

Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico

Antônio Cabral Neto

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); professor e pesquisador do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Maria Doninha de Almeida

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); professora e pesquisadora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN.

Nos últimos anos, a gestão se destaca como tema básico nas discussões e nas proposições de medidas relativas ao projeto de modernização da administração pública brasileira. Nesse cenário, a descentralização é indicada como um requisito essencial à democratização. A inclusão da temática de descentralização na agenda de mudanças insere-se, ainda, no processo de redefinição do papel do Estado ante a crise marcada pela sua incapacidade de ofertar os serviços essenciais à população e pela ausência de agilidade administrativa por conta de sua burocracia. A polarização Estado *versus* mercado, situada em um quadro de reforço à idéia de Estado mínimo, conduz a crítica às políticas centralizadoras e intervencionistas próprias do modelo keynesiano que imperou no Pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos países que vivenciaram os chamados Estados de Bem-Estar Social.

Nesse contexto, ganha força a defesa do livre mercado, da abertura econômica, da privatização de órgãos públicos e das reformas administrativa, tributária, previdenciária e financeira. O Estado brasileiro, que não vivenciou as políticas inerentes ao Estado de Bem-Estar Social, incorpora teoricamente as estratégias ligadas à redução de suas responsabilidades, principalmente no âmbito das políticas sociais. Seguindo esses parâmetros, a descentralização passa a ocupar uma posição de destaque na agenda de mudanças do Estado brasileiro, delineando os contornos de um paradigma de feição neoliberal para a ação estatal. Ao mesmo tempo, o Estado incorpora a preocupação no sentido de modernizar as suas estruturas e os seus instrumentos de controle, de sorte a tornar-se mais eficiente e mais eficaz na prestação de serviços públicos.

Muitos autores que abordam a questão do neoliberalismo resumem como seus pressupostos básicos: privatização dos ativos públicos; necessidade da ruptura dos monopólios públicos; busca de eficiência e competitividade por parte das empresas multinacionais, em função do movimento de globalização. Anderson (1995) realça como as principais proposições do neoliberalismo: manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas

parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas; garantir a estabilidade monetária; acionar reformas fiscais, para incentivar os agentes econômicos. Para Draibe (1993), o neoliberalismo com que convivemos se constitui um conjunto de regras práticas de ações ou recomendações, referidas ao governo, à reforma do Estado e às suas políticas. Para ela, o neoliberalismo cria uma cultura política “despolitizada” que busca a eficiência e a eficácia como componentes da ideologia da ação prática. Assim, dentre os vários elementos que caracterizam a política pública de um Estado neoliberal, notadamente na América Latina, destacam-se: descentralização; privatizações; focalizações de programas sociais públicos nas populações consideradas carentes.

Segundo Farah (1995), nessa conjuntura duas características devem ser ressaltadas no que diz respeito ao gerenciamento dos gastos públicos pelo Estado: a) os gastos públicos devem ser balizados por uma relação otimizada entre insumos e resultados, assegurando eficiência; b) deve haver o maior grau possível de aderência entre metas e resultados, garantindo a eficácia e a busca permanente da qualidade e da *social accountability*. Esta característica representa o grau de desempenho do governo quanto à consideração das necessidades do cidadão.

É nesse cenário que a descentralização no discurso do governo se apresenta como a alternativa política para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade.

Descentralização e gestão: caminhos traçados para a década de 90

A descentralização, concebida como estratégia de afastamento do Estado, em relação às suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, conforme vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e não se constitui uma estratégia obrigatória

para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual.

A crítica principal indica que a descentralização nem sempre funciona como elemento estimulador da democratização da ação estatal. Muitas vezes, ela se apresenta apenas como uma forma mais eficiente de controle dos gastos públicos. Motta (1994, p. 190), por exemplo, afirma que

... grande parte das facilidades recentes para os processos de descentralização, não foi fruto de conquistas democráticas autênticas por parte de comunidades locais. A descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiram acomodar interesses provenientes de novas demandas. (...) A descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços públicos e a dificuldades financeiras e insuficiências administrativas.

Cohn (1994, p. 8), ao comentar a lógica das medidas descentralizadoras, afirma que a sua

... marca é a da crise fiscal do Estado e de suas tentativas de enfrentar a instabilidade da moeda, o déficit público e a dívida externa, mediante o ajuste econômico. De fato, este vem ocorrendo ditado pelos parâmetros contábeis de repasse de recursos (relação entre receita e despesa) num contexto de urgência para superar-se a crise econômica.

Os vetores estruturais das reformas preconizadas pelo neoliberalismo, particularmente quando se destinam a países latino-americanos em processo de ajuste econômico, como assinala Draibe (1993), estão dirigidos tanto para a descentralização e a

privatização, quanto para os programas sociais públicos destinados às chamadas populações carentes. A autora concorda que a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos, aproximando problemas e gestão. Para ela, a descentralização aumenta a possibilidade de interação no âmbito local, dos recursos públicos e dos não-governamentais dirigidos ao financiamento das atividades sociais.

Essa visão de descentralização é incorporada pelo Estado brasileiro e tem servido de referência para nortear as reformas propostas pelo governo. Tal orientação encontra-se expressa em documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare):

... 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 movimento (Brasil, 1995a, p. 12).

Nesse documento do Mare, há um realce à transferência de atividades historicamente assumidas pelo Estado – como saúde, educação, cultura, pesquisa científica –, para o setor não-estatal.

O novo comportamento do Estado, diante da reforma pretendida e em desenvolvimento, culmina com uma redefinição do seu papel e com o estímulo à publicização dos serviços, em lugar da descentralização como elemento de consolidação do processo democrático. Isso significa a incorporação da idéia de Estado mínimo, própria do neoliberalismo. Essa política neoliberal implica a reordenação do papel do Estado brasileiro, notadamente no que diz respeito à questão da educação escolar, saúde e outros serviços incompatíveis com a lógica do mercado. O desmonte do Estado se verifica mediante a utilização de variadas estratégias, sendo a mais freqüente a “apologia da esfera privada, da descentralização e da flexibilização, como mecanismo de democratização e de efici-

ência” (Frigotto, 1995, p. 164). O autor ressalta que esses mecanismos – descentralização e flexibilização –, têm se apresentado como formas antidemocráticas de transferência de responsabilidades do Estado com a manutenção da educação básica – ensino fundamental e médio –, para outras esferas da sociedade sem, contudo, democratizar os mecanismos de financiamento.

Na redefinição da provisão estatal de serviços públicos na área social, o setor da educação não poderia ficar imune. A política educacional do Estado brasileiro, notadamente a partir da década de 90, aponta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novas formas de gerenciamento, com vistas ao aumento de sua produtividade.

A gestão descentralizada no sistema educacional

A questão da descentralização, como caminho para democratizar a educação formal, mesmo com outra configuração, vem sendo estimulada com ênfase desde a década de 80. A política educacional no Brasil, nessa década, principalmente a partir das diretrizes traçadas no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD), setorialização do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), e posteriormente no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) propõe, como eixo básico, a democratização da educação em duas dimensões: ampliação das oportunidades educacionais, do ponto de vista qualitativo e quantitativo; e gestão da educação como síntese de produtividade. No entanto, o aprofundamento dessa tendência ocorre nos planos educacionais gestados na década de 90.

As metas dos planos dessa década situam-se na perspectiva de melhorar a produtividade do sistema, reconhecida por todos os setores da sociedade como problemática, pelo caminho da implementação de novas formas de gestão educacional.

De uma ampla agenda marcada por reformas, cujo eixo era a democratização do ensino público na década de 80, passou-

se, no final dos anos 80 e início dos 90, para uma reformulação dessa agenda, privilegiando o eixo qualidade e modernização da gestão. Dessa forma, no início da década de 90, os objetivos das reformas educacionais correspondem à busca da qualidade e da modernização da gestão pública, sem perda de sua centralidade. Farah (1995, p. 45) afirma que a

... centralidade que a gestão assume neste momento é acompanhada, de um lado, pelo aprofundamento da perspectiva da democratização, inaugurada no período anterior e, de outro, pela consolidação de um novo enfoque nas propostas de reformulação do padrão de gestão no setor – o da modernização.

Em sua análise, a autora afirma que a mudança de agenda do governo facilita a redução da ação estatal e a entrada, no setor educacional, de práticas de gestão próprias do setor privado.

Trata-se da descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, num movimento em direção à “ponta” do sistema, para a instituição responsável diretamente pela prestação dos serviços – no caso a escola. Procura-se, (...) de um lado, aproximar o sistema do consumidor (noção privilegiada pela abordagem neoliberal, numa perspectiva em que todas as relações são vistas como relações no mercado), de forma a possibilitar respostas mais ágeis do sistema às suas expectativas. Procura-se, por outro lado, diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando decisões mais próximas ao local de execução, reduzindo portanto, a distância entre concepção e execução. Finalmente, adota-se como estratégia de descentralização e de viabilização da gestão privada, a terceirização, transferindo ao setor privado algumas das atribuições até então a

cargo do Estado, configurando, no caso considerado, a redução da ação estatal através da privatização da gestão (Farah, 1995, p. 48-49).

A política educacional expressa nos planos governamentais, tanto no âmbito federal quanto no regional, tem como eixo norteador a modernização da gestão, de acordo com as características citadas por Farah, dando ênfase à necessidade de modificações significativas na forma como a educação tem se manifestado no interior da instituição escolar.

Todavia, a modernização da gestão educacional na agenda de governo não se constitui uma temática gerada exclusivamente no Brasil. Essa proposta para o sistema de ensino básico atende às recomendações da Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem, Tailândia. Em decorrência dessa Conferência, o governo brasileiro elaborou, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, construído com a participação de vários setores organizados da sociedade.¹ Dentre as várias metas do Plano, encontra-se a “implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (Brasil, 1993, p. 42).

Em seu planejamento político-estratégico para o período 1995-1998, o MEC definiu como orientação básica a descentralização, com o objetivo de atingir diretamente as escolas, dando-lhes autonomia. A afirmativa: “a escola sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema. (...) É na escola que estão os pro-

¹ Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub); Confederação Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

blemas e é na escola que está a solução” (Brasil, 1995b, p. 4), explicita a filosofia do MEC, no sentido de dotar as escolas de uma capacidade gerencial norteada por critérios de qualidade, definidos como acesso, progresso e sucesso do aluno.

A proposta de governo “Mãos à obra, Brasil” (1994) reforça a idéia do estabelecimento de novos padrões de gestão no campo da educação formal, indicando: a descentralização das decisões para o nível escolar, aumentando a autonomia; descentralização dos recursos destinados às escolas; promoção da participação da comunidade na gestão da escola; eliminação da burocracia, dentre outras intenções.

Em função de tal orientação, o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, ao definir como objetivo a melhoria da qualidade da oferta de ensino fundamental de 1ª a 4ª série, através de apoio financeiro a programas de investimento em educação nos Estados e municípios, afirma que um dos principais obstáculos ao seu objetivo reside na inadequação dos processos de gestão. E, para resolver essa questão, apresenta como um de seus aspectos fundamentais “priorizar a descentralização, a integração União, Estados e Municípios e o fortalecimento das unidades escolares” (Brasil, 1991, p. 7).

O II Projeto de Educação Básica para o Nordeste busca imprimir uma filosofia gerencial ao sistema educacional, defendendo a racionalização de recursos humanos e financeiros e a modernização dos processos decisórios, orientando-os para a desconcentração do poder e a descentralização do sistema, e prevendo, como resultado final, o fortalecimento pedagógico, administrativo e financeiro da escola.

Ao mesmo tempo, o Projeto apresenta como pré-requisitos para a concessão de empréstimos: a) uma reforma gerencial das Secretarias de Educação dos Estados; b) um planejamento integrado entre Estado e município; c) uma coerência com o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC); d) a adoção de uma sistemática de avaliação. Trata-se de uma filosofia de descentralização que implica mudanças no processo decisório e racionalizar os recursos humanos e financeiros.

Até a primeira metade da década de 90, a preocupação ligada à gestão descentralizada se encontrava expressa essencialmente na letra dos planos e projetos governamentais. Essa orientação foi incorporada à legislação educacional brasileira, a partir de 1996, com a Lei nº 9.394 de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, em seu Art. 3º, prevê a gestão democrática como um dos princípios do ensino público brasileiro.

A descentralização na prática: o exemplo do Rio Grande do Norte

No contexto nacional, o Estado do Rio Grande do Norte, tomado como subsídio para esta análise, com base na orientação das diretrizes nacionais e regionais, realizou uma reforma administrativa no sistema de educação estadual, ancorada nos pressupostos da descentralização. O conteúdo do Plano de Educação Básica 1994/2003, elaborado em resposta a essa orientação política, expressa as exigências de tal reforma, realçando a importância da descentralização como eixo básico. Dessa forma, o Plano se constitui um detalhamento das diretrizes sistematizadas nos planos nacionais e regionais de educação.

O referido plano estadual propõe o desenvolvimento de “um projeto pedagógico que permita ultrapassar os baixos níveis de desempenho do sistema e ampliar as condições de permanência do aluno na escola” (Rio Grande do Norte, 1994, p. 14). Evidencia igualmente a necessidade de modernização do planejamento e da gestão do ensino.

Em relação ao planejamento e à gestão, o Plano afirma que

... o processo de gestão educacional tem se caracterizado por uma forte concentração da administração central, superdimensionada. Rever esse modelo de gestão torna-se imperioso, considerando que não responde na ponta do sistema a um produto de qualidade, além de pesar enorme-

mente nos orçamentos públicos. A modernização da administração educacional, ampliando a autonomia da escola e fortalecendo a sua gestão, constitui prioridade do plano decenal. Assim, é imprescindível que se garanta à escola, as condições necessárias à elaboração do seu projeto pedagógico, a descentralização de funções e recursos, tornando sua aplicação mais ágil e mais coerente com as suas necessidades. (Rio Grande do Norte, 1994, p. 23-24).

Em coerência com a estratégia de modernização, o plano propõe resgatar o planejamento educacional, de forma a mobilizar as forças sociais para o desencadeamento de um processo de valorização da escola, garantir a autonomia das unidades escolares e assegurar sua interação com o meio social.

Dentre as estratégias oficializadas pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte, para viabilizar o conteúdo do Plano de Educação Básica, encontram-se a proposta de garantia de autonomia administrativa, financeira e pedagógica às unidades escolares; o gerenciamento por meio da “criação de conselhos de escolas com representação de pais, alunos, educadores e funcionários das unidades de ensino tendo em vista a gestão coletiva da escola; e a realização de eleições diretas para diretores e conselhos de escolas” (Idem, p. 24-25).

A proposta de política educacional para o Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com as diretrizes nacionais e regionais, enfatiza a preocupação de garantir a autonomia administrativa, financeira e pedagógica nas unidades escolares, com base na concepção de um projeto pedagógico capaz de construir a nova qualidade pretendida.

Para atender a essas diretrizes, a Secretaria de Educação do Estado reestruturou-se administrativamente e deu início à implantação de uma experiência de planejamento descentralizado, privilegiando as dimensões pedagógica, administrativa e financeira, conforme já referenciado. Através dos Decretos nºs 12.508 e

12.509, ambos de 13/2/1995, foram criados os conselhos diretores das unidades escolares e 60 Centros Escolares, sendo 49 no interior do Estado e 11 na capital.

De acordo com a secretaria, a criação dos conselhos diretores nas unidades escolares objetiva assegurar a efetiva participação da comunidade no processo educacional e possibilitar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas escolas.

O Centro Escolar funciona como

... base de um sistema de ensino capaz de aglutinar um grupo de escolas, dimensionar suas próprias necessidades, programar suas ações, demandar os suprimentos externos e aplicá-los, constituindo-se no ponto de partida do planejamento e da ação educacional. É por assim dizer uma escola mestra que atende a si própria e a outras escolas de sua jurisdição (Rio Grande do Norte, 1995b, p. 2).

Na organização dos Centros Escolares, foram considerados critérios relativos à matrícula, à proximidade geográfica entre as unidades escolares sob a sua jurisdição, bem como facilidade de acesso e situação física dos prédios. Não há um número padrão de unidades escolares sob a jurisdição de cada centro e, em alguns casos, a coordenação alcança outros municípios. A estrutura funcional do Centro constitui-se de uma direção, uma coordenação pedagógica e uma coordenação administrativo-financeira. Contudo, as unidades escolares que compõem os Centros têm autonomia administrativa, financeira e pedagógica, resguardando, porém, a competência do Centro.

A Secretaria de Educação continua a estabelecer diretrizes para o funcionamento do sistema educacional do Estado, assessorando e dando suporte administrativo e pedagógico para as ações dos centros e unidades escolares. Teoricamente, os Centros têm autonomia para definir o seu projeto pedagógico, administrar o seu funcionamento e o das unidades escolares sob sua jurisdição e os recursos financeiros recebidos.

A proposta é fomentar uma parceria entre SEC, centros e unidades escolares para implementação de uma política educacional específica para o Estado do Rio Grande do Norte. O grau e os limites da autonomia podem, então, ser entendidos da seguinte forma: “o que é próprio da escola, se constitui a base de sua autonomia; o que é próprio dos objetivos gerais da SEC, no Estado, é responsabilidade do governo e estará, portanto, sujeito aos Órgãos Centrais da Pasta” (Rio Grande do Norte, 1995a).

Tais alterações enfatizam a importância das questões administrativas, colocando-as no mesmo nível das questões pedagógicas. A forma descentralizada de gestão, vista não apenas como um processo de racionalização administrativa, mas como uma forma eficaz de renovação da prática pedagógica, objetiva fazer chegar à escola os recursos materiais e o apoio técnico necessários a uma eficiente organização do ensino.

A experiência de gestão descentralizada em desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Norte compreende três dimensões: pedagógica, administrativa, financeira.² A proposta contempla a autonomia em três instâncias articuladas. Autonomia pedagógica entendida como “a livre escolha pelo corpo docente de práticas, técnicas e metodologias de ensino mais adequadas a sua realidade”; autonomia administrativa pressupondo

a revisão da legislação, referente aos obstáculos institucionais existentes para o alcance da autonomia escolar, em especial, do regimento das escolas estaduais e de resoluções da Secretaria de Educação que normatizam a

² Para o estudo da experiência ora referida, foram escolhidos três principais municípios do Estado: Natal, Mossoró e Caicó. O município de Natal conta com 11 Centros Escolares, Mossoró apresenta 3 e Caicó, um Centro. Os Centros escolhidos correspondem àqueles que englobam o maior número de escolas, ficando assim configurado: Natal com dois Centros Escolares, Mossoró com dois e Caicó com um Centro. Para a escolha das escolas foram utilizados, dentre outros critérios, a experiência de descentralização em desenvolvimento.

organização e o funcionamento da escola”; autonomia financeira significando “o suporte de recursos financeiros para fazer acontecer o projeto pedagógico da escola (Rio Grande do Norte, 1995b, p. 2).

Autonomia da escola: a descentralização pedagógica

Sobre a descentralização pedagógica, deve ser considerada a situação quanto ao projeto político-pedagógico. Muitas escolas elaboraram o projeto ou se encontram em processo de organização do mesmo. Porém, um número também significativo de escolas não acionou a realização desse aspecto da descentralização. Em Natal, por exemplo, em um dos Centros visitados, apenas 35,7% das escolas dispõem do projeto político-pedagógico concluído. O restante de suas escolas, 64,3%, não cuidou desse aspecto, nem providenciou a organização dessa importante etapa da descentralização. Em outro Centro, dentre os que compõem o estudo em Natal, 73,3% das escolas estão em fase de elaboração do projeto e 26,7% concluíram a sua elaboração.

Em um dos centros pesquisados no município de Mossoró, 7,7% das escolas elaboraram o seu projeto político-pedagógico, enquanto 92,3% estão em processo de elaboração. Em outro Centro, 13% têm o seu projeto político-pedagógico elaborado e 87% encontram-se em fase de elaboração.

No município de Caicó, que dispõe de um único Centro coordenando 20 unidades escolares, conforme as informações obtidas, todas as escolas (100%) elaboraram o projeto político-pedagógico.

A implantação do projeto político-pedagógico na experiência do Rio Grande do Norte tem se dado de forma lenta e incompleta. Sua importância foi relegada a segundo plano, por conta, inclusive, da prioridade atribuída à criação da Caixa Escolar. As escolas públicas parecem não atentar para a importância do desenvolvimento de um processo de sistematização e avaliação do traba-

lho pedagógico, negando-o como um dos principais meios em direção à melhoria do ensino público. Na prática, as condições de elaboração e de execução desse projeto distanciam-se da descentralização proposta. Na maioria das escolas, o processo de elaboração do projeto político-pedagógico não envolveu todos os seus atores, não foi fruto de decisões dos responsáveis pela sua operacionalização e, muitas vezes, atendeu apenas a uma exigência da Secretaria de Educação, tendo em vista as reformas pretendidas. A decisão de elaborar o projeto político-pedagógico não foi tomada pelo corpo gestor da escola a partir de uma reflexão a respeito da importância do projeto político-pedagógico como mecanismo democrático de organizar e dinamizar a ação educativa no âmbito da escola.

Ressalte-se, todavia que, em algumas escolas do Estado, a experiência de descentralização na gestão escolar, em função da trajetória anterior dessas escolas, aliada às novas indicações provenientes da SEC, vem desenvolvendo um processo de construção de descentralização que demonstra elementos positivos no aspecto político-pedagógico.

Vencendo obstáculos: a descentralização administrativa

A análise sobre o aspecto administrativo aborda a situação relativa à questão do Conselho Diretor da escola.

No município de Natal, em um dos Centros pesquisados, 50,0% das escolas implantaram o Conselho Diretor, 35,7% encontram-se em fase de implantação e 14,3% não iniciaram a sua organização. No outro Centro, 73,4% implantaram os Conselhos, 13,3% não iniciaram tal providência e 13,3% não devem implantá-lo porque se encontram fora dos critérios legais estabelecidos pela Secretaria de Educação (matrícula acima de 300 alunos).

No interior do Estado, o primeiro Centro visitado no município de Mossoró conta com 69,2% das escolas, nas quais o Conselho Diretor foi implantado, e 30,8% não providenciado. No

segundo Centro, 69,7% das escolas implantaram o Conselho, 26,0% são legalmente dispensadas de fazê-lo e 4,3% não iniciaram a implantação.

Na situação do Centro pesquisado no município de Caicó, verifica-se que 40% de suas escolas implantaram o Conselho, 10% estão em fase de implantação, 35% são legalmente dispensadas e 15% não iniciaram.

A descentralização administrativa, no âmbito do sistema de ensino público no Estado, encontra-se na fase de implantação. Contudo, a prática ainda se encontra distante dos padrões apresentados teoricamente pela Secretaria de Educação do Estado. O funcionamento do Conselho Diretor situa-se em fase embrionária, devido à frágil participação da comunidade escolar e à carência de recursos humanos qualificados para o setor administrativo das escolas.

É evidente a desarticulação entre os membros do conselho diretor e a comunidade escolar. Há uma visível disputa de poder entre os participantes do conselho e, ainda, uma precária participação dos vários segmentos representados no conselho (professores, pais, alunos e agentes comunitários) no processo de tomada de decisão administrativa na escola. Junta-se a esses entraves, a dificuldade de constituição do Conselho, por falta de envolvimento e de motivação dos atores que fazem a escola.

Em função da despolitização dos vários membros da escola e da comunidade, na maioria das vezes, a articulação para compor o Conselho fica sob a responsabilidade exclusiva da direção da escola, o que favorece a continuidade de uma ação clientelística, característica da política brasileira, reforçada no nordeste do País e nas relações que se estabelecem no âmbito escolar.

Todos esses problemas, e outros não destacados nesta análise, contribuem para o empobrecimento do processo de descentralização e para o distanciamento de um autêntico processo democrático.

No entanto, é necessário ressaltar que toda mudança exige tempo, informações atualizadas e compromisso com a mesma. E, nesse caso, apesar das limitações do seu funcionamento, o

Conselho Diretor pode vir a se constituir um espaço, mesmo contraditório, de experiência democrática na escola pública, propiciando a minimização de mecanismos autoritários e o surgimento de uma cultura participativa por parte dos atores da escola e da comunidade. Contudo, apesar das dificuldades apontadas, já é possível constatar-se, em algumas unidades escolares, a presença de elementos positivos que indicam a possibilidade de aperfeiçoamento do trabalho a ser desenvolvido pelo Conselho Diretor.

A Caixa Escolar e a descentralização financeira

O aspecto financeiro prioriza a criação e a implantação da Caixa Escolar, que se configura como uma entidade de caráter privado, objetivando a captação de recursos públicos e privados. A Caixa Escolar, criada pela Resolução nº 001/95, de 13/11/95, se constitui um organismo institucional com a responsabilidade de gerenciar os recursos financeiros destinados à unidade escolar. São recursos próprios da Caixa Escolar: as subvenções do Estado; auxílios concedidos pela União, Estado e municípios; renda decorrente de exploração de cantinas e de outros serviços instituídos pela escola; contribuição das famílias; parcerias; e de recursos de outras instâncias da comunidade.

A Caixa Escolar compõe-se de três órgãos: Assembléia Geral (todos os associados da Caixa); Diretoria (presidente, secretário e tesoureiro); Conselho Fiscal (três membros escolhidos entre os pais e representantes da comunidade).

Todos os Centros pesquisados, com todas as suas escolas, em Natal e em Mossoró, criaram e implantaram o serviço da Caixa Escolar. Em Caicó, apenas 2% das escolas não iniciaram a sua criação.

Mesmo assim, o processo de implantação da Caixa Escolar no Estado foi lento, em função dos entraves legais, agravados pela falta de pessoal especializado na escola, que ficava na dependência da disponibilidade da Secretaria de Educação, para a

organização e regulamentação desse órgão. A este fato acrescentam-se, ainda, a inércia do aparelho burocrático e a falta de interesse político dos administradores para acionar o processo. Todavia, em função de as diretrizes nacionais condicionarem o repasse dos recursos financeiros à existência da Caixa Escolar nas escolas, a Secretaria de Educação do Estado agilizou a sua regulamentação. Como esse processo foi concebido pela burocracia estatal, sem o envolvimento dos atores sociais ligados ao âmbito escolar, ocorre um problema de operacionalização do mesmo por parte da escola, diante do seu desconhecimento técnico sobre o assunto.

Outros entraves devem ser nomeados como, por exemplo: insuficiência e irregularidade no repasse dos recursos financeiros, por parte dos órgãos oficiais financiadores; as barreiras ou dificuldades na captação de recursos não-governamentais; o desconhecimento específico sobre gestão financeira, por parte dos componentes do Conselho Fiscal, afastando-os de decisões consistentes sobre o trabalho financeiro da responsabilidade da Caixa; prática administrativo-financeira centralizada na pessoa do presidente da Caixa (a direção da escola); falta de autonomia para a alocação dos recursos governamentais destinados à Caixa em função das necessidades da escola.

A exemplo da descentralização administrativa, o funcionamento da Caixa também enfrenta o problema de desmobilização e desconhecimento por parte dos atores, sobre a importância e a possibilidade de participarem do gerenciamento e da fiscalização dos recursos destinados à escola.

Todavia, esse movimento, mesmo precário, é responsável pelo início do desenvolvimento de uma cultura que envolve a participação dos atores educacionais nas decisões que configuram uma vida escolar democrática. Está posta a possibilidade do desenvolvimento de uma prática de co-responsabilidade na administração dos recursos, públicos ou não, destinados ao funcionamento das atividades da escola pública.

O mais importante, mesmo diante de tantos entraves, é o fato de os recursos financeiros chegarem, realmente, à escola.

Mesmo atrasados e reduzidos, eles estão sendo encaminhados às unidades escolares.

Descentralização ou desconcentração?

A reforma administrativa acionada pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte para implantar a descentralização, proposta nas diretrizes educacionais, não propiciou a participação efetiva dos atores educacionais na sua estruturação, uma vez que não criou condições favoráveis ao envolvimento daqueles que se situam na base do sistema educacional (professores, técnicos, pais, comunidade, etc.).

A proposta de descentralização não resulta de reivindicações ou necessidades apresentadas por parte dos responsáveis pelo trabalho educativo na própria escola. A proposta se apresenta, como geralmente ocorre, de forma verticalizada, isto é, do nível central para a ponta do sistema. Embora pretenda a descentralização do processo de execução das atividades na escola, continuam ocorrendo a centralização das decisões e o controle principalmente dos resultados a serem alcançados. Os mecanismos de avaliação e o controle da distribuição dos recursos financeiros evidenciam a fragilidade da descentralização pretendida.

A liberação dos recursos destinados ao financiamento do projeto administrativo-pedagógico é atrelada a critérios relativos à produtividade da escola, considerando essencialmente a questão da quantidade – número de alunos matriculados, número de alunos aprovados, diminuição da repetência e da evasão, sucesso nas provas aplicadas pelo MEC, etc., secundarizando a dimensão qualitativa do trabalho pedagógico.

A prática da descentralização indica que a dimensão pedagógica é a menos impulsionada nas escolas trabalhadas, enquanto a Caixa Escolar, por ser obrigatória em relação ao recebimento dos recursos financeiros, encontra-se em funcionamento em todas as escolas amparadas pela legislação pertinente. O projeto político-pedagógico, responsável pela organização e dinamização

do processo ensino-aprendizagem, não faz parte das ações práticas da maioria das escolas.

A descentralização, tal como vem se processando, representa uma redistribuição de tarefas administrativas e não a redistribuição de poder, pois as decisões políticas estão concentradas na Secretaria de Educação do Estado. É provável que essa experiência se aproxime mais de um processo de distribuição de tarefas do que de uma sistemática de descentralização como mecanismo de democratização das relações entre a SEC e a escola.

Para que a descentralização se realize na sua dimensão de componente da democracia, torna-se necessária a criação de pré-condições, tais como a garantia do acesso universal às informações necessárias; a garantia que os segmentos menos poderosos tenham assento nos conselhos de direção e que os processos de gestão e de tomada de decisões sejam transparentes (Stein, 1997).

A descentralização deve ser concebida

...como um processo de distribuição do poder que pressupõe, por um lado, a distribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão -, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera do governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos (Uga, 1991, p. 97).

Diferentemente, a desconcentração implica a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, ou mesmo como um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais, inicialmente localizadas de forma centralizada (Tobar, 1991).

No entanto, mesmo percebendo, na experiência analisada, indicativos de um processo de desconcentração, associado à questão da transferência das responsabilidades do Estado para com a sociedade, como estratégia de redução dos gastos públicos e de suas obrigações, é preciso considerar os dois ângulos desse processo. Se por um lado, ele apresenta limites próprios de uma proposta

de descentralização que tem por base a delegação de tarefas e a introdução de “novos” mecanismos de controle, por outro, ele pode criar as condições favoráveis para a dinamização e a melhoria do trabalho na escola, em todas as suas dimensões: funcionamento do Conselho Diretor, da Caixa Escolar e de um autêntico Projeto Político-Pedagógico.

Assim, a descentralização e a desconcentração não devem ser entendidas como positivas ou negativas. Dependem das características e especificidades que configuram cada um desses processos.

A gestão descentralizada no Estado do Rio Grande do Norte aponta para a necessidade de se retomar o debate sobre essa problemática na educação, procurando desnudar a disjunção entre o proclamado nas diretrizes governamentais e as práticas consubstanciadas no sistema de ensino sem, contudo, perder de vista os avanços e as possibilidades decorrentes de tais práticas.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo, SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9-50.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização : mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, p. 45-66, jun. 1996.
- BACELAR, Inalda Vieira. Escola, descentralização e autonomia. *Revista de Administração em Educação*, Recife, v. 1, n. 1, p. 27-37, jul./dez. 1997.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. Economia, Estado, democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 201-208, 1993.
- BORDINON, Genuíno. Políticas e gestão educacional : descentralização ou desconcentração? *Revista Brasileira de Educação*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 9-41, jan./jul. 1992.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília : Mare, 1995a.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. *Planejamento estratégico para o período 1995/1998*. Brasília : MEC, 1995b.
- _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília : MEC, 1993.
- _____. *Programa Nacional de Alfabetização e cidadania : marcos de referência*. Brasília : MEC, 1990.
- _____. *II Projeto de Educação Básica para o Nordeste*. Brasília : MEC, 1991.
- CASTRO, Belmiro V. J. Fundamentos para um novo modelo de setor público no Brasil. *Revista de Administração*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.
- COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 5-16, 1994.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade : Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*. Brasília : Ed. da UnB, 1997.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993.
- FARAH, Marta F. S. *Reconstruindo o Estado : gestão de organizações e serviços em processo de mudança*. São Paulo : FGV, 1995. (Relatório de Pesquisa, NPP 02).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo : Cortez, 1995.
- FONSECA, Marília. *O Banco mundial e a educação no Brasil (1971-1990)*. Paris : Sorbone, 1992. Tese (Doutorado) – Universidade de Paris V.
- GRACINDO, Regina Vinhares. Gestão para a qualidade : uma construção social coletiva. In: ALMEIDA, M. Z. et al. *Gestão da educação : algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília : Inep, 1995.

- GUSSO, Divonzir Arthur. Plano decenal de educação para todos – para uma nova matriz de políticas em educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 13, n. 59, p. 3-23, jul./set. 1993.
- LAUGLO, Jon. Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 5-8, mar. 1997.
- LOBO, Tereza. Descentralização : conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional* : estratégia para a ação global e coletiva no ensino. Curitiba (PR) : Consed/Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, 1996. (mimeo.)
- _____. *Gestão educacional para excelência*. Curitiba (PR) : Consed/Rede Nacional de Referência em Gestão, 1996. (mimeo.)
- MOTTA, Paulo R. Participação e descentralização administrativa : lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.
- OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas considerações sobre a descentralização do ensino. *Revista Brasileira de Administração em Educação*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 65-72, jan./jul. 1994.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90. In: CASTRO, Marta L. Sisson, et al. (Org.). *Sistemas e instituições* : repensando a teoria na prática. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1997. p. 291-301.
- PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 209-226, 1993.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação e Cultura. *Centro Escolar* : estrutura funcional. Natal, 1995a.
- _____. *O Centro Escolar e sua competência*. Natal, 1995b.
- _____. *Plano Estadual de Educação Básica* : decênio 1994-2003. Natal, 1994.
- SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina* : construção e reconstrução do conhecimento. Campinas : Autores Associados, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Brasília, 1998. Texto apresentado no Seminário Sociedade e a Reforma do Estado.
- SATO, A. K. *Descentralização* : um tema complexo. Brasília : Ipea, 1993. (Texto para discussão, n. 314)
- STEIN, Rosa H. *Descentralização e assistência social*. São Paulo : Abong, 1997. p. 5-20. (Cadernos da Abong, n. 20)
- TOMASINI, Livia de, WARDE, Miriam Jorge, HADAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, 1996.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização : usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.
- UGA, Maria Alícia. Descentralização e democracia : o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.
- VALÉRIEN, Jean. *Gestão da escola fundamental* : subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento. 2. ed. São Paulo : Cortez; Brasília : Unesco/MEC, 1993.