

ÉRICA LUISA MATOS FURTADO

***POLÍTICAS EDUCACIONAIS E GESTÃO
DEMOCRÁTICA NA ESCOLA***

**Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia e Ciências, Campus de Marília,
para obtenção do título de Mestre em
Educação (Área de Concentração: Política
Educacional)**

Orientador: Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri

**UNESP - MARÍLIA
2005**

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dr^a. Neusa Maria Dal Ri, pela paciência e pela disponibilidade constante, além da orientação segura e competente.

Aos meus pais e à minha família, pelo estímulo e encorajamento para a realização deste trabalho.

Ao Juliano e família, pelo incentivo à vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. Candido Giraldez Vieitez, ao Grupo de Atualização Científica e ao Grupo de Estudo Educação e Trabalho, ambos do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, cujas obras discutidas e reflexões conjuntas foram primordiais para este trabalho.

Às minhas amigas, pelo apoio nas horas difíceis.

A todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

Sobretudo a Deus, por iluminar meus caminhos...

RESUMO

Este trabalho tem como objetivos compreender os conceitos de democracia e de gestão que integram artigos da LDB 9394/96 e sistematizar os estudos realizados pelos membros do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, acerca do tema gestão democrática. Partimos da hipótese de que há ampla influência das políticas educacionais do Banco Mundial sobre a legislação, pois este teve grande importância a partir de 1990, tornando-se a principal agência de financiamento para os países periféricos. Com o desenvolvimento da pesquisa, notamos que o conceito de democracia disseminado pelo Banco Mundial, bem como pela LDB, é o de democracia representativa que se consolida por meio dos Conselhos de Escola, enfatizando uma prática na qual uma minoria decide pela maioria. Por meio de pesquisa bibliográfica e sistematização do referencial bibliográfico do Grupo de Pesquisa, detectamos que as escolas públicas não vivenciam nem mesmo a democracia representativa, em decorrência de vários fatores. Dessa forma, a democracia direta é um objetivo árduo a ser alcançado. Mostramos, porém, que no Brasil há escolas que conseguiram atingir esse nível democrático, como é o caso daquelas controladas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que podem servir de exemplo para a democratização das escolas do sistema oficial de ensino.

Palavras-chave: gestão escolar, democracia, participação.

ABSTRACT

This work has the objectives to understand the democracy concepts and of management that integrate articles of LDB 9394/96 and to synthesize the studies accomplished by the members of the Group of Research Organizations and Democracy, concerning the theme democratic management. We cracked of the hypothesis that there is wide influence of the educational politics of the World Bank on the legislation, because this had great importance from 1990 on, becoming the main financing agency to the outlying countries. With the development of the research, we noticed that the democracy concept disseminated by the World Bank, as well as for LDB, is the representative democracy that consolidates by means of the Council of School, emphasizing a practice in which a minority decides for the most. By means of bibliographical research and systematization of the referential bibliographical from the Group of Research, we detected that the public schools do not experience even the representative democracy, due to several factors. In this way, the direct democracy is an arduous objective to be reached. We showed, even so, that in Brazil there are schools that got to reach this democratic level, as is the case of those controlled by the Movement of the Rural Workers Without Earth, *The earth less*, that can serve as example for the democratization of the schools of the official system of teaching.

Key Words: school management, democracy, participation.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 caracterizou-se por várias reformas na estrutura e organização do ensino, por meio da implantação de novas políticas educacionais. O cenário educacional sofreu profundas modificações estruturais, devido principalmente a mudanças econômicas ocorridas em nível mundial com a reestruturação produtiva. Nesse contexto, as relações de mercado foram fortalecidas, passando a regular toda a vida social. O Estado se desfez progressivamente do seu compromisso com as funções sociais para assumir o papel de regulador de políticas sociais e as diretrizes dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial.

O Banco Mundial, com um discurso humanitário, veiculou que entre os seus principais objetivos estava a redução da pobreza nos países periféricos. Para isso, utilizou a educação como forma de diminuir as diferenças sociais, lançando políticas de financiamento para esses países, entre eles o Brasil.

As políticas educacionais brasileiras, principalmente a partir dos anos de 1990, quando foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), encaminharam-se pelas orientações provindas do Banco Mundial, que destacava, entre outras coisas, a importância de priorizar o ensino básico, promover a descentralização dos sistemas escolares e flexibilizar a gestão.

Dessa forma, as políticas de descentralização ganharam força e foram implantadas no sistema educacional brasileiro via municipalização do ensino. Notaremos, porém, que o

processo de descentralização pode ser confundido com o processo de desconcentração. Na primeira vertente, há a divisão do poder de decisão com as bases do sistema; na segunda, há apenas a divisão das tarefas, sem modificação no poder de decisão que continua centralizado. Na América Latina, os processos de descentralização da educação assumiram a forma de desconcentração.

Lojkine (1990), em um trabalho elaborado sobre a crise da representatividade na França, na década de 1980, afirma que a descentralização não garante uma participação real dos cidadãos nas instâncias decisórias, pois ela faz parte de um sistema democrático representativo, e não de uma democracia direta.

Com a descentralização implementada, o discurso sobre a Gestão Democrática foi enfatizado como maneira de se flexibilizar a gestão escolar e, a partir disso, aproximar a comunidade da escola.

O nosso interesse pelo tema *gestão democrática ou participativa* aconteceu após verificarmos na literatura que a democratização era aclamada por vários estudiosos como um dos principais instrumentos na melhoria da qualidade da educação pública. Porém, tal assertiva dos educadores e dos intelectuais críticos da educação passou a constar no texto constitucional de 1988. Perguntamos: Isso acarretou alterações na prática escolar? Apesar de percebermos que houve avanços na busca pela democratização, notamos que a simples inclusão da gestão democrática na constituição não garantiu sua efetividade na prática. Este é um dos motivos que nos levam a tentar compreender o que ocorre para *além* da lei, ou seja, quais as influências que a lei recebeu e quais os possíveis desdobramentos dessa assertiva.

A pertinência deste estudo decorre das inúmeras e profundas mudanças ocorridas nas políticas educacionais dos países periféricos, enfocando a necessidade de se adequarem

às transformações nos mais variados setores e, com isso, ingressarem no mundo competitivo.

O presente trabalho pretende contribuir nas discussões que permeiam a busca por uma democratização efetiva das escolas públicas, pois algumas pesquisas mostram que há escolas que conseguiram um avanço progressivo rumo a maior participação e democratização nas relações escolares.

Nas escolas onde já se instalou gestão participativa, os pais são muito presentes. Segundo a diretora da Escola Municipal Gilberto Jorge, em Porto Alegre, eles ‘querem entender a proposta pedagógica, dão sugestões. Discutem com os professores, estudam junto com eles temas como violência, participação, disciplina. Não se constrói a proposta sem eles...’ Já uma professora da Escola da Iputinga, no Recife, acha que ‘quando o pai não tem nenhum tipo de participação na escola, até o aprendizado do aluno é mais difícil. A participação dos pais contribui para o nosso trabalho. Eles estão ficando mais informados, têm mais condições de reivindicar melhoria de infra-estrutura, de propor formas de melhorar a qualidade do ensino. (REVISTA RAÍZES E ASAS, p. 10)

De forma objetiva este estudo norteou-se por uma questão central: qual o conceito de democracia que se apresenta na L.D.B. nº 9394/96, na qual está estabelecida “a gestão democrática do ensino público na forma da lei”?

Os objetivos deste trabalho são: a) verificar a influência do Banco Mundial nas políticas educacionais e como esta agência apropriou-se de alguns conceitos tradicionalmente utilizados pelos movimentos populares, tais como participação e democratização, disseminando as suas diretrizes; b) compreender as concepções de democracia que estão subjacentes às políticas e estratégias do Banco Mundial, bem como na legislação brasileira; c) resgatar e sistematizar os estudos e os resultados das pesquisas realizadas pelo Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia (Unesp – Câmpus de

Marília) e/ou por seus membros, acerca da gestão democrática, em especial a gestão democrática na escola.

Partimos da seguinte hipótese: vários estudos demonstram que, apesar de a Gestão Democrática das escolas públicas estar garantida na L.D.B., esta prática não se efetiva nas escolas, pois a política neoliberal e as implementações governamentais não apresentam interesse real para que isso ocorra. Na verdade, o neoliberalismo apropriou-se dos conceitos de democratização e de participação para esvaziá-los de significado. Atualmente, democracia restringe-se à representatividade. O processo de democratização da sociedade brasileira ainda é muito novo. Em vista desse fato, partimos da hipótese de que, dadas a falta de tradição e de práticas democráticas no país, os processos de implantação da gestão democrática defrontam-se com enormes dificuldades e com inúmeros conflitos. Mesmo quando a intenção dos participantes é de democratizar as relações e propiciar a participação da maioria, há uma tendência para a centralização por meio da ação dos dirigentes ou dos quadros. O mesmo ocorre com os autores críticos do neoliberalismo na educação quando discutem o papel da democratização da gestão, ou seja, eles não conseguem fugir do consenso neoliberal e de suas categorias, sugerindo uma democracia representativa, geralmente via conselhos de escola.

Podemos afirmar que as relações entre os países periféricos e o Banco Mundial foram fortificadas, principalmente para a restauração dos mecanismos de acumulação do capital e de predileção aos princípios do mercado em detrimento das instituições nacionais, especialmente na área social.

Os procedimentos utilizados neste trabalho foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Segundo Gil,

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas (1989, p. 48).

De acordo com Gil (1989, p. 51), apesar de a pesquisa bibliográfica se assemelhar muito à pesquisa documental, a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a primeira se utiliza das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Os documentos analisados na realização desta pesquisa são: a *Constituição Federal do Brasil*, de 1988, na qual surgiu primeiramente o termo *gestão democrática da educação pública*, - a *L.D.B. 9394/96*, que foi aprovada após várias discussões e com nítidas influências do Banco Mundial; - o documento *Prioridades e estratégias para a educação*, produzido pelo Banco Mundial e que foi extremamente influente nas elaborações das políticas educacionais nos países periféricos; e um quarto documento intitulado *Brasil: igualdade, competitividade e sustentabilidade*, também produzido pelo Banco Mundial.

Nesse último documento o Banco faz a análise da realidade brasileira e propõe *alguns* ajustes, uma vez que, de acordo com a agência, o país está no caminho certo.

Utilizamos também como procedimento de trabalho, um questionário aplicado ao coordenador e vice-coordenador do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia.

No primeiro capítulo fazemos um breve estudo sobre a formação e consolidação do Estado moderno, para compreendermos o seu funcionamento e as suas políticas. Tratamos também do conceito de democracia e da influência do neoliberalismo na educação. Centralizamos o enfoque no poder do Estado em defender os interesses da burguesia e, conseqüentemente, os interesses do capital. Segundo Mészáros (2002, p. 119), como

estrutura de comando político abrangente do sistema do capital, o Estado não pode ser autônomo, em nenhum sentido, em relação ao sistema do capital, pois ambos são um só e inseparáveis.

No segundo capítulo estudamos o Banco Mundial e a sua constituição, analisamos as mudanças ocorridas nesta instituição ao longo dos anos e a sua crescente influência na implantação de políticas públicas e, especificamente, de políticas educacionais no Brasil. De acordo com Fonseca,

A partir dos anos 90, o Banco Mundial (BIRD) vem adquirindo expressiva importância no âmbito das políticas públicas brasileiras. Esta evolução pode ser explicada pelo papel que o Banco desempenha junto aos países pobres, como estrategista do modelo neoliberal de desenvolvimento e também como articulador da interação econômica entre as nações, inclusive, para a negociação de sua dívida externa (1997, p. 46).

No terceiro capítulo operamos um resgate do conceito de gestão democrática no Brasil até a sua consolidação na forma da lei (L.D.B. nº 9394/96) e analisamos as influências que permeiam esta legislação. Buscamos compreender a forma pela qual o neoliberalismo, através de organismos como o Banco Mundial, apropriou-se do conceito de participação, formando um consenso sobre tal prática. Também mostramos que os autores críticos do Banco Mundial, quando propõem uma mudança de comportamento através da democracia e da participação, não conseguem sair do consenso já estabelecido pelo sistema, ou seja, não há inovações.

No quarto capítulo resgatamos e sistematizamos os estudos e os resultados das pesquisas realizadas pelo Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia e por seus membros, sobre a gestão democrática na escola, fazendo um recorte na bibliografia existente acerca da temática. Esse grupo de pesquisa trabalha há mais de 12 anos e tem, como uma de suas temáticas de pesquisa, a gestão democrática. Além disso, publica a

Revista Organizações e Democracia que se encontra em seu sexto número. Também tem inserção nos cursos de Graduação de Pedagogia, de Ciências Sociais e no de Pós-Graduação em Educação. Esse currículo torna sua produção relevante e significativa nessa área. Dessa forma, tentaremos identificar os principais problemas e conflitos na implantação da prática da gestão democrática. Mostraremos também algumas experiências exitosas de escolas democráticas que não se encaixam no padrão estabelecido pelo consenso neoliberal, como as escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), nas quais funciona a gestão democrática por meio da democracia direta.

CAPÍTULO I

O ESTADO MODERNO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Neste capítulo analisaremos a constituição do Estado Moderno com o objetivo de compreender a sua lógica de funcionamento, na atualidade. O objeto da pesquisa é o estudo da Gestão Democrática nas Escolas e seus preceitos, porém buscaremos esclarecer inicialmente o conceito de democracia no Estado Moderno, a influência do neoliberalismo e, conseqüentemente, as políticas públicas sociais.

Estudaremos também os processos de centralização e descentralização da educação, que fazem parte do ideário neoliberal proposto pelas agências internacionais de financiamento aos países periféricos, e veremos que o Banco Mundial assume o papel de gestor das políticas públicas naqueles países.

Portanto, o foco central de estudo neste primeiro capítulo será identificar como o Estado Moderno, através de suas políticas, representa, amplia e legitima os interesses do capital.

1.1 – A constituição do Estado Moderno

Para estudarmos a temática da Gestão Democrática nas escolas, devemos compreender a lógica e a constituição do Estado Moderno, pois esta é uma política pública que retrata os avanços e os retrocessos na legislação educacional.

O marco inaugurador do Estado Moderno foi a Revolução Francesa, que significou um divisor das épocas feudal e moderna. O feudalismo caracterizou-se, principalmente, pelo forte vínculo dos indivíduos com a terra, que era o principal meio de produção e, os servos produziam para o senhor feudal, o proprietário da terra. O que prendia o servo ao dono do Feudo? Segundo Ponce (1981, p. 85), “[...] dono da terra, que continuava sendo a forma fundamental da riqueza, o senhor também era dono dos instrumentos essenciais da produção, em particular dos moinhos. O trigo, por exemplo, que os camponeses colhiam deveria ser moído nos moinhos do senhor.”

O Estado e a Igreja estavam totalmente interligados.

De acordo com Ponce,

O Estado e a Igreja, amplamente interligados, ainda não se tinham constituído como organismos distintos. O monopólio de culto, reservado aos patrícios, fez com que os sacerdotes se transformassem em funcionários de uma classe que considerava a religião como um dos seus muitos sistemas de dominação (1981, p. 86).

Já no final do século XVIII, a sociedade havia sofrido algumas mudanças importantes, como o enriquecimento das cidades, devido ao aumento das atividades comerciais, e é com essa sociedade que a Revolução Francesa irá se confrontar. Essa revolução social e política expandiu-se para longe, não possuía um território definido e utilizou da pregação e da propaganda para conquistar novos aliados. Com esses argumentos, Tocqueville salienta que a revolução incorporou características de uma revolução religiosa.

A Revolução Francesa é portanto uma revolução política que operou à maneira de uma revolução religiosa e tomou alguns de seus aspectos. Vejam quais os traços particulares e característicos que completam a semelhança: não somente expande-se para longe mas, também lá, penetra através da pregação e da propaganda. Uma revolução política inspirando o proselitismo! Uma revolução política que se prega com o mesmo ardor e a

mesma paixão aos estrangeiros quanto em casa! Que espetáculo inédito! Entre todas as coisas desconhecidas que a Revolução Francesa mostrou ao mundo esta é sem dúvida a mais nova (TOCQUEVILLE, 1987, p. 59).

O objetivo da Revolução Francesa não era simplesmente mudar o governo, mas eliminar a antiga forma de sociedade, e para isso teve que atacar, ao mesmo tempo, todos os poderes estabelecidos, as influências, as tradições, inclusive o respeito e a obediência que cercavam o espírito humano através da religião. Por isso, esta revolução teve um caráter anárquico.

Segundo Tocqueville, a revolução, por mais radical que tenha sido, inovou muito menos do que se supõe.

[...] a Revolução não foi feita, como se pensou, para destruir o império das crenças religiosas. Apesar das aparências, foi essencialmente uma revolução social e política. No círculo das instituições deste tipo, não propendeu nem a perpetuar a desordem e torná-la de certa maneira estável, nem a metodizar a anarquia, como dizia um dos seus adversários, mas antes a aumentar o poder e os direitos da autoridade pública (TOCQUEVILLE, 1997, p.67).

A revolução ocorreu na França, justamente o lugar onde o peso das instituições feudais era menos intenso e, por isso mesmo, tornou-se insuportável. Os camponeses tinham mais liberdade, possuíam terras e pagavam impostos, logo sentiam de perto o *peso da mão do rei*.

De acordo com Tocqueville,

Uma coisa surpreende logo de saída: a Revolução, cujo objetivo real era abolir, por toda parte, as instituições da Idade Média, não explodiu nos países onde estas instituições, melhor conservadas, faziam sentir ao povo com mais força seu rigor e sua opressão, mas ao contrário, naqueles onde menos se fazia sentir e assim foi que seu jugo pareceu mais insuportável lá onde era na realidade o menos pesado (1997, p.71).

Na antiga sociedade feudal, o senhor tinha inúmeros direitos, mas também possuía grandes encargos. A proteção aos camponeses fazia parte desses encargos, era dever do

senhor socorrer os indigentes em suas propriedades. No entanto, na França, leis como essas já não existiam mais, e, desde que tiraram dos senhores seus poderes, eles se livraram também das suas obrigações. Segundo Tocqueville, “A lei não obrigava mais ninguém a cuidar dos pobres do campo. O governo central teve a ousadia de atender sozinho, as suas necessidades” (1997, p.81)

A centralização administrativa não foi fruto da Revolução Francesa, aliás foi um dos aspectos que a revolução tentou destruir num primeiro momento. Porém, os revolucionários perceberam que, para que seus anseios obtivessem êxito, a centralidade deveria instalar-se ainda mais forte. Para edificar-se uma *nova* sociedade, o clima de liberdade, igualdade e fraternidade teve que ser controlado com uma intensa força.

De acordo com Tocqueville,

[...] a revolução democrática que destruiu tantas instituições do antigo regime tinha, portanto, que consolidar esta unidade, e a centralização encontrava com tanta naturalidade seu lugar na sociedade formada pela Revolução que é fácil entender porque a consideram sua obra (1997, p. 94).

A administração francesa era centralizada em Paris e, para conseguir controlar o território francês, a quantidade de papelada era enorme e a morosidade nos processos administrativos também. Os prazos, segundo Tocqueville (1997, p. 93), nunca eram inferiores a um ano para resolver casos simples. Os funcionários administrativos, em sua maioria burgueses, já formavam uma classe com estilo próprio, tradições, virtudes e honra. Era a aristocracia da nova sociedade que se erguia.

Outro fato peculiar à França era a semelhança entre os seus indivíduos: o burguês e o gentil-homem diferenciavam-se pelos seus direitos, no entanto, na maioria das vezes, liam as mesmas obras e falavam a mesma língua. Notamos, contudo, que continuava a ser

o nascimento que determinava quem seria a cabeça e o corpo da aristocracia. Como afirma Tocqueville,

[...] na França a barreira que separava a nobreza das outras classes, apesar de facilmente transponível, sempre permanecia fixa, visível e evidenciada por signos odiosos e violentos. Quem ultrapassava esta barreira estava separado de todos aqueles que pertenciam ao meio do qual acabava de sair, por privilégios que lhes eram onerosos e humilhantes (1997, p.113).

Este era um dos motivos que fazia com que o burguês tivesse como primeiro objetivo comprar um emprego público.

O antigo regime ficou caracterizado por ter uma regra rígida e uma prática mole, porém o atual governo, tão lento, amigo e até tímido quando se tratava dos burgueses, não hesitava em prender os camponeses por falta de pagamentos dos inúmeros impostos que os sobrecarregavam.

O governo do antigo regime que era, como o disse, tão manso e às vezes tímido, tão amigo das formas, da lentidão e da consideração quando se tratava dos homens colocados acima do povo, é muitas vezes rude e sempre rápido quando age contra as classes baixas, principalmente os camponeses(TOCQUEVILLE, 1997, p. 137).

Os homens de letras da época não participavam do governo e começaram, ao contemplar a sociedade, perceber que o abuso de privilégios sempre lhes era mais pesado, o que lhes sugeriu a idéia da igualdade natural das condições e da aversão às coisas antigas e tradicionais.

Os franceses se deixaram inflamar pelas idéias dos escritores. De acordo com Tocqueville,

[...] se estes tivessem conservado um certo hábito dos negócios poderiam ter se prevenido contra a teoria pura; se como os ingleses, tivessem mudado gradativamente pela prática as antigas instituições, talvez não tivessem chegado com tanta facilidade a querer substituí-las por inteiro (1997, p. 144).

A Igreja foi uma das principais instituições atacadas pela revolução, pois se apoiava na tradição e era a responsável por fiscalizar e censurar os escritos da época, o que atingia diretamente os escritores. No entanto, os franceses não se preocuparam em colocar outra coisa no lugar da religião, as almas ficaram vazias e o fanatismo facilmente reinou nos espíritos da época.

Na França, atacam com uma espécie de furor a religião cristã sem mesmo tentar colocar outra em seu lugar. Trabalharam com ardor e continuidade para tirar às almas a fé que as enchia e deixaram-nas vazias. Esse empreendimento ingrato inflamou uma multidão de homens (TOCQUEVILLE, 1997, p. 149).

Aos poucos, e principalmente após a revolução, as classes sociais mais elevadas, como a nobreza e depois a burguesia, perceberam que a incredulidade só poderia lhes prejudicar, pois a desordem social não lhes interessava. Pouco a pouco a Igreja teve a sua importância resgatada.

A antiga nobreza, que era a classe mais irreligiosa antes de 89, tornou-se a mais fervorosa após 93: atingida em primeiro lugar converteu-se a primeira. Quando a burguesia sentiu-se lesada em seu triunfo reaproximou-se, por sua vez, das crenças. Pouco a pouco o respeito da religião penetrou por toda parte onde os homens tinham algo a perder na desordem popular e a incredulidade desapareceu, ou pelo menos escondeu-se à medida que o medo das revoluções aparecia (TOCQUEVILLE, 1997, p. 152).

Os revolucionários buscaram fundar, com entusiasmo e orgulho, instituições democráticas e livres. A partir de então inauguraram o Estado de Direito que, de acordo com Enterria (1984, p. 15), rege-se pelo princípio da legalidade, ou seja, nenhum homem deve depender de outro (poder pessoal) e, sim, submeter-se às mesmas leis. Tal princípio será um dos mais eficazes na constituição do Estado Moderno, deixando claro que as leis são relações necessárias que derivam da natureza das coisas: todos os seres têm suas leis,

logo as leis naturais devem ser aplicadas à vida social, com isso a legalidade passa a ser um precioso mecanismo político.

Lênin aponta sobre o direito no capitalismo “Com efeito, o direito burguês, no que respeita à repartição dos objectos de consumo, pressupõe necessariamente um Estado burguês, porque o direito não é nada sem um aparelho capaz de obrigar à observância das suas normas” (1977, p. 112).

A antiga estrutura social pré-revolucionária, sobre a base das classes privilegiadas e dos poderes intermediários, desapareceu como consequência da *igualdade*, mas isso não implicou o desaparecimento de todo o poder, mas, reuniu todos esses antigos poderes dispersos no centro de uma única administração. Os direitos políticos concentraram-se nas mãos dos representantes do Estado.

Tocqueville ainda afirma que o poder que a revolução fundou, e cujo alimento e motor é unicamente o princípio da *igualdade*, é um poder como a história não tinha conhecido antes, um despotismo que jamais havia sido concebido antes de nossos tempos pelos reis da Europa.

Um príncipe absoluto teria sido um inovador menos perigoso. Por mim, quando considero que esta revolução que, por um lado, destruiu tantas instituições, idéias e hábitos contrários à liberdade, por outro lado, aboliu tantos outros dos quais a liberdade dificilmente poderia prescindir, fico propenso a pensar que, se a revolução tivesse sido obra de um déspota, talvez nos tivesse deixado menos incapazes de tornarmo-nos um dia uma nação livre do que a que foi feita em nome da soberania do povo e por ele (TOCQUEVILLE, 1997, p. 159).

Ao mesmo tempo em que a Revolução Francesa pode se consolidar como o período inaugural da democracia moderna, fornecendo-lhe inclusive seu suporte teórico, ela recria o exercício do despotismo.

No Antigo Regime a autoridade encontrava-se em vários núcleos de poderes secundários (estamentos, classes, famílias nobres), apesar do poder do rei. No novo Estado será o princípio da igualdade que garantirá a concentração de todos os poderes na figura de um soberano representante dos cidadãos.

O Estado torna-se soberano e absoluto, todos os indivíduos estão expostos às mesmas regras. Inicia-se, nesse período, o processo de legitimação dos municípios. O município é uma categoria do Estado Moderno, que se encontra hierarquicamente subordinado ao poder central.

A via francesa para o reforço do Estado é conhecida: centralização e uniformidade. De facto, viria a ser considerada a via clássica. É evidente que a centralização não implicava apenas a mera criação de uma administração central *per se*, que foi obra de uma época anterior; implicava também a criação de linhas directas de autoridade do centro para a localidade, o sistema dos *intendants*. Este novo modo de administração local foi a verdadeira revolução absolutista (WALLERSTEIN, 1997, p. 122).

De acordo com Enterria (1994, p. 57), a felicidade da França estava no estabelecimento das prefeituras, onde foram dadas oportunidades às carreiras civis dos menores, e toda uma estrutura técnico-administrativa inicia-se e desenvolve-se. Este grande descobrimento é fundamental na ordenação da nova administração e passa a dominar o agente individual monocrático que é o grande instrumento do processo de burocratização do Estado que então começa sistematicamente como uma marca decisiva da administração contemporânea.

Segundo Enterria (1984, p. 21) é sobre o liberalismo entendido como um modelo econômico harmonioso que esse novo Estado que emerge da Revolução Francesa estrutura suas leis e tribunais, bem como estabelece a ordem pública. É com a idéia naturalista da soberania da lei que o Estado deve ser responsável apenas em definir e sustentar o Direito

natural dos indivíduos, porém a sua força e o seu poder coercitivo encontra-se no seu dever de manter a ordem e na sua exclusividade na formulação das Leis.

Para Lênin (1977, p.34), as duas instituições que representam melhor essa forma de Estado centralizado são: a burocracia e o exército permanente.

Podemos notar, contudo, que os ideais da Revolução Francesa (igualdade, liberdade e fraternidade) não eram universais, mas direcionados a uma pequena parcela da sociedade, o setor economicamente dominante, ou seja, a burguesia.

Para Marx (1987, p. 7), Napoleão criou todas as condições para desenvolver a livre concorrência, explorar a propriedade territorial dividida e utilizar as forças produtivas industriais da nação que tinham sido libertadas além das fronteiras da França. Ele varreu as instituições feudais, na medida em que isto foi necessário para dar à sociedade burguesa um ambiente adequado e atual no continente europeu.

Os interesses de diferentes classes fizeram com que a máquina do Estado estivesse sempre no meio de conflitos, e o que separava tais classes não era nenhuma questão de princípios, mas sim suas condições materiais de existência. De acordo com Marx (1987, p. 74), “todas as revoluções só fizeram aperfeiçoar essa máquina, ao invés de esmagá-la.”

Segundo Mészáros (2002, p. 106), “[...] é tanto mais revelador que o Estado moderno tenha emergido com a mesma inexorabilidade que caracteriza a triunfante difusão das estruturas econômicas do capital, complementando-as na forma da estrutura totalizadora de comando político do capital.” As estruturas emaranhadas do capital em todas as suas potencialidades são fundamentais para o estabelecimento de uma possibilidade limitada do modo de controle do sistema capitalista.

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao

desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno (MÉSZÁROS, 2002, p.106).

É o Estado Moderno capitalista que garante o predomínio das relações de produção capitalistas. Portanto, este Estado é a expressão da dominação de uma classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, de manter equilibrada a luta a fim de que não se torne dilacerante. De acordo com Mészáros,

[...] o Estado moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma precondição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto. Isso significa que o Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente (2002, p. 109).

Ainda, sobre a importância do papel do Estado para o sistema capitalista, Wallerstein aponta:

Numa economia-mundo capitalista, os proprietários-produtores desejam que o Estado cumpra duas funções essenciais em seu benefício. Querem que os ajude a obter ou a manter uma posição vantajosa no mercado, limitando ou expandindo a *liberdade* desse mercado a um custo menor que o lucro adicional, independentemente de a intervenção do Estado ser negativa ou positiva. Este é o interesse de um proprietário-produtor perante os outros proprietários. Além disto, os proprietários-produtores querem que o Estado os ajude a extrair uma maior percentagem do excedente do que a que seriam capazes de extrair por outra forma, uma vez mais com um custo menor do que o lucro adicional resultante, e com indiferença, também neste caso, quanto ao papel do Estado ser activo ou passivo (1997, p. 117).

Na obra *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, Marx demonstra a sua concepção de história na qual as causas econômicas são determinantes para as grandes transformações sociais e com isso a luta entre as classes é o grande motor da história.

Compreendemos, contudo, que a consolidação e legitimação do Estado Moderno é uma necessidade inerente à classe economicamente superior, para que esta classe social, ou seja, a burguesia, mantenha e perpetue o poder.

1.1.2 – Democracia e Estado Moderno

Para estudarmos a democracia no Estado moderno devemos recorrer novamente à Revolução Francesa, uma vez que foi nessa sociedade que ocorreram várias lutas para a consolidação de um novo tipo de administração. De acordo com Lojkine (1990, p. 182), desde a sua origem, a identidade nacional francesa foi o produto do choque de forças antagônicas. De um lado, movimentos populares minoritários, construindo formas políticas de democracia direta; de outro, as forças burguesas procurando uniformizar uma sociedade plural e uma sociedade de classes. Algumas regiões francesas enfrentaram precocemente as lutas de classes: ora lutas antifeudais em defesa das propriedades comunais, ora lutas contra a burguesia capitalista (contra a hipoteca e o indvidamento).

Porém, em 1849, houve uma aliança entre os pequenos burgueses e os operários. Os primeiros acreditavam que não estavam sendo recompensados, após as investidas de junho de 1848, e que seus interesses materiais corriam riscos. Assim, surgiu o partido social-democrata. Segundo Marx (1987, p. 28), “Quebrou-se o aspecto revolucionário das reivindicações sociais do proletariado e deu-se a elas uma feição democrática, despiu-se a firma puramente política das reivindicações democráticas da pequena burguesia e ressaltou-se seu aspecto socialista. Assim surgiu a social democracia. ”

Um dos principais aspectos da social-democracia é o fato de buscar instituições democrático-republicanas, não para exterminar com dois extremos o capital e o trabalho

assalariado, mas como meio de atenuar seu antagonismo e transformá-lo em harmonia.

Tendo sempre o objetivo de amenizar esta contradição é que a social democracia trabalha.

Como afirma Marx:

Por mais diferentes que sejam as medidas propostas para alcançar esse objetivo, por mais que sejam enfeitadas com concepções mais ou menos revolucionárias, o conteúdo permanece o mesmo. Esse conteúdo é a transformação da sociedade por um processo democrático, porém uma transformação dentro dos limites da pequena burguesia (1987, p. 28).

Apesar da hegemonia burguesa, em cada região francesa existia uma *corpo próprio* que formava um sistema de delegação de poder, o que acabou constituindo pólos de participação. Nessa perspectiva, não podemos ignorar a importância de camadas camponesas e operárias na cena política nacional e local. Outro fator fundamental foi a conquista do sufrágio universal e a formação de vários quadros ligados ao campesinato trabalhador e aos operários. Segundo Lojkin (1990, p. 183), “Porque souberam freqüentemente tirar proveito dessas instituições republicanas, as camadas populares fizeram do regime representativo algo diferente de uma simples legitimação da ordem dominante, fizeram de suas instituições um fator capital na luta de classes.”

No entanto, essas diversas formas de resistência popular foram e ainda permanecem minoritárias e pontuais. No sistema representativo local ou nacional os mecanismos de controle ficam nas mãos da classe dominante. De acordo com Lojkin (1990, p. 184), “a eficácia da integração das classes dominadas repousa sobretudo na ilusão majoritária segundo a qual se identifica a representação democrática com a delegação de poder.” Fica evidente que no sistema representativo quem controla as principais decisões é a classe dominante.

O Estado, como sistema de representação política e suas formas de controle coercitivas, burocráticas e centralizadas, é o resultado do movimento histórico da

sociedade, das suas contradições e, no final, da luta de classes. Apesar das diferenças entre os diversos países civilizados atuais, o que eles têm em comum, e que é fundamental para nós, é o fato de serem capitalistas. Segundo Lênin (1977, p. 97), “os diversos Estados dos diversos países civilizados, apesar da múltipla diversidade das suas formas, têm todo de comum o fato de repousar sobre o terreno da sociedade burguesa moderna, mais ou menos desenvolvido sob o aspecto capitalista.”

A cada grande movimento popular, nos primórdios do século XIX, o Estado, para manter-se intacto, aperfeiçoava a sua estrutura, centralizando ainda mais seus poderes. De acordo com Lojkin (1990, p. 187), “ao se *aperfeiçoar*, o Estado capitalista se isola, se afasta mais e mais da sociedade que ele pretensamente representa: o centralismo burocrático passa a alimentar-se a si mesmo e deixa de ser uma resposta direta a uma demanda social.” Mesmo sendo considerado democrático, o Estado será como qualquer outro, ou seja irá coagir os homens de maneira organizada e sistemática. A democracia, num Estado de regime capitalista, se restringe de acordo com as necessidades da exploração capitalista. Segundo Lênin (1977, p. 99), “por esse fato, ela continua sempre a ser no fundo uma democracia para a minoria, unicamente para as classes possidentes, unicamente para os ricos.”

Trabalharemos com o conceito de democracia estudado por Lojkin (1990), segundo o qual existem dois tipos: a democracia delegativa e a democracia direta. A democracia delegativa, tipicamente das sociedades capitalistas, trabalha para a manutenção das propriedades e preza a ordem estabelecida através do Estado, que nesse contexto representa a classe burguesa. A democracia direta busca basicamente o acesso de toda a população ao poder de decidir, participar ativamente dos processos de tomadas de decisão, uma vez que eles interferem diretamente em suas vidas.

Na concepção liberal, a democracia assume, segundo Bobbio (1993), um significado que é caracterizado como participação no poder político que o cidadão conquistou contra o Estado absoluto e que representa um momento revolucionário e transformador por apresentar uma perspectiva mais universalista do direito. Nessa perspectiva, a concepção de democracia é representativa ou parlamentar e, afirma Bobbio, “onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo povo reunido em assembléia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos.” (1993, p. 323)

Lênin (1977, p. 102) argumenta que a democracia na sociedade capitalista é uma democracia truncada, miserável, falsificada, uma democracia unicamente para os ricos, para a minoria, pois os assalariados vivem tão oprimidos pela necessidade e pela miséria que se *desinteressam da democracia* e da política; conseqüentemente, a maioria da população encontra-se excluída da vida política e social.

Posteriormente, estudaremos como as políticas neoliberais irão retomar o discurso da democracia e da participação da sociedade no gerenciamento de suas instituições e, particularmente, da escola. Perceberemos que o neoliberalismo se apropriou destes conceitos, e que estes não evoluíram para uma forma de democracia direta.

A participação na vida política deve ser resgatada através de instituições democráticas. Atualmente, com algumas políticas de descentralização do Estado, *aparentemente* a participação tende a ser facilitada. Analisaremos tais políticas para entender as questões propostas.

1.2 – As políticas neoliberais

A crise econômica mundial do final da década de 1970 e início da década de 1980 marca a ascensão das políticas neoliberais, fundamentadas basicamente no discurso de um de seus mais *ilustres* teóricos, Hayek, tentando proporcionar uma explicação para a crise e uma proposta para não sucumbir a ela. A teoria neoliberal parte do pressuposto de que o mercado é o melhor mecanismo de organização dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. Logo, todos os processos que se apresentam como obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia e, conseqüentemente, sobre o bem-estar e a liberdade dos indivíduos.

A liberdade econômica que constitui o requisito prévio de qualquer outra liberdade não pode ser aquela que nos libera dos cuidados econômicos, segundo nos prometem os socialistas, e que só se pode obter eximindo o indivíduo ao mesmo tempo da necessidade e do poder de escolha; deve ser a liberdade de ação econômica que, junto com o direito de escolher, também acarreta inevitavelmente os riscos e a responsabilidade inerentes a esse direito (HAYEK, 1984, p. 107).

No período pós-guerra, na visão liberal, o intervencionismo estatal, os Estados de bem-estar e a força sindical contribuíram para a crise econômica, política e moral.

Os neoliberais argumentam que o intervencionismo do Estado é antieconômico e antiprodutivo por vários motivos, entre eles: o de provocar uma crise fiscal do Estado e uma revolta dos contribuintes e, sobretudo, desestimular o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, é ineficaz e ineficiente: ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à manutenção dos interesses particulares de grupos produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores que se

encontram distribuídos no mercado; e ineficiente por não conseguir extinguir a pobreza e, inclusive, agravá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Resumindo, é uma interferência à liberdade econômica, moral e política.

Levando-se em consideração este ponto de vista, a solução da crise consiste em reconstruir o mercado, a competição e o individualismo. Isto significa eliminar a intervenção do Estado na economia, tanto nas funções de planejamento e condução, como na de agente econômico direto, através da privatização e da desregulamentação das atividades econômicas.

Sem dúvida, no regime de concorrência, as oportunidades ao alcance dos pobres são muito mais limitadas que as acessíveis aos ricos. Mas mesmo assim em tal regime o pobre tem uma liberdade maior do que um indivíduo que goze de muito mais conforto material numa sociedade de outro gênero. No regime de concorrência, as probabilidades de um homem pobre conquistar grande fortuna são muito menores que as daquele que herdou sua riqueza. Nele, porém, tal coisa é possível, visto ser o sistema de concorrência o único em que o enriquecimento depende exclusivamente do indivíduo e não do favor dos poderosos, e em que ninguém pode impedir que alguém tente alcançar esse resultado (HAYEK, 1984, p. 110).

As funções relacionadas com o bem-estar social devem ser reduzidas. Usando o mesmo argumento, a competição e o individualismo só se constituiriam como forças desagregando os grupos organizados, desativando os mecanismos de negociação dos interesses coletivos e eliminando os direitos adquiridos. Isto se realizaria com a desregulamentação e flexibilização da relação trabalhista e reduzindo as normas e contribuições trabalhistas fixadas no contrato coletivo. Seria também preciso abolir a igualdade, pois a desigualdade é a alavanca da iniciativa pessoal e da competição entre os indivíduos no mercado. Hayek argumenta sobre as virtudes do individualismo:

É verdade que as virtudes menos estimadas e praticadas hoje em dia – a independência, a confiança em si mesmo e a disposição para assumir riscos, para defender as convicções pessoais contra a maioria e para cooperar voluntariamente com os nossos semelhantes, são as principais virtudes em que repousa uma sociedade individualista (1984, p. 192).

E ainda aponta como deverão ser as negociações sindicais:

Se, pois, os sindicatos resistirem com êxito a uma redução dos salários de tais categorias, restarão apenas duas alternativas: ou usar a coação (isto é, escolher certos indivíduos e transferi-los compulsoriamente a outras funções menos bem remuneradas), ou então deixar que aqueles que já não podem ser empregados com os salários relativamente altos percebidos durante a guerra permaneçam desempregados até se disporem a aceitar trabalho menos bem pago (HAYEK, 1984, p. 188).

Apesar de todo esse antiestatismo, os neoliberais querem um Estado fraco na área social e forte na área econômica, que seja capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado.

A dicotomia entre a intervenção ou a não intervenção do Estado é inteiramente falsa, e o termo *laissez-faire* é uma definição bastante ambígua e ilusória dos princípios em que se baseia uma política liberal. Está claro que todo o Estado tem de agir, e toda ação do Estado implica intervir nisto ou naquilo. Mas não é isso o que vem ao caso. O importante é saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares – o que significa que o Estado não pode controlar a forma como seu mecanismo é empregado e que o indivíduo sabe exatamente até que ponto será protegido contra a interferência alheia – ou se o Estado está em condições de frustrar os esforços individuais. O Estado que controla pesos e medidas (ou impede de qualquer outro modo o estelionato e a fraude) é indubitavelmente ativo, ao passo que o Estado que permite o uso da violência – por piquetes de grevistas, por exemplo – é inativo (HAYEK, 1984, p. 92).

Os neoliberais sustentam que a área do bem-estar social pertence ao campo privado, e que as suas *mantenedouras* são a família, a comunidade e os serviços privados. O Estado só deve interferir com o objetivo de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que o setor privado não possa ou não tem interesse em produzir. Propõem uma

política de beneficência pública ou assistencialista, com um forte grau de imposição governamental sobre os programas a trabalhar e quem incluir, para evitar que se gerem *direitos*. Porém, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. As políticas neoliberais se contrapõem ao conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los através da ação estatal. É nítido, neste contexto, que as áreas carentes de intervenção estatal possam ser clientes de um mercado promissor. No entanto, o que está realmente em jogo é um grande retrocesso nos direitos sociais.

[...] o *mercado*, mesmo onde existe uma materialidade de instituições que lhe dão densidade concreta, é incapaz de democraticamente atender direitos como o da educação, saúde e habitação. Direitos não são mercantilizáveis. O desmonte do Estado nestas áreas significa desmonte de direitos. Os efeitos do abandono do Estado no campo da saúde e educação básica nos oferece um quadro perverso. Trata-se de uma violência, incomensuravelmente maior que os arrastões. Há pois que se ampliar o papel do Estado nestas áreas (FRIGOTTO, 1994, p. 80).

Os governos neoliberais estão utilizando algumas ações como estratégias para reduzir a ação estatal na área do bem-estar social: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; diminuição dos gastos sociais, redução dos programas e eliminação de benefícios; utilização dos gastos públicos para grupos de extrema carência; e a descentralização em nível local.

A crítica neoliberal ao Estado de bem-estar é centrada em oposição àqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo. Essa crítica condena, sobretudo, o Estado de bem-estar *social-democrata* que se baseia nos direitos sociais, no universalismo, na dissociação entre benefícios e contribuição trabalhista, além da administração-produção pública de serviços. Por este motivo, a aplicação das orientações neoliberais implica destruir as instituições e

concepções fundamentais deste tipo de Estado. Contudo, isto não acontece no que diz respeito ao Estado de bem-estar liberal, que pode assumir as orientações neoliberais, acentuando o domínio do mercado no campo social.

O questionamento neoliberal ao Estado que, para efeitos puramente descritivos, denominamos *intervencionista* (já que o Estado sempre *intervém*), não deve levar à confusão de supor que estes setores negam a necessidade de um Estado que participe fortemente em um sentido social amplo. O que os neoliberais e conservadores combatem é a forma histórica específica que assume a intervenção estatal no período fordista, propondo, junto com isto, um novo padrão de intervenção de caráter mais autoritário, e antidemocrático (GENTILI, 1995, p. 236).

No centro do projeto neoliberal repousa a tentativa de se impor um novo padrão de acumulação, com o objetivo de desencadear uma nova etapa de expansão capitalista que, entre outras coisas, implicaria um novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional. Para o êxito deste projeto é necessário a derrota ou, pelo menos, o enfraquecimento das classes trabalhadoras e das suas organizações reivindicatórias. Assim, torna-se fundamental destruir as instituições de bem-estar-social, por serem uma das bases da ação coletiva e solidária que amenizam a força da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho. Torna-se importante também, dentro dessa política, o objetivo econômico de destruir instituições públicas, para que os investimentos privados estendam suas atividades a todos os setores rentáveis.

O processo de globalização da economia que vem se realizando em escala mundial através de políticas neoliberais é uma resposta do capitalismo a uma profunda crise estrutural que atinge suas bases e abala sua hegemonia.

A crise, neste sentido, é sempre uma crise global que causa impacto não somente sobre a vida econômica mas também sobre a política, as relações jurídicas, a cultura, etc. É no contexto mais amplo da crise do fordismo (e da necessidade estrutural de estabelecer e construir um novo modo de dominação) que as estratégias políticas e culturais do neoliberalismo

adquirem sentido. Longe de resultar na opção *natural* a tal processo de recomposição, o neoliberalismo constitui sua expressão histórica dominante cuja funcionalidade consistirá, precisamente, em garantir o reestabelecimento desta hegemonia (GENTILI, 1995, p. 232).

O Estado, como representante fiel e ardoroso defensor da burguesia, começa então a produzir políticas para evitar que a crise atual do capitalismo se instale definitivamente.

[...] o papel totalizador do Estado Moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômica, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

A reestruturação capitalista pela via da internacionalização e globalização da economia acarreta profundas mudanças na configuração dos Estados nacionais e tais mudanças atingem principalmente a área de políticas sociais. O neoliberalismo é o modelo *eleito* ideal para a atualidade, pois nele se privilegiam as relações de mercado como reguladoras naturais da vida social.

1.2.1- Neoliberalismo e educação

Analisando as políticas neoliberais atuais no âmbito da educação, notamos que elas já se destacavam no arsenal ideológico do mentor do neoliberalismo.

O modo mais eficaz de fazer com que todos sirvam ao sistema único de objetivos visando pelo plano social é fazer com que todas acreditem nesses objetivos. Para que um sistema totalitário funcione com eficiência, não basta que todos sejam obrigados a trabalhar para os mesmos fins: é essencial que o povo passe a considerá-los seus fins pessoais. Embora seja necessário escolher as idéias e impô-las ao povo, elas devem converter-se nas idéias do povo, num credo aceito por todos que leve os indivíduos, tanto quanto possível, a agir espontaneamente do modo desejado pelo planejador (HAYEK, 1984, p. 148).

Hayek, no ano de 1944, já mostrava a importância de se padronizar os pensamentos e as mentes para se chegar a determinados objetivos. Tais objetivos deveriam estar sempre a favor do avanço capitalista.

Todo o arsenal educativo – as escolas e a imprensa, o rádio e o cinema – será empregado exclusivamente para disseminar as idéias, verdadeiras ou falsas, que fortaleçam a crença na justeza das decisões tomadas pela autoridade; e toda informação que possa causar dúvidas ou hesitações será suprimida (HAYEK, 1984, p. 153).

As políticas neoliberais atacam a escola pública a partir de uma série de estratégias privatizantes, geralmente através da implementação de uma política de descentralização autoritária e, simultaneamente, mediante uma política de reforma cultural que extermina de nossas sociedades a possibilidade de se ter uma educação pública, democrática e de qualidade para a maioria da população.

[...] o neoliberalismo precisa – em primeiro lugar, ainda que não unicamente – despolitizar a educação, dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, assim, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário consenso em torno delas (GENTILI, 1995, p. 244).

Para que haja um consenso no desmantelamento da educação pública, o neoliberalismo deve utilizar estratégias que atrelem esse tipo de educação ao discurso da qualidade e articular a educação ao universo do trabalho. O discurso da qualidade surgiu junto com o discurso (já desvalorizado) da democratização do acesso à educação, após anos de ditadura na América Latina. A questão da qualidade para os neoliberais não está intrínseca à educação, ao contrário, ela é um atributo que pode ser adquirível no mercado dos bens educacionais.

A qualidade, como a propriedade em geral, não é algo universalizável. Na perspectiva conservadora, é bom que assim seja, já que critérios diferenciais de concessão (e formas também diferenciais de

aproveitamento do bem educação) estimulam a competição, princípio fundamental na regulação de qualquer mercado (GENTILI, 1995, p. 246).

Desse modo, a qualidade da educação passa a ser um privilégio, não mais um direito. Gentili (1995, p. 248) afirma que defender *direitos*, esquecendo-se de defender e ampliar as condições materiais que os asseguram, é um exercício de cinismo; e quando um *direito* é um atributo do qual goza uma minoria, a palavra mais correta para designá-la é privilégio. Sendo assim, não é o Estado quem deve intervir na questão da qualidade e sim o mercado que se auto-regula através da concorrência.

A qualidade da educação como propriedade está sujeita a tais regras e só ela, enquanto *propriedade*, pode constituir-se em algo desejável e conquistável pelos indivíduos empreendedores. Ela se conquista no mercado e se define por sua condição de não-direito (GENTILI, 1995, p. 247).

O outro artifício utilizado na retórica neoliberal para atingir a educação pública, como já citamos, é atrelá-la ao trabalho. Porém, a educação para o emprego, profetizada pelos neoliberais, quando analisada no grande grupo dos excluídos, pode se tornar uma farsa; no entanto, aqueles se defendem das estatísticas (do grande número de desempregados), alegando que só o livre mercado será capaz de corrigir *pequenas* deficiências.

Quando o discurso neoliberal prega que a educação institucional deve ajustar-se às leis de mercado, ao contrário do que parece, os neoliberais não querem menos governo, mas um maior controle do Estado como *gestor* das instituições, e não como financiador.

Assim, a estratégia liberal de retirar a educação institucionalizada da esfera pública e submetê-la às regras do mercado significa não mais liberdade (a palavra fetiche da retórica neoliberal) e menos regulação, mas precisamente mais controle e *governo* da vida cotidiana na exata medida em que a transforma num objeto de consumo individual e não de

discussão pública e coletiva. Nesse caso, menos governo significa mais *governo* (SILVA, 1995, p. 18).

Outra atitude fundamental do neoliberalismo em geral, e particularmente na área educacional, é transformar questões políticas e sociais em questões técnicas. As questões das várias lutas em torno da distribuição desigual de poder e de recursos materiais passam a ser vistas como questão de eficácia ou ineficácia por parte da gerência. Com este recurso, o neoliberalismo tratará todos os problemas vividos no cotidiano das escolas como resultado de má gestão e desperdício de recursos públicos. Assim, facilmente a solução do problema é diagnosticada: tornar a gestão eficaz e *reformular* métodos de ensino e currículos anacrônicos.

É neste contexto que a gestão educacional se configura como *questão central* nas atuais reformas da educação, e o que mais estará em foco é a Gestão da Qualidade Total. Este tipo de gestão transmite uma pseudo-idéia de liberdade, participação e, conseqüentemente, de democracia, e os *clientes* terão liberdade, mediante as opções do mercado, de escolher as suas escolas, e suas necessidades e desejos deverão ser sanados como *consumidores*. Torna-se necessário, portanto, analisar as propostas atuais para a reforma da Gestão Educacional, principalmente as *sugeridas* pelos organismos internacionais e *julgadas* democráticas.

CAPÍTULO II

BANCO MUNDIAL: QUAL O SEU REAL PAPEL?

Neste capítulo faremos um estudo sobre o Banco Mundial que, nos primeiros anos de trabalho, teve um papel secundário no cenário internacional. Porém, a partir da década de 1970, o Banco passou a ser uma das mais importantes fontes de financiamento para o setor social.

Desde 1970 até a atualidade, a influência do Banco Mundial nos países periféricos aumentou, principalmente porque formula políticas sociais que se apresentam configuradas como reformas necessárias para que os países periféricos consigam competir no mercado global.

Neste contexto, analisaremos as propostas do Banco Mundial para a educação e também pesquisaremos suas reais influências na política educacional do Brasil.

2.1 – O Banco Mundial

Com o processo de globalização em curso, os países periféricos são *obrigados* a ajustar-se às políticas neoliberais para adentrar no mundo dos *donos* do capital. Em nome do desenvolvimento e da modernidade, há um esvaziamento dos Estados nacionais para que estejam adequados à nova situação. Assim, o papel do Banco Mundial tornou-se

imprescindível, e a sua influência no cenário mundial foi se consolidando desde a sua criação.

Assim, a explicação para esta crescente importância reside no fato de que, a partir dos anos 70, o Banco passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas. A guinada para o lado social tem a ver, igualmente, com a reestruturação organizacional do Banco, realizada no início dos anos de 1980, a qual permitiu uma atuação mais política, especialmente no que se refere ao monitoramento do processo de ajustes estruturais junto aos países-membros, como base para a implantação do globalismo econômico e comercial (FONSECA, 1997, p. 47).

Analisando atualmente o Banco Mundial, observamos que ele conserva poucas características desde a sua criação em 1944, na Conferência de Bretton Woods. Seu funcionamento esteve vinculado ao FMI (Fundo Monetário Internacional), e a criação de ambas instituições foi resultante da preocupação dos países centrais em estabelecer uma nova ordem mundial no pós-guerra. Foi a preocupação com a emergência de novas crises mundiais que levou os países reunidos em Bretton Woods à criação de instituições capazes de impulsionar o crescimento e conferir maior estabilidade à economia mundial.

Porém, à época, o interesse das nações estava voltado para o F.M.I., e o Banco Mundial tinha um papel de coadjuvante. Sua principal função era promover a reconstrução das economias devastadas pela guerra e a concessão de empréstimos ao setor privado.

O cenário internacional, desde então, passou por profundas modificações, o que fez ampliar o papel do Banco. A Guerra Fria também auxiliou no fortalecimento desta instituição que buscou *amparar* os países periféricos, e com isso ampliar o bloco não-comunista. O Banco Mundial esforçou-se no processo de estabilização destes países com uma política de programas de ajuda e concessão de empréstimos. No entanto, o objetivo maior, e nem sempre explícito, foi a expansão do sistema capitalista mundial.

Assim, pode-se dizer que foi apenas ao longo dos anos 50 que o Banco Mundial foi adquirindo o perfil de um banco voltado para o financiamento

dos países em desenvolvimento, tal como é hoje. Até 1956, 65% das operações do Banco Mundial concentraram-se nos países europeus. A partir de então a participação dos países em desenvolvimento se elevou progressivamente (SOARES, 1998, p. 18).

Associar a hegemonia dos Estados Unidos à influência no Banco Mundial não é uma atitude coincidente, pois, desde a sua criação, os Estados Unidos participaram na gestão do Banco, que também assumiu o papel de auxiliar o governo norte-americano na sua política externa.

Os estatutos do Banco Mundial estabelecem que a influência nas decisões e votações é proporcional à participação no aporte de capital, o que tem assegurado aos EUA a presidência do Banco desde a sua fundação, e hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes na definição de suas políticas e prioridades (SOARES, 1998, p. 16).

Em 1968, na gestão de McNamara, o Banco, travestido de uma nova ideologia, disseminou o pensamento de que a pobreza tendia a desaparecer com o desenvolvimento econômico. Porém o ideário do Banco não se efetivou e, apesar de duas décadas de crescimento da economia mundial, a pobreza persistiu (e ainda persiste), e as diferenças entre os países ricos e pobres aumentou. Tal acontecimento desviou as atenções do Banco para o combate à pobreza e, conseqüentemente, para uma nova redistribuição setorial dos empréstimos. Se antes a prioridade era dada à área de infra-estrutura dos países, nesta fase será a agricultura o centro das atenções.

Na década de 1970, o Banco Mundial perdeu sua posição de importante fonte de empréstimos para os países periféricos, para os bancos privados, que se beneficiaram da crise econômica dos países centrais e da abundância de recursos no mercado financeiro internacional para oferecer condições de créditos facilitadas. No entanto, nos anos de 1970 houve um desgaste do período de desenvolvimento e acumulação iniciado no pós-guerra, caracterizado pela crise estrutural das economias centrais.

Pela primeira vez na história, todas as formas de capital atingiram uma escala global no seu processo de circulação, o que causou uma deterioração do controle dos Estados nacionais e instituições multilaterais sobre variáveis econômicas importantes, como os fluxos de capitais financeiros e produtivos e sobre o próprio mercado (SOARES, 1998, p. 20).

Os bancos privados interromperam os créditos cedidos aos países periféricos. Após a moratória mexicana, estes países ficaram dependentes exclusivamente dos empréstimos do Banco Mundial, que passou a impor várias condições para a realização de novos empréstimos e com isso começou a intervir diretamente na formulação da política interna e na própria legislação dos países. Esta instituição tornou-se peça fundamental no processo de reestruturação dos países periféricos nos últimos anos, controlando inclusive a política doméstica.

O Banco Mundial e o FMI assumiram a responsabilidade de gerenciar a crise de endividamento, bem como a reestruturação neoliberal nos países periféricos. Esta responsabilidade lhes foi confiada pelos países centrais. Os programas de ajuste estrutural ganharam ênfase e a principal característica desses programas foi a imposição severa de condicionalidades na área econômica e setorial, sem necessariamente ter ligação com o projeto a ser desenvolvido. Segundo Arruda:

O Banco, assim como o FMI, fizeram isto acoplando condicionalidades aos avais dados aos planos de estabilização e ajuste macroeconômico e aos novos empréstimos a serem concedidos aos devedores. Por esta via, ocorreu uma efetiva transferência do poder de planejar e definir as políticas de estabilização, de crescimento e de desenvolvimento socioeconômico do Estado para as instituições financeiras multilaterais. (1998, p. 43).

Os programas de ajuste, a partir de 1980, tiveram sua participação ampliada em relação aos setores tradicionais. Seu objetivo seria garantir o pagamento da dívida e, principalmente, transformar a estrutura econômica dos países periféricos para fazer

desaparecer características capazes de atrapalhar o novo padrão de desenvolvimento desejado (neoliberal): protecionismo, intervencionismo, alto grau de regulação, introversão, etc.

O alívio da dívida passou a ser um problema secundário e algumas reformas tornaram-se centrais, pois a idéia era de que as dificuldades desses países se encontravam neles próprios, devido à rigidez de suas economias.

O Banco Mundial começou a implementar as reformas estruturais nos países endividados, por meio das condicionalidades, e com isso transformou a concepção liberal e privatista. Essas reformas atenderam em termos gerais às necessidades do capital internacional. De acordo com Soares (1998, p. 23), estas políticas foram batizadas, no final da década, de *Consenso de Washington* e os seus eixos principais eram:

- 1 – equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos;
- 2 – abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias;
- 3 – liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
- 4 – desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc;
- 5 – privatização das empresas e dos serviços públicos.

Na visão do Banco Mundial, tais medidas iriam capacitar os países periféricos para o desenvolvimento sustentável, garantindo a estabilidade econômica, a confiança dos investidores externos e o crescimento. Também não descartava a possibilidade de, em um primeiro momento da implantação dessas políticas, provocar recessão e aumento da pobreza.

Porém ocorreu que parte das previsões do Banco Mundial se concretizou como a recessão e o aumento dos índices de pobreza, e essa realidade não ficou restrita aos primeiros momentos da implantação das políticas estruturais, mas se arrastou como grandes problemas das nações periféricas até os dias atuais.

Os países periféricos, em meio ao grande impacto dos programas estruturais, não foram capazes de quitar suas dívidas e não superaram a própria crise, o que impediu o Banco Mundial (no caso da América Latina) de fornecer crédito justamente no período mais conturbado dessa região (década de 1980). Ao contrário, a partir de 1986, recebeu recursos da mesma, provenientes do pagamento da dívida.

O Banco Mundial, por meio dos seus programas neoliberais de ajuste, gerou um conjunto contraditório de políticas e instrumentos econômicos, que não foi capaz de alavancar o desenvolvimento sustentável e, ainda, abalou a sociedade e a economia de países nos quais as políticas foram sendo implementadas. Esta situação fez surgir críticas ao Banco Mundial que iniciou uma alteração no seu discurso, seguida de algumas mudanças ocorridas a partir de 1987, que deram ênfase a novas políticas na área ambiental e de recursos florestais, energia, reassentamento de populações, acesso à informação. Contudo, o foco central do Banco, desde essa época até a atualidade, continuou sendo o combate à pobreza.

Essa preocupação foi relevante para atenuar possíveis tensões sociais geradas pelas políticas estruturais *sugeridas* pelo Banco, e o combate à pobreza teve principalmente um caráter instrumental no qual os programas sociais puderam garantir a legitimidade política e a funcionalidade econômica para que os Estados obtivessem um crescimento desejável, baseado no liberalismo econômico. Em um documento do Banco Mundial (1996) ficou

evidente que a educação se tornou peça fundamental para que a instituição atingisse seus objetivos.

A estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza se concentra na promoção do uso produtivo do trabalho, que é a principal atividade dos pobres, e na prestação de serviços sociais básicos aos necessitados. Os investimentos em educação contribuem para a acumulação de capital humano que é essencial para se conseguir níveis mais altos de crescimento econômicos sustentável. A educação, especialmente a educação básica (primária e secundária de primeiro ciclo), contribui para reduzir a pobreza e aumentar a produtividade dos pobres, reduzir a fecundidade e melhorar a saúde, e dotar as pessoas de atitudes que necessitam para participar plenamente da economia e da sociedade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 1).

2.2 – As relações entre o Banco Mundial e o Brasil

Ao analisar a trajetória do Banco Mundial no Brasil vamos constatar que em alguns períodos houve embate de interesses, como ocorreu no período de 1955 a 1957, quando o governo Vargas adotou uma linha política nacionalista, de incompatibilidade econômica com o Banco. De 1960 a 1964, o rompimento do governo Juscelino com o FMI e, logo após, a linha política de João Goulart conturbaram as relações com o Banco.

No entanto, no regime militar, as relações do Brasil com o Banco Mundial tornaram-se amistosas e o país, nos anos de 1970, chegou a ser o maior tomador de empréstimos desta agência. O cenário era favorável, pois além de fatores políticos, a economia brasileira estava em expansão e houve um aumento dos lucros internacionais, o que levou o Banco Mundial a uma postura *flexível* na concessão de empréstimos.

A partir de 1980, a relação brasileira com o Banco entrou em crise novamente, em virtude de pressões para que o país executasse as políticas de ajuste por ele sugeridas, mas que eram incompatíveis com a realidade complexa da economia brasileira. Porém o Brasil

cedeu e, no início da década, assinou o primeiro acordo que visava a estabilização econômica através de uma política recessiva para fins de pagamento da dívida externa. O país não executou fielmente seu plano de estabilização e, no final da década, decretou moratória parcial da dívida externa, o que provocou imediata reação do Banco Mundial.

De 1989 a 1994, o Brasil teve um decréscimo nos empréstimos do Banco. Se no período de 1980 a 1988 a sua participação média anual era de 10%, de 1989 a 1994 esse valor não ultrapassou 4,9%. Quanto aos motivos da queda nos financiamentos, citamos: problemas de gerenciamento dos projetos, atrasos em cronogramas e dificuldades de contrapartidas.

Porém, a partir do governo Collor, o Brasil começou a intensificar a adoção de reformas de cunho neoliberal: criou programas de estabilização, cortou gastos públicos, promoveu abertura comercial, buscou o ingresso de capital estrangeiro, renegociou a dívida externa, privatizou empresas estatais, entre outras. Tais reformas reaproximaram o Banco Mundial e o Brasil. No entanto, as consequências desta política para o país foram catastróficas: a dívida externa, apesar de ter havido transferência de recursos para o exterior, aumentou; houve intensificação na concentração de renda; a porcentagem da população abaixo da linha da pobreza cresceu.

O governo de Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao processo de implantação das reformas liberais, que vieram ao encontro das *sugestões* do Banco Mundial, como, por exemplo: a reforma do sistema previdenciário; a flexibilização dos monopólios; a revisão do sistema tributário; e a concentração dos recursos para a educação no ensino básico. Na visão do Banco, é através destas reformas (e muitas outras) que o país conseguirá ser competitivo. Além do mais, tais recomendações, segundo Coraggio (1998, p. 82), são apresentadas como uma receita técnica diante de uma situação objetiva inevitável.

Na ótica do Banco Mundial, a formulação de políticas consiste na identificação e aplicação das políticas tecnicamente ‘corretas’, o que leva à diminuição da importância das condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação, guiando-se apenas pelas condições econômicas, neste caso as únicas realmente levadas em consideração (TORRES, 1998, p. 183).

Buscando se adequar a um patamar de competitividade pertinente ao do sistema mundial, muitos países periféricos (entre eles o Brasil) estão cedendo às imposições do Banco Mundial e implantando as reformas exigidas por este organismo.

Na América Latina, a tentativa de se conseguir a competitividade por este caminho está promovendo uma revolução cultural e institucional que inclui, entre outras regras do ‘bom governante’ as seguintes:

- desregulamentar a economia, minimizando as barreiras ao comércio e livre fluxo de capitais;
- reduzir ao máximo os direitos (entitlements) não vinculados à competitividade, com exceção dos programas destinados aos setores em extrema pobreza e o estabelecimento de uma “rede de segurança” para situações conjunturais de necessidade;
- sanear as finanças públicas, privatizando toda atividade que possa se desenvolver como negócio privado, reduzindo o gasto social ao mínimo necessário para garantir o acesso dos setores mais pobres a pacotes de serviços básicos (água, saneamento, saúde e educação fundamentais), ampliando a recuperação de custos pelos serviços a todos os usuários que possam pagar em dinheiro ou em trabalho;
- descentralizar o estado nacional, transferindo as responsabilidades sociais às instâncias de governo e às comunidades locais;
- investir, em conjunto com o capital privado, em uma plataforma de infra-estrutura produtiva que apóie o setor moderno-exportador;
- dar seguimento a uma política macroeconômica que mantenha a estabilidade monetária sem contrariar as tendências do mercado, e que garanta tanto o pagamento dos juros da dívida externa como o livre movimento do capital e seus lucros (CORAGGIO, 1998, p. 81).

Com relação às políticas macroeconômicas, é sabido que tanto o F.M.I. quanto o Banco Mundial exercem fortes pressões sobre suas contrapartes nacionais. No que diz respeito às políticas sociais, às quais se poderia atribuir relação direta com a tarefa da classe política local de construir a legitimidade do sistema global, há indícios de que a interferência também pode ser importante, sobretudo para reduzir e tornar mais eficiente o

gasto público. A tendência indica a subordinação das políticas sociais ao objetivo econômico da competitividade (CORAGGIO, 1998, p. 93).

Na área educacional brasileira, especialmente a partir de 1990, notaremos que as reformas educacionais começaram a seguir um viés predominantemente econômico, se sobrepondo ao aspecto social.

A grande crítica às políticas do Banco Mundial, além do seu caráter econômico, é a não consideração das especificidades locais onde estas políticas serão implementadas e, conseqüentemente, a não participação dos envolvidos com a educação. Segundo Torres,

O modelo educativo que nos propõe o Banco Mundial é um modelo essencialmente escolar e um modelo escolar com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos mas que constituem, porém, a essência da educação. Um modelo educativo, por fim, que tem pouco de educativo (1998, p. 139).

Coraggio (1996) também alerta que a Conferência de Jomtien, acatada por vários países, não pode ser vista como uma proposta autônoma que expressa a vontade política dos países envolvidos.

Tanto o documento da Comissão para Jomtien como a Declaração final estão claramente centrados na educação básica, assumindo como próprias as metas uniformes propostas em Jomtien. Mas, em geral, a adesão dos governos à proposta de Jomtien ou aos programas do B.M. ou do BID não pode ser tomada como uma proposta autônoma, resultante de uma vontade política construída a partir do interior dessas sociedades, e sim como uma aceitação do que se considera inevitável: a ajuda externa para a educação será orientada com prioridade para a educação básica (CORAGGIO, 1996, p. 115).

No Brasil, a década de 1990 foi marcada por reformas no sistema educacional, que coincidiram com as orientações provindas do Banco Mundial, tais como: dar prioridade ao

ensino fundamental; implantar políticas de descentralização; flexibilizar a gestão; investir em insumos educacionais; aumentar o ano letivo; e dar ênfase ao processo de avaliação.

No documento do Banco Mundial, *Prioridades e Estratégias para a Educação* (1995), encontramos as orientações que o país seguiu nessa década. Ao priorizar o ensino fundamental em detrimento dos outros níveis de ensino, o Brasil seguiu as instruções do Banco Mundial:

O gasto público em educação primária favorece geralmente os pobres, porém o gasto público em educação em geral só favorece os ricos o motivo do forte subsídio no ensino secundário de segundo ciclo e no ensino superior, é que atinge relativamente poucos estudantes de famílias pobres. Há uma falta de equidade no gasto público em educação superior porque o subsídio por estudantes é mais alto que na educação básica, mesmo quando neste nível os estudantes provém a sua grande maioria de família mais ricas (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 5).

Em um artigo denominado *Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação* (1996), o autor argumenta:

O documento postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local. Há muitas formas de descentralização, com diferentes implicações quanto à distribuição da autoridade e do poder de influência. As opções escolhidas pelo Banco são as seguintes: deve haver mais privatização (e, assim, mais competição entre as escolas), mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho, mais controle pelos usuários, embora a defesa do “envolvimento das famílias” na administração escolar seja temperada com alguma cautela. Dentro das escolas, essas reformas seriam mais exigentes quanto a habilidades de gerenciamento e dariam mais poder aos diretores. No entanto, para o bem e para o mal, tais reformas também colocariam mais pressão sobre os professores (LAUGLO, 1996, p. 24).

O Banco Mundial, utilizando-se de seus poderes de interferência nos países periféricos, determina como prioridade o *cuidado* com a educação fundamental e, utilizando-se do discurso de que os investimentos públicos são escassos, justifica, antecipadamente, o abandono pelo Estado dos outros níveis da educação. A consequência

desta justificativa é uma só: abrir espaço para as privatizações, principalmente do ensino superior.

Alguns países proíbem escolas e universidades privadas e outros as submetem a uma regulação excessiva. Como geralmente as escolas privadas se financiam através de taxas de matrícula, essas restrições deslocam o gasto privado em educação que se havia feito de outra forma e aumentam assim a pressão sobre as escolas financiadas com fundos públicos. Outro argumento a favor das escolas e universidades privadas é que, mesmo quando tendem a atrair alunos procedentes de meios sócio-econômicos mais estáveis, promovem a diversidade e constituem uma competição benéfica para as instituições públicas, especialmente nos níveis superiores de ensino (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 6).

O Brasil está longe de impor restrições às universidades privadas e a intenção do governo brasileiro é de *se livrar* dos gastos com as universidades públicas, uma vez que estas, na sua maioria, não se encaixam no modelo de universidade neoliberal.

Curiosamente, nos países centrais ocorre o inverso. Segundo Bueno,

É nesse momento que as receitas para o mundo periférico se distanciam das políticas desencadeadas no mundo dos ricos. Nos EUA, por exemplo, o poder público investe pesado em educação. A cartografia do sistema de ensino superior indica que existem 3 milhões de alunos na rede privada, contra 11 milhões na pública. Na França, a autonomia universitária é exercida sem que o poder público seja exonerado do compromisso com todos os encargos (2001, p. 5).

No que tange à política da descentralização da educação, o Brasil também implementou reformas, principalmente através da municipalização. Com isso também consolidou o discurso de flexibilização da gestão e maior participação da comunidade na escola, que passaria a ter maior *autonomia*.

A maioria dos sistemas educacionais são administrados diretamente pelo governo central ou estadual, que dedica um esforço considerável ao ocupar-se de questões como a negociação dos salários dos professores, os programas de construção de escolas e a reforma dos planos de estudos. Esta administração central, que abrange inclusive os insumos da educação e os meios da aprendizagem, deixa pouco lugar para a flexibilidade que promove uma aprendizagem efetiva na aula (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 7).

O que ocorreu no Brasil, com a municipalização, não foi necessariamente descentralização, pois este processo indica que o poder de decisão deve ser compartilhado com as bases. O que ocorreu foi a desconcentração. Segundo Casassus (1990, p. 17), a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto a descentralização é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração reflete um movimento *de cima para baixo* e a descentralização um movimento *de baixo para cima*.

As experiências de descentralização indicam, no campo econômico, não apenas que os recursos financeiros disponíveis para a educação não foram aumentados, mas que a situação foi agravada pela retirada da responsabilidade do organismo central. Por outro lado, temos evidências de que as comunidades trouxeram recursos adicionais na área da construção e manutenção dos prédios escolares.

Finalmente, no terreno político, a aspiração por maior participação é ainda, um objetivo não alcançado, na maioria dos casos, uma vez que os processos de desconcentração parecem, antes, fortalecer os 'caciquismos' locais, na medida em que é neste terreno que se reproduzem as práticas das relações tradicionais entre centro e periferia (CASASSUS, 1990, p.18).

Nesse contexto de desconcentração, é fundamental para o órgão central reforçar seus centros de controle e, com isso, o papel da avaliação ganha um espaço privilegiado. No entanto, a avaliação tem como aspecto central os dados quantitativos, que se expressam facilmente através de taxas, índices e gráficos. Para o Banco Mundial, a quantificação é fundamental, por se tratar de uma instituição econômica. Fica evidente que o interesse da agência se restringe às estatísticas, pois este tipo de avaliação muitas vezes não expressa os dados qualitativos. No Brasil, nos últimos anos, emergiram vários sistemas de avaliações sob essa vertente.

O discurso da descentralização se associa também ao da flexibilização da gestão e, com isso, à participação da comunidade. Então fica clara a influência do Banco Mundial na

política educacional do Brasil, que aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, estabelecendo como princípio *a gestão democrática do ensino público na forma da lei*. A questão de maior participação da comunidade nas escolas é um discurso comum no Banco Mundial.

“O aumento da participação dos pais e das comunidades fará com que as escolas sejam mais autônomas e mais responsáveis, pode contrabalancear o poder dos interesses criados; é também essencial para aumentar a flexibilidade e melhorar a qualidade da instrução.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 16).

Segundo Delors (2003, p. 132), é necessário encorajar as iniciativas dos dirigentes locais e aperfeiçoar as competências de gestão e conhecimentos técnicos, sobretudo em matéria de controle financeiro. Torres alerta que:

A noção de participação, para nós está vinculada ao movimento popular, às correntes progressistas. Quando se lê ‘participação’ num documento do Banco, entretanto, é preciso ler basicamente mão-de-obra, contribuição monetária das famílias e das comunidades. Quando o Banco fala em ‘descentralização’, devemos ler delegação de funções. A idéia de ‘consenso’, um dos grandes temas levantados nos últimos anos nas políticas educativas reduziu-se a uma idéia muito estática de assinar um acordo. Não existe a noção de um consenso ativo de forças sociais e políticas, com permanente possibilidade de participação, de retificação, de renovação (1998, p.264).

Outro fator que também chama atenção, tanto na questão da descentralização quanto da participação da comunidade nos sistemas educacionais, é o fato de o governo estar tentando se desfazer da sua responsabilidade, transferindo-a para a sociedade.

A proposta de um ‘Estado mínimo’, exaustivamente enunciada, visaria reduzir a ação desse Estado, como é sabido, aos ‘campos tradicionais’ da educação, da saúde, da segurança pública e dos transportes. Mas também nesses campos não caberia ao Estado ‘operar’, mas sim, sempre que possível, apenas ‘intermediar’. [...] a ação do Estado não deveria se orientar necessariamente em favor da manutenção e do aprimoramento das escolas públicas, mas preferencialmente, pela busca de soluções

‘inovadoras’ que ‘flexibilizassem’ as formas de apoio estatal às ‘criativas’ propostas das entidades privadas (SILVA JR., 1996, p.79).

Para o Banco Mundial a flexibilização da gestão da educação é uma necessidade técnica, pois o Banco vincula os problemas da educação a uma gestão ineficiente. Para resolver o gerenciamento da educação e torná-la mais eficaz, o Banco Mundial propõe a flexibilização dos métodos de gestão e a abertura para maior participação da comunidade, conforme os modelos propostos. Dessa forma, os diretores teriam autonomia para priorizar os insumos educacionais mais eficientes, de acordo com as necessidades específicas de sua escola.

A educação passa a ser analisada com critérios próprios do mercado e a escola é comparada a uma empresa. O ensino resume-se a um conjunto de insumos (inputs) que intervêm na caixa preta da sala de aula – o professor sendo mais um insumo – e a aprendizagem é vista como o resultado previsível da presença (e eventual combinação) desses insumos. Cada insumo se valoriza em separado e é priorizado ou não em virtude de duas questões: sua incidência sobre a aprendizagem (segundo estudos empíricos que mostrariam tal incidência) e seu custo. É sob estes parâmetros que é definido um conjunto de “avenidas promissoras” e “becos sem saída” para a reforma da escola de primeiro grau, priorizando, por exemplo, o livro didático (alta incidência e baixo custo) sobre o docente (alta incidência mas alto custo), a capacitação em serviço sobre a formação inicial, ou o livro didático sobre a biblioteca escolar (TORRES, 1998, p. 140).

Em seus documentos, o Banco Mundial sugere os insumos educacionais mais eficientes para os países periféricos: “a aprendizagem requer cinco insumos: a capacidade e motivação do aluno para aprender, a matéria a ser aprendida, um professor que conhece a matéria e pode ensiná-la, o tempo necessário para aprender e as ferramentas para o ensino e a aprendizagem.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 7).

E continua: “os materiais de ensino mais eficazes são a lousa, o giz e os livros didáticos. Os materiais de leitura complementar são particularmente importantes para melhorar o nível de leitura.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 8).

Notamos, contudo, que a década de 1990, no Brasil, foi fértil no terreno das reformas educacionais. As orientações do Banco Mundial foram aplicadas e a política educacional priorizou o ensino fundamental, promoveu a descentralização do sistema de ensino, através da municipalização, aumentou o ano letivo e intensificou o Programa Nacional do Livro Didático.

Quanto à proposta do Banco Mundial de flexibilizar a gestão dos sistemas educacionais e das escolas, o país avançou aprovando a L.D.B. 9394/96, que estabeleceu a gestão democrática como forma de gerenciar as escolas. No entanto, sabemos que na prática o conceito de democracia e participação do governo compactua com o do Banco Mundial. Torres (1998, p. 179) aponta que esta agência vê a participação dos pais e da comunidade de maneira unilateral e restrita (na intervenção em assuntos técnicos, curriculares, etc), centrada geralmente nos aspectos financeiros. A retórica participativa não é acompanhada de canais e meios de informação e capacitação para torná-la efetiva.

No início da década de 1990, a preocupação central do Banco Mundial era a redução da pobreza e a qualidade do ensino que deveria ser oferecida às populações dos países periféricos. Utilizando-se da teoria do capital humano, o Banco *pregava* que estes países iriam encontrar o caminho do desenvolvimento sustentável, investindo em educação fundamental, e foram estas ações que os países *tomadores* de empréstimos do Banco Mundial desenvolveram.

No ano 2000, em Dacar (Senegal), ocorreu o Fórum Mundial da Educação para avaliar as metas propostas em Jomtien, em 1990, de Educação para Todos, e elaborar uma agenda futura. Foi nesse evento que um grupo de educadores e intelectuais latino-americanos quiseram tornar pública sua voz a fim de compartilhar com o mundo e com a

comunidade educacional internacional algumas reflexões e preocupações, com este objetivo produziram um documento intitulado *Informe* (2000).

A tradição da reforma educacional em nossos países tem sido a de atribuir os problemas à falta de recursos financeiros e de localizar os problemas no terreno da execução. Entretanto, tudo indica que há problemas também no delineamento das políticas, e que fazem falta uma revisão e uma mudança de rumos profundas na maneira como os governos e as agências internacionais vêm encarando o tema da educação e a reforma educacional em particular (INFORME, 2000, p. 215).

Este documento denuncia que os governos latino-americanos perderam a liderança e a iniciativa em matéria de educação para as *agências de cooperação*. Também coloca a preocupação dos educadores com um *pensamento único* instalado na educação nos últimos anos, assim como o predomínio do aspecto econômico sobre o social e a força do administrativo como agente central das reformas.

As políticas recomendadas e adotadas nos últimos anos não estão respondendo satisfatoriamente às necessidades e expectativas da população latino-americana, às realidades do sistema escolar e dos docentes em particular, e não tiveram os resultados esperados. A avaliação comparativa, realizada em 1997 pela Unesco-Orealc em 15 países da região, nas áreas de Linguagem e Matemática entre os alunos de terceira e quarta séries de amostras de instituições públicas e privadas, revelou que Cuba é, no contexto latino-americano, o país com melhor rendimento escolar nessas duas áreas. Trata-se, precisamente, do único país que não seguiu as recomendações relativas às políticas educacionais vigentes na década de 90 e o único que não recorreu a empréstimos internacionais para financiar seu sistema e sua reforma na educação. Esses dados são suficientemente reveladores para exigir, uma reflexão de fundo sobre as estratégias que vêm sendo ensaiadas na região (INFORME, 2000, p. 215).

Cuba foi o único país que não seguiu as orientações das agências internacionais, preservando sua autonomia, e, na avaliação da Unesco, apareceu com o melhor desempenho educacional. É uma situação muito contraditória e requer atenção.

No entanto, o Banco Mundial continua empenhado na *ajuda* aos países periféricos, interferindo em suas políticas de ajustes. No documento *Brasil: igualdade, competitividade*

e sustentabilidade – Contribuições para o Debate (2002) publicado pelo Banco, após as eleições de 2002 para a Presidência da República no Brasil, na qual a *oposição* venceu, a agência fez algumas sugestões para as futuras políticas públicas. No documento, o Banco afirma que o país está no rumo certo e assim deve continuar, não propõe grandes mudanças, e sim alguns ajustes. O foco central das políticas continua sendo a redução da pobreza com o investimento em capital humano. A preocupação do Banco é que o novo governo retroceda em algumas políticas (de privatizações, diminuição dos gastos públicos, etc) e que resista a interferências externas.

Porém, o governo Lula tem se mostrado um grande colaborador das propostas neoliberais que os organismos internacionais vêm disseminando nos países periféricos e está aprimorando as políticas iniciadas pelos governos anteriores.

Algumas das políticas presentes no discurso do Partido dos Trabalhadores, que um dia foram consideradas de oposição, hoje fazem parte (sem grandes conflitos) do arsenal ideológico neoliberal, e um exemplo é a gestão democrática da escola. Os interesses capitalistas se apropriaram do conceito de democracia e, atualmente, usam este termo para legitimar a ordem capitalista estabelecida. No entanto, este conceito está esvaziado de sentido, não apresentando uma prática para representá-lo. A democracia possível é a existente. Os governos neoliberais ratificam esta afirmativa, para a manutenção do poder. É a democracia representativa, na qual uma minoria representa seus próprios interesses.

2.3 – Centralização, descentralização e o Banco Mundial

O Estado moderno, que emergiu da Revolução Francesa, é altamente centralizado. Os países da América Latina, destacando o Brasil, são historicamente marcados por este

centralismo. O cenário atual está sofrendo profundas modificações estruturais, devido principalmente a mudanças econômicas ocorridas em nível mundial com a reestruturação produtiva. As relações de mercado destacam-se, passando a regular a vida social. Com a justificativa de modernizar o Estado, as políticas neoliberais ganham força no cenário nacional e as políticas sociais perdem cada vez mais espaço, numa luta constante entre público e privado. De acordo com Machado (1998, p. 50), “essa matriz político-ideológica de feição neoliberal disfarça-se no projeto de modernização do Estado, que na prática configura-se como um projeto de encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado, dificultando a distinção entre público e privado.”

O Estado se desfaz do seu compromisso com as funções sociais para assumir o papel de regulador de políticas sociais, fazendo emergir as influências dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial.

O Banco Mundial produz um discurso humanitário que ressalta entre os seus principais objetivos, a redução da pobreza nos países periféricos. Para isso, usa a educação como uma forma de diminuir as diferenças sociais, lançando políticas de financiamento para tais países, entre eles o Brasil.

Como já vimos anteriormente, as políticas educacionais brasileiras, principalmente a partir dos anos de 1990, seguem as orientações acordadas na Conferência Mundial de Educação para Todos.

Na década de 90, vai acentuar-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador. As análises do Banco apontavam a organização dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. (PEIXOTO, 1999, p. 103).

Com o objetivo de ampliar e garantir o acesso ao ensino fundamental e procurando torná-lo o menos oneroso possível, o Banco Mundial produz um discurso sobre a ineficiência dos Estados em gerir suas políticas sociais devido à falta de recursos e à falta de racionalidade do sistema.

A educação primária passou a ser considerada como a mais adequada para regiões de concentração de pobreza e que apresentassem crescimento populacional acelerado. Esta última questão foi considerada como fator de desestabilização das economias centrais e locais, pela possibilidade de gerar pressões massivas por benefícios sociais e econômicos (FONSECA, 1997, p. 52).

Seguindo estas políticas, o processo de municipalização emerge com força total como mecanismo de descentralização dos sistemas educacionais. A municipalização pode ocorrer de várias maneiras, porém as principais políticas de descentralização ficam a cargo da descentralização administrativa ou da descentralização política. A primeira delas tem como principal objetivo descongestionar a administração do sistema educacional, designando algumas responsabilidades para o município, a quem cabe respeitar normas e políticas que continuam sendo estabelecidas centralmente. Apesar de existir uma certa autonomia para os municípios, o controle e o poder de decisão continuam nas mãos do Estado.

A descentralização política pode significar maior participação da população local, ou não, podendo tornar-se um importante instrumento de pressão nas mãos da sociedade civil ou simplesmente ser usada em favor de interesses de políticos locais.

Nesse sentido, é possível observar, por exemplo, que, conforme as circunstâncias, a maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal tanto pode proporcionar oportunidades de uma gestão mais democrática quanto de uma gestão subordinada às oligarquias locais (PEIXOTO, 1999, p. 101).

Ainda sobre os tipos de descentralização:

A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos. Para certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os governos locais que permita garantir a hegemonia dos grupos que detém o seu controle. Em outras situações, pode ser deslocando-o de uma instituição centralizada para outra também centralizada e ainda, em outras circunstâncias, pode ocorrer deslocá-lo do governo para o setor privado (ROSAR, 1997, p. 113).

O papel do Estado seria o de *produtor* de normas para o funcionamento geral do sistema educacional e também o de controlador e avaliador do sistema. Ao contrário do que possa parecer, *descentralizar* não quer necessariamente dizer perda do controle. Segundo Wallerstein, políticas de descentralização da máquina administrativa do Estado já eram utilizadas por alguns países desde o século XVII para se alcançar um governo eficaz na busca de determinados objetivos (a expansão comercial). Um exemplo nessa época foi a ascensão da Holanda como potência, graças à descentralização.

Uma vez mais, uma administração eficaz não significa necessariamente uma administração absolutista. À afirmação de Swart de que o governo holandês era ineficaz, *um conglomerado antiquado e semi-medieval* que era um obstáculo ao progresso econômico posterior, responde Smit com uma discordância total (e eu também): *No século XVII, foi precisamente a descentralização o que tornou o governo holandês eficaz, em comparação com as monarquias centralizadas* (WALLERSTEIN, 1997, p. 122).

Sobre a nova maneira de se estruturar os sistemas educacionais e outros tipos de organizações, Bruno aponta:

A reformulação das organizações encaminha-se para a criação de pequenas unidades descentralizadas, com laços mais ou menos frouxos ao núcleo central da organização, que exerce o controle global através da definição dos canais de comunicação e informação e da distribuição de recursos. Esta é a forma geral de organização das estruturas de poder hoje; operando em sistemas de redes constituídas por unidades interconectadas, configurando sistemas que podem parecer muito difusos, mas que, na realidade, possuem os canais que possibilitam elevada concentração de poder em alguns poucos pólos (1997, p. 37).

2.3.1 – A influência do Banco Mundial nas políticas educacionais

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) foi criado junto com o Fundo Monetário Internacional (o FMI), em 1944, com o intuito de realizar a reestruturação pós-guerra nos países europeus, e ganharam grande destaque no sistema mundial moderno.

De início, foi atribuído ao FMI o papel de órgão normativo e político, enquanto o Banco exercia a função de órgão técnico e financiador de projetos específicos. Porém, em meados dos anos de 1970, o BIRD inclinou-se para o lado político social, e iniciou um discurso com um tom humanitário, *preocupando-se* com questões como justiça social nas nações periféricas. Assim, a erradicação da pobreza passou a ser a bandeira de atuação deste organismo.

Os primeiros empréstimos feitos ao Ministério da Educação do Brasil ocorreram na década de 1970 e enquadravam-se no modelo desenvolvimentista do Banco. Por este motivo, privilegiava-se o ensino profissionalizante de nível médio. Justificavam-se esses investimentos já que o país necessitava de formação de mão-de-obra qualificada e acreditava-se que essa iniciativa surtiria grande impacto na economia. Como afirma Fonseca (1997, p. 49) “os dois primeiros empréstimos concedidos ao Ministério da Educação, no início da década de 70, adequavam-se ao modelo desenvolvimentista do Banco, no qual a educação era considerada na ótica do capital humano, isto é, como fator direto para o crescimento industrial intensivo.”

Na metade da década de 1970, e sob nova gestão (McNamara na presidência), o Banco passou a dar prioridade para outros tipos de ensino que eram menos onerosos e deveriam ser valorizados, como a educação à distância, por rádio e televisão.

Enfatizava-se, nos documentos provenientes do próprio BIRD, a necessidade de adequar a educação tanto aos setores mais modernos da economia quanto aos mais tradicionais, este último comportando pequenas e médias empresas rurais e de periferias de centros urbanos. Por esta razão, já se acenava com modalidades de ensino de baixo custo, ainda que fossem ministrados à distância e por vias informais (FONSECA, 1997, p. 50).

No final da década de 1970, a melhoria na distribuição de renda não era só uma questão social, mas principalmente política, um vez que a estabilidade do bloco ocidental deveria ser garantida e protegida contra possível crises regionais, entre outras, na América Latina.

Percebe-se, assim, uma mudança de orientação do Banco: a relação causal educação/crescimento/igualdade foi substituída pelo enfoque adaptativo de educação para a pobreza no contexto da segmentação do mercado de trabalho e pela diretriz de barateamento dos custos do ensino público. Para tanto, foram previstas ações educativas em zonas rurais e em periferias urbanas, conhecidas como educação para a pobreza e para geração imediata de renda (FONSECA, 1997, p. 51).

Em 1980, a *preocupação com a pobreza* fez o Banco investir no setor social. A inquietação desta instituição se devia ao abismo existente entre as classes sociais, o que poderia gerar algum tipo de pressão por benefícios econômicos e sociais. A prioridade passou a ser a educação básica. Era preciso

[...] diminuir os encargos financeiros do Estado na área da educação, em consonância com as políticas de ajuste. Para tanto, recomendam-se medidas voltadas para a privatização dos níveis mais elevados de ensino, especialmente o superior. A prioridade dos recursos público deverá voltar-se para o ensino primário, garantindo-se, dentro deste limite inicial, a universalização do acesso à educação (FONSECA, 1997, p. 56).

A preocupação em *proteger os pobres* surgia como medida compensatória, já que foi uma época de ajustes econômicos, e o objetivo seria aliviar possíveis tensões sociais. Para Frigoto (1994, p. 41), a redescoberta no campo educativo e a valorização da dimensão humana faziam parte de alguns ajustes neoliberais para a educação, dando ênfase na qualificação do trabalhador. É um *rejuvenescer* da teoria do capital humano.

O conceito de capital humano – ou, mais extensivamente, de recursos humanos – busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, consequentemente, de mobilidade social (FRIGOTTO, 1984, p. 41).

A Educação Básica torna-se central para o Banco Mundial, que julgava ser esse o melhor caminho para reduzir os índices de natalidade, contribuindo para garantir a sustentabilidade de um sistema. Outro fator de destaque é a educação da mulher, tanto no que diz respeito à sua inserção no mundo produtivo quanto como agente principal no controle demográfico.

Estudos populacionais realizados internamente pelo Banco ou sob seus auspícios atribuíram ao nível primário maior capacidade de preparação da população feminina para a aceitação das políticas de planejamento familiar e também para o estímulo à intensificação de sua participação na vida produtiva, especialmente no setor agrícola (FONSECA, 1997, p. 52).

Um dado fundamental: até a metade dos anos de 1970, a educação básica tinha 1% dos créditos do Banco, na década posterior esta porcentagem cresceu para 43%.

Em 1980, o BIRD adotou o modelo de financiamento chamado de crédito de base política, tendo por objetivo desenvolver políticas de ajuste estrutural nos países periféricos. Dentre essas políticas (que ainda são atuais), estavam: a redução do papel do Estado, o que significava a diminuição do investimento do setor público e aumento do setor privado;

reformas administrativas; estabilização fiscal e monetária; a redução do crédito interno e das barreiras de mercado. Segundo Fonseca (1997, p. 55), “[...] os financiamentos do BIRD para o setor social seguem o mesmo modelo dos créditos comerciais, caracterizados pela rigidez dos prazos e das condições financeiras.” Ainda sobre a inexorável política do Banco “[...] tanto como credor inflexível quanto como instrumento dos outros credores para influir no ajustamento das economias dos países devedores impondo-lhes prioridade de pagamento da dívida externa.” (TOMMASI, 1996, p. 43).

O Banco condicionou os créditos aos países *tomadores* a algumas reformas educacionais *sugeridas*. Dentre as principais estavam: diminuir os gastos do Estado na área da educação, e para isso recomendou privatizar os níveis mais elevados do ensino público, centrando as atenções no ensino fundamental, principalmente no que dizia respeito à garantia de acesso e à universalização; priorizar o consumo de *insumos educacionais*, o que para o Banco era fundamental para a melhoria do desempenho escolar dos alunos dos países de baixa renda. De acordo com Fonseca (1997, p.56), “[...] bibliotecas, material instrucional e livros texto são privilegiados em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor.”

O Banco Mundial utilizou-se de análises econômicas para produzir políticas sociais que legitimaram as propostas neoliberais dominantes, não levando em consideração as necessidades locais onde tais políticas seriam implementadas.

Muitas das propostas do Banco Mundial estão longe da realidade brasileira e o modelo imposto não se ajusta à sociedade real. O fato de os governantes aceitarem propostas impostas sem discutí-las significa uma intervenção política externa, a qual introjeta valores do modelo dominante. Esses modelos não deveriam constituir-se em verdades, ao contrário, deveriam produzir idéias. Antes de qualquer acordo seria preciso levar em consideração o contexto do País, verificar se existem condições para aplicá-los. No entanto, o Banco defende a idéia de que os países desenvolvidos são o marco de referência do desenvolvimento e os

países em desenvolvimento precisam de ajuda para conseguir chegar ao nível dos primeiros. Eis os motivos dos modelos prontos (BORGUETTI, 2000, p. 35).

Apesar de usufruir dos empréstimos do Banco, não houve no Brasil uma mudança qualitativa da estrutura educacional brasileira. Assinalamos que, num período de 30 anos, a quantia que este organismo destinou ao Brasil não foi tão grande assim, pois para cada empréstimo cedido o país beneficiado deveria dispor do dobro do dinheiro *em caixa*. Mesmo assim, o BIRD teve papel garantido na definição da agenda educacional do país.

Embora os acordos internacionais fossem justificados pela sua capacidade de gerar mudanças estruturais no âmbito da educação, o que se percebe é que as ações de cooperação técnica limitaram-se ao desenvolvimento de alguns fatores convencionais e constituíram mais um reforço ao funcionamento rotineiro do processo escolar, do que propriamente uma mudança qualitativa da estrutura educacional (FONSECA, 1997, p. 60).

A situação tornou-se caótica e a influência crescente deste organismo no país aconteceu em uma época delicada na qual o sistema capitalista, mesmo sendo forte e dominante no sistema mundial moderno, sofria uma grave crise estrutural.

A dificuldade não está apenas no fato de os perigos inseparáveis do atual processo de desenvolvimento serem hoje muito maiores do que em qualquer outro momento, mas também no fato de o sistema do capital global ter atingido seu zênite contraditório de maturação e saturação. Os perigos agora se estendem por todo o planeta; conseqüentemente, a urgência de soluções para eles, antes que seja tarde demais, é especialmente severa (MÉSZÁROS, 2002, p. 95).

Fica clara a subordinação do sistema educacional ao econômico e o tratamento da educação como mercadoria, estimulando a busca da eficiência através da concorrência, pois assim os países periféricos poderão fazer parte do imenso mercado mundial via globalização.

[...] a globalização não é de modo algum problemática e é realmente uma mudança necessariamente positiva que traz resultados elogiáveis para

todos os interessados. É melhor que se deixe fora de qualquer questionamento legítimo o fato de que o processo de globalização, como de fato o conhecemos, se afirme reforçando os centros mais dinâmicos de dominação (e exploração) do capital, trazendo em sua esteira uma desigualdade crescente e uma dureza extrema para a avassaladora maioria do povo, pois as respostas de um escrutínio crítico poderiam entrar em conflito com as políticas seguidas pelas forças capitalistas dominantes e seus colaboradores espontâneos no *Terceiro Mundo*. No entanto, com essa globalização em andamento, que se apresenta como muito benéfica, nada se oferece aos *países subdesenvolvidos* além da perpetuação da taxa diferenciada de exploração (MÉSZÁROS, 2002, p. 64).

Analisando as propostas do Banco Mundial para os países periféricos, notamos que entre os principais interesses desta agência está a manutenção da supremacia econômica dos países centrais. Isto não significa que o Banco *bloqueie* o desenvolvimento dos países periféricos, mas este desenvolvimento não poderá abalar a estrutura de dominação do sistema mundial moderno. Apesar das condições e dos interesses do Banco Mundial, não podemos ignorá-lo como uma importante agência de financiamento para a educação. É necessário, porém, analisar com competência como vêm ocorrendo as negociações.

Uma outra *sugestão* desta instituição para a educação nos países periféricos é a *flexibilização da gestão escolar*. O interesse do Banco na questão do gerenciamento das instituições escolares é uma constante nos seus projetos, pois assim as escolas realmente teriam autonomia. Para isso, propõe medidas financeiras e administrativas. Dentre as principais medidas financeiras, citamos: a utilização de impostos dos governos locais, a divisão dos custos com as comunidades, o estímulo à diversificação das receitas, entre outras. No plano administrativo, possibilitar que os gestores tenham mais autonomia para alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, determinar o calendário escolar, etc. No que tange à gestão, o Banco enfatiza a participação dos pais e da comunidade como um importante instrumento para o bom desempenho da escola como instituição.

O Brasil sancionou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96, que estabelece em seu artigo 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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.

A lei da educação promulgada em 1996 é um importante avanço na questão da Gestão Democrática, porém não garante por si mesma a prática da gestão democrática no interior das escolas. Não é possível atrelar este tipo de gestão com a qualidade do sistema educacional. Apesar disso,

A gestão democrática da escola pública deve ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular no interior da escola. Esta consciência e esta participação, é preciso reconhecer, não tem a virtualidade de transformar a escola numa escola de qualidade, mas tem o mérito de implantar uma nova cultura na escola: a politização, o debate, a liberdade de se organizar, em síntese, as condições essenciais para os sujeitos e os coletivos se organizarem pela efetividade do direito fundamental: acesso e permanência dos filhos das classes populares na escola pública (BASTOS, 2001, p. 22).

Outro obstáculo comum à prática democrática refere-se à burocratização das organizações que criam mecanismos administrativos capazes de intimidar qualquer tipo de participação.

O debate acerca da gestão democrática não se esgota facilmente, mesmo porque numa sociedade com imensas desigualdades sociais, como é o caso brasileiro, o tempo dos indivíduos vem sendo despendido na grande luta pelo emprego e pela subsistência. Analisar a questão democrática, mesmo que no interior de uma instituição pública, será adentrar uma área repleta de influências, conflitos e interesses diversos.

CAPÍTULO III

POLÍTICA EDUCACIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

Neste capítulo faremos um estudo sobre a gestão democrática da escola: como se configura essa política e como o avanço tecnológico influenciou nas práticas administrativas.

Alguns autores diferenciam os termos *gestão* e *administração* como, por exemplo, Barroso (1995) que considera a administração da educação como processo utilizado para alcançar de maneira eficaz os objetivos previamente fixados, pondo em ação recursos humanos, materiais e organizacionais, técnicos e financeiros. Segundo o autor, administração é conceituada como predominantemente política, selecionando valores e orientações; e gestão, como predominantemente técnica, exigindo sobretudo capacidade de organização e implementação.

Não faremos qualquer distinção destes termos neste estudo por entender que eles são sinônimos, fazem parte de uma ação de comando, governo ou gerência. Elegemos utilizar o termo *gestão* por estar contido na L.D.B. nº 9394/96, embora em vários momentos apareça o termo *administração*, por uma questão cronológica.

Faremos também uma análise de algumas *diretrizes* do Banco Mundial para a gestão da educação e buscaremos compreender a visão e as propostas desta instituição sobre a gestão democrática ou participativa. Utilizaremos ainda parte do capítulo para fazer

uma breve análise sobre o papel do diretor de escola, que continua sendo o ator central no processo, apesar das várias mudanças estruturais do sistema educacional.

3.1 – A Gestão Democrática na forma da Lei

A política da gestão democrática do ensino ganhou destaque na Constituição Federal de 1988. Analisando aquele momento histórico compreendemos o motivo da incorporação desse princípio à lei.

Um dos primeiros motivos a ser destacado é que o país saía de um período ditatorial com a expectativa e a necessidade de viver, principalmente a partir da década de 1980, relações mais democráticas. O movimento das *Diretas Já* pelo retorno de eleições para governantes, os movimentos grevistas, a conquista da liberdade de organização partidária, configuraram um *clima* favorável à democratização de várias esferas da sociedade brasileira, inclusive uma nova organização do próprio Estado.

O caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro durante o regime militar (1964 – 1985) passou a ser questionado por setores progressistas que reivindicavam a implantação de procedimentos mais transparentes e de maior participação no controle público: na verdade era a gestão do próprio Estado que estava em pauta. Os partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1982, incorporaram nas suas plataformas de governo perspectivas participativas e democráticas.

Foi principalmente no âmbito legislativo que as expectativas democráticas procuraram se instalar e se consolidar legalmente, porém a lei representava diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, uma síntese dos conflitos existentes.

Portanto, ainda que represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica a sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei; as contradições entre o proposto e o implementado (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 70).

Na constituição de 1988, os mecanismos de democratização da gestão do Estado foram constatados no campo dos direitos individuais e dos direitos sociais. Segundo Adrião e Camargo,

[...] No primeiro caso, constitui tema tratado no inciso XXXIII do Art. 5º, segundo o qual todos têm direito de acesso a informações de interesse individual, coletivo ou geral, a serem expedidas, sob pena de responsabilidade, por órgão público no prazo que a lei determinar: ‘todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado’ (Brasil, 1988)

No caso dos direitos sociais, após definir a educação como um desses direitos (Art. 6º), a Constituição Federal assegura em seu Art. 10, a todos os trabalhadores empregadores, a possibilidade de participarem em órgãos colegiados da esfera pública nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão: ‘É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação’ (Brasil, 1988) (2001, p. 71)

No texto da Constituição Federal de 1988 houve uma avanço na democratização no sentido de garantir acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública.

Na área educacional, a Constituição de 1988 introduziu o princípio da gestão democrática da educação nacional. Este fato inédito pode ser considerado um avanço em termos de legislação.

O termo princípio é empregado para designar, na norma jurídica escrita, os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais. Geralmente, são os princípios que norteiam o detalhamento dos textos constitucionais. Ao

menos formalmente, podemos dizer que sua importância reside no fato de que por se constituírem nas diretrizes para futuras normalizações legais, os princípios não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou pela ação dos componentes da sociedade civil, tornando-se uma espécie de referência para validar legalmente as normas que deles derivam (ADRIÃO, CAMARGO, 2001, p. 72).

Porém o texto final da lei representou o conflito de interesses diversos, muitas vezes contraditórios. Após vários embates, o texto sobre a gestão democrática ficou assim redigido:

Capítulo III
Da educação, da Cultura e do Desporto
Seção I
Da educação
Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Há duas questões a serem comentadas: a primeira diz respeito ao adjetivo *público* presente no texto, excluindo dele *ensino privado*; e a segunda, refere-se ao espaço deixado para implementação de tal princípio em futuras legislações, uma vez que a redação aprovada consta *gestão democrática do ensino público*, na forma da lei; e não volta mais ao assunto ao longo do texto constitucional.

A conquista nesse âmbito foi parcial, porém o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, por um lado, mostrou que algumas experiências nesta área já estão ocorrendo (como no Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso), através do estímulo aos grêmios estudantis, constituição do conselho escolar ou eleições dos dirigentes; por outro, favoreceu o avanço de políticas para o aumento da participação de educadores, pais, alunos e funcionários na gestão escolar, das redes públicas. No entanto, Oliveira alerta:

O processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da

combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa (OLIVEIRA, 1997, p. 95).

Foi na L.D.B. nº 9394/96 que o princípio da gestão democrática do ensino voltou a ser discutido e notaremos que o texto da lei não avançou muito em relação à Constituição de 1988, no aspecto de estabelecer normas para a instituição deste modelo de gestão.

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

(...)

Art. 14º - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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.

(...)

O adjetivo *público* volta a aparecer quando se estabelece a *gestão democrática* no ensino público. A contradição persiste. Segundo Paro,

Significa isso que o ensino privado pode se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação – a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber – possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?

Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos lobbies dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade (2001, p. 80)

Tanto na Constituição de 1988 quanto na L.D.B. 9394/96, os legisladores deixaram a cargo dos Estados e Municípios a implementação e a implantação da gestão democrática, porém esses governos poderão ou não estar articulados com os interesses democráticos. O maior problema de ambas legislações é a falta de uma regulamentação precisa. De acordo com Paro,

Ao estabelecer os princípios que nortearão ‘as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica’, esse Art. 14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a ‘elaboração do projeto pedagógico da escola’ pudesse dar-se sem a ‘participação dos profissionais da educação’. O segundo (e último) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a ‘participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes’, sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino (2001, p. 81).

No Brasil, a L.D.B. 9394/96 atendeu às recomendações da Conferência de Educação para Todos, e a gestão democrática estava entre estas recomendações.

Estas reformas são, na sua grande maioria, congruentes com os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda de universalização do ensino básico. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades (OLIVEIRA, 1997, p. 90).

São nítidas as diferenças dos momentos que cercaram as leis sobre a gestão democrática do ensino. Em 1988, houve maior influência dos educadores, alunos e diretores, os movimentos populares estavam lutando por maior participação nas instâncias decisórias. Já no segundo momento, na L.D.B. de 1996, a maior influência adveio dos organismos internacionais de financiamento e foi o momento de maior impacto na educação, pois, se anteriormente havia avanços e retrocessos na implementação da lei, agora, com o Banco Mundial na retaguarda das políticas, não seriam tolerados retrocessos. Segundo Krawczyk (2001), o poder crescente dos Bancos no âmbito político-educacional obrigou os Estados nacionais a se adaptarem ao ritmo imposto pela reforma, provocando a adoção de mudanças vertiginosas na área.

Fica evidente também, como já foi elucidado anteriormente, a sobreposição das políticas econômicas às políticas sociais, pois, de acordo com Krawczyk, historicamente, a construção do perfil da educação formal no Ocidente esteve articulada à história da constituição das nações, da democracia e do mercado. Logo,

Diante do caráter regressivo das relações sociais que procura impor o novo estágio do desenvolvimento capitalista, cabe-nos desentranhar nos novos modelos de organização socioeconômica os espaços de contradição que permitam a construção social de um projeto educacional mais democrático e socialmente justo. Ou seja, de definição de uma política educacional inclusiva que crie condições para o acesso ao conhecimento atualizado e significativo do conjunto da sociedade e a valores que permitam construir uma identidade coletiva democrática (KRAWCZYK, 2001, p. 6).

As várias reformas que os Estados estão implantando não têm como objetivo construir uma *identidade coletiva democrática*, mas propiciar melhor condição de governabilidade. Com a crise da hegemonia do sistema capitalista, as reformas dos Estados de vertente neoliberal são as estratégias que vêm reforçar a lógica desse modelo.

A busca de um pacto que permita a penetração capilar das reformas na estrutura social deve-se ao aumento dos conflitos, consequência da deterioração cada vez maior das condições de vida da maioria da população, mas, ao mesmo tempo, cumpre um papel regressivo nas possibilidades de democratização das relações sociais porque coloca as questões de forma fragmentada, busca diluir a referência ao coletivo e, portanto, debilita os sujeitos sociais (KRAWCZYW, 2001, p. 7).

É nessa realidade que a sociedade civil se depara com a possibilidade de maior participação nos rumos da escola pública.

3.2 – O papel do Diretor

Apesar de nossa pesquisa girar em torno da gestão democrática, julgamos fundamental analisar o papel do diretor de escola, pois,

O diretor de escola ocupa uma posição importante na estrutura do ensino público, uma vez que responde pela articulação da escola com a comunidade em que se insere e, também, com a rede que compõe o sistema de ensino. Além disso e acima de tudo, deve garantir o bom funcionamento da escola, visando o melhor atendimento pedagógico aos alunos (REVISTA RAÍZES E ASAS, p. 20).

Perceberemos a distância entre teoria e prática, pois a maior influência na administração escolar ocorre através dos métodos administrativos empresariais. Logo, a gestão escolar reflete uma estrutura administrativa autocrática, vertical e hierarquizada fazendo parte de um sistema burocrático e fechado. A gestão democrática do ensino é uma tentativa de se reverter esse quadro. Segundo Romão e Padilha,

A administração autocrática, isto é, a que centraliza todas as decisões e todo o poder nas mãos da diretora ou do diretor, acaba gerando uma sobrecarga de trabalho para os mesmos e, por conseguinte, estabelece relações conflituosas no âmbito escolar, o que contribui para gerar o insucesso dos alunos (2001, p. 92).

O processo de descentralização em curso pode ser relacionado com a gestão da escola, uma vez que o núcleo de várias decisões passam a ser geridos na própria escola. Esta situação tem exigido da organização escolar o domínio de diversas áreas: contabilidade, compras, pagamentos, entre outras. Tal realidade muitas vezes *obriga* o diretor a colocar num segundo plano o aspecto mais importante de sua atuação que é a responsabilidade pelas questões pedagógicas e êxito de seus alunos. De acordo com Oliveira,

As tarefas administrativas vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos; em síntese: a função de um funcionário de uma organização. O diretor vê-se, assim, submetido a uma rotina burocrática, que absorve muito da sua capacidade criativa, colocada a serviço da procura de soluções mágicas para equacionar os problemas, em condições materiais tão adversas (2000, p. 253).

O trabalho burocrático não precisa estar concentrado nas mãos do diretor, poderá ser delegado a outro membro da equipe escolar.

Democratizar a gestão é uma escolha que tem consequências na atuação do diretor: ele deixa de ser a autoridade única da escola e também não é mais o administrador burocrático, preocupado apenas com a manutenção do prédio, preenchimento de papéis e suprimento de recursos humanos e materiais. Na proposta participativa, o diretor passa a ser o grande articulador das ações de todos os segmentos, o condutor do projeto da escola, aquele que prioriza as questões pedagógicas e que mantém o ânimo de todos na construção do trabalho educativo (REVISTA RAÍZES E ASAS, p. 6).

Neste caso, é importante fazermos a distinção entre os termos autonomia e descentralização. Segundo Oliveira,

A autonomia não se limita às questões de ordem administrativa e financeira; revela, sobretudo, a possibilidade de a escola criar ou definir o seu projeto pedagógico. Por isso ela é antes de tudo política. A descentralização, comumente designada como autonomia administrativa e financeira, expressa um movimento no sentido de atribuir maior mobilidade administrativa às unidades escolares, uma vez que retira certas responsabilidades da União, dos estados e dos municípios e as repassa às escolas diretamente (2000, p. 254).

Logo, a escola deverá ser atingida pelos dois processos para que a sua gestão seja democrática. Segundo Barroso (1996), a autonomia pode ser decretada ou construída. A primeira consiste em decretar as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração. Já a autonomia construída corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios. A relação de interdependência entre os processos de descentralização e autonomia, e mesmo entre as autonomia decretada e construída, fica latente no interior das escolas. Barroso (1996) ainda

alerta que não há autonomia da escola sem o reconhecimento da autonomia dos indivíduos que a compõem.

Ao falarmos em autonomia e na função do diretor numa perspectiva democrática é preciso salientar a importância da figura do diretor e analisar como este profissional alcançou seu *cargo*. Segundo Romão e Padilha,

A escolha e designação de dirigentes escolares predominantes no sistema escolar público brasileiro tem sido aquela decorrente do arbítrio do chefe do Poder Executivo, tanto no nível estadual quanto no municipal, por se tratar, em sua grande maioria, de cargos comissionados, comumente denominados ‘cargos de confiança’ (2001, p. 93).

Em 1966, os colégios estaduais do Estado do Rio Grande do Sul realizaram eleições para escolher os diretores de escola, utilizando-se de listas tríplices. A partir de 1980 até os dias atuais, tem ocorrido uma crescente preocupação com o processo de escolha dos diretores tanto nos municípios como nos Estados brasileiros. Esse cenário é palco de intensas discussões sobre o papel e o modo de se chegar à função de diretor em uma escola.

Nas análises de Romão e Padilha (2001) encontraremos quatro categorias de escolha de diretores escolares: nomeação, concurso, eleição e esquemas mistos.

Geralmente, na *nomeação* de um diretor, prevalecem critérios político-clientelistas, pois o diretor assumirá um cargo de confiança e será o representante do poder executivo na escola. A rotatividade do cargo, neste caso, poderá ser grande, já que fica a critério da conveniência e dos interesses de quem está no poder a manutenção ou não do dirigente.

O *concurso público* vem sendo utilizado em nome da moralidade pública. Ele pode ser feito através de provas dissertativas ou não, de caráter conteudista, e de prova de títulos que se refere à comprovação da formação específica que habilita o candidato ao cargo. No

entanto, Paro (1992) argumenta sobre esta forma de seleção, alegando que o diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor.

A *eleição* para provimento da função pode ser feita de várias formas: voto direto, representativo, uninominal, ou ainda por escolha através de listas tríplices ou plurinominais. Desta forma, exige-se do candidato o equilíbrio entre a competência técnico-acadêmica e a sensibilidade política, requisito fundamental para o diretor-educador.

No *esquema misto*, há a combinação de duas ou mais formas diferentes de seleção, como por exemplo, provas que levam em conta a competência técnica aliada a eleições que tentam medir a experiência administrativa e a liderança do candidato. Para os autores Romão e Padilha (2001), as duas últimas formas de seleção são as mais democráticas, uma vez que favorecem a discussão de problemas da escola e implicam em maior distribuição do poder dentro dela. Também nestes tipos de seleção o diretor acaba tendo maior vínculo e compromisso com aqueles que o escolheram.

Enfim, os critérios para selecionar os candidatos aos cargos de diretor dependem das leis estaduais e municipais, uma vez que a Constituição de 1988 não abordou esse assunto, deixando-o a mercê de leis complementares.

3.3 – Administração escolar: avanços e retrocessos

Para compreendermos a política de gestão democrática na educação precisamos entender algumas das principais teorias que cercam o estudo da Administração Escolar. Machado (1996) argumenta que no Brasil, muitas vezes, a Administração Escolar foi identificada como instrumento de manutenção e legitimação de relações de poder, a serviço do autoritarismo, inadequada, portanto, a uma sociedade democrática. É possível

que esse fato tenha contribuído para que tais estudos ficassem relegados a um segundo plano nas pesquisas educacionais.

Para Sander (1995, p. 2), a busca do conhecimento científico e tecnológico na administração pública e na gestão da educação é uma constante na história das instituições políticas e sociais dos países da América Latina. Essa busca se manifesta, historicamente, tanto nas tentativas de importação de modelos estrangeiros como nos esforços de criação de soluções nacionais.

Foram três os movimentos iniciais que deram origem à escola clássica de administração no princípio do século XX: a administração científica nos Estados Unidos, a administração geral na França e a administração burocrática na Alemanha. Na década de 1920, teóricos do movimento das relações humanas da escola psicossociológica questionam a eficácia das práticas administrativas vigentes para uma época na qual a administração deveria superar as dificuldades associadas à grande recessão que ocorreu no final da segunda década do século XX.

Utilizando os princípios e as práticas das escolas clássica e psicossociológica de administração na gestão da educação, associaram este tipo de administração a qualquer instituição, sem levar em consideração sua natureza, seus objetivos e seu contexto social e cultural. Os objetivos da educação foram sendo substituídos por tecnologias organizacionais e administrativas que cultuavam a eficiência econômica e a eficácia institucional. Segundo Sander,

[...] os critérios de eficiência e eficácia da administração tradicional devem ser definidos e utilizados à luz dos valores éticos que determinam os fins e objetivos da educação. Se houver compromisso genuíno com o alcance dos fins da educação e dos objetivos das escolas e universidades, sua administração não pode ser concebida como instrumento neutro e universal. Na realidade, a gestão da educação desempenha uma papel

político e cultural específico, historicamente construído e geograficamente localizado (1995, p. 4).

O autor analisa cinco construções conceituais e analíticas sobre a história da administração da educação na América Latina. Os enfoques analisados são: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico. Sander (1995) ainda argumenta que estes enfoques demonstram que o conhecimento na administração pública e na gestão da educação latino-americana é o resultado de um processo de construção, desconstrução e reconstrução permanentes.

O *enfoque jurídico* teve ênfase durante o período colonial até as primeiras décadas do século XX e se apoiava na tradição jurídica enraizada no Direito Romano com seu caráter normativo e seu pensamento dedutivo. O cristianismo reforçou este enfoque e a filosofia positivista também exerceu uma profunda influência na educação e deixou sua marca através da introdução do método científico empírico, do enciclopedismo curricular e dos modelos normativos de gestão da educação.

O *enfoque tecnocrático* marcou as primeiras décadas do século XX, principalmente os anos da Grande Recessão. A administração da educação nesse período inspirou-se, fundamentalmente, como ocorreu com a administração pública da época, nos princípios da escola clássica de administração com seus movimentos científico, burocrático e geral. Para os teóricos da época, a pedagogia deveria oferecer soluções técnicas para resolver racionalmente os problemas reais que enfrentava a administração escolar. Não era dada importância à dimensão humana da administração em termos de identidade e experiência subjetiva e intersubjetiva.

O *enfoque comportamental*, que aconteceu principalmente a partir da década de 1940, teve como característica o resgate da dimensão humana da administração. As bases

teóricas deste enfoque se encontram nas ciências da conduta humana, particularmente a Psicologia e a Sociologia. Este enfoque foi utilizado com mais frequência na administração empresarial do que na administração pública, na qual sua aplicação prática enfrentou dificuldades. A construção comportamental, que destaca a interação entre a dimensão humana e a dimensão institucional da administração, tem presença marcante na educação, especialmente através da utilização do enfoque sistêmico de natureza psicossociológica. Tendo um conceito integrador de totalidade, este enfoque permitiu avançar na análise da educação e de sua administração como processo global e multidimensional.

O *enfoque desenvolvimentista* ascendeu na fase de reconstrução do pós-guerra. O estudo da administração para o desenvolvimento consolidou-se rapidamente nas universidades norte-americanas. Os protagonistas da construção desenvolvimentista de administração concentram sua atenção nos requerimentos organizacionais do desenvolvimento nacional naqueles países onde a consecução dos referidos objetivos implicava grandes transformações econômicas e sociais. Este enfoque, por sua vez, insere-se no poderoso movimento internacional da economia da educação e suas áreas correlatas, como a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano, o investimento no ser humano e suas taxas de retorno individual e social.

O *enfoque sociológico* surgiu quando o enfoque desenvolvimentista da administração pública e gestão da educação se esgotou. Autores latino-americanos, preocupados com a adequação política e cultural dos conhecimentos científicos e tecnológicos na educação e na administração, interessaram-se especialmente pela utilização de quadros teóricos e metodológicos de origem latino-americanos. Para os estudiosos desse enfoque, o resultado da administração deve-se, primordialmente, a fatores políticos,

sociológicos e antropológicos e só secundariamente à influência de variáveis jurídicas e técnicas.

Os princípios da administração geral sempre foram utilizados sem grandes modificações na gestão da educação, porém, após a Segunda Grande Guerra, o mundo todo passou por mudanças culturais: a estrutura familiar, o comportamento individual, a sexualidade e as instituições reagem a esse processo, colocando a idéia de participação como alternativa administrativa e estratégica. Segundo Gutierrez e Catani,

A questão da participação, em especial a partir de 1968, está permanentemente presente na discussão a respeito das formas de administrar. É difícil definir as causas desta importante mudança. Significou nada menos que uma revisão dos pressupostos teóricos do taylorismo e a sua substituição, mesmo que muito lentamente, por valores contemporâneos, como flexibilidade, tolerância com as diferenças, relações mais igualitárias, justiça e cidadania. Nunca mais o padrão de relacionamento autocrático, hierárquico e formalista do taylorismo recuperou o seu antigo prestígio (1998, p. 60).

Compreendemos contudo que a administração escolar nunca teve um *corpo* próprio, ela sempre utilizou-se dos conceitos da administração geral para cumprir seu papel. Na sociedade capitalista isto fica mais evidente, uma vez que a escola *lança mão* deste tipo de administração (capitalista) para gerenciar instituições desta natureza. Mesmo quando o conceito de participação inseriu-se neste meio, a administração escolar continuou intocável; o que acontecia na sociedade se reproduzia na escola, se a administração capitalista defendesse os interesses do capital, na escola isto também ocorreria. Segundo Paro,

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando, em decorrência disso, tanto na empresa produtora de bens e serviços onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, ou comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade; não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue, na escola, servindo a esses propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do status quo (1987, p. 129).

A administração capitalista, no entanto, desenvolveu-se além do termos gerenciais, apresentando uma dimensão progressista, fruto da aplicação de métodos e técnicas adotados na empresa capitalista. Além de ser vista como controle do trabalho alheio, este tipo de administração pode ser também entendida como *racionalização do trabalho*, ou seja, possibilidade de desenvolver alternativas mais econômicas e eficientes para se alcançar os objetivos da instituição administrada.

Esta segunda função da administração capitalista, que visa a racionalização do trabalho, poderia ser útil à escola ao tentar estabelecer estratégias para se alcançar objetivos pré-estabelecidos. No entanto, a administração escolar não a incorporou e, apesar de ocorrer no nível do discurso uma ênfase na questão da importância da eficiência e racionalidade, justificando inclusive este tipo de administração na escola, prevaleceu na prática a gerência como controle do trabalho.

Levando-se em consideração o conteúdo técnico, a administração capitalista poderia fornecer uma contribuição para melhorar a *produtividade* da escola, no sentido de elevar a qualidade do ensino. Porém, o que se apresenta nas escolas, de acordo com Paro (1987, p. 130), é uma hipertrofia dos meios representada pelo número excessivo de normas e regulamentos com atributos meramente burocratizantes, desvinculados da realidade e inadequados à solução dos problemas, o que só faz agravá-los, emperrando o funcionamento da instituição escolar.

A escola foi sempre uma instituição altamente hierarquizada, não só no seu sistema como um todo, mas também no seu interior. No Brasil, anos de ditadura agravaram a situação. O diretor escolar detinha o poder de decisão sobre os acontecimentos da escola e a sua palavra tornava-se lei. De acordo com Paro (1987, p. 132), a última palavra deve ser

dada por um diretor, colocado no topo dessa hierarquia, visto como o representante da lei e da ordem e responsável pela supervisão e controle das atividades que aí se desenvolvem.

Apesar desta situação, o diretor não tinha liberdade de agir, pois seguia as normas estabelecidas pelo órgão superior. Segundo Paro (1987, p. 134), em virtude de sua posição de comando, o diretor é visto, em geral, como detentor de poder e autonomia muito maiores do que na realidade possui.

Para auxiliar o diretor na sua função de administrador, criaram-se as Congregações, - em 1953 -, que eram constituídas por professores efetivos da escola e tinha o diretor como presidente. Suas atribuições iam desde questões disciplinares até questões didático-pedagógicas, além de prestar orientação para a associação de pais, de estudantes, cantina, caixa escolar e biblioteca.

Em 1965, as Congregações são substituídas pelo Conselho de Professores, órgão de natureza consultiva, que tinha como função auxiliar a administração da escola.

Com a aprovação dos Decretos nº 10.623, de 26 de outubro de 1977 e nº 11.625, de 23 de maio de 1978, do Regimento Comum das Escolas de 1º e 2º graus, o Conselho de Escola passa a integrar o núcleo de direção da escola, porém este colegiado ainda é de natureza consultiva.

A década de 1980 foi de fundamental importância para a democratização da escola pública. No ano de 1984 o Conselho de Escola passou de órgão consultivo para deliberativo, de acordo com a Lei Complementar nº 375, de 19 de dezembro de 1984, isso ocorreu principalmente por pressão dos movimentos populares que lutavam por maior participação nas instituições e na vida política do país.

No artigo 95, do Estatuto do Magistério (Lei Complementar nº 444/85) ficou estabelecida a formação do Conselho de Escola Deliberativo:

O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e no máximo 40 (quarenta) componentes, fixados sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

Parágrafo 1º - A composição a que se refere o 'caput' obedecerá à seguinte proporcionalidade:

I – 40% (quarenta por cento) de docentes;

II – 5% (cinco por cento) de especialistas de educação, excetuando-se o Diretor de Escola;

III – 5% (cinco por cento) dos demais funcionários;

IV – 25% (vinte e cinco por cento) de pais de alunos;

V – 25% (vinte e cinco por cento) de alunos.

Parágrafo 2º - Os componentes do Conselho de Escola serão escolhidos entre os seus pares, mediante processo eletivo.

O Conselho de Escola torna-se o instrumento mais importante para efetivar-se a democratização da gestão escolar, sendo um canal fundamental de comunicação entre a comunidade e a escola, para que haja um contínuo processo de adequação dos serviços oferecidos às reais necessidades da comunidade.

Segundo Gutierrez,

O funcionamento do Conselho de Escola permite, pelo menos teoricamente, a participação dos vários segmentos na administração, embora em função de diferentes fatores como o desconhecimento, falta de motivação, excesso de burocracia e práticas voltadas à manipulação ou cerceamento da participação (em que a figura do diretor pode desempenhar um papel importante), possa levar a uma realidade em que a atuação do Conselho não exerça toda a transparência e democracia que poderia alcançar (2004, p.33).

Foi também, a partir de 1980, que as políticas educacionais inclinam-se para a descentralização; porém os processos de descentralização e centralização ocorrem simultaneamente, tornando-se mais rigorosos os processos de controle. De acordo com Casassus (1990, p. 13), diversos autores (entre os quais McGinn e Street, 1986; Ornelas, 1988; Weiler, 1989) examinaram esta problemática do ponto de vista da redistribuição de

poder, para concluírem que, em meio as políticas de descentralização, há um reforço do poder central.

As causas do processo de descentralização da educação são várias. Segundo Oliveira,

Este movimento é fruto, dentre outras influências, das dificuldades econômicas vividas, da descentralização do Estado verificada em países europeus, da exaustão dos governos autoritários centralizadores, da exigência por maior participação reclamada por integrantes do aparelho estatal (governadores, prefeitos, secretários da educação), da atuação de movimentos sociais, do neoliberalismo e de recomendações de agências internacionais de financiamento (1994, p. 66).

O planejamento central começou a ser substituído por formas mais flexíveis de gestão; ganharam força as propostas de descentralização administrativa na gestão de políticas sociais. O momento atual não está propício para o planejamento burocrático e centralizado, deve-se agora adaptar-se à realidade imediata, sem contudo desequilibrar o todo. O poder não está mais exclusivamente nas mãos do Estado, classicamente constituído, mas em novas estruturas de poder; ao Estado caberá o papel de *controlador geral*.

No processo de mundialização da economia, o conhecimento é frequentemente apresentado como a principal variável na explicação das novas formas de organização social e econômica – e muitas vezes como condicionante e gerador de novas desigualdades e diferenciações. Daí a centralidade que se tem outorgado à educação escolar. Cada vez mais, a política educacional passa a ser considerada, no marco das políticas sociais, como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica, uma política que sequer tem a capacidade inclusiva do capitalismo industrial (KRAWCZYK, 2001, p. 2).

Fazendo parte deste cenário, houve uma tendência no sentido de conferir maior poder às escolas, dando-lhes os instrumentos necessários à concretização local de objetivos fixados em nível nacional.

[...] por um lado, há uma tendência geral para a descentralização das tomadas de decisão, concedendo maior poder às escolas; por outro lado, observa-se um aumento do controle por parte das autoridades centrais, nomeadamente ao nível do currículo e dos mecanismos de avaliação (GLATTER, 1992, p. 156).

Vários autores concordam, ao analisar essa época (início dos anos de 1980), que a escola passou a ser considerada um importante núcleo de gestão. Canário (1992, p. 16) afirma que tal fenômeno é definido como a *descoberta da escola*. Essa mudança corresponde a redefinir as relações de poderes do sistema educacional. Canário afirma:

Durante muito tempo, as escolas foram sobretudo encaradas como prolongamentos da administração central que, através da definição de finalidades e normas, bem como da distribuição (tendencialmente uniforme) de meios, teria capacidade para predeterminar o seu funcionamento (1992, p. 166).

O caráter redutor da escola foi sendo substituído progressivamente por uma concepção de escola como organização social inserida em um contexto local e com identidade própria.

A concessão de uma maior importância à escola como organização constituiu sem dúvida, uma das evoluções mais significativas dos sistemas educativos nos anos 80. É fácil identificar um conjunto de razões que justificam este fenômeno, desde as questões técnicas e políticas (por exemplo, a dificuldade de gerir sistemas de grandes dimensões ou a necessidade de rentabilizar recursos cada vez mais escassos) até aos movimentos científicos e pedagógicos (por exemplo, a construção da escola como objeto de análise e o desenvolvimento de uma pedagogia centrada na escola), passando por motivos de ordem profissional (por exemplo, a definição de uma nova carreira docente e a criação de dispositivos de formação contínua) ou pela vontade de uma maior participação das comunidades na vida escolar (NÓVOA, 1992, p. 9).

Na tentativa de se encontrar ou criar uma identidade própria à escola, surgiram vários estudos sobre o clima escolar. Brunet (1992, p. 127) aponta que as características organizacionais da escola influenciarão no seu clima.

O clima organizacional observado numa escola pode ser qualificado através das mais variadas denominações que, geralmente, assentam em dois pólos de uma mesma escala contínua que são designados de aberto e fechado. Um clima fechado corresponde a um ambiente de trabalho considerado pelos membros como autocrático, rígido e constrangedor, onde os indivíduos não são considerados nem consultados. Pelo contrário, um clima aberto descreve um meio de trabalho participativo, no qual o indivíduo tem um reconhecimento próprio, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento do seu potencial (BRUNET, 1992, p. 130).

Esta situação dará suporte às políticas de municipalização que começam a ganhar maior força no Brasil, no início da década de 1990. Com o discurso de que as escolas, com a municipalização, terão maior autonomia tanto administrativa quanto financeira e que, conseqüentemente, cada escola poderá ajustar-se à sua realidade melhorando assim a qualidade do sistema educacional, a política de descentralização emerge e se configura no cenário nacional.

Estas *reformas educacionais*, que se apresentam como processos de descentralização e conseqüentemente conferem maior autonomia para as escolas, sempre fizeram parte das reivindicações de diretores e professores, que não possuíam liberdade de ação, pois estavam cerceados por uma rígida legislação. Tais reformas emergem atreladas à área econômica, de acordo com a política neoliberal vigente, fazendo parte do arsenal que tem como objetivo a implantação de um *Estado mínimo* nas áreas sociais. A principal característica deste Estado é deixar que o mercado imponha as suas necessidades e ritmo, ou seja, as instituições deverão se adaptar à livre concorrência, o que do ponto de vista do neoliberalismo é positivo, pois com a concorrência há uma tendência para se elevar os níveis de qualidade. Na realidade, o capital está interessado na ampliação dos mercados e inicia um trabalho para *adentrar* as áreas sociais, oferecendo os seus serviços.

A gestão participativa das escolas deve ser vista como uma possibilidade de se democratizar esta instituição, porém é necessário que o poder econômico não sufoque as necessidades sociais e não transforme esta política (gestão democrática) em mais um instrumento de manipulação e controle da classe burguesa.

Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, até o momento a humanidade viveu uma democracia profundamente precária. A Revolução Francesa estatuiu uma

democracia para todos, pois os cidadãos deveriam ser tratados como iguais perante a lei, mas, por se tratar de uma sociedade de classes, as relações sociais estruturaram-se por exclusão, logo a igualdade não se efetivou. A revolução burguesa só fez alargar as possibilidades de domínio do capital.

As reformas subordinam as questões sociais, especificamente a educação, ao fator econômico. É a aplicação da Teoria do Capital Humano: a educação é um componente essencial ao desenvolvimento econômico para qualificar os indivíduos para o trabalho. Fica explícita também a necessidade de desenvolver a capacidade de adaptação desses indivíduos, o que às vezes se torna mais importante do que a formação específica.

A análise econômica da educação, veiculada pela teoria do capital humano, funda-se no método e pressupostos de interpretação da realidade da economia neoclássica. Este modo de interpretação da realidade é um produto histórico determinado que nasce com a sociedade de classes e se desenvolve dentro e na defesa dos interesses do capital (FRIGOTTO, 1984, p. 54).

Em relatório para a UNESCO sobre a educação para o século XXI, Delors (2003, p. 71) aponta que a procura de educação com fins econômicos não parou de crescer na maior parte dos países. As comparações internacionais realçam a importância do capital humano e, portanto, do investimento educativo para a produtividade. A relação entre o ritmo do progresso técnico e a qualidade da intervenção humana torna-se, cada vez mais evidente, assim como a necessidade de formar agentes econômicos aptos a utilizar as novas tecnologias e que revelem um comportamento inovador.

O neoliberalismo está tentando impor, com o apoio do Banco Mundial (e outras instituições), que a Gestão Democrática faça parte do seu consenso e conseqüentemente despolitize a educação, segundo Gentili (1995, p.245), dando-lhe um novo significado como mercadoria para garantir, o triunfo de suas estratégias mercantilizantes e o necessário

consenso em torno delas. Esta ofensiva não declarada é antidemocrática e revela o alto grau de autoritarismo e despotismo político que caracteriza o regime neoliberal.

Como compreender então o atual discurso do Banco Mundial sobre a flexibilização da gestão da educação e a participação da comunidade? Esse discurso, sempre revisitado pela esquerda, foi apropriado, porém esvaziado na sua prática. O conceito de democracia do Banco Mundial não é o mesmo dos intelectuais da educação. Enquanto os últimos buscam uma democracia efetiva na escola, democratizando assim as tomadas de decisões e ampliando a participação da comunidade, o primeiro tem uma visão restrita deste conceito, buscando uma democracia meramente representativa.

No contexto das políticas neoliberais, o problema da escola passou a ser visto como uma problema técnico: a escola não é eficiente porque há falhas na gestão, que deverão ser sanadas. Segundo Delors (2003, p. 163), a pesquisa e a observação empírica mostram que um dos principais fatores de eficácia escolar (se não o principal) reside nos órgãos diretivos dos estabelecimentos de ensino. Esta situação fará com que a responsabilidade da educação (antes do Estado) agora fique a mercê da comunidade, tirando o Estado de mais uma de suas obrigações. De acordo com Delors:

[...] isto implica, que cada coletividade ou administração local analise de que modo os talentos existentes na comunidade envolvente podem ser postos a serviço da melhoria da educação: colaboração de especialistas exteriores à escola, ou experiências educativas extra-escolares; participação dos pais, segundo modalidades apropriadas, na gestão dos estabelecimentos de ensino ou na *mobilização de recursos adicionais*; ligação com associações para organizar contatos com o mundo do trabalho, saídas, atividades culturais ou desportivas ou outras atividades educativas sem ligação direta com o trabalho escolar, etc (2003, p. 165).

Fica claro que a flexibilidade e a participação proposta pelo Banco Mundial restringem-se à participação nos recursos.

Governo e organismos internacionais falam de participação na definição das políticas educativas, mas esta participação é fundamentalmente participar com recursos. Ou seja, a comunidade é incentivada a ajudar a construir a escola ou a fazer as cantinas escolares com a mão-de-obra gratuita das mães. Esse é o conceito de participação que eles têm (CORAGGIO, 1998, p. 259).

Uma participação consistente da população no cotidiano da escola, que se apresente como determinante nos processos decisórios, não faz parte da política educacional brasileira.

CAPÍTULO IV

GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES

Neste capítulo faremos a sistematização da bibliografia do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, acerca do tema Gestão Democrática. Tentaremos identificar por meio dessa bibliografia as principais dificuldades encontradas na implantação da Gestão Democrática na escola pública e como ocorrem os processos de democratização. Abordaremos também o funcionamento das escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, nas quais se implantou a gestão democrática por meio da democracia direta.

4.1 – O Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia

O Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, sediado na Unesp – Campus de Marília, foi criado no ano de 1992 pelos professores Candido Giraldez Vieitez, Gustavo Luis Gutierrez e Neusa Maria Dal Ri. O Grupo funcionou informalmente por alguns anos e foi credenciado no CNPq em 1995.

No ano de 1996, o Grupo organizou o I Simpósio Nacional Universidade-Empresa sobre Participação e Autogestão, estreitando os laços de cooperação com entidades e órgãos de pesquisas nacionais e internacionais.

Em novembro de 1998, o Grupo promoveu o II Simpósio Nacional Universidade-Empresa sobre Participação e Autogestão, com financiamento da FAPESP, CAPES e CNPq. Segundo Dal Ri,

[...] a relevância e o diferencial dos Simpósios organizados pelo grupo de pesquisa é o fato de que eles congregam, além de pesquisadores na área, representantes de entidades organizativas e de empresas e cooperativas de autogestão. Dessa forma, os Simpósios constituem-se em momentos privilegiados para o intercâmbio cultural, a troca de experiência, descobertas e reflexões conjuntas, contribuindo para a aproximação e integração entre a comunidade acadêmica e as entidades dos trabalhadores (2004, p. 44).

A autora também afirma, a respeito do II Simpósio, que “[...] esta reunião tornou-se extremamente oportuna no atual contexto, uma vez que o setor de economia pública, social e cooperativa cresce, a olhos vistos, e vem adquirindo cada vez mais uma visibilidade e importância sociais.” (1999, p. 7).

A coordenação do Grupo elaborou um projeto, em 1999, para criar uma revista do grupo de pesquisa. A revista *Organizações e Democracia* tem como principais temáticas as relações de trabalho, as organizações democráticas, a economia solidária, o cooperativismo e a autogestão. É a única revista acadêmica no país que trata dessas temáticas.

Esse grupo de pesquisa também mantém dois grupos de estudo: um denominado Grupo de Atualização Científica, composto por professores pesquisadores, alunos de pós-graduação e alguns profissionais; e outro denominado Grupo de Estudo Trabalho e Educação, composto por alunos da graduação e graduados em Pedagogia e Ciências Sociais que têm interesse na discussão dos temas.

Respondendo a um questionário, no dia 14 de janeiro de 2005, a atual coordenadora do Grupo, Neusa Maria Dal Ri, elencou os objetivos principais:

a – desenvolver pesquisas, gerar e socializar conhecimentos; b - formar pesquisadores (da graduação e pós-graduação); c – desenvolver um trabalho coletivo (com alunos e pesquisadores) em torno de uma temática; d – desenvolver atividades acadêmicas (simpósios, seminários, etc) em parcerias com outros atores sociais (principalmente os ligados às organizações democráticas); e – publicar a Revista Org&Demo; f – manter grupos de estudos com alunos da graduação e pós-graduação com o objetivo de atualização científica.

O vice-líder do Grupo, Candido Giraldez Vieitez, em entrevista no dia 17 de janeiro de 2005, acrescenta que entre os objetivos está “a idéia de contribuirmos de algum modo para a difusão de idéias democráticas para além das concepções liberais.”

O Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia apresenta uma quantidade significativa de estudos acerca do tema *gestão democrática da escola pública*. Entre esses estudos, há uma tese de Livre Docência, intitulada *Educação democrática e trabalho associado no contexto político-econômico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, de autoria de Neusa Maria Dal Ri, e quatro teses de Doutorado com os seguintes títulos: *As instâncias de participação e a democratização da escola pública*, de Alaíde Pereira Japencanga Aredes; *Democratização da gestão da escola pública*, de Maria Salete Genovez; *Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade*, de Neusa Maria Dal Ri; *Autogestão e educação popular: o MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, de Robinson Janes.

Há ainda quatro dissertações de Mestrado intituladas: *Cooperativa Educacional Multidisciplinar de Bauru – Ensino: Uma possibilidade de democratização das relações de trabalho e da gestão*, de Cinthia Magda Fernandes Ariosi; *Conselho de escola: possibilidades e limitações (um estudo de caso)*, de Daniel Garcia Flores; *Administração da escola pública estadual: exercício solitário ou solidário?*, de Maria Izaura Cação; *A*

municipalização das escolas de ensino fundamental de Marília (EMEFS), de Rita de Cássia Teixeira Borguetti.

Membros do Grupo de Pesquisa ainda publicaram três livros: *A empresa sem patrão*, organizado por Candido Giraldez Vieitez; *Trabalho associado – cooperativas e empresas de autogestão*, de Cândido Giraldez Vieitez e Neusa Maria Dal Ri; e *Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*, organizado por Neusa Maria Dal Ri.

Devemos enfatizar que os membros do Grupo possuem várias publicações em diversos meios de comunicação, porém neste trabalho iremos utilizar apenas os trabalhos que se referem ao nosso tema de pesquisa que é *democratização e participação na educação*.

Além das teses e dissertações, o Grupo tem oito artigos publicados e dois capítulos de livros sobre a temática *democratização e educação*, intitulados: *Educação e Organizações Democráticas*, de Cândido Giraldez Vieitez e Neusa Maria Dal Ri (é um capítulo do livro: *Desafios da Educação do Fim do Século*); *O movimento de democratização e autogoverno na Universidade Estadual Paulista*, de Neusa Maria Dal Ri (também capítulo do livro: *A empresa sem patrão*); *Educação e relações de trabalho nas organizações autogestionárias*, de Neusa Maria Dal Ri e Cândido Giraldez Vieitez (*Educação em Revista*); *A Democratização das Relações de Trabalho na Escola Pública Básica*, de Alaíde Pereira Japcanga (*Organizações e Democracia*); *As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de participação no Estado de São Paulo*, de Alaíde Pereira Japcanga Aredes (*Organizações e Democracia*); *A educação do Movimento dos Sem-Terra*, de Neusa Maria Dal Ri e Cândido Giraldez Vieitez (*Revista Brasileira de Educação*); *Democracia, participação e poder no Cooperativismo*

Educacional, de Cinthia Magda Fernandes Ariosi e Neusa Maria Dal Ri (Organizações e Democracia); *Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio*, de Tânia S. A. M. Brabo (Organizações e Democracia); *Estado, representação, sindicato, autonomia universitária e gestão democrática*, de Neusa Maria Dal Ri (Cadernos da Faculdade de Filosofia e Ciências); *Autogestão de uma escola comunitária: possibilidades e limitações*, de Volmir Sabbi (Organizações e Democracia).

O relatório de pesquisa que deu origem a um artigo possui o mesmo título: *Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio*, de Tânia S. A. M. Brabo.

A grande maioria dos trabalhos aqui indicada resultou de pesquisas de campo nas quais os pesquisadores entraram em contato direto com o seu objeto de pesquisa.

4.2 – As dificuldades à prática da gestão democrática na escola pública

A gestão democrática está estabelecida em lei desde a Constituição de 1988. Antes disso se utilizava o termo *administração escolar* para designar as atividades de planejamento, organização, direção, coordenação e, principalmente, controle. O termo gestão vai além, acrescentando a essas atividades um caráter filosófico e político.

Segundo Aredes,

Na gestão, o administrador não é mais o responsável pelo êxito das ações realizadas no âmbito escolar. Essa figura é enfraquecida ou até mesmo eliminada, sendo substituída pelos colegiados, por decisões grupais, pelo consenso. O fato é que o termo gestão soa melhor quando se almeja a democracia (2002, p. 36).

Na L.D.B. 9394/96, a gestão democrática foi ratificada no artigo 14. Contudo, entendemos que a promulgação de leis que propõem a gestão democrática da escola, por si só, não significa a concretização desse propósito.

Apesar de os dirigentes políticos não negarem a gestão democrática “[...] na prática, apresentam um projeto de gestão de acordo com a agenda neoliberal, inviabilizando a reconstrução de uma escola pública de qualidade para todos.”(BASTOS, 2001, p. 09). Esse mesmo autor afirma:

Neste cenário, professores, funcionários, alunos, pais e comunidade sentem-se divididos. De um lado, os déficits da escola, exigindo uma participação intensa de todos para que a escola funcione, e, de outro, imposições das Secretarias de Educação com métodos, processos e técnicas administrativas, em função da Lei da Autonomia, como condição para o repasse das verbas para a manutenção da escola. Em síntese, as reformas neoliberais de educação preconizam um novo estilo de administrar – o controle da qualidade total - que para nós é uma reedição do antigo modelo sistêmico de administração (BASTOS, 2001, p. 09).

Deve-se reconhecer que as leis que instituem a gestão democrática na escola pública representam um avanço para a sua democratização.

Porém, segundo Genovez,

Entendemos que não se democratiza a gestão da escola exclusivamente por meio de leis e decretos. A legislação, de fato, passa a ter significado se ela for considerada como instrumento de luta e de construção; enfim, ela só tem sentido como suporte teórico/legal para garantir a realização de uma práxis efetiva. Geralmente, não é isso que ocorre. De *meio* ela (a legislação) acaba sendo *fim* em si mesma (2002, p. 64).

4.2.1 – O Diretor de Escola e a Democratização da Gestão Escolar

O discurso sobre a participação e democratização da gestão intensificou-se consideravelmente nos últimos anos. De acordo com Ariosi e Dal Ri (2004), a base da prática democrática é a participação, a presença e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva. No entanto, o neoliberalismo apropriou-se dos termos democracia e participação para justificar os interesses capitalistas e, com isso, reduziu consideravelmente os seus significados na prática. Para os neoliberais, democracia restringe-se à representatividade e participação, com apoio financeiro. O discurso da democratização e da participação não é acompanhado de canais de informação e capacitação que propiciariam a sua prática, conseqüentemente, o discurso não ultrapassa a retórica. Por este motivo não é de se estranhar que, mesmo dentro desse novo contexto, o papel do diretor de escola não sofra grandes alterações. De acordo com Aredes, “[...] o Estado ainda reserva a função de gerente para o diretor, que deve fazer a escola funcionar tal e qual a empresa capitalista. Eficiência, racionalidade e produtividade são as palavras de ordem para quem tem essa função. É o diretor gerente que o Estado projeta.” (2002, p. 38)

Logo, o primeiro obstáculo à prática da gestão democrática está indicando para a necessidade de repensar sobre o papel do diretor, que continua a ser o agente principal de controle e de tomada de decisão na estrutura escolar. Nesse sentido, para a real democratização seria necessário transformar a sua função, e não reformar.

A pesquisa realizada por Cação (1989) mostra que os próprios diretores não conseguem imaginar-se desempenhando outro papel a não ser o de gerente, apesar de afirmarem a importância da participação da comunidade na escola.

E, ao serem levados a imaginar uma situação ideal com relação ao seu poder decisório, bem como ao dos pais, professores e alunos, os Diretores não conseguiram visualizar uma outra forma de organização escola, uma outra situação, diferente da hoje existente. Repetiram a mesma divisão técnica do trabalho escolar e das tarefas que se desenvolvem na escola, mantendo a concepção de que há os que planejam e os que executam; respeitando a hierarquia e não abrindo mão do seu papel de autoridade máxima no interior da escola (CAÇÃO, 1989, p. 194).

Do ponto de vista democrático, o diretor necessita viabilizar concretamente suas ações para que a gestão seja participativa. A comunidade deve sentir um clima favorável à democratização, pois muitas vezes os pais não se julgam capacitados a dar sugestões nas reuniões e conselhos. Porém, devemos ficar atentos com a utilização dos termos *participação* e *democratização* na educação, pois, como já foi abordado em capítulos anteriores, hoje estes termos são amplamente usados para se estabelecer um consenso. Segundo Ariosi e Dal Ri (2004), o termo *participação* tem, nos últimos tempos, impregnado os discursos não apenas da esquerda democrática, mas também dos conservadores e reacionários. E, dependendo da prática que se estabelece, esse discurso pode facilitar a manutenção no poder.

De acordo com Brabo,

A ausência de uma cultura de participação é uma característica da maioria dos profissionais da educação. A forma como os profissionais da educação são tratados pelas políticas públicas e pelo próprio poder público dificulta a participação democrática. Apesar de nas políticas educacionais e na legislação haver a ênfase à participação da comunidade, dos professores e dos alunos na gestão democrática da escola pública, na realidade, os profissionais do ensino pouco decidem, inclusive como será o projeto político-pedagógico, a autonomia da escola também não ocorre. Além do mais, a burocracia escolar não confia na capacidade da população de emitir opiniões e tomar decisões em relação aos problemas

da escola. Apesar de quase que a totalidade dos professores afirmarem que os pais não se preocupavam com a educação dos filhos, observamos que predomina uma discriminação quanto aos pais e alunos, reforçada pela postura de alguns professores e funcionários e pela dificuldade dos pais em se expressar, há receio por não saber falar a linguagem dos professores e diretor e por não ter conhecimento do processo educacional (2004, p. 61).

Essa mesma pesquisadora também afirma que, no conjunto das mudanças propostas, um novo fazer é esperado do administrador escolar. Além do aspecto técnico inerente à sua função, o conhecimento pedagógico também é necessário como pressuposto para a atuação do administrador educador que deve promover a cultura de participação na escola, ou seja, o diretor, que busca democratizar as relações na escola, necessita assumir um outro papel diferente do de gerente.

4.2.2 – Os Conselhos de Escola

Um segundo obstáculo à implantação da gestão democrática na escola é o precário funcionamento dos Conselhos de Escola. Segundo Aredes (2002), até 1978, o Conselho de Escola tinha caráter consultivo. Pelo Estatuto do Magistério - Lei 42/78, no artigo 3º, inciso IV - , suas atribuições eram definidas por Regulamento (do Poder Executivo) e, portanto, um órgão sem poder de decisão na área relativa à parte pedagógica. No processo de tramitação do Estatuto, havia proposta de emenda que incentivava a participação do Quadro do Magistério no Conselho de Escola. No entanto, mostrando o autoritarismo da época, o governo vetou a emenda, argumentando que era inconveniente e contrária ao interesse público. A Assembléia Legislativa rejeitou o veto, devido a pressões dos movimentos populares. Segundo Aredes (2002), a luta no Estado de São Paulo, para tornar o conselho deliberativo, não foi fácil, e pode-se considerá-lo uma conquista da categoria

organizada do magistério paulista. Com isso, iniciou-se a luta para que a escola pública tivesse um órgão com competência para decidir sobre os rumos da escola. Apenas em 1984, com a Lei Complementar 375/84; que alterou a Lei Complementar 201/78, o Conselho de Escola deixou de ser consultivo para tornar-se deliberativo.

A Lei Complementar 444/85, ou Estatuto do Magistério, especifica, no inciso 5º, as atribuições do Conselho de Escola:

I – deliberar sobre:

- a) diretrizes e metas da unidade escolar;
 - b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógicas;
 - c) projetos de atendimento psico-pedagógico e material ao aluno;
 - d) programas especiais, visando a integração escola – família – comunidade;
 - e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;
 - f) prioridades para aplicação de recursos da escola e das instituições auxiliares;
 - g) a indicação, a ser feita pelo respectivo diretor de Escola, do assistente de Diretor de Escola, quanto este for oriundo de outra unidade escolar;
 - h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários; servidores e alunos da unidade escolar;
- II – Elaborar o calendário e o regimento escolar, observada as normas do Conselho Estadual de Educação e a Legislação pertinente;
- III – Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas.

Atualmente, o Conselho de Escola tem caráter deliberativo e consultivo, conforme as Normas Regimentais Básicas constantes do Parecer CEE 67/98. Nesse documento, a composição e as atribuições do Conselho continuam a ser regidas pelo Estatuto do Magistério. Nos artigos 16, 17, 18 e 19 das Normas Regimentais Básicas, esse colegiado está caracterizado da seguinte forma:

Artigo 16 – O conselho de escola, articulado ao núcleo de direção constitui-se em colegiado de natureza consultiva e deliberativa, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar.

Artigo 17 – O conselho de escola tomará suas decisões, respeitando os princípios e diretrizes da política educacional, da proposta pedagógica da escola e a legislação vigente.

Artigo 18 – O conselho de escola poderá elaborar seu próprio estatuto e delegar atribuições e comissões e subcomissões, com a finalidade de dinamizar sua atuação e facilitar a sua organização.

Artigo 19 – A composição e atribuições do conselho de escola estão definidas em legislação específica.

Observando as atribuições do Conselho, podemos verificar que elas englobam e atingem todas as áreas da escola: técnica, administrativa e pedagógica. O Conselho representa um importante espaço a ser ocupado pela comunidade, porém, como já afirmamos é um espaço que não está sendo devidamente utilizado.

Segundo Flores,

[...] o Conselho de Escola funciona, sim, *mas em algumas de suas atribuições*. Analisando o parágrafo 5º e as conclusões a que cheguei, posso dizer que, em relação a ‘deliberar sobre’, os itens *g* e *h* são absolutamente cumpridos; o *a* e *d* em parte; o *e* não ocorreu em nenhuma das duas escolas; o *f* também não, talvez pelo fato de que a aplicação de recursos já venha da Secretaria de Educação pré-determinada; o *b* e *c* cumpridos em parte (1996, p. 108).

O funcionamento do Conselho de Escola depende do diretor que, por lei, é seu presidente. No entanto, muitas vezes o diretor não consegue se articular bem nesta função, talvez porque o seu poder, em termos da lei, não seja centralizador.

Flores afirma que

A figura, a postura do diretor da escola têm uma importância capital, em geral, na opinião dos entrevistados. Acham-no controlador, autoritário, quase que o ‘dono’ do Conselho. Sentem que o ‘tom’ da instituição é dado por ele. Nenhum dos entrevistados mencionou o fato de que o diretor é só o presidente do Conselho, sem necessidade mesmo de votar, só o fazendo em caso de empate. Omitiram também a possibilidade de convocação do Conselho sem ser pelo diretor, embora esta situação, tenha sido mencionada em reuniões. Nas atas não há registro de tal acontecimento (1996, p.110).

O diretor não deve ser visto como o único responsável pelo precário funcionamento do Conselho de Escola, e nem mesmo pela não implantação de uma gestão que se aproxime

da democrática. Na escola, há outros fatores que interferem na busca deste objetivo. Porém, fica a questão: a função de diretor poderia ser diferente? De acordo com Aredes,

Essa é uma questão difícil de responder. Até poderia, mas sua luta teria que ser ampla, envolvendo, inclusive, o Estado. Não se sabe também até que ponto o profissional está disposto a comprometer-se porque, como qualquer outro, também se sente atraído pelo poder e, querendo ou não, dispõe dele (2002, p. 38).

São muitas as dificuldades para o alcance definitivo de uma gestão democrática e, dentre elas, Brabo (2004) aponta: a inexistência de canais eficazes de comunicação; resistência de segmentos da própria escola; ausência histórica de uma cultura de participação na sociedade brasileira; a forma dos encaminhamentos das políticas públicas pelos órgãos intermediários de coordenação da educação (SEE e DE), bem como as exigências burocráticas.

A importância de canais eficientes de comunicação também é apontada por Genovez (2002) como sendo um fator primordial para a participação efetiva da comunidade.

É importante destacarmos que a democratização da escola deve pressupor um processo de troca de informações, nos mais diferentes níveis, entre escola e comunidade, para que, a partir dele, seja estabelecido um clima de confiança recíproca, e, conseqüentemente, sejam evitados confrontos e/ou atitudes reativas, que costumam surgir, pela ausência ou pela insuficiência de informações ou de diálogo (GENOVEZ, 2002, p. 120).

A gestão democrática pode ser um dos caminhos para a escola pública alcançar a qualidade de ensino, pois, através da participação, com erros e acertos, pode fomentar a democracia direta.

Segundo Borguetti,

Numa gestão democrática as decisões são compartilhadas com a comunidade escolar e as divergências devem ser superadas com o intuito de buscar a qualidade do ensino. A procura de soluções feita pelo grupo acaba

fortalecendo- o cada vez mais. Desse ponto de vista, é por meio da gestão democrática que os indivíduos avançam na conquista da cidadania, pois à medida que tomam decisões em conjunto, vão percebendo e vivenciando seus direitos e deveres, aprendem a respeitar e expandir limites, aprendem a conviver com idéias divergentes (2000, p. 115).

No cotidiano da escola pública, a comunidade deve vivenciar experiências democráticas para ampliar os canais democráticos que permitam realizar uma gestão participativa. Para Aredes,

Um dos elementos que atuam na defesa por uma escola democrática é criar hábitos democráticos que precisam ser vivenciados e experimentados. Essa é a premissa da escola, as pessoas que estão direta ou indiretamente ligadas à escola devem praticar a postura democrática (2002, p. 56).

Para mostrar como é possível a escola pública transformar sua prática gestonária, vamos apresentar a experiência de escola democrática do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, na qual há a gestão democrática por meio da democracia direta.

4.3 – O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

Em 1979, no Rio Grande do Sul, houve a ocupação da Gleba Macali por 110 famílias de colonos. Esse fato foi crucial para o início do movimento dos sem – terra. Porém, foi em 1984, em Cascável (Paraná), que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra foi fundado.

O Movimento, então, iniciou a elaboração de suas primeiras diretrizes gerais:

a – lutar pela reforma agrária; b – lutar por uma sociedade justa, fraterna e acabar com o capitalismo; c – integrar à categoria dos sem-terra trabalhadores rurais, arrendatários, meeiros e pequenos proprietários; d – expandir a luta levando-a ao maior número possível de municípios; e – expropriar latifúndios e terras devolutas; f – articular-se com sindicatos e

outras organizações que apóiam a luta dos sem-terra (DAL RI, 2004, p. 76).

Durante a sua trajetória, o MST recebeu o apoio de outras organizações, mas em alguns momentos tais organizações julgaram o Movimento com uma radicalidade alheia à realidade brasileira. Porém, mesmo com alguns desentendimentos, essas organizações continuaram apoiando os sem-terra.

O MST desenvolveu-se e tornou-se um dos movimentos sociais de maior destaque no Brasil.

Segundo Dal Ri,

O MST ingressou no período que se iniciou em 1990, com sua estrutura organizacional consolidada. Em meados dessa década, já era um dos mais importantes movimentos social no Brasil, ocupava um lugar na mídia e em outros meios de comunicação, e atraía para si a atenção nacional e internacional (2004, p. 78).

O MST teve sua origem numa luta de famílias que possuíam terras e que, por terem perdido a propriedade, iniciaram um movimento para obterem novas terras. A partir desse acontecimento, a evolução do MST foi rápida e a sua reivindicação central passou a ser a luta pela propriedade da terra.

De acordo com Dal Ri, a característica mais importante do MST

[...] é que ele não se conforma em trabalhar politicamente de maneira convencional, organizando os trabalhadores, divulgando suas idéias e esperando somar forças suficientes para que um dia a reforma agrária seja realizada por via parlamentar. Rompendo com a velha abordagem de seguir a linha da menor resistência, o MST diferencia-se dos sindicatos e outras organizações de cunho popular pela presença em sua práxis de três elementos articulados: ações diretas que questionam certos estados da propriedade capitalista; a ocupação de terras como instrumento crucial de luta e a organização da produção visando articular o trabalho associado (2004, p. 85).

Na verdade, o MST emergiu no cenário nacional como um movimento de luta ferrenha contra a estrutura hegemônica da sociedade burguesa, pois atinge o que a burguesia mais defende e preza: a propriedade privada. Porém, o Movimento vai além ao organizar o seu modo de produção com base no trabalho associado, e com isso proporciona uma organização que *foge* dos padrões capitalistas de produção.

[...] o MST distingue-se claramente de todas as demais organizações populares clássicas. Ele é um movimento de luta e, ao mesmo tempo, o *demiurgo* de uma economia distinta da economia burguesa dominante. É um sujeito ativo e até altissonante na luta de classes na ordem social brasileira. Mas a sua luta, diversamente do que ocorre com as demais organizações populares, dá-se também imediatamente no terreno da organização da produção. A reivindicação da reforma agrária não é apenas reivindicação de acesso à terra, de distribuição de terra para quem não tem e a quer, mas a exigência do direito de promover *in continenti* uma reorganização não-capitalista das relações de produção num segmento da economia agrária (DAL RI; VIEITEZ, 2004, p. 47).

Nosso trabalho girou em torno do conceito de democracia que se apresenta na LDB nº 9394/96, e constatamos que esta lei sofreu grande influência das políticas disseminadas pelo Banco Mundial, agência que emergiu como articuladora de políticas públicas para os países periféricos. Com isso ficou evidente que a democracia que se apresenta na legislação é a democracia representativa. Notamos, contudo, através da pesquisa, que na maioria das escolas públicas nem este tipo de democracia, que se consolida através dos conselhos, esta ocorrendo. O trabalho coletivo na gestão destas escolas não funciona.

Apontamos neste trabalho alguns motivos que podem estar prejudicando a democratização da gestão das escolas como a centralização do poder na figura do diretor, o mitigado funcionamento do Conselho de Escola, a falta de canais eficientes de comunicação entre a escola e a comunidade e o excesso de burocracia.

Procuremos conhecer um pouco da realidade das escolas do MST, onde o trabalho coletivo funciona e a democracia direta coexistem.

4.3.1 - As escolas democráticas do MST

Em pesquisa realizada por Janes (1998), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra mostra a preocupação com uma educação voltada para o trabalho coletivo, necessidade intrínseca ao Movimento.

Em minha pesquisa constato que o MST lança mão da educação, ou melhor, cria uma proposta educacional que possa dar conta de trabalhar essa cultura e essa práxis autogestionária. Neste sentido, é importante examinar os depoimentos colhidos e as publicações do MST, fruto de incansáveis reflexões realizadas a nível local, estadual e nacional (JANES, 1998, p. 30).

O MST teve a necessidade de criar sua própria proposta educacional, pois o programa do sistema oficial não era adequado aos objetivos dos assentados.

Como ocorre com outras organizações que divergem da ordem social capitalista, o MST percebe que o ensino oficial não atende às necessidades de formação dos seus membros, pois, podemos dizer em relação à educação o que já se disse em relação à ideologia: na sociedade de classes, a educação dominante é a educação das classes dominantes, ainda que a ideologia pedagógica oficial apresente-se travestidas na forma de conhecimentos, valores e habilidades universais (DAL RI; VIEITEZ, 2004, p. 45).

Quanto as propostas do Movimento, Janes afirma:

Normalmente, as propostas de educação do MST têm sofrido resistência por parte do sistema oficial de ensino, uma vez que se constituem em propostas alternativas de educação, vinculadas à idéia de cooperativismo, respeitando a realidade e as necessidades do homem trabalhador do campo (1998, p. 36).

Para o Movimento, o militante, além da formação política que é primordial, deve ter capacidade técnica e aptidões para organizar coletivamente a vida social e as atividades econômicas. Segundo Dal Ri e Vieitez (2004), tais requisitos fazem com que o MST se destaque de outros movimentos populares, pois reúne três instâncias da realidade social: –

a política, a econômica e a social - , que se encontram normalmente separadas nas práticas de outras organizações. No MST , tais instâncias encontram-se organicamente reunidas.

O Movimento, através da sua concepção de educação, rompe com o discurso de que a escola ou a educação é neutra, e também tenta minimizar os conteúdos abstratos, com isso assume uma posição de classe. Segundo Dal Ri,

O MST não acredita em uma educação centrada nos conteúdos postos em abstrato. Os conteúdos são instrumentos para atingir os objetivos ligados ao ensino e à capacitação. Por isso, os conteúdos a serem trabalhados devem ser escolhidos concretamente privilegiando o ponto de vista da classe dominada e dos trabalhadores (2004, p. 191).

Como a proposta educacional do MST busca conter a prática, ele não concebe apenas um discurso sobre a participação dos envolvidos no processo, a prática passa a ser o seu objetivo primordial. Sobre a gestão democrática, o Movimento

[...] considera a democracia um princípio pedagógico. Mas, segundo a sua proposta de educação, não basta os estudantes estudarem ou discutirem sobre ela, precisam também e principalmente, vivenciar um espaço de participação democrática, educando-se pela e para a democracia social. Há duas dimensões fundamentais da gestão democrática na e da educação: a direção coletiva de cada processo pedagógico e a participação de todos os envolvidos no processo de gestão da escola (DAL RI, 2004, p. 193).

De acordo com Dal Ri (2004, p. 194), entre os principais autores que influenciaram a proposta educacional e as propostas mais gerais do Movimento, destacam-se Marx, Lenin, Makarenko, Pistrak, Krupskaya e Paulo Freire. Dessa forma,

[...] dentre os princípios filosóficos do MST, encontra-se a educação voltada para as várias dimensões humanas. Nesse sentido, para o Movimento, e de acordo com a sua formulação, a formação humana deve dar-se de forma integral, por meio da criação do homem omnilateral (DAL RI, 2004, p. 195).

O Movimento acredita que a organização e a gestão da escola são elementos essenciais de qualquer sistema de ensino, pois, segundo Dal Ri (2004), dependendo de

como elas se dão, a vivência na escola pode ser mais ou menos democrática ou não democrática. O MST também alterou a metodologia do ensino, fator fundamental para a instalação de uma democracia direta.

Para o MST, a metodologia mais adequada ao ensino é aquela que parte da prática e se desenvolve em uma relação prática – teoria – prática. O Movimento acredita, ainda, que de nada adianta o professor insistir na transmissão de conteúdos se a criança não souber para que servem esses conteúdos. Dessa forma, para o MST, o processo educacional deve ser iniciado a partir da vivência das pessoas, levando-se em conta a sua experiência de organização, trabalho e relacionamento com os outros. Ao professor não cabe o papel de transmitir conteúdos, mas o de ser um facilitador da aprendizagem a partir das experiências vividas pelos alunos em sua comunidade. O processo de aprendizagem deve ocorrer por meio da interação do aluno com o meio cultural e com a comunidade da qual faz parte e com a intervenção de um professor que medeia essa relação (DAL RI, 2004, p. 222).

O MST congrega um grande número de escolas de ensino fundamental. Há também cursos de ensino médio, supletivo e vários cursos de curta duração e intensivos, implantados em convênios com universidades. Há ainda membros do Movimento estudando em universidades. É um amplo trabalho educacional.

As escolas do MST, analisadas por Dal Ri (2004), foram o Instituto de Educação Josué de Castro (IEJC), mantido pelo Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Itterra), de educação média e profissional e a Escola Construindo o Caminho (ECC) de ensino fundamental.

Para Dal Ri (2004), a organização escolar é uma das principais dimensões que diferencia as escolas do MST da escola oficial.

Quanto à organização,

O IEJC estrutura-se a partir de dois campos formados por organismos de base. Um deles diz respeito às áreas político-pedagógica, econômica e moradia. A área econômica tem quatro setores, de produção, planejamento, finanças e comercial. E a área moradia compreende o setor de serviços e o

setor de restaurante. Cada setor é subdividido em seções como, por exemplo, o setor pedagógico que está dividido em ciranda infantil, ensino, secretaria, apoio, sistematização e supletivo. Integram esses setores alunos, professores e funcionários, mas a maioria em todas as funções e atividades é constituída por alunos, pois há poucos professores permanentes na escola e, também, poucos funcionários contratados (DAL RI, 2004, p. 276).

Na Escola Construindo o Caminho, a organização acontece da seguinte maneira:

[...] os alunos da ECC dividem-se em quatro equipes de trabalho: serviços gerais, subsistência, limpeza e pedagógica e comunicação. As crianças escolhem qual a equipe que querem integrar. As equipes escolhem um coordenador, um vice-coordenador e um secretário. Os coordenadores das equipes formam o Conselho Deliberativo. Após as escolhas, os coordenadores e os vice-coordenadores reúnem-se para eleger o coordenador geral e o vice-coordenador geral. Acima do Conselho Deliberativo está a assembléia geral da escola da qual participam todos os educandos e as professoras e que se realiza todas as sextas-feiras (DAL RI, 2004, p. 279).

Outra característica crucial à educação do Movimento, além de assumir a questão de classe, é de não negar que a política está presente nesse processo.

[...] a educação em uma sociedade de classes só pode ser também uma educação de classe e ela não pode ser independente da política. Mas, para a burguesia a ligação da política com a educação opera por meio da negação da presença da política na escola e do ocultamento da existência das classes sociais. A presença da política na escola, bem como a explicitação das classes para o proletariado são elementos que contribuem para a formação da consciência de classe dos trabalhadores (DAL RI, 2004, p. 230).

Esse talvez seja o aspecto central da diferença entre as escolas do Movimento e as escolas do sistema oficial de ensino. Quando o MST assume a sua posição de classe explorada por uma minoria e integra essa questão no seu sistema educacional, a sua educação não se caracteriza como neutra.

Aliás, nenhum tipo de escola ou educação é neutro. As escolas do sistema oficial disseminam a ideologia da classe burguesa e, com isso, a maioria delas não permite que

haja espaço para modificar o estado de coisas. Dessa maneira, a escola passa a ser mais um instrumento, nas mãos da burguesia, para a manutenção do seu poder.

O MST organiza a sua escola de modo a transmitir a sua ideologia e a incutir a idéia de que o capital explora os trabalhadores e que essa realidade pode ser alterada através da consciência de classe e da consciência revolucionária. Por esse motivo, a gestão das escolas do Movimento é aberta à participação, e a democratização atinge todos os setores: o social, o pedagógico e, principalmente o administrativo.

Contudo, apesar de o currículo básico dos cursos do IEJC e da ECC seguir os referenciais da legislação, o que diferencia os cursos do MST dos oficiais é, segundo Dal Ri (2004), sobretudo, a ideologia ou a concepção de mundo veiculada.

A ideologia disseminada na escola oficial procura ocultar a realidade difundindo a visão de que na sociedade, embora exista estratificação social, não existem classes antagônicas. Essa visão de mundo apresenta a sociedade como se essa fosse unívoca. Dessa forma, os conceitos que sobrelevam são os de nação, população, comunidade, pátria, universalidade do sistema escolar, entre outros.

Contrapondo-se a essa visão, o MST trabalha com a idéia seminal de que o capitalismo é uma sociedade de classes antagônicas, na qual prevalece a dominação e a exploração da burguesia sobre as classes trabalhadores e que os Sem Terra, como parte da classe trabalhadora, devem lutar pela sua emancipação (DAL RI, 2004, p. 248).

Na escola oficial, o currículo parece ser intocável e se apresenta como a necessidade de uma classe dominante em controlar a escola *de todos*. É a posição de classe que prevalece e o Estado, nesse caso, aparece como gestor das políticas públicas.

A grande dependência dos currículos em relação às políticas públicas do Estado tem motivos. Ela está ligada ao fato de que o Estado moderno promoveu centralização e concentração de poderes como jamais se viu anteriormente na história (TOCQUEVILLE, 1989), o que, dentre outras razões, decorre da tecnologia social que permite a uma classe que é parte extremamente pequena da população, exercitar o seu controle de classe sobre toda a nação. Assim, a necessidade demonstrada pelo MST de

re(funcionalizar) os conteúdos curriculares, ou de escolher outro currículo que não o oficial, é uma das condições necessárias à democratização real do sistema educacional (DAL RI, 2004, 293) .

As escolas do MST devem ser analisadas como um exemplo bem sucedido de escola com gestão democrática, na qual a democracia ocorre de forma direta.

Segundo Dal Ri ,

[...] um sistema de poder baseado em democracia direta, autogestão ou gestão democrática partilhado por alunos, professores, funcionários e pessoas da comunidade em condições de igualdade inusitada na ordem social, substitui a variante da burocracia que domina a escola pública, ou o despotismo imediato da personificação do capital na escola privada (2004, p. 293).

A grande diferença entre as escolas do sistema oficial e as escolas do MST é que nas últimas o trabalho coletivo é realizado e as assembléias gerais assumem o poder e as decisões, dispensando a figura de uma única pessoa que assume todas as responsabilidades, como ocorre com o diretor na escola do sistema oficial. Além do mais, na escola oficial, de acordo com a lei, o diretor deve assumir o papel de presidente do Conselho de Escola, deixando evidente que não há divisão de poder, mas concentração.

Para o MST, a democracia é um princípio pedagógico, e, a gestão da escola, que é elemento fundamental para o sistema de ensino, deve estruturar-se baseada nesse princípio.

A gestão democrática, para o Movimento, assume dois pontos cruciais: a direção coletiva dos processos pedagógicos e a participação de todos os envolvidos no processo de gestão da escola.

A direção coletiva dos processos pedagógicos vai além do envolvimento dos seus participantes diretos, ou seja, educadores e educandos, mas demanda a participação efetiva de toda a comunidade na gestão da escola. Além disso, os educandos têm direito à auto-

organização, isto é, podem organizar-se em coletivos, com espaço e tempo próprios para elaborar, analisar e discutir propostas e tomar decisões, participando diretamente da gestão da escola.

Notamos que a participação das pessoas nas escolas do MST é intensa e efetiva. Pode-se destacar que um dos motivos dessa participação é que os membros da escola, de acordo com Dal Ri e Vieitez (2004), encontram-se inseridos em alguma das estruturas organizacionais de base do Movimento, que são o acampamento ou o assentamento.

No entanto, para Dal Ri, a mudança mais significativa nas escolas do Movimento que se organizaram de maneira democrática e não burocrática foi propiciada “[...] pela luta de classes e pela alteração do modo de apropriação do excedente econômico em suas unidades econômicas, quando substitui o trabalho assalariado pelo trabalho associado” (2004, p. 284).

Contudo, evidentemente, não negamos que nessas organizações haja conflitos e que as situações já estejam postas de forma clara e evidente. O que não podemos deixar de reconhecer é que as escolas do MST representam um enorme avanço no quesito democracia direta, e que as escolas do sistema oficial deveriam levar em consideração essa experiência democrática.

CONCLUSÃO

Este estudo investigou o conceito de democracia que se apresenta na L.D.B. 9394/96, na qual está estabelecida “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Além disso, procurou averiguar a influência do Banco Mundial nas políticas educacionais, compreender as concepções de democracia que estão subjacentes às políticas e estratégias do Banco Mundial, assim como resgatar e sistematizar os estudos do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia acerca da temática gestão democrática na escola.

Através da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, foi possível constatar que o conceito de democracia que há na L.D.B. 9394/96 é o de democracia representativa que se concretiza através dos conselhos. Essa assertiva não deixa de representar um grande avanço rumo à democratização das relações na escola. Mas qual o motivo de sentirmos que a gestão democrática na escola “*patina*” mas não “*anda*”?

Uma das possibilidades que ficou evidenciada neste estudo é a de que o próprio Conselho de Escola não funciona como deveria ou poderia.

Segundo Flores,

Os integrantes não têm a noção plena do que seja um Conselho de Escola, suas atribuições – que não podem ultrapassar as competências da direção – até onde vai seu alcance decisório, suas possibilidades de convocação mesmo à revelia do diretor. Evidencia-se, portanto, a não explicação detalhada do que seja um CE aos elementos compositores do mesmo, admitida por 70% dos entrevistados, que declaram nada conhecer sobre suas atribuições (1996, p. 111).

Outra hipótese é que muitas vezes o diretor de escola se põe acima do Conselho, interferindo assim no seu funcionamento.

É de fundamental clareza a atitude temerosa de alguns diretores frente a um Conselho forte e atuante em suas escolas. Outros deixam transparecer ser o Conselho absolutamente manipulado por eles e pelo ‘pessoal da escola’; isto fica claro quando algumas pessoas falam que só ‘assinam atas’ das reuniões (FLORES, 1996, p. 110).

Em pesquisa realizada por Cação (1989) a autora mostra que há também a divergência dos conceitos de participação entre os próprios diretores. Para a maioria deles, participar não significa decidir. Não há divisão de poderes, nem de responsabilidades.

Todavia, e aí começa o ‘nó da questão’ que concepção do que é participar possuem tais Diretores?

Com tristeza constatamos que é opinar: sem implicar em decisão, em assumir responsabilidade.

Essa constatação permite-nos inferir que a maioria dos Diretores de Escola pesquisados concebe a participação de maneira funcionalista, sem um envolvimento maior dos participantes do processo educativo, ficando, desse modo, nos primeiros graus de participação, do ponto de vista do menor para o maior acesso ao controle das decisões (CAÇÃO, 1989, p. 189).

Constatamos que no plano educacional a Constituição de 1988 representou um avanço rumo à democratização da gestão escolar, uma vez que instituiu o princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Porém, essa legislação não estabeleceu a forma de implantação da gestão para que as escolas alcançassem uma democratização. Além do mais, não se referiu novamente a essa questão no seu texto, deixando para que legislações posteriores instituíssem a sua aplicabilidade. Se na Constituição de 1988 a gestão democrática tornou-se lei devido, principalmente, às pressões populares, o mesmo não ocorreu com a L.D.B. de 1996 na qual prevaleceu a influencia do Banco Mundial, uma das mais importantes agências de financiamento

internacional, apesar das inúmeras lutas dos movimentos populares e do magistério, posicionando-se contra essa influência.

Como compreender que uma instituição como o Banco Mundial, representante oficial do capital internacional, apoie e incentive a Gestão Democrática na escola pública? Como percebemos neste trabalho, o conceito de democracia, segundo o Banco Mundial, é o de representatividade e de participação com recursos para a manutenção das escolas. Isso ocorre porque a atual política para os países periféricos é a de *enxugar* a máquina estatal, primordialmente nas áreas sociais, uma vez que ela representa gastos *desnecessários* para o Estado.

A Gestão democrática na escola é incentivada pelo Banco Mundial, que atribui a ineficiência da escola a um problema técnico. Para isso, a gestão da escola deve tornar-se o centro das atenções das políticas educacionais.

Concluimos através deste estudo que, apesar de estar garantida por lei, a gestão democrática não se efetiva nas escolas por vários motivos: excesso de burocracia, receio do diretor em perder o seu poder, a falta de interesse da própria comunidade em participar (por não ter tempo disponível, ou por não conhecer o funcionamento da escola), etc. Acreditamos também que a sociedade capitalista não apresenta grandes possibilidades de democracia, uma vez que representa uma estrutura rígida e hierárquica de poder econômico de uma pífia minoria sobre a maioria.

No entanto, conhecemos exemplos de escolas que conseguiram romper as barreiras de uma democracia representativa para atingir a democracia direta, como é o caso das escolas do MST.

A grande diferença entre a escola do MST e as escolas do sistema de ensino regular é que as crianças vivenciam, desde os primeiros anos de vida no assentamento, o trabalho

coletivo e a participação das famílias nas decisões do grupo. A pedagogia das escolas do MST não dissocia a teoria da prática, uma auxilia a outra para avançar na experiência de luta social.

Na educação a idéia de conscientização como instrumento de libertação precisa ser retomada num outro contexto, como está fazendo o MST, pois, à luz da contra-ofensiva burguesa, vai se tornando evidente que essa metodologia não mais está atendendo aos desafios postos ao movimento democrático. O que a práxis da pedagogia do MST indica-nos é que não basta conscientizar por meio dos conteúdos, a reflexão crítica. A conscientização por meio da aprendizagem reflexiva e crítica é importante, mas mais importante ainda é a experiência de luta social concreta e a transformação das relações de produção pedagógicas burocráticas em democráticas, o que é indissociável da defesa da escola pública em todos os níveis, da instauração da gestão democrática em todos os níveis e, tanto quanto possível, da articulação desse movimento transformador com o questionamento das relações de produção capitalistas. (DAL RI, 2004, p. 302)

A grande maioria das escolas do sistema de ensino não está inserida em um contexto favorável à democratização das relações, como no MST. Logo, essas instituições deverão procurar espaços para evoluir rumo a uma maior participação, mesmo que a princípio seja para se consolidar a democracia representativa.

O que constatamos neste estudo é que a comunidade não está utilizando seus espaços de direito para uma efetiva participação. Apesar dos inúmeros motivos que influenciam nesse fator, acreditamos que a democracia direta é mais favorecida a partir do momento que a democracia representativa evolua em sua direção. Caso isso não ocorra, cada vez mais faremos parte de uma história como atores coadjuvantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, T., CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001

AREDES, A. P. J. As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de participação no Estado de São Paulo. *Organizações e Democracia*, Marília, n. 3, p. 77- 88, 2002.

AREDES, Alaíde Pereira Japcanga. *As instâncias de participação e a democratização da escola pública*. 2002. 157f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

ARIOSI, C. M. F.; DAL RI, N. M. Democracia, participação e poder no Cooperativismo Educacional. *Organizações e Democracia*. Marília, n. 5, p. 79-104, 2004.

ARIOSI, Cinthia Magda Fernandes. *Cooperativa Educacional Multidisciplinar de Bauru – Ensinaiva: Uma possibilidade de democratização das relações de trabalho e da gestão*. 2004. 163f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, L, WARDE, M, HADADD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: igualdade, competitividade e sustentabilidade – Contribuições para o Debate*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (org) *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, p. 167-189, 1993

BASTOS, João Baptista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, João Baptista (org.) *Gestão Democrática*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000

BORGUETTI, Rita de Cássia Teixeira. *A municipalização das Escolas de Ensino Fundamental de Marília (EMEFS)*. 2000. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

BRABO, T. S. A. M. Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio. *Organizações e Democracia*. Marília, n. 5, p. 55-78, 2004.

BRABO, T. S. A. M. *Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio*. 2004. 69f. Relatório de Pesquisa (Texto Mimeografado) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

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

BRASIL, *Lei n. 9394*, de 20/12/96, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da União, nº 248, 1996.

BRUNET, L. Clima de trabalho e eficácia da escola. In: NÓVOA, A. (coord) *As organizações escolares em análise*. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992. 187p.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BUENO, Maria S. S. *Tendências globais para a universidade do 3º milênio e a configuração das “universidades periféricas”*, 2001, (Texto mimeografado).

CAÇÃO, Maria Izaura. *Administração da Escola Pública Estadual: exercício solitário ou solidário*. 1989. 203f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas.

CANÁRIO, R. Estabelecimento de ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos. In: NÓVOA, A. (coord) *As organizações escolares em análise*. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992. 187p.

CASSASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, 1990.

CENPEC, Gestão, compromisso de todos. *Revista Raízes e Asas*, v.2, 1997, 35p.

CORAGGIO, José Luís. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1996.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L, WARDE, M, HADADD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.

DAHL, R.A. *Um prefácio a democracia econômica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990. 154p.

DAL RI, N. M. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 14 de janeiro de 2005 (mimeogr.)

DAL RI, N. M. (org.) *Economia solidária*. O desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte&Ciência, 1999. 192 p.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. A educação do movimento dos sem-terra. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, n.26, mai./jun./jul./ago./, p. 44 – 57, 2004.

DAL RI, N. M.; VIEITEZ, C. G. Educação e Relações de Trabalho nas Organizações Autogestionárias. *Educação em Revista*. Marília, n.2, p. 95 – 105, 2001.

DAL RI, Neusa M. Estado, representação, sindicato, autonomia universitária e gestão democrática. *Cadernos da F. F. C. Marília*, v.2, n.1, p. 12 – 24, 1993.

DAL RI, Neusa M. O movimento de democratização e o autogoverno na Universidade Estadual Paulista. In: VIEITEZ, C. G. (org.). *A empresa sem patrão*. Marília: Unesp: FINEP, 1997.

DAL RI, Neusa Maria. *Educação Democrática e Trabalho Associado no contexto político-econômico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*. 2004. 315f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

DAL RI, Neusa Maria. *Memorial*. Marília: UNESP, 2004.

DAL RI, Neusa Maria. *Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade*. 1997. 221f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez, 2003

DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez – Autores Associados, 1988
educação. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1995

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Taurus Ediciones, 1984

FLORES, Daniel Garcia. *Conselho de Escola: possibilidades e limitações (um estudo de caso)*. 1996. 116f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

FONSECA, Marília, O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão Democrática da Educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutivo*: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez, 1984

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In.: GENTILI, Pablo A A, SILVA, Tomaz T. da (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1994

GADOTTI, M. ROMÃO, J. E. (orgs) *Autonomia da escola*: princípios e propostas. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

GENOVEZ, Maria Salete. *Democratização da Gestão da Escola Pública*. 2002. 156f. Tese. (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

GENTILI, Pablo A A, SILVA, Tomaz T. da (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1994

GENTILI, Pablo A. A (org.). *Pedagogia da Exclusão – Crítica ao neoliberalismo* em

GIL, A C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1989. 159p.

GLATTER, R. A gestão como meio de inovação e mudanças nas escolas. In: NÓVOA, A. (coord) *As organizações escolares em análise*. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992. 187p.

GUIRALDELLI JÚNIOR, Paulo (org.) *Infância, educação e neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

GUTIERREZ, G. L. *Por que é tão difícil participar?*: o exercício da participação no campo educacional. São Paulo: Paulus, 2004

GUTIERREZ, G. L., CATANI, A. M. Participação e Gestão Escolar: conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C. (org.) *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998

HAYEK, Friedrich Auguste. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Exped: Instituto Liberal, 1984

JANES, Robinson. *Autogestão e educação popular*: o MST – movimento dos trabalhadores rurais sem terra. 1998. 145f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

JAPECANGA, A. P. A Democratização das Relações de Trabalho na Escola Pública Básica. *Organizações e Democracia*. Marília, v. 1, n. 1, p. 41 – 49, 2000.

KRAWCZYK, N., CAMPOS, M.M., HADDAD, S. (orgs) *O cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI – Reformas em Debate*. Campinas: Autores Associados, 2001

LENIN. *O Estado e a Revolução*. Lisboa: Terralusa, 1977

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, L. C. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

LOJKINE, Jean. *A classe operária em mutações*. São Paulo: Oficina de Livros, 1990

MACHADO, L.M, MAIA, G.Z.A (orgs) *Administração e supervisão escolar: questões para o novo milênio*. São Paulo: Pioneira, 2000.

MACHADO, Lourdes Marcelino. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista*. São Paulo: Arte&Ciência, 1998

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. In: Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. (Os Pensadores). São Paulo: Nova Cultural, 1987

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002

NÓVOA, Antônio. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (coord) *As organizações escolares em análise*. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992. 187p.

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

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000

PARO, V. H. *Administração Escolar: introdução crítica*. 2.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. 243p.

PARO, V.H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P., ADRIÃO, T. (orgs) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001

PARO, Vitor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. *Revista Idéias*, São Paulo: FDE, n. 12, 1992

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: *Política e trabalho na escola. Administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999

PONCE, Aníbal. *Educação e Luta de classes*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1981

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

SABBI, V. Autogestão de uma escola comunitária: possibilidades e limitações. *Organizações e Democracia*. Marília, n. 5, p. 105-123, 2004.

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

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995. 112p.

SILVA JR., Celestino Alves da. A ideologia da incompetência do outro e outras ideologias de conveniência na relação neoliberalismo e educação. In: GUIRALDELLI JÚNIOR, P. (org.) *Infância, educação e neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. A A, SILVA, T. T. da (orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1994

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: Políticas e reformas. In: TOMMASI, L, WARDE, M, HADADD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O Antigo Regime e a Revolução*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997

TOLLINI, I. M. *Estado e educação fundamental*. Brasília: Plano, 2002.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L, WARDE, M, HADADD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.

VALERIEN, J. *Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento*. São Paulo: Cortez: Unesco: Ministério da Educação e Cultura, 2001.

VIEITEZ, C. G. Vice-coordenador do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia. Entrevista concedida à pesquisadora no dia 17 de janeiro de 2005 (mimeogr)

VIEITEZ, C. G.; DAL RI, N. M. *Trabalho associado – cooperativas e empresas de autogestão*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VIEITEZ, Candido Giraldez; DAL RI, Neusa Maria. Educação e organizações Democráticas. In: DAL RI, N. M.; MARRACH, S. A. (Org.) *Desafios da educação do fim do século*. Marília: Unesp Marília Publicações, 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O Sistema Mundial Moderno: O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia*. Porto: Afrontamento, 1974.