

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO ESTRUTURAL DA REFORMA DO ESTADO

Nidal Afif Obeid Freitas¹
Douglas Pereira de Souza²
Wemerson Bueno e Silva³

RESUMO

Por meio das recomendações internacionais, o artigo se ocupa em compreender a gestão democrática da educação no contexto estrutural da reforma do Estado brasileiro proveniente na década de 1980. A administração participativa ou gestão democrática, uma das dimensões da denominada nova administração pública, origina-se do desdobramento do ajuste estrutural da economia para fortalecer a competitividade. A dimensão da gestão tem a participação e descentralização como características determinantes, no entanto, acredita que a transformação ocorre pela utilização das ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado. Portanto, a administração pública visa à descentralização e a flexibilidade com a finalidade de imprimir maior eficiência nas organizações. Por outro lado, a participação inerente à democracia, é aquela que enfatiza o aspecto político formativo da cidadania, entendendo democracia como função educativa pessoal e social. Porém, a gestão democrática pública incorporou a concepção gerencialista e tecnocrática, com a finalidade de imprimir maior eficiência nas organizações. Nesse sentido, coloca-se a necessidade de conhecer o contexto estrutural que sustenta a reforma do Estado brasileiro e sua relação com a educação, já que a política de gestão democrática na educação colabora para legitimar o rearranjo capitalista.

Palavras-chave: Capitalismo . Reforma do Estado . Educação, Gestão Democrática Educacional.

ABSTRACT

Through international recommendations, the article engages in understanding the democratic management of education in the context of structural reform of the Brazilian state from the 1980s. The participative management or democratic management, one of the dimensions of what is called new public administration, it originates from the unfolding of the structural adjustment of the economy to strengthen competitiveness. The management dimension has the participation and decentralization characteristics as determinants, however, believes that the transformation occurs

¹Professora Assistente III da Universidade do Estado do Pará/UEPA. End. Rua 30 de maio n. 1229 Conceição do Araguaia Pará Cep 68540 000. Mestra em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Bolsista PROSUP/CAPES). Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Educação, Democracia (UEPA/CNPq). Coordenadora da Pesquisa: A política educacional para a gestão democrática no Estado do Pará: dificuldades, resistências e iniciativas de democracia na escola pública. PIBIC/CNPq/UEPA. E-mail: nidalafreitas@yahoo.com.br

²Graduado em Ciências Naturais-Física/UEPA, acadêmico em Enfermagem/UEPA, membro do Grupo de Pesquisa Estado, Educação, Democracia (UEPA/CNPq). Bolsista PIBIC/CNPq/UEPA. E-mail: douglasdc7@hotmail.com

³ Acadêmico de Enfermagem/UEPA, membro do Grupo de Pesquisa Estado, Educação, Democracia (UEPA/CNPq). Bolsista PIBIC/CNPq/UEPA. E-mail: wemersonbs@hotmail.com

by the use of the ideas and latest management tools from the private sector. Therefore, the public administration aims at decentralization and flexibility for the purpose of providing more efficiency in organizations. On the other hand, participation inherent in democracy, is one that emphasizes the political aspect of citizenship training, understanding democracy as personal and social educational function. However, the democratic management public entered the managerialist and technocratic conception, with the aim of providing more efficiency in organizations. In this sense, is placed the need to know the structural context that supports the reform of the Brazilian state and its relationship to education, since the policy of democratic management of education helps to legitimize the capitalist rearrangement.

Keywords: Capitalism, State Reform, Education, Democratic Education Management

Acontecimentos do século XX, entre eles, o desenvolvimento internacional de políticas econômicas e sociais polarizadas, motivou acirrado confronto entre o bloco ocidental, representado pelos Estados Unidos e, o oriental, a União Soviética.

Segundo Motta (2010), uma política de polarização ideológica, sobretudo na segunda metade do século, pós- segunda guerra mundial sustentou a chamada guerra fria entre esses dois domínios. No Brasil, na década de 1960, decorrem dessa bipolarização o Programa Aliança para o Progresso, com a presença da United States Agency for International Development (Usaid), atuando em diversas áreas, das quais a educacional era a parte mais visível.

De acordo com Motta (2010), o objetivo dessa agência era injetar recursos financeiros e técnicos na América Latina, com a meta de fomentar a modernização, a fim de neutralizar os efeitos da Revolução Cubana e o perigo que ela representava de expansão do comunismo.

Na ótica das teorias da modernização ocidentalizadas, conforme Motta (2010), a expansão da ideologia da revolução comunista consistia em séria ameaça à subversão da ordem social e política. Essa ideologia comunista poderia influenciar os países que mantinham profunda desigualdade social e econômica, instigando a lógica do desenvolvimento econômico, da melhoria dos indicadores sociais e da estabilidade política em uma sociedade em que as elites perderiam a hegemonia de poder e de domínio do capital.

Esse período marcado por divisões em áreas de influência do mundo comunista e do não comunista foi substituído pela multipolarização —divisão do poder em megablocos econômicos. Essa mudança significou alterações na natureza do poder, que deixou de enfatizar as questões político-ideológicas e militares, passando a valorizar os

aspectos econômico-tecnológicos na nova ordem mundial. As nações puseram-se, então, a estabelecer relações regidas por novas regras de associação das grandes potências, por meio da criação de áreas de influência e de formação de blocos econômicos. Os mercados mundiais foram integrados em um contínuo processo de globalização, sob a égide dos princípios neoliberais e da adoção do Estado mínimo. Para Motta (2010), a internacionalização da economia e do capital levou os países de um mesmo continente a buscarem uma ação conjunta, associando-se por meio de relações político-econômicas, como, por exemplo, a União Europeia.

Segundo Paula (2007), de modo geral, a nova dinâmica das relações econômicas e financeiras internacionais redefiniram as estratégias de desenvolvimento, impactando as políticas e as prioridades desses organismos, que passaram a estabelecer novas condições para manter os empréstimos e refinar as dívidas da América Latina.

A autora em referência ao examinar os relatórios sobre o desenvolvimento mundial formulados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a partir de 1989, constata

recomendações para a reforma do Estado que seguem a lógica da orientação para o mercado e da terceira via; a defesa de uma estratégia de desenvolvimento que é congruente com o desenvolvimento dependente e associado; e a ênfase em modelo de gestão baseado nas características da nova administração pública (PAULA, 2007, p. 112).

No ano de 1989, em uma reunião ocorrida em Washington, são definidas as políticas e prioridades que se consolidariam durante os anos 1990. De acordo com Paula (2007), recomendadas pelo Consenso de Washington e pelos organismos internacionais, as reformas orientadas para o mercado transformaram-se em um parâmetro para o projeto de modernidade capitalista, mediante a reconstrução e o desenvolvimento econômico da América Latina.

No Brasil, nos anos 1990, quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, a pretensão da reforma do Estado já vinha sendo projetada, em função das consequências das práticas sociais e econômicas do regime militar e da necessidade de criar um novo espaço produtivo para inserção do Brasil no cenário econômico mundial.

A reforma e a gestão pública brasileira foram um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington, BIRD e Banco Mundial (BID).

Conforme Silva (2007), para compreender as estratégias do projeto neoliberal² para a educação no Brasil, é importante entender que esse processo faz parte de um movimento internacional mais amplo, como já mencionado, de ofensiva neoliberal e precisa ser visto como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e econômicos, sobretudo, como uma ação para criar as próprias categorias, noções e termos por meio dos quais se podem nomear a sociedade e o mundo.

[...] nesta perspectiva, não se trata apenas de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, tarefa de uma crítica tradicional da ideologia (ainda válida e necessária), mas de identificar e tornar visível o processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma 'realidade' que acaba por tornar impossível pensar e nominar uma outra 'realidade'. (SILVA, 2007, p. 16).

Segundo este autor, atualmente, presencia-se um processo mediante o qual o discurso neoliberal acaba por fixar as formas de pensar sobre a sociedade, e a nós próprios, sujeitos sociais. O autor ainda adverte:

[...] é extremamente importante que um projeto alternativo não se limite a discutir o conteúdo das propostas neoconservadora e neoliberais, mas que se concentre também nas formas pedagógicas pelas quais esse projeto busca conquistar o apoio popular. (SILVA, 2007, p. 15).

Em relação às formas pedagógicas referidas por Silva (2007), podemos pensar a gestão democrática da educação como um destes projetos. Nesse sentido, vale o cuidado de se tratar o conceito democracia, a fim de que o mesmo seja compreendido e incorporado em práticas democráticas efetivas. A popularização do conceito despido de sua substância pode esvaziar o potencial de mudança inerente ao conceito.

Nesse sentido, de acordo com Afonso (2001, p. 24), algumas perspectivas que sustentam e aprofundam um debate em torno de raízes históricas da globalização e das suas

² O neoliberalismo nasceu no início da década de 1940, como arcabouço teórico e ideológico em oposição às teses keinesianas e ao ideário de Estado do Bem-estar. Sua base é a liberdade da lei do mercado (Bobbio, 2010).

dimensões sociológicas, ideológicas, econômicas, políticas e culturais não deixam de apresentar um amplo consenso.

Com uma intensidade maior ou menor, todos os países confrontam-se hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional, cuja influência se junta a outras organizações que não são recentes, mas continuam a ser influentes, entre as quais, as que ditam os parâmetros para a reforma do Estado.

[...] Não é apenas a expressão Estado-regulador que vem acentuar o fato de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo em regulador do processo de mercado (AFONSO, 2001, p. 25).

Visando à modernização da gestão e o processo de entrada do Brasil no mundo globalizado, o Estado põe em prática um conjunto de reformas com base na nova administração pública que se desenvolve na Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e em outros países.

Esse modelo foi trazido para o Brasil por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro (Mare). A nova administração pública curvou-se à tendência mundial. Conforme esclarece Paula (2007), uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro foi implementada por meio das reformas administrativas guiadas por um Plano Diretor da Reforma do Estado, publicado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Essa reforma conforme Paula (2007), passou a ser conhecida como “Desburocratização do Estado Brasileiro” e tinha como objetivo introduzir uma administração pública descentralizada e flexível. Essa administração incorporou a concepção gerencialista e tecnocrática derivada do desdobramento do ajuste estrutural da economia para fortalecer a competitividade. Além disso, tinha a finalidade de imprimir maior eficiência nas organizações dos países divididos em classes sociais em que se conflitam o capital e o trabalho.

Consoante Paula (2007), subordinando-se aos indicativos de ordem econômica, o Estado introduz o modelo de administração que tem no gerencialismo uma das bases de sustentação da nova administração pública, denominado gestão gerencial. Este modelo enfatiza as práticas empresariais que destacam aspectos instrumentais da gestão eliminando as possibilidades de uma gestão pública efetivamente democrática.

No Plano Diretor da Reforma do Estado, encontram-se as propostas da vertente gerencialista que foram concebidas e implementadas pelo Mare, com sustentação em pelo menos três pilares centrais: a reforma fiscal, a descentralização e a política de privatização do público.

Paula (2007), explicita que os objetivos da reforma comandada por Bresser Pereira giravam em torno de melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

Entre os modelos que ganharam destaque para modernizar o aparelho estatal, o da administração pública gerencial é defendido no Mare como a grande saída. Paula (2007), declara que esse modelo se apresentava como o marco naquele momento de inovações e, sobretudo, como saída para a crise fiscal do Estado.

Os modelos de administração caracterizados pelo Mare são:

- 1 de administração patrimonialista: o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real;
- 2 de administração burocrática: voltada para si próprio e para o controle interno; seus princípios são: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e o poder racional legal;
- 3 de administração gerencial: flexível e eficiente, administração profissional, autônoma e organizada em carreira; voltado para a descentralização administrativa e para o atendimento do cidadão. A eficiência da administração pública visa à disciplina e à parcimônia no uso dos recursos; transparência nos indicadores de desempenho; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Segundo Paula (2007), a reforma gerencial abarca três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão. Na dimensão institucional, a reestruturação do aparelho de Estado volta-se para atividades exclusivas do Estado, como: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas inerentes ao domínio do núcleo estratégico do Estado. As atividades não exclusivas do Estado são os serviços sociais (saúde,

educação, assistência social) e científicos, que poderão ser prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais integrantes do setor público não estatal e atividades de apoio (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras) submetidas à licitação para ser terceirizadas.

Além de reorganizar o aparelho de Estado a reforma prevista no Mare deveria transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Essas expressões foram cunhadas por Bresser-Pereira, abrangendo a dimensão cultural (PAULA, 2007).

Na dimensão da gestão, “[...] a transformação ocorreria pela utilização das ideias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado “criticamente adaptadas” ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras”. (PAULA, 2007, p. 130).

Vale lembrar Cabral Neto (1999) ao afirmar que ao lado da ação do Estado para articular novas formas de legitimar a política educacional neoliberal, havia uma demanda do movimento dos educadores em prol da democratização nas relações hierárquicas de todo o sistema educacional. Nesse contexto, foi inevitável o embate político em torno das propostas do governo e das formuladas pelo movimento dos profissionais da educação, visões diferentes dos mecanismos de democratização, que deveriam ser edificados para viabilizar, na prática, uma gestão democrática da política educacional.

Durante o período de redemocratização do País (1980), o tema participação e democratização da gestão da educação acalorou as discussões e debates pedagógicos. O exercício da cidadania foi uma tendência presente na década de 1980 e a participação do cidadão elemento convergente das políticas educacionais.

Em relação às manifestações sociais,

[...] a tradição mobilizadora no Brasil data do período colonial alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou para as reformas no país e em seguida foi reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970 e reforçaram a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular. Com essa herança de mobilizações sociais, nos anos de 1980 emergiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado. (PAULA, 2007, p.154).

A autora lembra que, na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a sociopolítica, o que impossibilitou conciliar a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais

como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social. Paula (2007) destaca que esses são dois aspectos que circundam o exercício da cidadania.

Na década de 1980, a proposta de descentralização provocou expectativas positivas para a superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, a democracia seria fortalecida e consolidada, superando as práticas e consequências do regime militar. [...] “Nessa realidade, a descentralização nas reformas do Estado parece reinar em quase absoluto consenso”. (ARRETCHE, 1997, p. 127).

Com efeito, os elementos centrais do projeto neoliberal global são: a tentativa nacional de conquista hegemônica pela manipulação do afeto, do sentimento; a transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor (SILVA, 1997). É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação com base no mercado.

Desse modo, em uma sociedade hegemônica de valorização do capital e sob a influência da globalização neoliberal, as iniciativas para a reforma do Estado objetivam implantar um modelo de gerenciamento pautado na descentralização como fator necessário ao consenso requerido pela modernização da gestão pública.

Como consequência do desenvolvimento tecnológico e da nova ordem globalizada, a educação se destaca em torno do seu valor econômico. Nesse sentido,

A educação passa a ser central, porque constitutiva, para o novo modelo de desenvolvimento autossustentado e para a posição dos países no processo de reinserção e realinhamento no cenário mundial. Novos requerimentos são colocados aos sistemas educativos relativos à qualificação e competências disponíveis ao mundo do trabalho e à qualidade da educação, em todos os níveis, particularmente na educação básica. (PINO, 2008, p.26).

As ações para a educação subsumidas à economia têm lugar privilegiado pelo seu valor econômico como base do novo estilo de desenvolvimento, como garantia de

efetivação de uma política macroeconômica e de desenvolvimento social coerente, suscetível de ser reconhecida em âmbito internacional. Por consequência, temas relacionados à qualidade da educação ganharam centralidade nos debates governamentais.

Os debates acerca da qualidade da educação foram assumindo a fisionomia que esta discussão possui no âmbito empresarial, não se diferenciando assim da lógica produtivista e mercantil que caracteriza os critérios segundo os quais é medida e avaliada a qualidade no mundo dos negócios. (GENTILI, 2007, p. 126).

Com esse entendimento de qualidade, os programas e as reformas da educação brasileira foram implantados. No tocante à política educacional, a descentralização é apresentada nos planos governamentais elaborados para a década de 1980, e, posteriormente para a década de 1990.

Para Cabral Neto (1999), a descentralização, afinada com a conjuntura política do momento, tinha como eixo a busca de novos modelos de gestão que propiciassem a participação dos atores sociais na concepção e execução de tal política.

Gadotti (2002) menciona que, a partir dos anos 1980, o discurso da administração e planejamento participativos foi adotado pelo próprio governo. Para superar o autoritarismo então existente na definição das políticas governamentais os articuladores da Nova República propuseram um Programa de descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais.

É necessário fazer um breve apanhado histórico acerca de dados do planejamento para a educação no período de redemocratização do Estado brasileiro, pós ditadura militar. Ele nos mostra como nos planos educacionais foi adotada a ideologia dos governos estabelecidos.

Consoante Fonseca (2009), em virtude do destaque internacional em vincular educação com a economia constituiu tema central das reuniões interamericanas de ministros da educação, convocadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no final da década de 1950. Nas décadas posteriores, a recomendação para que os países incorporassem a educação aos seus planos econômicos foi mantida.

Desse modo, nos anos 1970 deu-se início a um processo consistente de planejamento consubstanciado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Foram três

PND ainda no período do regime militar e um no governo José Sarney, quando foi denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova república (I PND-NR).

Segundo Cabral Neto (1999), o I PND para o período de 1972 a 1974, tinha como objetivos principais: elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda *per capita* e fazer a economia crescer entre 8 e 10% até o final do Plano. Na Educação, foram elaborados três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) para os mesmos períodos dos PND I, II e III. O I PSEC (1972-1974), coerente com o I PND, subordina a educação à dimensão econômica.

O II PND (1975-1979), elaborado sob o impacto das crises do petróleo e monetária internacional, tinha como objetivo principal o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. O II PSEC (1975-1979) apresentava uma avaliação dos avanços conquistados, objetivos gerais e específicos para cada etapa e nível de educação, estratégias globais e específicas e uma programação detalhada das ações estratégicas a serem alcançadas.

O III PND (1980-1985) organizado sob o impacto das “diretas já”, da abertura política e tinha como objetivo síntese a construção de uma sociedade desenvolvida em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. Esse objetivo seria alcançado pelo crescimento da renda e emprego, redução da pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas.

O plano para a educação —o III PSEC (1980-1985) preparado após a realização em Brasília, em julho de 1979, de um seminário sobre política e planejamento da educação e cultura, com a participação dos secretários de educação e cultura das unidades federadas e da sociedade civil organizada. De acordo com esclarecimentos de Cabral Neto (1999), a esse plano seguiram-se os encontros nacionais de planejamento realizados em Manaus, Natal, Goiânia, Vitória e Florianópolis, nos meses de agosto a setembro do ano de 1979, quando foram identificados os desafios.

A organização do III PSEC, desenvolvido por meio de consultas regionais, ao contrário da forma autoritária que caracterizava o comportamento do político até então, reflete o cenário político do País daquele momento, ou seja, a redemocratização do país e a participação social.

Sobre esta forma de participação

[...] no interior do III PSECD, a participação está fortemente ligada à adoção da técnica de planejamento participativo, como uma saída para ultrapassar o planejamento tecnocrático centralizado, forma dominante de planejamento adotado nos primeiros governos do regime civil-militar. No entanto, uma leitura mais atenta indica que, naquele momento, o que estava sendo proposto era uma alternativa tecnocrática, com uma nova roupagem, para lidar com os problemas educacionais. Como não havia, ainda, uma organização mais consistente da sociedade civil, principalmente, de setores ligados à área educacional, a incorporação do discurso da participação à agenda do governo decorreu mais de uma concessão do Estado do que de pressões exercidas pela sociedade. (CABRAL NETO, 1999, p. 5).

A participação inserida nas políticas educacionais ficou praticamente restrita à burocracia dos níveis federal, regional e estadual, à medida que se iniciou uma discussão entre os técnicos dos órgãos governamentais para elaboração de planos e programas da área. Assim, a descentralização, que respalda as reformas empreendidas pelo governo brasileiro das décadas 1980-1990, impõe-se como alternativa para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade.

No que se refere ao diagnóstico da situação educacional do País apresentado no I PND-NR (1986-1989), os planejadores identificaram que muitos dos entraves educacionais teriam sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos, na rigidez do processo decisório, bem como na ausência de participação da sociedade na discussão dos problemas educacionais.

De acordo com Silva (2007), as medidas que influenciaram as políticas educacionais propunham a descentralização vinculada à formação de capital humano³ para a nova economia.

Na gestão descentralizada, são adotadas, como estratégias da política, a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação, que assim se diferenciam:

Desconcentração: transferência da responsabilidade de execução dos serviços para

³A Teoria do Capital Humano concebe a educação como fator de produção e de consumo. Esta teoria orientou as ações educacionais oficiais das décadas de 1970 e 1980. A teoria do capital humano surgiu com os economistas Adam Smith (1776) com a obra *Riqueza das Nações*; Alfred Marshall (1920) com o livro *Os princípios econômicos do mais valioso investimento dos capitais, os seres humanos* e teve seu pleno desenvolvimento na escola de Chicago com os teóricos da economia Gary Becker, Jacob Mincer e Theodore Schultz (Giácomo, B. Neto, 2000).

unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central. Delegação de poder: transferência de responsabilidades na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central é feita mediante o controle dos recursos pelo governo. Transferência de atribuições: os recursos e funções de gestão ficam sob a responsabilidade das agências não vinculadas ao governo central. Privatização ou desregulação: transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas (ARRETCHE, 1997, p. 36).

Segundo a autora referenciada, essas quatro estratégias não transferem o poder de decisão. Este permanece sob a centralidade do governo, o que retira das instituições a autonomia do processo decisório. Nessa perspectiva, a gestão descentralizada não se torna mecanismo de distribuição de poder nas relações entre o Estado e a sociedade. Essas estratégias funcionariam como regulação, que medeiam as relações entre Estado e sociedade.

Conforme Cabral Neto (1999), a estratégia de descentralização e de desconcentração, pode funcionar em dupla perspectiva: uma, como um mecanismo de redistribuição de poder entre o Estado e a sociedade civil por meio de mecanismos de participação popular, os quais permitem influenciar nos processos decisórios e no controle da execução de tais decisões. Outra, como uma estratégia de desconcentração de tarefas, representando uma transferência de responsabilidades, chamando a sociedade a participar da tarefa educacional, sem, contudo, redistribuir o poder decisório.

Com a implementação do novo modelo de gestão educacional emergem, de acordo com Cabral Neto e Rodriguez (2008), novas formas de regulação.

Vale mencionar Barroso (2005), que esclarece sobre a utilização do termo regulação nos estudos internacionais. Em um primeiro contexto, o termo aparece principalmente associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e na modernização desta. Nesse sentido, a gestão dos sistemas estabelece-se como uma cadeia regulatória, que ocorre em três níveis: regulação transnacional, nacional e local.

Cabral Neto; Rodriguez (2007), com base em Barroso (2005), explicitam esta cadeia regulatória da seguinte maneira:

[...] a regulação transnacional pode ser considerada como um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação e que são tomadas pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adaptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. Exercida por países centrais, faz parte das relações entre países centrais e periféricos em decorrência dos efeitos do processo de globalização. Controlam e

coordenam a execução das políticas educativas por meio das regras e dos sistemas de financiamento, dos programas de cooperação, apoio, diagnósticos e propostas de metodologias, técnicas e soluções para problemas educacionais, que acabam por se constituir em uma espécie de manual a ser seguido. [...] A regulação nacional pode ser considerada como o modo pelo qual o Estado e sua administração, exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando, através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. [...] A regulação local está relacionada ao processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias. (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007, p. 33-34).

Para Cabral Neto; Rodriguez (2007), a reforma do sistema educacional brasileiro, subsumido a esse mecanismo de regulação seguiu a diretriz da gestão descentralizada derivada da reestruturação econômica e política e das recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o Fórum de Dakar (2000).

Entre as ações prioritárias do plano de ação na Conferência Mundial de Educação Para Todos, para o nível nacional encontram-se as que tratam do aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas. Para qualquer estratégia de melhoria da educação básica, o documento considera importante a capacitação especializada do pessoal de supervisão e administração para o exercício dessas funções. Para os âmbitos estaduais e locais, a Conferência Mundial propôs o fortalecimento e desenvolvimento da capacidade de planejamento e gestão, com uma maior distribuição de responsabilidades.

No documento resultante da Conferência mencionada, há a recomendação de que a qualificação de recursos humanos se efetive por meio de programas de formação e de capacitação em serviço, para quem ocupa função de liderança. Há também, a sugestão de que tais programas possam ser particularmente úteis à introdução de reformas administrativas e técnicas inovadoras no campo da administração e da supervisão, por estimular o uso de tecnologia moderna como possibilidade de melhorar a gestão da educação básica.

Lima (2003), elucida que nas políticas de reformas é mantida a crença no racionalismo econômico, na capacidade reguladora do mercado, na concorrência, na competitividade, na ideologia burocrática, elementos que traduzem o significado de modernidade. Segundo Lima (2003),

[...] é neste quadro que se opera uma recontextualização e uma reconceptualização de termos como, por exemplo, autonomia, descentralização, participação, agora

despojados de sentido político. A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma *cultura* de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a 'ordem espontânea' do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um factor de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social, etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de 'serviços' aos 'interessados' ou 'utentes', tendo em vista objectivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias. (LIMA, 2003, p. 120).

É neste contexto de implementação de reformas económico-financeira e institucional-administrativa que o termo gestão e democracia ganham destaque.

Vale lembrar que a gestão democrática da educação é uma das políticas mais populares da década de 1990. Embora seja inquestionável a necessidade de participação dos sujeitos no processo decisório, e da validade desta política educacional, faz-se indispensável quando se pretende uma efetiva democracia nas instituições educacionais e especificamente, a democracia nas pessoas que fazem o cotidiano destas instituições, a compreensão do contexto estrutural de onde se origina a recomendação da gestão democrática da educação. Desse modo, acredita-se ser possível a mudança de uma democracia gerencial para uma democracia substancial, efetiva na formação de pessoas e espaços educacionais democráticos, a partir da reflexão conceitual de democracia.

Essa perspectiva ajudou a desvendar nas recomendações das agências internacionais para a gestão democrática, uma concepção produtivista oriunda de empresas privadas, olhando-as como alternativa de melhoria na qualidade administrativa, base de sua proposta inicial, considerando o contexto estrutural do capitalismo.

Acredita-se que auxiliar na desmistificação do conceito democracia naquele cenário auxilia na compreensão de uma gestão democrática educacional efetiva e contribui na formação de pessoas democráticas, uma vez que a democracia na educação se faz com pessoas democráticas. Desse modo, o entendimento perpassa pela crença do poder presente na reflexão, na análise e compreensão do contexto gênese da gestão democrática. Refletir este contexto no qual foi elaborada a política educacional para a gestão democrática, pode possibilitar reflexões profícuas no sentido de agir democraticamente no espaço educacional e colaborar com as discussões sobre a democracia de forma a ampliar o conhecimento acerca deste conceito e formar pessoas democráticas, para o exercício democrático social.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Revista Quadrimestral de Ciência da Educação, n. 75, a. XXII, p. 15 – 31, ago. 2001.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHAMN, Silvia; VIANA, Maria L.W. **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1977.

BARROSO, João. Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005 Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 17.jun.2012.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional brasileira**: novas formas de gestão. Natal: UFRN, 1999. Mimeo.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina. In: **CABRAL NETO, Antônio et all (Orgs.). Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: LiberLivros, 2007.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol.29 no.78 May/Aug. 2009 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200002 Acesso em: 17.jun.2012.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GENTILI, Pablo A.A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Modernizando a repressão**: a Usaid e a polícia brasileira. Rev. Brasileira de História, v. 30, n. 59, São Paulo, jun./2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 14 fev. 2011.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Tomaz Tadeu. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e a política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.