

ESTADO NEOLIBERAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS DEMOCRÁTICAS: INTENÇÕES, CONTRADIÇÕES e ALTERNATIVAS POSSÍVEIS

Sueli Menezes Pereira

RESUMO

Tendo como proposta analisar as políticas educacionais no contexto do Estado neoliberal, o presente trabalho, utilizando-se de documentos legais e da bibliografia pertinente ao assunto, aborda as políticas educacionais neoliberais procurando evidenciar as intenções e as contradições das propostas democráticas no contexto destas políticas. Para tanto, busca identificar as exigências da formação para o trabalho tomando como base os modelos de organização empresarial e de seus reflexos na organização da educação, o que se traduz nas propostas da LDB/96. Tendo como suporte teórico o modelo de Estado neoliberal e dos modos de produção a ele correspondentes e os interesses do capital na manutenção da competição do mercado globalizado, evidenciam-se as contradições do próprio modelo e, nelas, os espaços possíveis de construção de uma escola que atenda aos interesses sociais. Neste quadro, salienta-se a necessidade de compreender que a descentralização determinada pelas relações de produção enquadradas no projeto neoliberal não corresponde a autonomia como sinônimo de independência e liberdade e, sim, a uma nova estruturação do capital, devendo ser criticamente analisada pelo conjunto da comunidade escolar, esta compreendida no contexto do poder local, no sentido da escola organizar-se democraticamente em busca da recuperação de sua função social, sob pena da escola continuar formando excluídos sociais e a democracia apregoada nas políticas educacionais se consolidar apenas na democracia do livre mercado.

PALAVRAS-CHAVE

Políticas educacionais; Neoliberalismo; Democracia; Descentralização; Comunidade escolar

NEO-LIBERAL STATE AND DEMOCRATIC POLICIES OF EDUCATION: INTENTIONS, CONTRADICTIONS AND POSSIBLE ALTERNATIVES

ABSTRACT

The present paper intends to analyse the policies of education in the context of neoliberal State. Legal documents and pertinent bibliography are here utilized to evidence the intentions and contradictions of democratic propositions in the frame of neoliberal policies of education. In so doing the present paper tries to identify the requirements of education for labor as based on models of entrepreneurial organization and their influences upon the organization of educational processes. This is supposed to be juridically translated into the statements of LDB/96. Theoretically based on the model of a neoliberal State and its corresponding modes of production, given the interests of capital in sustaining the globalized market competition, here are made explicit that models' inner contradictions and its following possible open spaces for the construction of a school that satisfies social interests. That said, it is emphasized the need to understand that decentralization as determined by production relations framed on the neoliberal project doesn't correspond to autonomy taken as a synonymous for independence and freedom, but merely to a new structure of capital. This would demand a critical analysis of decentralization by the whole school community – understood this last one in the context of local power – as a condition for democratically organize school in the perspective of redeeming its social function. Otherwise school would continue to produce social excluded people and democracy, such as propagated by the policies of education, would be consolidated simply as democracy for free market.

KEYWORDS

Policies of education; Neoliberalism; Democracy; Decentralization; School community

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como proposta analisar as políticas educacionais inserindo nesta discussão, obrigatoriamente, a questão do Estado por este se constituir como um conjunto de formas organizadas e, portanto, institucionalizadas do poder das classes capitalistas, interferindo em todas as áreas sociais, entre as quais, a educação.

A idéia de Estado é compreendida como um conjunto de forças de poder exercido, não só sobre o povo, mas também no interior das próprias classes que o determinam, enquanto fator de reprodução e manutenção de seus interesses. Para tanto, necessita desenvolver mecanismos com vistas à manutenção de sua coesão interna, sem a qual não pode exercer o seu domínio de classe sobre a outra classe, o que implica em manter todas as instituições sociais aos moldes de sua própria organização, entre elas a instituição educacional, reforçando a proposição de que política educacional só pode ser tratada a partir do modelo de Estado vigente.

Na atualidade vivemos sob a égide do Estado neoliberal, um modelo de Estado que representa, conforme Antunes (2003), a solução para a crise estrutural que se abateu sobre o capitalismo no seu sistema de produção desde meados dos anos de 1970, o que o levou a mesclar, alterar e, em alguns casos, até a substituir o binômio taylorista-fordista pelo toyotismo que se identifica com formas de acumulação flexível. Esta foi a resposta do capital para a sua crise buscada no interior do próprio capitalismo.

As mudanças na organização do capital representam, portanto, respostas para a sua crise estrutural buscadas na dinâmica do próprio capital, o que se deu através da criação de um sistema produtivo mais ágil, enxuto e mais flexível num Estado menos pesado pelos encargos sociais e mais próprio e rápido para a produção e o consumo.

Neste quadro, se acirram os aspectos marcantes do liberalismo que se afirmam como idéias dominantes a partir do individualismo, da liberdade de comércio, colocando o Estado a serviço da empresa privada e não mais dos direitos sociais, o que se traduz no desemprego estrutural e no conseqüente aumento quantitativo da desigualdade social, enfim, na exclusão da maioria, não só das benesses do capital como, principalmente, na exclusão ao mundo do “saber” e da “participação consciente”.

O ponto de partida para a compreensão das políticas educacionais, portanto, é pensar a educação no conjunto das determinações concretas mais amplas da sociedade para o que, o Estado neoliberal, globalizado e suas contradições é o ponto de referência central, compreendendo que a defesa de um Estado, mínimo para os interesses sociais e, máximo para o lucro, regula a sociedade aos moldes do mercado, para o mercado.

Isto implica compreender que as políticas educacionais são representativas dos interesses do capital, tanto na organização administrativa das instituições educativas, como pedagógica, cuja base na setorização, na fragmentação de funções e do saber, fazem da educação um fator de distribuição de renda, uma garantia de manutenção das desigualdades sociais.

Partindo destas referências, busca-se compreender as políticas educacionais consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 - no movimento das mudanças do mundo do trabalho.

Este é o teor do presente texto que tem como proposta elucidar as novas prerrogativas do capital para a educação aos moldes do neoliberalismo, agora requerente de uma mão-de-obra altamente qualificada, mão-de-obra esta que a educação e a formação têm de procurar formar.

Na intenção de apreender estas questões, o presente trabalho está dividido em três partes que se constituem, primeiro de uma análise das políticas educacionais neoliberais procurando evidenciar as intenções e as contradições das propostas democráticas no contexto destas políticas. Em segundo, as exigências da formação para o trabalho a partir dos modelos de organização empresarial e de seus reflexos na organização da educação e, em terceiro, as condições que a escola tem para se organizar democraticamente em busca da recuperação de sua função social utilizando-se dos espaços legalmente instituídos de autonomia no contexto do Estado neoliberal.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Gómez (2000), em sua obra intitulada “Política e democracia em tempos de globalização” afirma que o Estado neoliberal, globalizado, apresenta duas faces bem definidas: um sentido social e um sentido econômico.

O sentido social, a partir dos anos de 1960, se explica pelas novas tecnologias de informação e comunicação, o que tornou possível o surgimento da era da informação, cujas conseqüências são evidentes na evolução das *novas tecnologias*, centradas na comunicação audiovisual e na informática.

O sentido econômico surge nos anos de 1980 com o esgotamento das escolas americanas de administração de empresas frente ao avanço tecnológico. Com efeito, diferentemente da primeira revolução industrial que operou a transferência das funções manuais para as máquinas, na atualidade, a nova revolução industrial transfere para as máquinas as próprias operações intelectuais. A produção automatiza-se, se torna auto-regulável alterando o processo produtivo, introduzindo a acumulação flexível. Nesta dinâmica o taylorismo-fordismo como modo de produção é substituído pelo toyotismo deslocando, assim, os mecanismos de controle para as próprias empresas.

Esta organização é rapidamente assimilada pelo discurso neoliberal, no qual afirma-se a constituição de uma economia mundial sem fronteiras ocasionada pela globalização dos mercados, enfraquecendo os Estados nacionais. A década de 1980, portanto, assinala a hegemonia do neoliberalismo, fase em que o mercado se transnacionalizou e o capital foi rompendo as barreiras reguladoras dos Estados nacionais (GÓMEZ, 2000).

Com o neoliberalismo globalizado se enfraquece o modelo de Estado keynesiano, modelo que assume uma intervenção direta na vida social e, para tanto, adota políticas de cunho social, entre elas, as políticas educacionais resguardadas pelo Estado.

Identificado na etapa monopolista do capitalismo, o keynesianismo se consolida a partir de vários fatores, entre eles a Primeira Guerra Mundial, a revolução socialista de 1917 e, especialmente, a crise de 1929, sob a qual Keynes elabora uma concepção de Estado em que este assume importância central no planejamento racional das atividades econômicas como interventor e investidor na economia de mercado, buscando regulamentar a economia através do Estado e, nesta perspectiva, “diminuir o desemprego involuntário e aumentar a produção” (BIANCHETTI, 1999, p.24).

Nesta dinâmica, o Estado ganha força, pela qual se afirma o Estado-nação, o que vai ser modificado especialmente, entre outros fatores, com a crise dos modos de produção de base fordista-taylorista, crise que se desenha, conforme Frigotto (1995, p. 73), “com a progressiva saturação de mercados internos de bens de consumo duráveis, concorrência intercapitalista e crise fiscal e inflacionária que provocou a retração dos investimentos”. Esta posição é reforçada por Harvey (1989), quando afirma que a crise do capital, marcadamente no período de 1965 a 1973, se tornou mais evidente pela incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo.

É neste contexto que assume destaque a posição de Hayek que, assim como Keynes, também procura explicar as crises cíclicas do capitalismo, mas diferentemente de Keynes, posiciona-se radicalmente contra a intervenção do Estado na economia (SAVIANI, 2002).

Os efeitos da crise se valem das leis naturais de mercado e na aposta de novas tecnologias com base na flexibilidade da produção e na rapidez de atendimento às necessidades do próprio mercado cada vez mais global, transformando a economia dos Estados nacionais em economia de Estado globalizado.

Em um confronto direto com a rigidez do fordismo/taylorismo e as necessidades de reduzir o tempo e o espaço da produção, a acumulação flexível se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Com ela surgem novos setores de produção, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, inovação comercial, tecnológica e organizacional. Nesta nova organização, os espaços entre decisões privadas e públicas se encurtam, enquanto a comunicação via satélite difunde imediatamente estas decisões em um espaço cada vez mais amplo e variado.

Isto se traduz na substituição do Estado forte pelo Estado mínimo e no primado do privado sobre o público com grandes perdas dos direitos sociais para as sociedades, em geral, em especial para os países de terceiro mundo, onde se inserem os latino-americanos.

Neste quadro assiste-se a decomposição das economias nacionais e ao fim do Estado-nação como organização territorial eficaz em matéria de governabilidade das atividades econômicas nacionais, devendo o Estado nacional ceder lugar a autoridades regionais ou locais como verdadeiros pontos de apoio das redes tecidas pelas grandes corporações transnacionais (GÓMEZ, 2000), num “privilegiamento das relações e exercício de poder ‘a distância’ entre, dentro e para além dos Estados nacionais, numa complexa e contraditória desterritorialização e reterritorialização do poder econômico, político e social” (GÓMEZ, 2000, p.9).

Isto configura a descentralização político-administrativa que toma corpo nas políticas do Estado neoliberal, passando as responsabilidades sociais para a própria sociedade o que justifica os princípios democráticos da Constituição Federal de 1988 corroborados na proposta da legislação da educação – LDB/96 - Lei 9394/96 – enquanto determina que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” e enfatiza, entre seus princípios, “a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”(Art.14). Desta forma a lei coloca a gestão democrática como principal forma de integração da educação com a nova dinâmica de organização da sociedade e estabelece que a escola deve aproximar-se da comunidade, integrando-se a ela de modo que esta também participe, de forma ativa, desse processo. Para tanto, “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”(Art. 15).

Imposta pelo mercado mundial, implanta-se, portanto, na organização da educação, uma democracia política formal identificada na base dos “novos modelos organizacionais, calcados nas práticas participativas, na descentralização de decisões circunscritas ao nível técnico-operacional”. Decorre disto, no entanto, a grande contradição, pois, o próprio modelo econômico-liberal, fundado num modelo individualista, privatista e anti-Estado, determina as reformas sociais “pelo alto” que se caracterizam como reformas pró-mercado no conjunto da sociedade e de suas instituições tomando como base a “autonomia controlada que as empresas outorgam aos trabalhadores” (BRUNO, 2003, p.40).

A democratização das relações se justifica com os defensores das leis do mercado, visto que, para os liberais clássicos como Friedman e Adam Smith (BIANCHETTI,1999), as relações de mercado representam a única forma de distribuição de bens e, neste caso, o mercado é um mecanismo democrático por excelência. Com isto, se estabelece o mercado como regulador da democracia econômica e, por consequência, da democracia política.

Neste jogo de poder fica claro que, se a sociedade tem espaços de decisão, não é uma benesse do capital, mas uma estratégia de sua própria preservação no sentido de assegurar a ordem interna, potencialmente ameaçada de instabilidade pelos altos custos sociais, visto que o modelo neoliberal não garante direitos sociais e se caracteriza pela ampliação da exclusão especialmente nos países de terceiro mundo. Este é o lado contraditório da questão relacionada ao dualismo: Estado mínimo, mas Estado forte, como nos aponta Gómez (2000), o que reforça as contradições entre o poder global e o local.

Neste contexto, pensar educação e formação torna-se tarefa muito complexa para o que a sociedade deve estar politicamente preparada e, nela, especialmente os educadores, visto que é por intermédio do professor que o capital implementa suas propostas de modo a atender à necessidade imperiosa em qualificar a mão-de-obra originária da escola para lidar com os recursos que dominam o mundo produtivo, o que torna a compreensão crítica das políticas educacionais liberais pela comunidade escolar, um imperativo, de modo a não fazer das instituições educativas instrumentos da produção e sim instituições formadoras de sujeitos, cidadãos para pensar e transformar a sociedade.

**AS EXIGÊNCIAS DA FORMAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS
NEOLIBERAIS**

Os discursos políticos enunciadores das reformas educativas têm ficado dependentes, em boa medida, de uma linguagem econômica com base na qualificação dos recursos humanos, no auxílio da adaptabilidade dos cidadãos às mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, participação na competitividade crescente entre empresas e entre economias e blocos econômicos. Este discurso econômico está presente nas políticas educacionais, enquanto voltadas para a formação de recursos humanos para o capital e adaptação dos indivíduos à sociedade de consumo, o que não se constitui em novidade, visto que formar pessoal especializado na ótica do capital é um papel que tem sido assumido pela educação formal desde a revolução burguesa.

No aprimoramento do processo produtivo a escola se organizou aos moldes da organização fabril, o que torna os modos de produção de base taylorista-fordista focos da discussão pela aguçada divisão do trabalho destes modelos de produção e suas implicações em políticas educacionais centralizadas em estruturas setorizadas. Esta foi a influência mais evidente nos anos 60 e 70, quando da repressão política na América Latina ocasionada pelos interesses do capital internacional com significativas influências na organização da educação.

Com o taylorismo se expropriam os conhecimentos acumulados pelo trabalhador, o que implica na divisão do trabalho identificado na separação entre o trabalho intelectual de elaboração e do trabalho manual de execução.

Este modelo de organização do trabalho tem como consequência, uma profunda redução da autonomia do operário no espaço das unidades produtivas, uma vez que a ele cabe somente a execução de um trabalho parcializado, repetitivo e monótono e, com isto, uma desqualificação dos coletivos operários ocorrendo uma considerável mudança na composição da classe operária, tanto do ponto de vista da qualificação, quanto do ponto de vista de sua organização.

O princípio de organização fordista, por sua vez, não fez mais do que racionalizar velhas tecnologias e uma detalhada divisão do trabalho preexistente, acrescentando o que se identifica como produção de massa com o conseqüente consumo de massa. Como informa Harvey (1989), é um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.

Neste quadro, o padrão de produção fordista-taylorista afirma-se no monopólio das gerências que, apropriando-se do saber e habilidade dos operários, incorporados à objetividade do capital, provoca a expropriação dos operários em relação ao domínio do processo do trabalho, assim como uma maior dependência em relação à organização capitalista do trabalho.

Predominou este modelo de organização no contexto das teses keynesianas do início dos anos 1940 até a década de 1970, quando o ideário neoliberal se afirma como decorrência das tecnologias com base na flexibilização dos modos de produção, reformulados a partir das novas condições do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, colocando em xeque o taylorismo/fordismo como modos de organização empresarial.

Com as novas tecnologias no processo produtivo a realidade econômica baseia-se no uso intensivo do conhecimento e requer uma nova mão-de-obra, muito mais qualificada. Afirma-se aqui um novo discurso educacional como formação abstrata e polivalente, flexibilidade, participação, autonomia e descentralização, de modo que o trabalhador seja mais criativo, tenha mais capacidade de iniciativa e seja capaz de se adaptar com mais facilidade às mutações permanentes.

Isto se identifica na LDB/96 a partir de sua proposta de Educação Básica que tem como finalidade, não mais uma proposta explícita de qualificação profissional, mas, de forma implícita, requer da escola uma preparação para “desenvolver o educando,(...) fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (art. 22), indicando que a escola deverá, a partir do início da escolarização, assegurar o conhecimento necessário ao crescimento intelectual do aluno de modo que o mesmo se adapte às exigências e constantes transformações do mundo do trabalho.

Neste contexto se insere a proposta curricular com a finalidade de assegurar que

ao final da educação básica o educando demonstre domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; conhecimento das formas contemporâneas de linguagem; domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania. (Art.36, § 1º.).

Estas exigências legais se inserem na formação do novo tipo de trabalhador, agora mais intelectualizado através de categorias, como afirma Oliveira (2001), que se estabelecem no desenvolvimento do sistema capitalista, em que a concepção neoliberal tenta impor ao sistema educacional sua subordinação aos interesses imediatos do capital.

Neste processo, se especializa a mão-de-obra e se desvaloriza o valor trabalho, pelo que se justificam os baixos salários e o desemprego numa revitalização da teoria do capital humano.

Através da idéia de educação como capital humano, a realidade social teria como solução, a educação como um fator para igualar as desigualdades, idéia que mascara o fator ideológico da educação no contexto do capital. Em meio à conjuntura atual marcada pela presença de novo simbolismo cultural, no qual a palavra central passa a ser a competitividade, a educação escolar que deveria ser um instrumento de construção de relações mais solidárias entre as pessoas, é vista apenas como um instrumental de formação dos indivíduos para disputarem uma posição no mercado de trabalho.

Isto indica que, a cada aumento de capital produtivo, o que se dá pela ampliação da tecnologia, corresponde um crescimento das especializações do trabalho como uma necessidade do mercado e isto está posto nas políticas educacionais atuais. Com base na teoria do capital, se fundamenta, portanto, a reorganização do mercado, pelo qual o trabalho desaparece como categoria fundamental na sua dimensão humana e assume uma função nos processos produtivos como qualquer outro o que implica em afirmar que o próprio trabalho se converte em mercadoria e, neste contexto, o dono dos meios de produção busca no trabalhador não um “parceiro”, mas uma mercadoria situação, da qual, a escola tem sido coadjuvante e, neste processo o homem cria o capital, enquanto o capital não consegue criar o homem, pois o transforma em simples peça da produção.

Azevedo (1999, p. 3-4) resume este quadro apontando que:

A sociedade da informação arrasta o modelo dominante de produção para novas configurações, o pós-fordismo e o pós-taylorismo, um novo modelo de produção flexível; (...) Este novo modelo de produção está associado a um exercício profissional de tarefas mais amplas e complexas. Valoriza-se mais a horizontalidade, o autocontrole, equipes de trabalho autônomas, a interligação das tarefas de concepção, controle e execução, recorrendo-se mais a conhecimentos técnicos, teóricos e empíricos. Esta nova realidade produtiva e econômica baseia-se no uso intensivo do conhecimento e requer uma nova mão-de-obra, muito mais qualificada, capaz de se adaptar com mais facilidade às mutações permanentes, mais criativa e com mais capacidade de iniciativa própria (uma mente de obra?).

Com isto, diz o autor, a dualização dos mercados de trabalho é evidente e socialmente preocupante, o que pode vir a ampliar o fosso entre os muito qualificados e os restantes evidenciando que a retórica da qualificação da mão-de-obra para o mercado pode ser enganosa por serem as exigências atuais do mundo do trabalho muito mais excludentes, visto que “a maior parte dos novos empregos criados são indiferenciados e não qualificados; que a aprendizagem da utilização das chamadas ‘novas tecnologias’ faz-se em cursos curtos; que os empregos requerentes de qualificações muito elevadas são escassos” (AZEVEDO, 1999, p. 6-7).

O que de concreto se comprova no mundo do trabalho é que as inovações tecnológicas e as mudanças administrativas têm permitido produzir muito, mas tudo isso é feito com menos mão-de-obra, do que se conclui que os novos modos de produção usam pouco trabalho, geram desemprego, subemprego, jornadas de tempo parcial, trabalho temporário e outras formas atípicas de exclusão.

A emergência acelerada de novos processos técnicos, novos produtos, novos mercados indicam, portanto, que as coisas mudaram, mas não completamente e, embora essas mudanças tenham produzido novos problemas em termos de demanda por novas habilidades, exigência que tem na educação formal o seu suporte mais sólido, tal qual o que está estabelecido nas políticas educacionais, por exemplo, elas também têm produzido problemas na ordem da legitimidade da autoridade política e novas formas de exclusão social.

Estes pressupostos reforçam que a globalização não globaliza direitos nem deveres. Ao contrário, se distancia de qualquer projeto de humanização e de formação de cidadania.

ALTERNATIVAS DE FORMAÇÃO PARA A CIDADANIA NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Com a globalização neoliberal, novas relações entre Estado e sociedade se definem em uma nova hierarquização dos espaços, estabelecendo uma correlação entre o “global” e o “local”. Nesta nova organização algumas situações se globalizam, outras se tornam mais locais surgindo, assim, uma nova complexidade, o que vai exigir novos conceitos, novas metodologias, uma nova postura frente a esta realidade.

Associados à idéia de poder local estão temas como descentralização, autonomia, participação, gestão democrática e cidadania. A discussão ou o debate teórico subjacente a todos estes temas é o problema da opção entre o *Estado máximo* e o *Estado mínimo*. Enquanto o *Estado máximo* quer cuidar, administrar e controlar diretamente todos os serviços que oferece à população que assim se deseduca à participação, ao envolvimento direto e ao controle das políticas e ações dos governantes, o *Estado mínimo*, ao contrário, quer transferir tudo, inclusive as atribuições típicas dos governos desde o aparecimento do Estado liberal moderno, para a esfera do mercado que tende a reinstalar a prática primitiva do capitalismo.

No Brasil a dinâmica descentralizadora da reforma do Estado, ao longo dos anos de 1990, diz respeito a um certo grau das virtudes da descentralização dos processos decisórios e de sua suposta identificação com a perspectiva de construção de um sistema político-democrático. Em decorrência da postulação de uma maior eficácia e eficiência da gestão descentralizada de políticas públicas, as reformas descentralizadoras seriam benéficas não somente aos diferentes públicos-alvo das diversas modalidades de intervenção estatal, mas também ao conjunto da sociedade e, nesta perspectiva, a conquista do espaço da autonomia pela sociedade é um espaço a ser ocupado com vistas aos interesses sociais, desde que compreendida politicamente no contexto em que as mesmas se inserem.

De acordo com Santos Filho (1997), ocupando os espaços de autonomia, a sociedade entendida como poder local assumirá seu papel no controle do poder público, enquanto o Estado assumirá o papel de principal articulador das políticas sociais, mas não deterá o direito exclusivo de formulação e execução destas políticas.

Estas questões se traduzem na escola na gestão democrática, o que para Santos Fº. (1997, p.3), mesmo representando uma utopia, será a resposta adequada aos novos tempos para superar, ao mesmo tempo, o “estatismo desmobilizador e o privatismo conservador” imposto pelo modelo de Estado vigente. Assumindo o espaço legalmente instituído da autonomia neste novo modelo, a escola será estatal em seu financiamento, pública em seu destino e comunitária em sua concepção e gestão.

Desta forma, o autor citado afirma que a descentralização pode ser compreendida numa dupla forma: a descentralização política e a organizacional.

Na descentralização política dá-se um controle local semi-autônomo, em geral, feito através de conselhos compostos por pessoas eleitas pelos cidadãos ou escolhidas por autoridades oficiais. Destaca-se, nesta modalidade, a gestão baseada na escola, pela qual, através da participação efetiva de sua comunidade, poderá construir uma instituição educativa que atenda aos interesses sociais, com vistas à formação do cidadão politicamente consciente de seu estar no mundo.

Santos Fº (1997) defende esta posição a partir do pensamento de Brown (1990), que entende que a propriedade pública das escolas está separada do seu controle público. Em função deste princípio, considera que alguma forma de participação direta dos pais (e dos estudantes) no governo da escola é logicamente consistente com a necessidade de contrapor a separação da propriedade e controle e o auto-interesse dos educadores.

Hallak (1992, *apud* SANTOS Fº, 1997), referenda esta idéia quando apresenta dez pontos que caracterizam a gestão baseada na escola e, dentre eles, destaca a criação de novas estruturas de participação, tais como conselhos, foros, etc., para abrir espaço efetivo de participação para os diferentes atores no governo da escola. Além do diretor e dos professores, são atores nestes órgãos os pais de alunos, os representantes das comunidades locais, os próprios alunos e, às vezes, os empresários da localidade.

Na descentralização organizacional ocorre a delegação de autoridade pela cúpula central para determinados tipos de decisões que passarão a ser tomadas em escalões inferiores da hierarquia. Ocorre nesta modalidade a descentralização do poder decisório dentro da própria organização a fim de torná-la mais flexível, mais ágil e mais efetiva.

A teoria da descentralização organizacional em educação tem como principais efeitos a criação de novas estruturas, a flexibilidade, a responsabilização, a produtividade e a mudança.

Com a descentralização, portanto, tanto política quanto organizacional, afirma-se o *poder local* a ser assumido pela sociedade como consequência do Estado mínimo proposto pelo capital que, por sua vez, se compreendido criticamente, abre novas e inéditas possibilidades para a participação da comunidade nos assuntos de seus interesses e, naturalmente, para a prática da educação numa perspectiva emancipadora.

Com isto, proposto pela própria estrutura do capital, surge um espaço para o exercício do poder a ser assumido pela sociedade, o que permite que a mesma pegue as rédeas de seu próprio desenvolvimento e busque instrumentos institucionais para o aperfeiçoamento do desenvolvimento humano. O processo atual é mais ágil, mais eficiente para o que devemos aproveitar este potencial para construir um mundo mais justo e solidário.

Assegurado pela Lei 9394/96, o caráter descentralizador das políticas educacionais, numa determinação “de cima para baixo”, efetivamente, estabelece uma nova responsabilidade para as escolas e para os atores nela envolvidos que têm, como tarefa primeira, a construção da identidade do próprio estabelecimento de ensino.

Voltada para a construção de sua autonomia pedagógica, administrativa e financeira (Lei 9394/96, Arts. 14 e 15), a escola, na construção deste espaço, deverá envolver, diretamente, professores, alunos e comunidade. É o momento da participação. É o momento de construir a escola como espaço democrático, o que representa um grande desafio para a coletividade escolar que deve se valer das prerrogativas da descentralização na busca de uma identidade para a escola que seja representativa dos interesses sociais.

Constitui-se, portanto, a descentralização administrativa, se assumida conscientemente, um importante espaço que a escola deve assumir na definição de políticas pedagógicas representativas dos ideais da comunidade escolar ali envolvida, mostrando que a instituição educativa pode se tornar democrática, não só por sua prática administrativa, mas tornar-se democrática por sua própria proposta político- pedagógica.

Seguindo esta linha de pensamento, a escola deixa de ser uma instituição burocratizada, hierarquizada e desarticulada dos interesses sociais. Nela, todos os envolvidos são cidadãos, atores participantes de um processo coletivo de fazer educação.

Desta forma, a descentralização administrativa que caracteriza a legislação, representa, para a escola, através da gestão democrática, uma idéia avançada por se constituir num espaço de participação, uma oportunidade para que a comunidade escolar possa construir uma identidade para a instituição educativa através de uma proposta voltada para a formação do cidadão crítico, criativo e responsável, comprometido com a transformação social.

Por sua vez, este mesmo espaço se constitui num grande risco se as políticas públicas não forem compreendidas no conjunto das determinações econômicas e as soluções adotadas pela escola mais se ajustarem às determinações do mercado, do que se constituírem num projeto de construção humana.

Assim, pensar educação hoje, passa por uma redefinição da cidadania e, em particular, por uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas.

É um espaço que, mesmo determinado pelos interesses do capital, possibilita à escola desenvolver a *capacidade de pensar* e, para tanto, utilizar-se dos espaços possíveis para, cada vez mais, se constituir como instituição voltada para *ensinar a pensar* criticamente.

Neste caso, a escola deve fortalecer autonomamente o seu *projeto político-pedagógico* relacionando-o dialeticamente, de forma não mecânica e subordinada com o mercado, o Estado e a sociedade.

Para a concretização destes ideais, torna-se fator fundamental uma efetiva integração entre escola e a sua respectiva comunidade, compreendida como a totalidade de pessoas da instituição educativa: professores, alunos, pais e funcionários. Construir uma escola voltada para a cidadania, que não contemple este aspecto resulta ingênua e, por conseguinte, inócua.

Assim, a comunidade é instigada a participar, refletir e tomar parte nas decisões levadas a cabo pela escola evidenciando que a descentralização posta pela legislação, oportuniza importantes mecanismos para se alcançar uma democracia realmente participativa, na qual a comunidade possa ultrapassar a condição histórica de mera presença física na instituição escolar e desempenhar o seu papel de direito, isto é, atuar de forma efetiva nas decisões em busca de uma escola engajada numa proposta de transformação da sociedade e de construção da cidadania e não ser chamada apenas para assumir funções assistenciais e, em última instância, “arcar com os custos inerentes à sustentação tributária das políticas do Estado” (ZAULI, 2003, p. 45), o que insere a escola no quadro privatista do Estado neoliberal.

Seja qual for a perspectiva que a educação contemporânea adotar, uma *educação voltada para o futuro* será, como diz Gadotti (2005), sempre uma educação contestadora, superadora dos limites impostos pelo Estado e pelo mercado, portanto, uma educação muito mais voltada para a *transformação social* do que para a *transmissão cultural*.

Sem esta consciência, se perde o espaço legalmente instituído, mesmo que limitado e se reproduz a sociedade desigual e excludente a partir da escola.

CONSIDERAÇÕES

O paradigma neoliberal, marcado por uma série de mudanças nos modos de produção, faz da inovação tecnológica parte de um amplo conjunto de estratégias que atingem os setores políticos, sociais e culturais com vistas à afirmação de uma hegemonia econômica que valoriza a lógica do mercado, exigindo um novo tipo de trabalhador, para o que a educação entendida como investimento, deverá servir aos propósitos da produção.

É urgente compreender as políticas educacionais no contexto de um Estado centralizador de decisões, mas descentralizador de tarefas, visto que as formas de intervenção do Estado na economia não são unilaterais, pois, se por um lado o Estado reduz a sua capacidade de intervenção direta, dando lugar a uma economia privatizada, por sua vez se criam novas formas de controle e regulação estatal.

Sobre isto, é importante observarmos a opinião de Ball (1999, p.121), em relação às reformas da educação pública que, com base nas determinações econômicas do mundo globalizado, ou melhor, “tomadas de empréstimo” do mundo empresarial, estão começando a transformar, não apenas a forma da oferta da educação, mas também, seu significado, bem como a experiência da aprendizagem e a natureza da cidadania. Trata-se, como diz o autor, da crescente subordinação ao “econômico” e a transformação da educação em mercadoria.

São as contradições do próprio modelo de Estado explicitadas nas políticas educacionais que se traduzem, tanto na descentralização de poder, como nas novas exigências de formação, agora voltadas para a “intelectualização” da sociedade como uma forma de reduzir a carência de mão-de-obra qualificada para trabalhar nas novas condições de tecnologia e de administração.

Compreender criticamente as propostas do capital no contexto do Estado mínimo implica em que a escola não pode perder de vista seu fim social. Para tanto devem ser utilizados conscientemente pelas instituições educativas os espaços de autonomia que a descentralização proposta pelo capital propõe, com vistas a formar cidadãos comprometidos com a transformação social. Este é um processo que deve ser assumido pela comunidade escolar com a consciência política necessária em uma perspectiva de emancipação, consciente de que uma transferência de responsabilidade ao nível social e individual nas sociedades como as latino-americanas deve procurar reverter o quadro de amplos setores marginalizados do contexto educacional resultante dos processos de desenvolvimento econômico, como se tem observado na marcha dos rumos histórico-sociais. Neste caso, é importante diferenciar "a descentralização neoliberal que tem como base uma filosofia individualista (...) das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas" (BIANCHETTI,1999, p.104).

Esta diferenciação se faz necessária, tendo em vista que, na prática, as escolas ainda conservam versões mais ou menos revistas de práticas tayloristas associadas ao modelo de gestão empresarial com base no toyotismo, o que traz para a escola algumas fórmulas básicas da gestão empresarial através da “participação” indireta do trabalhador nas decisões, confundindo estas práticas com democracia.

Nesta visão, a comunidade é relegada a um papel de menor importância obscurecendo-se a idéia de participação e de democracia colocada não como princípio de justiça social, o que tem feito com que a educação volte-se para uma preparação dos indivíduos para uma possível empregabilidade criando a ilusão de que os anseios gerais da sociedade serão resolvidos.

Reverter este quadro requer conhecimento das políticas educacionais geradas pelos interesses do capital. Sem isto, a escola, praticando um discurso novo, cumpre uma prática descontextualizada, individualista, acrítica e reprodutora das diferenciações sociais, na qual, a democracia é mais uma abstração. Afinal, no mundo capitalista dependente, a descentralização determinada pelas relações de produção enquadradas no projeto neoliberal da globalização não corresponde a autonomia como sinônimo de independência e liberdade e, sim, a uma nova estruturação do capital devendo ser, criticamente, analisada e construída pelos profissionais da educação em conjunto com a sociedade, sob pena da escola continuar formando excluídos sociais e a democracia apregoada nas políticas educacionais se consolidar apenas na democracia do livre mercado.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Reestruturação produtiva e o mundo do trabalho. In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003. p. 13-50.

AZEVEDO, J. A educação básica e a formação profissional face aos novos desafios econômicos. In: SEMINÁRIO PARA ALTOS DIRECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI), 3., 1999, Havana. Disponível em: <www.joaquimazevedo.com>. Acesso em: 02 jun. 2009.

BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L. H. (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1999. p.121-137.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo, SP: Cortez, 1999. 119 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996.

BRUNO, L. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.13-41.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo, SP: Cortez, 1995.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. São Paulo, SP: Fundação SEADE, 2005. Disponível em: <perspectiva@seade.gov.br>. Acesso em: 02 jun. 2009.

GÓMEZ, J. M. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro, RJ: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo, SP: Loyola, 1989.

OLIVEIRA, R. A teoria do Capital Humano e a educação profissional brasileira. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 27, n. 1, jan./abr. 2001.

SANTOS FILHO, J. C. Democracia institucional na escola: discussão teórica. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 1997, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 1997. (mimeo).

SAVIANI, D. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2002. p.13-26.

ZAULI, E. M. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da escentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.43-54.

SUELI MENEZES PEREIRA

Doutora em Educação.
Professora do Programa de Pós-graduação em
Educação da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS.
E-mail: sueli@ce.ufsm.br

Recebido em: 01/09/2009
Publicado em: 15/12/2009