

DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: PRIMEIROS ACHADOS

Mikeully Meire de Andrade Machado¹
Suziane Araújo Diógenes²
José Eudes Baima Bezerra³

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de expor os primeiros achados relativos às categorias da participação e da gestão democráticas nos documentos legislativos normativos mais gerais, produzidos na etapa que definimos como sendo da "reforma do Estado", nomeadamente a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), adotada em 1996.

Enfeixamos nessa etapa, portanto, os anos imediatamente anteriores ao envio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) ao Congresso Nacional, em 1995, incluindo, portanto o período em que se gestou a Constituição Federal em vigor, 1988, e os anos que se seguiram a 1995, onde encontramos os desdobramentos da "reforma do Estado" em textos como a LDB.

O trabalho relata os achados até aqui registrados em pesquisa de tipo documental, abordando a presença das categorias mencionadas, examinando especialmente o PDRAE, a CF-88 e a LDB-1996.

A pesquisa documental vem sendo amparada num estudo bibliográfico em torno da literatura especializada, como se denota nas referências presentes no trabalho.

¹ Aluna do Curso de Pedagogia da FAFIDAM-UECE, bolsista ICT-FUNCAP.

² Aluna do Curso de Pedagogia da FAFIDAM-UECE, bolsista IC-UECE.

³ Professor da FAFIDAM-UECE

2 TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DA REFORMA DO ESTADO DE 1995

Nas décadas de 1970 e de 1980, a partir da crise econômica, colocou em xeque o Estado-providência, tanto nos países centrais, como nos países periféricos e semiperiféricos, abrindo o período da "reforma do estado" que, segundo seus defensores, trazia a garantia de governabilidade.

Em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado, quando Luiz Carlos Bresser-Pereira era Ministro da Administração e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique.

Para Bresser-Pereira era necessário e inadiável reformar e reconstruir o Estado, pois o mesmo já não conseguia atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. O objetivo da Reforma do Estado era contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente. A reforma do aparelho não apenas se constituiu em uma resposta à crise generalizada do estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto res publica, coisa publica, como patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos.

Suas discussões giraram em torno da distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do estado, reforçou-se a retórica da reforma como um caminho para a promoção das chamadas políticas sociais, voltando-se a atenção para o agravamento do problema do desemprego e da pobreza e para a necessidade de regular minimamente o movimento do capital.

Bresser Pereira (1997) expõe de forma concentrada sua concepção de reforma:

(...) a reconstrução do Estado, para que este possa (...) voltar a complementar e corrigir (...) as falhas do mercado (...) que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações pública não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial (PEREIRA, 1997, p. 17).

Para tanto, indica quais os “processos” básicos da “reforma” do Estado, que levarão ao “Estado Social-liberal do século vinte-e-um”: redução do tamanho do Estado através da privatização, terceirização e publicização (transferência dos serviços para as “organizações públicas não-estatais”, Organizações Sociais – OSs); redução da interferência do Estado na vida econômica; aumento de sua capacidade decisória, através do ajuste fiscal e de uma reforma gerencial da administração e o aumento da governabilidade por meio do deslocamento de responsabilidades para o campo da sociedade civil, “abrindo espaço para o controle social ou democracia direta” (*Ibidem*, p. 19).

Ao encaminhar ao Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional nº173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro, ele propunha solucionar a crise da economia brasileira e garantir as chamadas condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Bresser Pereira, na condição de Ministro da Administração e Reforma do Estado, afirmou ser contrário à proposta neoliberal de Estado mínimo, pois seu objetivo não era enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. Em sua opinião, reformar o Estado significaria melhorar não apenas sua organização e o seu pessoal, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional – legal, de forma a permitir que o mesmo tivesse uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

No citado plano diretor, a reforma do Estado envolve múltiplos aspectos, como o ajuste fiscal que devolveria ao Estado capacidade de definir e implementar políticas públicas. Por outro lado, através da liberalização comercial, o Estado abandonaria a estratégia protecionista da substituição de importações⁴. De acordo com o Plano Diretor do Estado (1995), “a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de **promotor e regulador** desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12, negritos nossos).

⁴ Chamou-se de política de substituição de importações o modelo de desenvolvimento surgido no período varguista (a partir dos anos de 1930) baseado na substituição dos produtos importados por similares nacionais, com o que se pretendia despertar a vocação industrial do país. Tal política se fundava num profundo comprometimento do Estado tanto em termos de financiamento, como de gestão direta dos negócios.

Reformar o Estado é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado através de “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12).

Segundo Cardoso (1998), o primeiro passo foi dado com o Plano Real, ainda no governo do presidente Itamar Franco, através do qual se reorientou a economia e os gastos públicos. Logo depois, foi criado o Fundo Social de Emergência que permitia o governo federal apropriar-se de 20% das receitas do orçamento da União, que, constitucionalmente, deveriam ser repassadas aos Estados, municípios e ao Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT). Estabeleceu o controle dos gastos públicos e, em seguida, adotou a racionalização da gestão incluindo “a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações” (Cardoso, 1998, p. 9). A privatização foi apresentada como uma grande oportunidade para promover a arrecadação de recursos, a fim de equilibrar a economia e a redução do quadro de funcionários.

3 PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA CF-1988 E NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO.

A Constituição Federal (CF, 1988) estabeleceu as condições para a “reforma administrativa” do Estado Brasileiro, providenciando o respaldo jurídico para a concretização de mudanças que para eles se faziam imprescindíveis para a modernização da máquina administrativa.

Pólli (2009, p. 12), citada por Bezerra (2010), assevera que a CF de 1988 inaugura a vigência do Princípio da Subsidiariedade nas constituições brasileiras. Podemos perceber que o termo “subsídio”, introduzido no texto constitucional de 1988, vem substituir determinadas categorias de agentes públicos. O objetivo da Subsidiariedade era realizar a harmonia entre os entes da sociedade civil e o Estado, a renovação da gestão na administração pública brasileira passa também

pela implantação de mecanismos de controle social e quais seriam as atividades desenvolvidas pelo Estado para o cidadão.

A reforma da administração pública brasileira foi impulsionada pela Emenda Constitucional nº 19/9, que introduzia, no ordenamento jurídico brasileiro, as agências executivas e as organizações sociais (lei 9649/98 e 9637/98). Ela representou significativa mudança na estrutura e no modo da administração pública no Brasil. Associada a isso, a previsão da descentralização dos serviços públicos, por meio de convênios de transferência entre os entes federados (art. 241), deram uma nova dinâmica ao modo de conduzir os serviços públicos. A administração pública foi dividida em quatro setores são eles:

1. O núcleo estratégico: trata-se de um setor relativamente pequeno, formado, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado e a cúpula dos ministérios (responsáveis pela definição das políticas públicas) pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público.
2. Atividades exclusivas de Estado: são aquelas em que o "poder de Estado", ou seja, os poderes de legislar e tributar são exercidos. Dentre as atividades exclusivas de Estado estão: a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (tais como o Sistema Unificado de Saúde - SUS, o sistema de auxílio-desemprego, etc.)
3. Serviços não-exclusivos: também conhecidos como competitivos do Estado. São aqueles que, embora não envolvam "poder de Estado", o Estado os realiza ou subsidia. O Estado tem interesse nesses serviços ou porque os considera de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem economias externas. Exemplos desses serviços não-exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, etc.
4. Produção de bens e serviços para o mercado: Empresas Estatais Competitivas no Mercado. É o setor que será privatizado.

Os pilares da "reforma" do aparelho do Estado foram, então, descentralização, participação, desestatização ou publicização operada a partir dos

anos de 1990. Sob esse ângulo podemos perceber no artigo 173 da CF, que limita a atuação direta do Estado na atividade econômica ao caráter subsidiário e excepcional, quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou interesse coletivo.

Segundo Bezerra (2010) A CF de 1988, por outra parte, lança as bases legais, de cariz subsidiarista, para a profunda desestatização e publicização que vão marcar as “reformas” dos anos de 1990, em particular, aquela operada no aparelho estatal.

Assim, o Plano Diretor da Reforma do Estado “abria espaço para o controle social e a democracia participativa” como meio de ampliar a governabilidade necessária para implantar o gerencialismo e o ajuste fiscal, dos quais os diferentes processos de privatização são o conteúdo. Não é à toa que Bresser Pereira (1997, p. 19) conceitua reforma do Estado “como um processo de transformação das instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade”.

Para entender esta dinâmica, temos que ressaltar que o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, dividia o aparelho de Estado em três áreas: (1) **Atividades exclusivas de Estado**, concentrando o que Gluckstein (1994, p. 45) denomina “(...) a redução do Estado aos instrumentos indispensáveis à manutenção da exploração capitalista (...): a justiça, a polícia, o exército”⁵. É onde se localiza o que o próprio Bresser Pereira (op. cit., p. 22) chama de “poder extroverso” do Estado sobre a sociedade civil; (2) Serviços sociais e científicos, área destinada à “publicização”, isto é ao “controle da sociedade civil” e (3) Produção de bens e serviços para o mercado, as empresas estatais destinadas à privatização direta.

As “atividades exclusivas” corresponderiam então ao que Bresser Pereira (*Idem, Ibidem*) define como o poder de “legislar e punir, de tributar e realizar transferências (...) de recursos”, para garantir “a propriedade e os contratos”. Nesse aspecto o Estado seria a “organização burocrática que (...) complementa o mercado” (*Idem, Ibidem*). Garantida a insulação do Estado em suas “atividades exclusivas”, aquelas que expressam sua essência destituída de “todos os seus atributos supérfluos” (GLUCKSTEIN, 1994, p. 45), ou seja, os direitos sociais nele “ferrados”

⁵ Modernamente, essas funções são reduzidas à função de “manter os contratos”, ou seja, assegurar que as transações econômicas sejam garantidas pela legislação do Estado.

pela classe trabalhadora, pode exercer então a mais ampla “democracia participativa”, por meio da “publicização” dos serviços. Concentradas na área de “serviços sociais e científicos”, a “participação e democratização” da gestão estão diretamente conectadas com a transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, num processo que Gluckstein (*Idem, Ibidem*) vai descrever como o ato de “jogar frações da população para fora do quadro organizado e estruturado que é o próprio quadro do Estado”.

Segundo Bezerra (2010), para distinguir a “publicização” da privatização pura e simples, Bresser Pereira (*Idem, Ibidem*, p. 25) estabelece uma nova categoria de propriedade, nem privada, nem pública: o público não-estatal.

(...) existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma de propriedade (...): a propriedade pública não-estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos que não são propriedades de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 10)

O ex-ministro identificará estas instituições públicas não-estatais com as Organizações Sociais. Diz Bresser Pereira:

Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado *terceiro setor*, a produção de serviços competitivos não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil para seu *financiamento* e controle (*Idem, Ibidem*, p. 9. Os itálicos são nossos.).

Bezerra (2010) chama a atenção para o fato de que Bresser Pereira situe as Organizações Sociais no terceiro setor, ou seja, claramente no âmbito da sociedade civil onde também se localizam as Organizações Não-Governamentais e as empresas de terceirização, etc. De outro lado, é sumamente importante o lugar da sociedade civil: ela seria parceira do Estado “no financiamento e controle” da prestação de serviços. A participação social surge neste contexto como instrumento do financiamento “não-Estatal”, abrindo caminho para o financiamento privado e para a privatização ela mesma.

4 PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LDB DE 1996

Considerando, pois a ideia de que as diretrizes de descentralização, participação e democratização da gestão pública deram o tom das reformas destinadas a implantar o gerencialismo no Brasil, a legislação educacional não poderia deixar de refletir este fato.

Examinando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, adotada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 1996, nosso estudo encontrou os achados que se seguem.

Após muitos embates entre diferentes interesses, já no texto da Constituição Federal do Brasil (1988) encontramos a seguinte formulação acerca da gestão democrática da educação:

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.(CF, 1988)

Na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) com a lei nº 9394/96, seguindo a tendência vista no Plano de Reforma do Estado e na própria CF, encontramos uma orientação em direção à descentralização, gestão democrática e participação nos artigos que se seguem:

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 (...)

A temática volta a aparecer no Art. 14, tanto definindo a gestão educacional como "democrática", como indicando as atribuições do profissional da educação neste contexto.

Art. 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.

O tema da descentralização e da chamada autonomia da escola acompanhará o da gestão democrática, aparecendo no artigo que se seguem.

Art. 15 – 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 de direito financeiro público.

Finalmente, o Art. 56 define a modalidade da participação na gestão democrática através da existência de órgãos colegiados que, como se pode ver acima, também era a forma como Bresser Pereira definia os órgãos de gestão dos serviços publicizados e das Organizações Sociais.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

A partir de um comparativo pode-se constatar que o artigo 3º da LDB muito se assemelha a formulação da Constituição Federal de 1988 no que se refere à gestão do serviço público, acrescentando no art. 14, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São estes apenas os primeiros achados da pesquisa em curso. Os dados recolhidos mostram uma contradição entre uma disposição democratizante no que diz respeito à gestão educacional pública, ao mesmo tempo em que se insere numa política geral que é marcada pela contenção de gastos (ajuste fiscal).

Como vimos o ajuste fiscal é justamente um dos fundamentos da chamada reforma do Estado, na qual se inserem as reformas na educação implementadas a partir de 1995/1996. Não podemos compreender o sentido destas mudanças no plano educacional se não as localizarmos no contexto das mudanças gerais realizadas no aparelho de Estado.

Assim, apresentamos como conclusão a seguinte questão que deverá guiar nossas preocupações no restante de nosso estudo: que sentido tinham as mudanças na legislação educacional voltadas para a descentralização e democratização da gestão no contexto de um novo desenho do aparelho de Estado que visava a reduzir suas responsabilidades com o serviço público e com a educação, em particular?

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA, José Eudes Baima. **Princípio da Subsidiariedade, Corporativismo e Educação**: para a crítica da gestão participativa. Fortaleza: UFC, 2010 (Tese).

BRASIL. Constituição Federal. In: **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 9ª Edição, 2010.

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

_____. Lei 9394/2006. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Vade Mecum**. São Paulo: Saraiva, 9ª Edição, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: Pereira, Luís Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

GLUCKSTEIN, Daniel. **Alguns Dados sobre o Imperialismo Senil e a Marcha para o Desmembramento do Mercado Mundial**. In: Revista A Verdade (Revista Teórica da IV Internacional) nº 9/10. São Paulo: Corrente O Trabalho do PT (Seção Brasileira da 4ª Internacional), dezembro de 1994.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. In: Cadernos do MARE nº 1. Brasília, 1997.