

DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS
EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

DECENTRALIZATION, NEOLIBERALISM AND BRAZILIAN PUBLIC POLICIES

FARIAS, Saulo Cezar Guimarães de
Universidade Estácio de Sá
saulocg@bol.com.br

RESUMO O presente artigo traz uma breve análise sobre o processo de descentralização das políticas públicas brasileiras apoiadas no âmbito da reforma neoliberal implementada pelo governo no período pós ditadura militar. Analisa as intervenções dos organismos internacionais pressionando o governo brasileiro a seguir um planejamento estratégico capitalista na formulação de suas políticas sociais. Também discute a criação e efetividade dos conselhos municipais de educação como agentes de participação social na esfera política e sua funcionalidade nas decisões e deliberações nas políticas públicas municipais aprofundando uma discussão conceitual e teórica sobre a real profundidade da democracia na sociedade como forma de se atender as demandas sociais, apontando as estruturas conselhistas como instrumentos viáveis de se implementar uma democracia participativa.

Palavras-chave: Descentralização. Neoliberalismo. Educação. Políticas Públicas.

ABSTRACT This article presents a brief analysis of the decentralization process of Brazilian public policies supported under the neoliberal reforms implemented by the government in the period after the military dictatorship. Examines the interventions of international bodies pressing the Brazilian government to follow a strategic planning capitalist in the formulation of its social policies. It also discusses the creation and effectiveness of education boards as agents of social participation in politics and their functionality in decisions and deliberations at the municipal public policies furthering a conceptual and theoretical discussion about the real extent of democracy in society as a way to meet the social demands, pointing councilists structures as instruments feasible to implement a more participatory democracy and true.

Keywords: Decentralization. Neoliberalism. Education. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil está cunhado pelas intrínsecas transformações sociais, políticas e econômicas que os Estados nacionais passariam após a 2ª guerra mundial e pela disseminação do sistema neoliberal capitalista que de sobremaneira se inseriu nos mais profundos ideais desenvolvimentistas dos países emergentes da América Latina e outras mais regiões que se beneficiariam do processo de globalização.

A recuperação das bases federativas do país, já vislumbrando uma maior expansão da autoridade política dos Estados, foi concretizada após a decadência do regime militar na e na promulgação da Constituição Federal de 1988, que tentou promover no país uma maior distribuição das competências administrativas, dando maior autonomia aos entes federados na formulação de suas políticas fiscais e sociais.

Segundo Arretche (2002), no início dos anos de 1990 as instituições políticas federativas já estavam plenamente estabelecidas ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, fato que posteriormente irá se compreender ao comparar com as propostas internacionais para país. O fato de o sistema capitalista neoliberal necessitar de uma “harmonia” entre os seus co-participantes, principalmente nas uniformizações de seus sistemas econômicos, condicionou a liberação dos empréstimos a implementação da reforma destes de modo a garantir o ajuste da região à nova proposta neoliberal que já se concretizava na América latina.

O processo de descentralização das políticas públicas brasileiras cumpriria em parte os propósitos destes organismos, e seria amplamente colaborador para a manutenção de privilégios burgueses nacionais e grandes corporações internacionais, o que contrastaria com a necessidade popular de uma governança mais democrática que auxiliaria na diminuição das “mazelas” do povo e contribuiria para uma emancipação do jugo do capital.

Este trabalho faz um balanço sucinto dos efeitos produzidos por esses processos de retomada a democracia pós ditadura militar, da descentralização e institucionalidade das políticas sociais na década de 1990, no contexto das economias centrais e no Brasil. A primeira parte do texto destaca a reorganização da economia mundial em

torno do sistema capitalista no século XX e a importância das conclusões apresentadas pela interferência internacional nas políticas sociais, para explicar as saídas para a crise do Estado e a retomada pela democracia nas economias periféricas.

A segunda parte do trabalho introduz uma discussão mais específica no processo de descentralização, na redefinição do papel estatal e nas várias formas de promoção da participação popular nas políticas públicas em especial na criação dos conselhos de educação.

2 O SISTEMA CAPITALISTA E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O sistema capitalista liberal estabelecido pelos Estados Unidos, fez com que o país liderasse a economia mundial até 1929. Neste período, a economia americana foi sacudida por violenta depressão econômica que abalou toda sua estrutura e também a fé na infalibilidade do sistema. A política do liberalismo foi então substituída pelo *New Deal*: a intervenção do estado foi implantada em muitos setores da atividade econômica.

No Brasil o que se observa é a adoção do sistema capitalista monopolista de Estado com seus regimes desenvolvimentistas sem que se configurasse um estado de bem estar social, gerando um *déficit* de programas sociais e um alargamento das disparidades econômicas dentro do país. Em decorrência dessa situação, estabeleceu-se uma guerra ideológica entre Keynesianos e neoliberais, conforme o relato:

Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-Estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da era de Ouro impediram o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto em empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem (HOBSBAWM 1995, p. 399).

Passada a crise norte americana de 1929, o mundo se deparou novamente com outra interferência no ciclo comercial e na disseminação do sistema capitalista pelo

mundo, a 2ª grande guerra, que seria responsável pela arruinação das economias européias e de países influentes do oriente. Durante os cinco anos que durou a guerra (1939-1945), a influência capitalista ficou limitada ao espaço americano, não tendo como se espalhar, o que se iniciou no período conhecido como guerra-fria, onde o plano Marshall se tornou a mais eficaz forma de introdução do sistema capitalista no seio dos países arruinados pelo conflito.

Segundo Fiori (2009) na década de 1950, a tese da “revolução democrático-burguesa”¹, e sua defesa do desenvolvimento da economia baseada no processo de industrialização, foi reforçada pela economia política da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que analisava a economia latino-americana no contexto de uma divisão internacional do trabalho entre países “centrais” e países “periféricos”. A CEPAL criticava a tese das “vantagens comparativas”², afirmando que a concorrência comercial bilateral entre as duas partes do sistema econômico mundial prejudicavam o desenvolvimento industrial dos países periféricos. “Tratava-se de uma crítica econômica heterodoxa, de filiação keynesiana, mas do ponto de vista prático acabou convergindo com as propostas “nacional-desenvolvimentista”, que foram hegemônicas no continente depois da 2ª Guerra Mundial” (p. 2).

Também no pós-guerra, a ação dos organismos intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), teve como propósito, de assegurar um período de paz entre as nações e resolver os problemas que deixavam para trás as nações subdesenvolvidas nas Américas e no mundo.

A criação destes organismos, dentre muitos outros fatores, contribuiu para assegurar uma estabilidade econômica, restabelecendo as alianças comerciais, assegurando o fornecimento de matéria-prima, energia e a circulação de mercadorias

¹ O termo em questão, passou a ter maior significado a partir da Revolução Francesa, adquirindo o caráter de mudança brusca, de ruptura drástica, súbita e convulsiva. Seu paradigma passaria a ser o episódio da tomada da Bastilha em 1789 pelo povo parisiense e seus desdobramentos: abolição dos privilégios e instituições feudais e absolutistas, a instauração de um poder temporal e laico, a introdução dos princípios da igualdade, liberdade, soberania popular, direitos do homem e do cidadão, uma revolução democrático-burguesa (Ianni, 1984).

² A teoria das “vantagens comparativas” (ou princípio das vantagens comparativas) explica porque o comércio entre dois países, regiões ou pessoas pode ser benéfico, mesmo quando um deles é mais produtivo na fabricação de todos os bens.

entre os países criando um ambiente propício para o sistema capitalista ser inserido nos espaços (Europa *a priori* e países subdesenvolvidos *a posteriori*) agora necessitados de ajuda e reestruturação.

No Brasil, na segunda metade do século XX, inicia-se o ciclo desenvolvimentista apoiado pelo capital internacional para promover sua industrialização. Estes subsídios foram atrelados às determinações destes órgãos para serem dirigidos a programas sociais que promovessem a solução dos problemas (analfabetismo, disparidades econômicas regionais, alimentação, urbanização entre outros) que seriam um entrave ao desenvolvimento do país.

O aparelho estatal nesse período (segunda metade da década de 1990), também passou por reformas a fim de se adequar ao novo modelo econômico. Os neoliberais, ao terem suas aspirações contempladas na transição para o modelo de acumulação flexível³, implementaram um novo modelo de estado⁴, o modelo neoliberal que, segundo eles, consistiu na defesa do Estado Mínimo, visto que uma das maiores críticas eram os gastos excessivos do Estado de Bem-Estar Social. Sendo assim, o Estado Mínimo era um estado desobrigado de suas principais funções sociais (MONTAÑO, *et. al.* 2000; ARRETCHE, 2002; PERONI, 2003).

Segundo Costa (2002 p.14);

Ao longo das décadas de 1980-1990, tornou-se quase consensual a hipótese sobre o estreitamento das opções de políticas públicas de orientação nacional determinado pelos processos de globalização. Esses processos estariam sustentados pelo ritmo geométrico de crescimento das transações internacionais, com integração de mercados financeiro e comercial, e emergência de novos atores na cena interessados em políticas macroeconômicas de controle dos gastos públicos e focalização dos programas de proteção social. Para esse diagnóstico, os Estados nacionais estariam mortalmente afetados na sua capacidade de implementação e coordenação

³ A acumulação flexível surge marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, inéditas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, reestruturação dos mercados, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve em rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento (HARVEY, 1996, p. 140).

⁴ Habermas (1987) afirma que o êxito do projeto depende antes do poder e da capacidade de ação do aparelho estatal intervencionista. Ele deve intervir no sistema econômico com o objetivo de proteger o crescimento capitalista, minorar as crises e proteger simultaneamente a capacidade de competição internacional das empresas e a oferta de trabalho — a fim de que advenham crescimentos que possam ser repartidos sem desencorajar os investimentos privados.

política decorrente da crise fiscal em que estavam imersos nos anos 1980. A capacidade de alavancagem e investimento teria se deslocado para as agências de cooperação multilaterais e para o mercado financeiro internacional. Impunha-se assim, a necessidade de estratégias cooperativas e a integração das economias nacionais aos processos de globalização financeira para a captação de poupança externa.

Montaño (2000, p. 26) afirma que “o projeto neoliberal, representa a atual estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital, face à crise, ao avanço tecno-científico, à reorganização geopolítica e as lutas de classe que se desenvolveram no pós 1970”. Sendo assim, percebe-se que ao longo da crise, o projeto neoliberal foi se legitimando até tornar-se hegemônico nas sociedades capitalistas do Ocidente. E ainda dentro dessa perspectiva, podemos considerar como consequência desse modelo, o esvaziamento da função estatal. Esse esvaziamento ocorreu devido à incapacidade do Estado em atender às demandas sociais.

Nos meados dos anos de 1980 se consolidava no Brasil, o debate sobre a necessidade de reforma do Estado no que se concernia a sua inserção na economia internacional, ao redirecionamento de suas políticas sociais e à própria reorganização no funcionamento da máquina estatal (MARTINS, 2002).

Pires (2000, p. 5) comenta que o Estado não é o único responsável pelo tipo de desenvolvimento existente no Brasil, temos a participação direta do capital internacional. “A aliança entre os setores atrasados e modernos permitiu uma sobrevida às formas tradicionais de fazer política: mandonismo, clientelismo, paternalismo, corrupção; e, conseqüentemente, a dificuldade da institucionalização de práticas modernas e racionais/democráticas na organização dos partidos políticos, aparelhos do Estado e movimentos da sociedade civil”.

Para efetivar tais mudanças, em novembro de 1989, o Consenso de Washington, que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, passou a ser “receitado” para promover o “ajuste macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. A década de 1990:

presenciou a intensificação e o aprofundamento de mudanças substantivas na dinâmica do capitalismo internacional gestadas nas duas décadas anteriores. A mundialização dos mercados, sua crescente integração, a deslocalização da produção para outros mercados, a multiplicidade e multiplicação de produtos e

de serviços, a tendência à conglomeração das empresas, a mudança nas formas de concorrência e a cooperação interindustrial alicerçada em alianças estratégicas entre empresas e em amplas redes de subcontratação, a busca de estratégias de elevação da competitividade industrial, através da intensificação do uso das tecnologias informacionais e de novas formas de gestão do trabalho, são alguns dos elementos de sinalização das transformações estruturais que configuram a globalização econômica (DELUÍZ, 1996, p. 73).

Martins (2002, p. 88) afirma que, com efeito, as reformas de cada setor do Estado são preconizadas pelas suas próprias reformas estruturais e de seus aparatos de funcionamento, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma da previdência social, saúde e educação “sob a justificativa de descentralizar seus serviços e, conseqüentemente, de otimizar seus recursos”.

Como quase todos os países capitalistas, o Brasil passou por uma reforma adotando a cartilha neoliberal e se adequando aos propósitos do sistema o que se configurou no governo de Fernando Henrique Cardoso que promoveu no país o maior conjunto de reformas sociais, políticas e econômicas (privatizações, reforma previdenciária entre outras), e principalmente na formulação de uma política educacional que atendesse as expectativas neoliberais.

Ainda segundo Martins (2002), as transformações que o séc. XX proporcionou a educação foram muito mais significativas no séc. XXI, com a imensa quantidade de informações promovidas pela revolução técnico-científica, exigindo a maior diversificação dos espaços educacionais. “As reformas mais recentes dos sistemas de ensino incorporaram definitivamente conceitos e propostas tais como descentralização; autonomia da escola, flexibilização dos programas de currículo...” (MARTINS, 2002 p. 88), e estes conceitos são diretamente relacionados ao conceito de corporações industriais.

3 PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Durante o próspero período de reestruturação da economia brasileira, sobreveio o regime militar (1964-1985) onde houve uma excessiva centralização o que acabou por propagar um período de grande ineficiência, corrupção e a ausência de participação no processo decisório.

Segundo Arretche (2002);

Nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos.

As ambições federalistas que dominavam a comunidade política brasileira nos anos 1980 ganharam força conjuntamente ao desmonte da estrutura centralizadora e autoritária promovida no Brasil e se concretizaram com o fim do regime militar.

Após anos de autoritarismo, havia uma ânsia por parte da sociedade política e civil em buscar instituir canais de participação e de redemocratização da vida social e política no país. A um só tempo, observa-se que havia (e ainda há) a busca pelo conhecimento sobre o que é a administração pública no sentido de se apreender como ocorre seu processo decisório. (ARRETCHÉ, 2002; PERONI, 2003, *et al*).

Novamente Arretche (2002) observa que o regime militar que governou o país por mais de duas décadas, fez com que uma expectativa pela federalização acontecesse, pois o regime autoritário se mostrou ineficiente corrupto e afastou a sociedade de participar das ações governamentais. A autora ainda destaca que a federalização fiscal preconizaria a federalização das políticas sociais acontecessem e a análise da distribuição de competências relevava, contudo, que até meados da década de 90, a descentralização efetiva tinha sido insuficiente, caótica ou mesmo inexistente.

Esse processo de redemocratização do país e de recuperação das bases federativas promoveu a construção de uma constituição que visou à descentralização, priorizando a maior participação social e a maior autonomia da administração pública municipal e estadual em relação ao poder central. Porém Nogueira (1997), Machado (2002) *et al*, afirmam que nem toda descentralização levaria automaticamente a maior

participação. Ela poderia ser imposta, estabelecida verticalmente de cima (governo) para baixo (sociedade) com propósitos escusos, sendo manipuladas e observando a interesses. Farah (2002, p. 20) aprofunda a discussão afirmando que:

[...] seja como resultado de um esforço deliberado pela descentralização de competências e atribuições, seja pela descentralização de recursos a partir da Constituição de 1988, seja como fruto da dinâmica democrática e da maior proximidade dos governos locais com relação às necessidades da população, o fato é que os governos estaduais e, sobretudo os municipais estavam promovendo um processo de reforma da ação do Estado na área social, rompendo com algumas das características tradicionais da intervenção estatal no Brasil nessa área.

Porém, segundo Montañó (2000); Valente (2001), Martins (2002) e Nogueira (1997), esta reforma do Estado não seria simplesmente fruto das inspirações contidas na constituição, ela é conferida pela maior autonomia dada aos municípios para gestão de seus recursos financeiros, e como vimos, também uma tentativa de desligamento da gestão social, através de incentivos e projetos de atração da sociedade civil, Organizações Não Governamentais (ONGs) e da iniciativa privada para se tornarem seus “sustentadores”. Caso esse intermediado pelos organismos internacionais de países capitalistas para promoção da implementação do neoliberalismo. Nogueira (1997, p. 9) afirma que;

[...] a operação não é simples, antes de tudo, porque diz respeito tanto ao envolvimento de instâncias sob controle do Estado, como prefeituras e câmaras municipais, quanto ao envolvimento de entidades, movimentos e dinâmicas societais que fogem da esfera estatal. Nessa medida, a gestão pública politiza-se fortemente, expondo-se por inteiro ao contato com os interesses organizados da sociedade.

A Descentralização seria o meio para poder chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política. Quanto maior o território de um Estado, quando maiores forem às diferenças geográficas, nacionais e religiosas, mais imperativa será a necessidade da descentralização por divisão territorial. “Um dos principais motivos para a descentralização é precisamente o fato de que ela fornece esta possibilidade de se regulamentar a mesma matéria de modo diferente para diferentes regiões” (KELSEN, 2005, p. 435).

O que se configura não é exatamente uma maior distribuição dos poderes a sociedade existe um processo de “desconcentração” destes e não necessariamente uma participação real e diante dessa realidade, cada vez mais, pensa-se que o ponto de partida da prática democrática deve ser a própria sociedade, “por uma democracia deliberativa e participativa e não meramente representativa e formal” (SOUZA; FARIA, 2003).

No Brasil, o processo de elaboração da nova Constituição Federal de 1988 será inspirado pela idéia de associação entre a descentralização e a democratização, abrindo brechas para participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais, emergindo daí um modelo de federação dito descentralizado, com aspectos singulares, como o referente à explicação do Município como ente federado no próprio contexto constitucional (SOUZA, 2003; NOGUEIRA, 1997).

O Estado reconhece sua ineficiência em gerir seus recursos e distribui as tarefas de administração das políticas sociais achando no processo de descentralização um meio para otimizar a delegação dos serviços e fazer funcionar a máquina pública.

O que pode ser visto é a tentativa do Estado de gradativamente transferir as responsabilidades socioambientais para os governos subnacionais e terceiro setor e, no caso da descentralização pública, para o mais novo ente federado, o município. Dentro deste processo conhecemos a maior estratégia do estado neoliberal para forçar esta transferência gradativa de responsabilidades, o desfinanciamento destas atividades, da educação, da gestão ambiental da saúde atitudes que permitiram a entrada do setor privado para explorar o espaço aberto propositalmente.

Aparece, com maiores evidências na década de 1970, o interesse do setor privado aos assuntos educacionais, em uma estratégia econômica através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de um incentivo compensatório fiscal a intenção de, nesta atitude, aumentar a qualidade da gestão educacional dentro da escola.com o tecnicismo mercadológico.

O PDE oficializa e expõe uma desarticulação entre o Estado e as políticas educacionais através deste processo de desfinanciamento , como podemos ver na

Desvinculação de Recursos da União (DRU) de 2000, desvinculando a educação na participação dos subsídios dos impostos.

O exemplo usado aqui é apenas um caso que comprova a estratégia federal de redistribuir as obrigações políticas no que se refere a administração das questões sociais, caso típico dos Estados que estão passando por um processo de transição ao projeto neoliberal capitalista e suas demandas, o que se repete em outros setores do governo federal, como o que já pode ser visualizado na saúde e outros mais.

Diante dessa realidade, cada vez mais, pensa-se que o ponto de partida da prática democrática deve ser a própria sociedade, por uma democracia deliberativa e participativa e não meramente representativa e formal. Para superar essa insuficiência o Estado deverá ampliar sua eficácia não apenas de aperfeiçoamentos técnicos e burocráticos de sua governabilidade, mas principalmente democratizando todas as suas instituições e abrindo canais permanentes de comunicação e participação da sociedade civil nas decisões com uma verdadeira descentralização do poder através de espaços-públicos não estatais como condição para a democracia contemporânea (ALCANTARA, 2006).

4 OS PROPÓSITOS E AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Outro viés do processo de descentralização das políticas públicas sociais é a formação de espaços colegiados para reunir a sociedade civil na participação das questões e debates políticos locais. A criação destes espaços também segue o proposto na CF para melhorar a administração pública dando mais transparência as ações dos governos e desburocratizando com o aumento do poder dos entes federados municipais. No Brasil, após a ditadura de 1964-1985, a sociedade civil põe-se como classe privilegiada e participante nas lutas sociais. Como um fenômeno próprio do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos tem sido incorporado por todas as Constituições modernas. Depois dos séculos XVII e XVIII, com as declarações de direitos inerentes à condição humana, é difícil encontrar uma Constituição que não faça referência às garantias fundamentais. (JUNQUEIRA, 2007).

À volta do Brasil ao estado de Direito, simbolizada pela promulgação da Constituição Federal em 1988, foi marcada, entre muitas outras transformações, pela criação de diversos mecanismos de participação popular, principalmente na forma de conselhos. Após anos de um regime militar autoritário, uma expectativa de participar, de procurar influenciar as decisões no sentido do atendimento da população. Mais: havia (e ainda há) uma sede de conhecimento sobre o que é a administração pública, como ela decide, porque decide do modo com que o faz, uma sede de compreender porque as coisas são como são. Todavia o fundamental era e é a ação política em sentido amplo: influenciar as decisões públicas, mudando o que precisa ser mudado.

A democratização do país veio acompanhada de uma redefinição da intervenção do Estado nas áreas sociais, com respostas programadas para as esferas do poder local. “Houve convergência de esforço no sentido descentralizar competências, atribuições e recursos”. (FARAH, 2002, p. 20).

O processo de descentralização da educação nasceu de um conjunto de reformas impostas pelo desenvolvimento da economia brasileira rumo ao projeto neoliberal americano que necessitava de reforma de seu sistema educacional, mostrando que este processo de reformulação ganhou força e foi direcionado pelos países capitalistas e por organismos internacionais que atuam principalmente na América Latina na década de 1990, onde o país se comprometeu a por em prática os projetos e diretrizes educacionais destes organismos que influenciariam as políticas públicas para educação no Brasil.

Estas metas internacionais estabeleceram determinações para satisfação básicas de aprendizagem e universalização do acesso à educação, passando por mudanças no modelo de gestão da educação, na definição de competências e responsabilidades das instancias de governo em relação à gestão e financiamento da educação brasileira.

Souza (1996) chama atenção para o verdadeiro objetivo das metas promovidas pelos organismos internacionais no direcionamento e intervenção das políticas educacionais no país:

O projeto neoliberal ao desregular, liberar e desestatizar as economias e ao se deparar com a extensa massa de desempregados reclama da formação profissional ações pedagógicas que favoreçam o reingresso no mercado da mão-de-obra evadida dos processos produtivos, como se o problema do desemprego contemporâneo fosse redutível à mera atualização de conhecimentos, habilidades e atitudes de acordo com os novos parâmetros globais.

Segundo Oliveira (1997), como exemplo deste processo, a partir da década de 70, após a promulgação da Lei 5692/71, a política educacional para o ensino de 1º grau foi traçada no âmbito de projetos federais implantados sobre tudo em estados do nordeste, com objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se efetivasse um investimento financeiro satisfatório nessa instância.

Porém, como exemplo da subordinação do país Valente (2001) nos lembra da proposta levada ao congresso da Política Nacional de Educação como projeto de Lei 4.173/98, que pretendia radicalmente revitalizar a gestão educacional do Brasil com inúmeras ações, onde a maior parte dos projetos foram vetados, pois o governo insistia na permanência da atual política educacional de modo a garantir o essencial da política do Banco Mundial.

Segundo Lima (2008) o Banco Mundial prestou assessoria para a elaboração de programas, de modo que eles se adequassem também aos seus interesses, inclusive de realizar o financiamento necessário através de novos empréstimos.

A desconcentração da gestão educacional via aumento do poder decisório e das atribuições ao município, fazem parte das estratégias capitalistas no processo de organização e direcionamento dos sistemas educacionais, contribuindo intencionalmente para a desconstrução da formação educacional dos países capitalistas periféricos da América Latina. A descentralização está associada e articulada ao processo de mundialização que ocorre tanto no nível da economia, como no nível da difusão da ideologia neoliberal.

Luchmann (2007) coloca que a municipalização do ensino como outra modalidade de descentralização, foi se concretizando, a partir da vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para aplicação em educação; e do reforço à estrutura técnica e administrativa municipal para a ação educacional.

No conjunto dessas transformações, surgem os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), instâncias deliberativas voltadas para o exame de projetos do poder executivo e do setor privado que impliquem em problemas na esfera educacional e impactos ambientais, e para a constituição de fóruns de disseminação de informações ou de construção coletiva de conhecimento na área, entre outras funções, prevendo, ainda, a participação da sociedade civil em seu colegiado.

Este tipo de colegiado não foi uma novidade no cenário brasileiro que já contava desde o século XIX com experiências similares, como as Caixa Escolar no Estado de São Paulo nos anos 20 do século passado, cumprindo o papel de agregar pais e comunidade escolar assim como as Associações de Pais e Mestres (APMs) estabelecidas em 1963 criadas para tratarem de dos problemas do cotidiano nas escolas da rede pública (GOHN, 2008).

Segundo a autora (p. 101), “Os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) – também criados em 1961 – e os CME quase sempre reproduzem a forma dos Conselhos Nacionais”. As leis são meramente copiadas, seus artigos transcritos com o mesmo número e somente são feitas algumas adaptações para os níveis estaduais e municipais. Estes conselhos foram criados como instâncias oficiais através de leis municipais, regulamentados pela legislação estadual tornando-se órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino. Os conselhos têm como objetivo se tornar:

[...] fóruns de debates, de tomada de decisões, de construção de conhecimento, espaço mais adequado para administrar conflitos, propor acordos e construir uma proposta de gestão que esteja em acordo com os interesses econômicos, sociais e ambientais locais. Tem por excelência caráter deliberativo, consultivo e normativo. Deve ser um órgão, colegiado, participativo, representativo, autônomo e nos assuntos de sua competência emitir pareceres, opinar, deliberar, normatizar e sugerir medidas (BRASIL, 2008).

Os Conselhos Municipais de Educação são, aparentemente, os modelos mais desenvolvidos de gerenciamento das políticas públicas municipais, apesar de alguns autores afirmarem que os conselhos são inovações que ainda não forma apropriadas como espaços plenos de participação (GOHN, 2008), foram concebidos pelo processo

de descentralização dos poderes federais e numa tentativa de aumentar a autonomia dos municípios em um regime colaboracionista.

Segundo Souza (2007, p. 37) "a partir deste novo ordenamento jurídico que emergiu entre o final dos idos de 1980 e a segunda metade de 1990, a colaboração passou a assumir caráter obrigatório na organização dos sistemas de ensino no Brasil".

Souza (2008, p. 57) afirma que os fundos de financiamento da educação (ex: FNDE, FAE, FUNDEF) criados pós a promulgação da constituição federal (CF) de 1988 e da criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96, apresentam em seu conteúdo um conjunto de normas amplamente direcionadas a recuperação da autonomia municipal na administração da educação pública do país, regionalizando e desburocratizando as decisões aumentando o entendimento e peculiaridades das necessidades de direcionamento destes recursos respeitando assim a heterogeneidade cultural do território brasileiro. Estes porém, não atenderam a maioria das necessidades educacionais, que estavam desestruturadas em diversos setores e deixou aberto um espaço para interesses individuais agirem dentro de um espaço que seria e deveria ser tomado pela sociedade civil.

Para superar essa insuficiência, o Estado deveria ampliar sua eficácia não apenas de aperfeiçoamentos técnicos e burocráticos de sua governabilidade, mas principalmente democratizando todas as suas instituições e abrindo canais permanentes de comunicação e participação da sociedade civil nas decisões com uma verdadeira descentralização do poder através de espaços-públicos não estatais como condição para a democracia contemporânea.

Como de resto todos os conselhos;

[...] constituem um nicho da administração pública no qual a sociedade civil organizada tem participação direta no processo decisório seus vícios e virtudes estão diretamente vinculados a essa característica fundamental, mas também são ligados à nossa historia recente (ALCANTARA, 2006, p. 8).

Destacamos que a participação social dentro dos conselhos, em um período mais recente, tem gerado contradições por apresentarem limites no que se refere o real poder de intervenção delegados a estes conselhos, onde pode-se observar em muitos

casos, o mascaramento político de classes e indivíduos, que foram postos no meio político para resolverem os problemas da população agindo de modo a preservar seus interesses, principalmente de ordem econômica, quando estes são questionados pelos conselhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década do século XX, a sociedade civil ampliou-se, abrangendo outro conceito, o de cidadania. Esse conceito recebeu um novo significado que permeava os seguintes aspectos: a participação civil, o exercício da civilidade, da responsabilidade social dos cidadãos, pois não trata apenas dos direitos, mas também de deveres. Tais aspectos buscam responsabilizar os cidadãos em áreas públicas através de parcerias com o governo.

Observamos que o debate contemporâneo sobre a democracia vem construindo estudos e reflexões que tratam as relações entre participação e representação no interior dos exemplos práticos e nas experiências participativas. Estas experiências são significativas, no caso brasileiro, para conhecer os exemplos vitoriosos que se tornaram espaços democráticos freqüentados pela população.

Os autores diversos deste estudo, em sua maioria, afirmam que a descentralização pouco proporcionou a redemocratização no contexto do final dos anos de 1990, assumindo outros significados desvendados, com a participação dos interesses burgueses nacionais e capitalistas internacionais na formulação das diretrizes educacionais.

Os ajustes fiscais acertados com o FMI fizeram com que o Estado tornasse cada vez mais precário suas responsabilidades sociais. Isso gerou uma mobilização na sociedade civil, fazendo com que fosse desenvolvido um novo espaço, o público não-estatal, onde acontecem as articulações entre a sociedade civil e os representantes do governo.

Estas articulações tornaram responsáveis por direcionar a formulação das políticas públicas brasileiras para atendimento das cláusulas para obtenção de “crédito”

frente aos órgãos de financiamento internacionais e causaram um embate sobre a adoção da “cartilha” neoliberal e o desenvolvimento do país.

A atomização das escolas via processo de descentralização, parece esconder em seu bojo, as “maquiavélicas” intenções neoliberais capitalistas para transformar os países, em especial os da América latina, em colaboradores da manutenção da hegemonia econômica americana e para manutenção do sistema capitalista cada vez mais dependente de mercados consumidores. Este fator responderia aos interesses das classes burguesas, enraizados historicamente na formação dos países latinos, na sua manutenção dos seus privilégios e não na verdadeira redemocratização prevista na CF de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da educação de 1996, que deveria dar maior participação popular nas decisões políticas e na maior autonomia do sistema educacional brasileiro, promovendo assim uma gestão mais popular e democrática.

As políticas educacionais passariam a atender as necessidades do mercado, formando trabalhadores de acordo com sua demanda, estes seriam condicionados a atuar “coadjuvamente” na manutenção da produção sendo também responsáveis pelo consumo e geração de divisas para os grandes patrocinadores do capitalismo. Esse trabalho alienado serviria também como “pacificador” e deixando as populações dos países periféricos dependentes deste ciclo e do dinheiro dos seus “empregos”, seriam problemas menores para o governo e os que indiretamente lucrariam com essa nova ordem neoliberal.

O que se pôde observar é que o sistema neoliberal capitalista impede os povos a planejar e decidir conscientemente, os seus respectivos destinos agindo em prol dos interesses capital financeiro internacional e das grandes corporações dos países desenvolvidos.

Portanto, somente a iniciativa de se implementar os projetos federais que restaurem as especificidades nacionais excluindo qualquer forma de manipulação externa, assim como estabelecendo uma maior autonomia dos entes federados na proposição de seus sistemas de educação autônomos porém participantes e integrados entre si, haverá uma maior articulação nacional dos municípios e estes com os demais entes federados numa perspectiva progressista, e assim possibilitando a associação de forças favoráveis ao atendimento das necessidades educacionais definidas num

Plano Nacional de Educação. Esse esforço se materializará quando se construir uma eficiente estrutura de funcionamento de um sistema nacional de educação, presente no âmbito das lutas políticas o que compete aos educadores e a sociedade civil atuante nos conselhos, em potencializá-lo no atual momento da conjuntura brasileira.

SAULO CEZAR GUIMARÃES DE FARIAS

Mestre em Educação e Cultura Contemporânea (UNESA), especialista em Planejamento, Implementação e Gestão de EaD (UFF), graduado em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e cursando Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ). Atualmente é professor-tutor do curso de especialização em Gestão Pública Municipal (PNAP-Unirio) nas disciplinas Políticas Públicas, Gestão Democrática e Participativa, Gestão de Redes Públicas e Orientação de TCC, também professor de Geografia do Colégio Estadual Aurelino Leal em Niterói - RJ, do Centro Educacional Adventista do Rio de Janeiro, atuando principalmente nas seguintes áreas: Geografia, Meio Ambiente, Novas Tecnologias de Ensino e Educação.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, L. A. *et al.* **Democracia dialógica nos conselhos municipais de meio ambiente**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Brasília, Anais...Brasília: ANPPAS, 2006.

ARRETCHE, M. Federalismo, legado de políticas prévias e arenas decisórias: a reforma dos programas sociais. In: Renato Perissinotto; Mario Fuks. (Org.). **Democracia. Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, v. 1, p. 73-104.

BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (ORGs). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1999.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Conselho municipal de meio ambiente: o que é? para que serve?** Brasília-DF: s/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso em: 22/11/2011.

COSTA, N. R. Política social e ajuste macroeconômico. **Cad. Saúde Pública**, vol.18, suppl. Rio de Janeiro, 2002.

DELUIZ, N. A. **Globalização econômica e os desafios à formação profissional**. Rio de Janeiro - Boletim Técnico do SENAC, 1996.

DEMANTOVA, G. C. **A eficácia dos conselhos gestores**: estudo de caso do conselho municipal de desenvolvimento rural de Campinas/SP --Campinas, SP: [s.n.], 2003. 155 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

FARAH, M. F. S. **Reforma de Políticas Sociais no Brasil**: Iniciativas Recentes de governos Estaduais e Municipais. In: Congresso Gestão do Setor Público no Brasil em Contexto de Reforma do Estado. Apresentação de Artigo do Projeto de Pesquisa CNPq. FGV. Agosto 2002.

FIORI, J. L. **América Latina**: um continente sem teoria. Revista Carta Maior (online), 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materialid=15943> Acesso em: 12 Out 2009.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica**. São Paulo - Cortez, Coleção Questão de nossa época, n.84, 2001.

GOHN, M. G. **Protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005, p. 70-106.

HABERMAS, J. **A nova intransparência**: crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Revista novos estudos - CEBRAP. n.18 p.103-114 Setembro,1987. Tradução Carlos Alberto Marques Novaes.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança do capital. São Paulo: Loyola, 1998.

HOBBSAWN, E. **Era dos Extremos**. São Paulo - Cia. das Letras, 1995, p. 399.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis, Vozes, 1984.

JACOBI, P. R. **Educação, ampliação da cidadania e participação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.26, jul/dez 2000, p.11-29.

JUNQUEIRA, R. G. et al. **Federação e Democracia**: arranjos institucionais no estado federal. In: XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional - CONPEDI, 2007, Campos - RJ. Anais do XVI Encontro Preparatório para o Congresso Nacional - CONPEDI. Florianópolis - SC : Fundação BOITEUX, 2007. v. I. p. X-XI.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMA, S. V. **A Municipalização do Sistema Educacional Brasileiro**. Artigonal (online), 2008.

LUCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova [online]. 2007, n.70, pp. 139-170.

MACHADO, M. A. M. **A gestão da Educação Básica na perspectiva do regime de colaboração**: algumas notas. Em Aberto. Brasília, v. 19, n. 75, p. 123-132, jul 2002.

MARTINS, A. M. **Autonomia da Escola**: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas. São Paulo - Cortez, 2002.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias da sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. P. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2003. p. 215-233.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão Democrática da Educação**: desafios contemporâneos. São Paulo – Vozes, 1997.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos de 1990. São Paulo - Xamã, 2003.

PIRES, J. I. **Dependência e desenvolvimento da América Latina após a reforma do Estado**. Cinta de Moebio, n. 7. Março de 2000. Faculdade de Ciências Sociais. Universidade do Chile.

SANTOS, M. R. M. S. **Conselhos Municipais, a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ/IPPUR, 2000. 138p.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Lívia de WARDE, M., HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007. 5ªed.

SOUZA, D. B. **Globalização**: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. Boletim técnico do SENAC, volume 22 – número 22 maio/agosto de 1996.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (Orgs). **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro - DP&A, 2003.

VALENTE, I. **Plano Nacional da Educação**. Rio de Janeiro – DP&A, 2001.

VECCHIA, R. **Descentralização e controle da administração pública nos municípios brasileiros depois da Constituição de 1988**. Anais CONPEDI - Belo Horizonte, 2006.

VALLA, V. V. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva**. Cadernos de Saúde Pública - Rio de Janeiro, 14 (Sup. 2), 1998. p. 7-18.