes ângulos, variando conforme a esfera de governo à qual cabem as decisões, os tipos de decisões transferidas a outros níveis de governo e a orientação da descentralização, isto é, se está focalizando mudança da entidade que exerce a autoridade ou se evidencia as mudanças pedagógicas. Nas diretrizes acima mencionadas, são enfatizados os aspectos relativos à responsabilidade sobre financiamento da educação. A descentralização financeiro-administrativa, isto é, as decisões relativas a pessoal e a orçamentos, portanto, predominam no contexto de definição da política educacional.

Nesta análise sobre a descentralização do sistema de ensino do Rio Grande do Norte, confere-se um valor político ao programa de reforma, inserido na conjuntura de transição à democracia, considerando as transformações políticas, institucionais e econômicas nacionais. A delegação de poderes às escolas foi o tipo de descentralização proposto na implementação dessa reforma.

Constatou-se, por exemplo, que o padrão de gestão escolar no Rio Grande do Norte é historicamente pautado pela forma de acesso ao cargo de

diretor, quase sempre fundamentado no clientelismo. Por outro lado, registrou-se a ausência de instrumentos próprios da democracia e da participação que oportunizem o desenvolvimento de um modelo de gestão sustentado pela autonomia, concorrendo para perpetuar as práticas políticas condizentes com o ideário neoliberal e com o histórico clientelismo existente no sistema educativo.

Assim sendo, a proposição de ações voltadas para a descentralização ficava tão somente em nível do discurso, do planejamento, visto que o papel exercido pelas instâncias intermediárias, no caso NURE e SEC, denotava características acentuadamente burocráticas: as ações eram centralizadoras e hierarquizadas, incoerentes, portanto, com a tendência de redemocratização fundada nos princípios da descentralização, que implica a autonomia da instituição e dos indivíduos na participação e na gestão democrática.

Buscando atender às mudanças solicitadas pela sociedade e, conseqüentemente, pela instituição escolar, com vistas a uma educação de qualidade referenciada, a reforma da educação no Rio Grande do Norte propunha-se passar da estrutura de núcleos para a de Centros Escolares, mudando, assim, a feição da administração do sistema de educação estadual.

Entende-se, pois, que a reforma do sistema de ensino nesse Estado pretendeu atender à descentralização na organização da instrução, no planejamento, nas estruturas e recursos, considerando a categorização adotada por Winkler e Gershberg (2000).

Nessa perspectiva, a reforma da educação punha em prática as determinações do Plano Decenal de Educação Para Todos (1993–2003), no qual a escola é colocada em evidência, levando em conta a necessidade de

reordenamento da gestão educacional (pelo seu fortalecimento) e, em decorrência, ampliando-se sua autonomia, pela redefinição de suas funções, de suas competências e de suas responsabilidades.

Em um estudo realizado pela SEC/Rn, em 1995, sobre a situação da rede estadual de ensino foi possível reconhecer-se a diversidade de formas de organização da educação. Esse estudo possibilitou à SEC/RN as condições para projetar a reestruturação do funcionamento das unidades escolares da rede estadual de ensino. Foi considerada, ainda, nessa reestruturação do sistema, a normatização por meio da qual deveriam orientar-se os Centros e as unidades escolares sob sua jurisdição.

A implementação da reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte fez-se em um processo que deixou evidente o caráter centralizador já consagrado na administração governamental ao longo da história do País, uma vez que este foi desencadeado e sustentado, predominantemente, pelas diretrizes legais, haja vista que a criação dos Centros escolares seria determinada por um Decreto.

É possível perceber, portanto, que esse processo de implementação da reforma do sistema de ensino seguiu uma lógica historicamente construída, em que a conjuntura própria à consolidação do processo de mudanças não é levada em consideração, desse modo, o contexto sociopolítico e estrutural não oferecia as condições necessárias à implementação de uma reforma dessa natureza visto que se apresentava em um momento de transição política e, no que se refere as condições estruturais, as unidades escolares não dispunham

de recursos materiais e não-materiais adequados e suficientes a efetivação de um projeto dessa envergadura.

A proposta de ação dos Centros Escolares deveria compreender os setores administrativo, pedagógico e financeiro, auxiliando a burocracia da Secretaria de Educação, Cultura e Desporto do Estado. Requeria que as pessoas participassem do Planejamento Institucional, fornecendo as informações e apresentando os indicadores sobre a realidade educacional de cada jurisdição, tendo em vista a elaboração de novas políticas, planos, programas, propostas orçamentárias, dentre outras.

A estrutura orgânica da escola nessa proposta de gestão educacional tinha como eixo central o Projeto Político-Pedagógico, entendido como um instrumento de ação construído pelos membros da unidade escolar e aprovado pelo Conselho Diretor, tornando claramente reconhecida a realidade da escola. A Caixa Escolar, outro instrumento de ação coletiva, tinha por finalidade gerenciar os recursos financeiros.

Percebe-se, nessa direção, que a participação é colocada como componente central no processo de gestão democrática, pressupondo-se, entretanto, mudança de valores. A participação envolve, além da decisão, a mobilização e a discussão evidenciando-se o caráter de igualdade entre os indivíduos; necessita, por outro lado, da articulação de valores, de interesses e de identidades determinados pelo potencial de ação dos sujeitos envolvidos e pelas condições objetivas que os cercam. A participação efetiva distingue-se pela faculdade de atuação consciente, por meio da qual os integrantes de uma

organização social concebem e assumem seu poder de intervir na configuração da dinâmica dessa organização, de sua cultura e de seus resultados.

Tomando-se como parâmetro essa perspectiva de participação, isto é, considerando-a como mediação entre o indivíduo e a sociedade, no processo de reforma da educação no Rio Grande do Norte (o qual culminou com a criação dos Centros Escolares), esta ocorreu apenas no âmbito do discurso. Pode-se constatar, portanto, que o exercício da participação, entendido nessa perspectiva, não ocorreu na dinâmica de estruturação dos Centros Escolares, como parte da reforma desse sistema de ensino.

A reforma da educação no Rio Grande do Norte foi posta em prática em uma conjuntura de significativas mudanças, em uma década que desafiava todos os segmentos da sociedade ante as inovações tecnológicas e a abertura da economia nacional a um mercado mundializado. Naquele momento – década de 1990 –, o governo do Rio Grande do Norte acompanhava as políticas públicas em âmbito nacional, em particular aquelas que contemplavam a educação.

A pressuposição de que um modelo de gestão designado por lei estabeleceria processos participativos, em um período de tempo mínimo, infligia processos centralizadores de decisões os quais se contrapunham às ações democráticas.

A intenção deste estudo consubstancializa-se na busca das evidências teóricas e empíricas que sustentaram a implementação da reforma do sistema de ensino no Rio Grande do Norte, no período compreendido entre 1995 e 1999. As idéias aqui defendidas fortaleceram-se nas leituras e discussões sobre

a temática, como também na contribuição de inúmeras pessoas. Algumas lacunas, obviamente, encontram-se neste processo de construção e análise. Apesar disso, espera-se que o esforço despendido na organização das informações aqui dispostas possibilitem uma maior visibilidade sobre os aspectos importantes da implementação dessa reforma educacional do Estado, como também que apontem caminhos os quais favoreçam os processos de construção de espaços de embates na implementação de diretrizes políticas no campo educacional no Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismos: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Carlos Alberto N. de. **Os limites da Burocracia racional-legal: neopatrimonialismo e hegemonia política local**. 000f. Fortaleza. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação, Universidade do Ceará, Fortaleza, 2003.

ANDRÉ, Marli E. D. A.; LÜDKE, Menga. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**, São Paulo: EPU, 1986.

ANTUNES, Ricardo C. **O que é sindicalismo**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ARRETCHE, Marta . Mitos da Descentralização: maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARROYO, Miguel G. **Administração da educação é um problema político**. **RBAE**, v. 12, n. 2, p.33-40, jul./dez. 1996.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BACELAR, Inalda Vieira. **Escola, descentralização e autonomia**. **R. Adm. Educ.**, Recife, v.1, n.1, jul./dez. 1997.

BARRETO, Elba S. de Sá. Política de Educação: atuais marcos de análise. In: **Caderno de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1994.

BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Ed. Min. da Educação, 1996.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BIANCHETTI, Robert G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1997.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J.E. **Município e educação**. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 1993.

BOTH, José Ivo. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986/1989)**. Brasília, 1986.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto - 1980/1985**. Brasília, 1980.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento político-estratégico - 1995/1998**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa setorial da ação do governo Collor da área de educação - 1991/1995**. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição 1988**: República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96, Brasília, DF, 1996.

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1989.

BURBULES, Nicholas C. e TORRES, Carlos Alberto (Orgs). **Globalização e educação**: perspectivas críticas. Porto Alegre: Artmed Editora, 2004.

CABRAL NETO, Antonio; ALMEIDA, Maria Doninha. **Gestão educacional na escola básica**: contradições e possibilidades delineadas. Natal, 2001. (mimeo).

CABRAL NETO, Antonio. **Política educacional brasileira**: novas formas de gestão. Natal, 1995. (mimeo).

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: s.n., 1997.

CARBONARI, Francisco José. Municipalização do Ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvania S. (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARNOY, Martin. El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza. **Revista Internacional del Trabajo**, Ginebra, v. 114, n. 6, p. 727-752, 1995.

CASASSUS, Juan . **Tarefas da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

CASTRO, N. A. ; LEITE, M. P. **A Sociologia do Trabalho Industrial no Brasil**: Desafios e Interpretações. BIB. Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais, Rio de Janeiro, n. N. 37, p. 39-59, 1994.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Focalización y Pobreza**: nuevas tendencias em la política social. Tercera Conferencia Regional de la Pobreza, 3. **Anais...** Santiago de Chile, 1992.

CONTRERAS, José. **Autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CORRALES, Javier. **Aspectos políticos em la implementación de las reformas educativas**. 1999. Disponível em: <www.preal.cl>. Acesso em: 13 dez. 2004.

COSTA, Vera L. Cabral. **Gestão educacional e descentralização**: novos padrões. São Paulo: Cortez, 1997.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**, 2. Ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. São Paulo: Revista USP

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. **Relatório de Pesquisa n.2**, EAESP/FGV/NPP, 1995.

FERNANDES, Luís. Neoliberalismo ou liberalismo relançado. **Revista Universidade e Sociedade**, Ano IX, n. 18, mar. 1999.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90:** uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FONSECA, Dirce M. (Org.). **Administração educacional:** um compromisso democrático, Campinas, SP: Papyrus, 1994.

FONSECA, Marília (Org.). **As dimensões do projeto político-pedagógico.** 2. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação.** Petrópolis: Vozes, 1997.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge;

HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

FRANCO, M. Laura; ZIBAS, Dagmar (Orgs.). **Final de século:** desafios da educação na América Latina. São Paulo: Cortez, 1990.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir. Projeto Político-Pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Município e Educação.** São Paulo: Cortez, 1993.

GARCIA, Walter. **Administração educacional em crise.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P.; SILVA T.T. (Orgs.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

GERMANO, José W. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

GONÇALVES, Reinaldo. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRINDLE, Merilee S. **La paradoja de la reforma educacional**: pronosticar el fracasso y encontrarnos con el avance. 2000. Disponível em: <www.preal.cl>. Acesso em: 10 maio de 2005.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1995.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**, 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KRAWCZYK, Nora Rut; ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Mapeamento das possibilidades de investigação da política educacional gestada na América Latina**, 2000. (mimeo).

KRUGMAN, Paul. **Tulipas holandesas e mercados emergentes**. Política Externa, Vol 1, nº 2, set/95.

KRUPPA, Sônia. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. São Paulo. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LAUGLO, Jon. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997, **Card. Pesq. n.100**.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1990.

MALAGUTTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D. (Orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação**. Maceió: EDUFAL/PPGE/CEDU, 2004.

MÉSZÁRO, István. **A educação para além do capital**. Trad. Isa Tavares, São Paulo: Boitempo, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NÓVOA, Antonio (Org.). **As organizações escolares em análise**, 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

OLIVEIRA, Cleiton. Algumas considerações sobre a descentralização do ensino. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v.10, n.1, jan./jun. 1994.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro de (org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005

PAIVA, Vanilda; WARDE, M. J. Novo paradigma do desenvolvimento e centralidade do ensino básico. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 44, p. 11 – 32, abr. 1993.

PALA, Gianfranco. O funcionamento do Fundo Monetário Internacional. In: **Universidade e Sociedade**, DF, Ano XIII, n. 31, outubro de 2003.

PARO, Vitor H. **Administração escolar: introdução crítica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

PARO, Vitor H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: _____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

POULANTZAS, Nico. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRÄIS, M.de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública**. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. **EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985–1987)**. São Paulo. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. **Para além do neoliberalismo: a teoria enquanto aporte e superação das relações fundadas na barbárie (primeiras reflexões)**. Natal, 2001. (mimeo).

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. **Estrutura de funcionamento das escolas e dos centros escolares da rede estadual de ensino**, Natal, 1995.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n. 12.508, de 13 de fevereiro de 1995. Cria os conselhos diretores nas Escolas Estaduais. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 13 fev. 1995, Anexo II, p. 03.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n. 12.509, de 13 de fevereiro de 1995. Transforma escolas estaduais em centros escolares e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 13 fev. 1995, Anexo II, p. 03–09.

RIO GRANDE DO NORTE. **O Centro Escolar e sua competência**. Natal, 1995 (mimeo).

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação e cultura. **Plano estadual de educação básica - Decênio 1994-2003**. Natal, ano.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação, Cultura e Desportos. **Estrutura de funcionamento das escolas e dos centros escolares da rede estadual de ensino**. Natal, 1995.

RODRIGUES, Melânia. Democratização da gestão educacional e participação: embate de projetos. In: CABRAL NETO, nome (Org.). **Política educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSAR, Maria de Fátima F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sérgio (Orgs.) **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debates**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: GENTILI, Pablo; SILVA, T. Tadeu (Org.). **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo(Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALERMO, Mário Sérgio. Reestruturação produtiva e novos padrões de produção. **Revista São Paulo em perspectiva**, Fundação SEADE, v. 06, n. 3, jul./set. 1992.

SALLUM JUNIOR, Brasília. Transição política e Crise de Estado. **Lua Nova**, n. 32, 1994.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**, Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Paulo Pereira dos. **O RN na história do desenvolvimento brasileiro**. Natal, RN: Departamento Estadual de Imprensa, 2005.

SAYAGO, Dóris A. Villamizar. **A invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará** Tese de Doutorado. Brasília, outubro/2000.

SILVA, Maria Abadia. **Intervenção e consentimento a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SILVA, T. Tomaz. O projeto educacional da nova direita e a retórica da qualidade total. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

STEIN, Rosa Helena. **Descentralização e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1997.

TEDESCO, Juan Carlos. EL rol del Estado en la educación. In: FRANCO, Maria Laura; ZIBAS, D. (Orgs.). **Final do Século: desafios da educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1990.

TOMMASI, L. de; WARDE, M. Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, João C. B. **Figuras do Estado moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

UHLE, Águeda B. A administração educacional: suas transformações e o perigo da corrupção da linguagem. In: FONSECA, Dirce Mendes da (Org.). **Administração educacional: um compromisso democrático**. Campinas, SP: Papirus, 1994.

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Conferência Mundial sobre Educação para Todos**, Jomtien, 5 a 9 de março de 1990. Brasília, 1991.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

WAINWRIGHT, Hilary. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

WARDE, Miriam Jorge. **As políticas das organizações internacionais para a educação**. Brasília: Em Aberto, 1992.

WEBER, Silke. Autonomia escolar, direitos e deveres do aluno. **Diário Oficial de Pernambuco, Suplemento Educação**. Recife, n. 6, out. 1996, p. 2.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 2. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

WINKLER, Donald R.; GERSHBERG, Alec Lan. **Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina**. 2000. Disponível em: <www.preal.cl>. Acesso em 16 maio 2005.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A experiência paranaense: A democratização e a modernização da escola propostas pelo Banco Mundial. In: LIMA, Antônio Bosco (Org.) **Estado, políticas educacionais e a gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

ZIBAS, Dagmar M. L. **Escola pública versus escola privada: o fim da história?** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)