



A INTERFACE ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO, AUTONOMIA E MUNICIPALIZAÇÃO



Mirtes Rose Andrade de Moura MARIANI
UNESP-Marília

RESUMO

Os conceitos de descentralização, democratização, autonomia e municipalização encontram-se interligados, como peças de um jogo. O processo de descentralização é único e tem uma ação muito dinâmica. À medida que esse se desenvolve é necessário que ocorram mudanças nas relações com o sistema central; que conduzam à escola à construção de uma identidade institucional, tendo capacidade e autonomia para elaborar seus próprios projetos. Diante do quadro teórico desses conceitos, observa-se a necessidade de um estudo sistematizado no que se refere à teoria da Administração da Educação, podendo assim contribuir para as questões que norteiam esta pesquisa, que são: a análise das implicações e encaminhamentos desses conceitos e a produção de um conhecimento mais amplo. O que se propõe o presente estudo é uma análise dos conteúdos das obras específicas, estabelecendo assim uma compreensão dos dados obtidos e a verificação da contribuição apresentada para ampliar o conhecimento sobre os conceitos envolvidos.

PALAVRAS CHAVES: descentralização, democratização, autonomia e municipalização.

ABSTRACT

The concepts of decentralization, democratization, autonomy and municipalization meet linked, as parts of a game. The decentralization process is only e has a very dynamic action. To the measure that this if develops it is necessary that changes in the relations with the central system occur; that they lead to the school to the construction of an institution identity, having capacity and autonomy to elaborate its proper projects. Ahead of the theoretical picture of these concepts, it is observed necessity of a systemize study in that if it relates to the theory of the Administration of the Education, thus being able to contribute for the questions that guide this research, that is: the analysis of the implications and to direct of these concepts and the production of a ampler knowledge. What the present study is considered is an analysis of the contents of the specific workmanships, thus establishing an understanding of the gotten data and the verification of the presented contribution to extend the knowledge on the involved concepts.

KEY-WORDS: decentralization, democratization, autonomy and municipalization.

DISCUTINDO E RESGATANDO OS TERMOS

As discussões sobre descentralização do ensino no Brasil se fizeram presentes em importantes momentos da história desse País, particularmente, da história da educação brasileira. Como exemplo é possível citar as discussões ocorridas por ocasião da aprovação do Ato Adicional de 1834, durante o período político brasileiro, denominado Primeira República, na década de 30 com o movimento para renovação da educação que culminou no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional” de 1932, na Proposta de Anísio Teixeira em 1957, durante o período de tramitação das Leis n. 4.024/61 e n. 5692/71, e, nos debates sobre a Reforma Constitucional ocorridos da década de 1980.

A tendência de questionamento à centralização do Estado teria ocorrido sobremaneira a partir da

década de 60. Entretanto, no contexto político iniciado em meados da década de 1980, de internacionalização do mercado, crise econômica, influência das propostas neoliberais, refluxo dos regimes autoritários, governos eleitos pelo povo democraticamente, a questão da descentralização passou a adquirir maior ênfase.

A propósito, no conjunto dos estudos realizados, é possível identificarmos dois diferentes grupos teóricos, com diferentes motivações.

Segundo Oliveira (1999), o primeiro grupo estaria representado por estudiosos entusiasmados com experiências vindas da Europa, principalmente da Espanha e da França, que tentam alterar a situação de “[...] inoperância das práticas intentadas nas bases dos paradigmas anteriormente utilizados” (MATTOS, s/d, p.26-27 apud OLIVEIRA et. al., 1999, p.13). Um segundo grupo encontraria apoio por parte dos neoliberais de muitos governos nacionais e das várias corporações multinacionais.

O interesse da ideologia Neoliberal pela descentralização é destacado por Mattos (s/d, p.28 apud OLIVEIRA et. al., 1999, p. 13), que, na sua opinião, possui como estratégia de modernização dos aparelhos institucionais nacionais, os componentes centrais de desburocratização, a privatização e a descentralização.

Para Borja (1987, p. 25-26 apud OLIVEIRA et. al., 1999, p. 13), defensor do movimento descentralizador, o neoliberalismo:

[...] não descentraliza de nenhum modo o Estado, pelo contrário, diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais. O caráter tecnocrático – centralizador do Estado aumenta, assim como a distância das classes populares em relação às instituições políticas como poder de decisão.

O que se percebe nos estudos e discussões citados é que os conceitos de descentralização, democratização e autonomia encontram-se interligados, como peças de um jogo.

O movimento de descentralização é internacional e está ligado à idéia de que somente onde o processo educacional está acontecendo é possível promover a gestão, pois sendo a escola uma organização social com processo extremamente dinâmico, a centralização estaria ligada ao fracasso.

Outra perspectiva da descentralização é a da democratização da sociedade com melhor gestão de processos e recursos.

Conforme Barroso (1997 apud LÜCK, 2000, p.17), no âmbito da educação, essa condição de promoção de uma gestão mais eficaz e eficiente dos processos e recursos aliviará os órgãos centrais que estão sobrecarregados com o crescimento exponencial do sistema educativo e a complexidade das situações geradas que não viabilizam o controle central.

Via de regra, o que parece ser descentralizado em educação são os recursos e os espaços para se tomar decisões. Mas, ao mesmo tempo, centralizam-se ações no sentido de criar métodos que influenciam a escola a “prestar conta” do processo.

Ainda segundo Barroso (1997, p. 11 apud LÜCK, 2000, p.18)

O Estado devolve [para as escolas] as táticas, mas conserva as estratégias, ao mesmo tempo que substitui um controle direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados.

A descentralização tem uma ação dinâmica, e com ela não se estabelece um processo único. À medida que tal processo se desenvolve é necessário que ocorram mudanças nas relações com o sistema central; conduzindo à escola à construção de sua identidade institucional, tendo capacidade e autonomia para elaborar seu projeto educacional, com gestão compartilhada e direta.

O conceito de autonomia da escola está relacionado com tendências mundiais de globalização, está associado ao conceito de descentralização, sendo um dos conceitos mais mencionados nos programas de gestão educacional.

Lück (2000, p.19) afirma que a descentralização do poder, democratização do ensino, instituições de parcerias, flexibilização de experiências, mobilização social pela educação, sistemas de cooperativas, interdisciplinaridade, são conceitos relacionados com tendências mundiais de globalização e mudança de paradigmas que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações dela decorrentes.

Nesse conjunto de concepções parece-me que o fundamental seria a promoção da transformação e sedimentação de novos referenciais conceituais de gestão educacional que atendam às novas necessidades de formação social.

POR QUE AUTONOMIA?

Em alguns programas de sistemas educacionais, a autonomia é entendida como o resultado de transferências financeiras. Porém, isso por si não é garantia de autonomia. Para outros, autonomia é a capacidade de agir independentemente do sistema. Algumas vezes a autonomia representa o discurso que justifica as práticas individuais e dissociadas do controle; noutras, representa muito mais a prática do discurso que a expressão concreta em ações objetivas.

O Dicionário Básico da Língua Portuguesa (FERREIRA, 1995), nos traz que autonomia é “capacidade de resolver seus próprios problemas”, tratando-a como algo pleno e total, conseqüentemente desligada de outros setores.

Para Lück (2000, p.21), a escola existe e vive em condições de interdependência com organismos centrais e locais, articulando-se com os mesmos para garantir sua própria identidade social. E, seria nesse entrejogo que a escola construiria a sua autonomia, sendo esta caracterizada pela fluidez, em acordo com as tendências e forças do momento.

É importante perceber que as múltiplas denominações que são dadas à autonomia estão ligadas ao contexto social e político, da comunidade ou órgão em que se constrói ou se pretende construir a mesma.

Ainda Lück (2000, p.21) afirma que a autonomia no contexto da educação consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola, como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Seria essa a característica de um processo de gestão participativa que se expressa e no qual se assume com competência a responsabilidade social de promover uma formação adequada às demandas da sociedade democrática em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas.

Com relação ao conceito de descentralização, Lück (2000, p.21), afirma que trata-se de um meio e não um fim, na construção da autonomia, assim como esta é, também, um meio para a formação democrática dos alunos.

Oliveira et. al. (1999), um dos autores do livro “Municipalização do Ensino no Brasil” nos traz as classificações de descentralização para alguns autores, as quais buscarei fundamentos para oferecer uma melhor compreensão sobre o tema.

Rondinelli (1986, p. 10-26 apud OLIVEIRA et. al., 1999, p. 14) classifica a descentralização em quatro tipos:

- 1- Desconcentração, ou seja, a delegação de “[...] autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central” (1986, p. 10 a 26);
- 2- Delegação, ou seja a transferência de responsabilidade administrativa por função especificamente definida das organizações que estão fora da estrutura burocrática regular e controladas indiretamente pelo governo central;
- 3- Devolução, ou seja, “[...] a criação ou o fortalecimento financeiro ou legal as unidades subnacionais do governo, cujas atividades estão substancialmente fora do controle direto do governo central” (1986, p. 10 a 26);
- 4- Privatização, ou seja, a transferência de atividades para a responsabilidade de “organizações voluntárias” ou “para empresas privadas.”

Essa classificação é questionada por alguns autores no sentido de que ela relacionaria a descentralização com a atividade privada, sendo que na verdade é possível que aconteça também em atividades governamentais, como exemplo temos a autonomia dos governos municipais em alguns setores.

CONCLUSÃO

Para Lobo (1990, p.7), “[...] a descentralização significa uma profunda alteração na distribuição do poder, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos”. Ainda, Lobo (1990) afirma que a descentralização nada mais é que um instrumento de ação governamental, utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado. E, classifica a descentralização em três possíveis vertentes:

- 1- “da administração direta para indireta”, tratando-se neste caso, da formação de “empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquias, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, compõem hoje um corpo poderoso à margem do controle central;”
- 2- “entre níveis de governo”, referindo-se às relações intergovernamentais, implicando na delegação de maior poder aos Estados e Municípios, incluindo a dimensão financeira (redistribuição das

receitas públicas) e a político – institucional (reordenamento das competências governamentais);

3- “do Estado para sociedade civil”, já foram apresentadas às críticas em relação às outras vertentes, nessa vertente aponta-se o risco que se corre em relação à privatização.

Por fim é importante relatar o que Hevia (1991, p.17-18 e 94 apud OLIVEIRA et. al., 1999, p. 16) entende por descentralização que as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definem as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de ação, e, que “[...] o grau de centralização ou descentralização em um país se define pelo grau de poder e controle social que determinados grupos ou atores sociais exercem sobre o domínio particular da atividade pública.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 77, p. 53-61, maio 1991.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação, 1997. apud LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em aberto*, Brasília: INEP, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. 2. ed. Brasília: Editora UNB, 1986.
- BORJA, J. et. al. *Descentralización del Estado-movimiento social y gestión local*. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO, 1987. apud OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 70, p. 28-37, ago. 1989.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.
- HEVIA, Ricardo R. *Política de descentralización en la educación básica Y media en America Latina: estado del arte*. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC, 1991. apud OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- LOBO, Thereza. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em aberto*, Brasília: INEP, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- MATTOS, Carlos A. de. *La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* Santiago: mimeo, [s.d.]. apud OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 128.
- RONDIMELLI, Denis A. et al. *Descentralization in developing countries*. Washington: The World Bank, 1986. apud OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
-