

A DESCENTRALIZAÇÃO E VIVÊNCIA DA AUTONOMIA COMO MECANISMOS NEOLIBERAIS NA BUSCA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Resumo

Este artigo é fruto de uma parte da dissertação de mestrado em que se refletiu acerca das políticas de descentralização adotadas na educação a partir especialmente da década de 1990. A pesquisa será bibliográfica, pautando-se em análises das literaturas que abrangem a temática discutida e visa compreender os conceitos de descentralização, autonomia e qualidade da educação, como mecanismos de responsabilização relevantes para a construção das políticas educacionais. O presente trabalho colabora para a reflexão sobre o tema da implementação do princípio da descentralização nas políticas educacionais, como ela é percebida, desenvolvida e quais as suas principais características, dentro do contexto neoliberal na construção das políticas para educação.

Palavras-chave: descentralização; autonomia; qualidade da educação.

INTRODUÇÃO

A partir das décadas de 1980 e 1990, a temática da garantia da qualidade educacional para todos, ganhou grande relevância, frente a crise do sistema educacional. Visando garantir tal objetivo, o método adotado pelos países da América Latina e do Brasil foi a efetivação das políticas descentralizadoras, implementando a vivência do conceito da autonomia, como mecanismos fundamentais na superação do fracasso do Estado diante da promoção das políticas sociais.

Esse fracasso estatal, segundo Martins (2001) foi confirmado nas avaliações de larga escala realizadas em diferentes países, demonstrando dessa forma, a necessidade da reorganização da ação do Estado. Para tanto, precisariam transformar o sistema de educação, fundamentando suas atuações nos critérios de eficácia, eficiência e competição. Bem como, confiando elementos de sua propriedade para as instâncias locais e para a sociedade civil, baseadas nas visões do mercado.

Para a visão neoliberal esse fracasso na educação será superado por meio da intensificação do mecanismo de descentralização administrativo e

financeiro, controlados por um processo de avaliação externo das redes educacionais (MARTINS, 2001).

Foi nessa conjuntura que surgiram as propostas das políticas descentralizadoras, focadas na vivência do princípio da autonomia, visando a obtenção da qualidade educacional.

Descentralização: um conceito polissêmico

O procedimento de descentralização das políticas públicas sociais tornou-se um dos principais instrumentos de reformas de Estado, orientados pelos organismos internacionais, dentre esses destaca-se a atuação do Banco Mundial.

A descentralização tornou-se um consenso nas diversas vertentes políticas, visto que, seria um mecanismo para enfrentar os problemas do Estado. Acerca desse assunto, Arretche (1996) destaca que as reformas descentralizadoras ocorridas a partir da década de 1980 e aprofundadas na década de 1990, em diferentes países, incidiram através de diversas formas e assumindo diversos conceitos, enfatizando-se: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização.

A demanda pela descentralização era histórica, os movimentos sociais a buscavam como um processo contrário ao modelo centralizador adotado por meio das ditaduras vigentes, principalmente nos países latinos. Sendo assim, segundo Arretche (1996), nesse tensionamento, vertentes políticas de direita ou da esquerda concebiam a ideia de que o processo de descentralização na reforma estatal poderia fomentar a democratização das ações políticas, bem como a eficiência e eficácia da administração pública.

Buscando compreender a associação entre descentralização e democracia, Martins (2001), destaca que é necessário entender como ocorreu a construção nos países da América Latina, devido as especificidades locais.

A América Latina viveu um contexto de dependência com os países desenvolvidos até a década de 1950, cuja função era abastecer esses países matérias primas e consumir produtos industrializados. Em seguida, com o processo de industrialização e com o surgimento da burguesia industrial e dos trabalhadores essa conjuntura se alterou (MARTINS, 2001).

Posteriormente ocorreu uma mudança, iniciando um ciclo militar que se instaurou principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, que se caracterizou pelo autoritarismo político e pelo modelo centralizador de gestão estatal.

Contrário a esse modelo autoritário e centralizador, a descentralização e a desconcentração foram utilizadas como sinônimos, principalmente após a década de 1990 e tornaram-se um elemento de concessão de autonomia para as instâncias locais, por meio da reorganização administrativa do Estado (CASASSUS, 1995).

Dessa forma, a América Latina assumiu a tendência à descentralização, quando na década de 1980 os Ministros da Educação dos diversos países se comprometeram em modificar seus sistemas educacionais, transformando-os em modelos regionais e municipais, justificando para tanto, que o baixo nível de qualidade estava condicionado a ineficiência e ineficácia dos seus sistemas (MARTINS, 2001).

Casassus (1999) ressalta, que esse processo precisa ser discutido de forma contextualizada, pois foi compreendida como a “resposta à incapacidade que os Estados centralizados desta região têm demonstrado, em diferentes graus, quando se trata de resolver os vários problemas educacionais” (p.160).

Para uma compreensão contextualizada do processo de descentralização das políticas educacionais, é preciso considerar que seu conceito é polissêmico, podendo assim ser interpretado de diferentes formas.

No campo da gestão educacional [...] os termos descentralização e democratização são utilizados, algumas vezes, de forma tão imbricada que não parece haver qualquer singularidade conceitual entre ambos. Situação semelhante ocorre também quando se estabelecem relações de causa e efeito entre descentralização e autonomia da gestão educacional, como se o segundo fosse consequência indispensável do primeiro. O fato é que a descentralização assimila vários sentidos, especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional (NOVAIS; FIALHO, 2010, p. 588).

Ainda sobre esse assunto, Casassus (1990) ressalta que a descentralização e a desconcentração se mostram por meio de uma “tendência unidirecional e sequencial” (p.16), através da transferência do poder central

para o nível local, ocorrendo em dois momentos, o primeiro de desconcentração e o segundo de descentralização.

Segundo Casassus (1995) a descentralização é uma política instrumental e não pode ser vista como “um fim em si mesma”, mas como “uma política para alcançar certos fins” (CASASSUS, 1995, p.39). Assim, o processo de descentralização pode ser considerado bom ou ruim, de cunho conservador ou progressista, para isto irá depender do ator que a use e se contribui para resolução do problema.

Existem diferentes concepções acerca da descentralização, a mais geral é a que considera “ como descentralização o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e que contem com autoridades eleitas democraticamente” (CASASSUS, 1995, p.39).

Ao olhar a concretização das políticas de descentralização percebe-se tratar de políticas de desconcentração que se transformaram de forma eventual em políticas de descentralização, apresentando-se como uma ação contínua. Esse modo de ver o processo obscurece a sua real essência, sugerindo que é preciso passar por uma etapa de descentralização para em seguida ir para uma de desconcentração (CASASSUS, 1995).

Ainda sobre esse assunto, Casassus (1995) faz uma diferenciação entre desconcentração e descentralização:

A desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prisma, a desconcentração é uma política que reflete a lógica do poder central. Do ponto de vista do sentido, a desconcentração poderia ser desenhada como uma flecha que vai de cima para baixo. (...) a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local. É uma perspectiva que reflete essa lógica independente de sua força real. Gráficamente, trata-se de uma flecha que vai de baixo para cima (CASASSUS, 1995, p.40).

Nas políticas educacionais, a descentralização é fomentada como um instrumento que distribui poder para os atores que estão na escola. Contudo, o que ocorre na prática é uma desconcentração das ações, ou seja, o Estado se desresponsabiliza do seu papel, transferindo para a escola a execução das normatizações e das atividades.

A busca pela autonomia

O uso do princípio de autonomia na educação vem se associando ao de descentralização. Esse tema aparece nas reflexões teóricas relacionada à participação social e à apreensão da ampliação da participação política no que refere à descentralização e desconcentração do poder (MARTINS, 2002).

As políticas educacionais de descentralização como mecanismo de promoção da autonomia da escola é uma das temáticas mais discutidas pelos estudiosos que defendem esse modelo.

Além das questões financeiras e administrativas, talvez o argumento mais enfático em favor da descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da autonomia da escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a consequente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada (SOUZA, 2003, p. 41).

Gadotti (1997) ressalta que a percepção de autonomia está conexa intimamente à visão de democracia e cidadania. A busca pelo princípio da autonomia também está inerente à escola, estabelecendo-se como uma construção fundamental para o fortalecimento da instituição.

A autonomia da vivência da autonomia como instrumento de fortalecimento da escola, levou a uma busca de diversos movimentos na promoção de políticas que promovessem uma instituição autônoma. Apesar disso, as políticas praticadas apresentaram formas ambíguas:

As reivindicações por maior autonomia para as escolas têm sido respondidas pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira. A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado, já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação (OLIVEIRA, 2000, p. 104).

Compreende-se dessa forma a existência de limites para a vivência da autonomia na educação, principalmente no que referir-se às normatizações vindas das políticas educacionais de caráter padronizado. Nesse panorama, as

reformas fomentaram uma forma de administração que limita a ação do Estado na realização de ações que seriam de sua responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

_____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-9, ago. 1990.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

_____. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de**

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização Educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 585-602, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003.