

Educar P  
Por uma educação  
respeito às ideias  
difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 1

# PODER LOCAL E GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O PACTO FEDERATIVO EM DEBATE

*Angela Maria Martins*

**Texto apresentado no:**

XVI Seminário da Região Sudeste da Associação Nacional de  
Política e Administração da Educação – Anpae

*Uberlândia, maio de 2007*



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 2

## **Autora**

Angela Maria Martins  
Pesquisadora Sênior  
Fundação Carlos Chagas

Este texto integrou a mesa redonda intitulada “Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: questões que afetam a gestão de sistemas e de escolas”, realizada no XVI Seminário da Região Sudeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação/Anpae, em maio de 2007. Em outros estudos (Martins, 2001; 2004), já assinalávamos algumas questões que vêm pautando as políticas educacionais e seus processos de gestão após o fim do regime militar no Brasil, dentre as quais, a instauração de medidas desconcentradoras e descentralizadoras e a redistribuição das receitas públicas para dotar as subunidades federadas de maior autonomia financeira. Também apontávamos que o conjunto de medidas adotado, porém, estacionou longe do porto seguro desenhado (e desejado) no período de redemocratização do país, quando vastos setores progressistas acreditavam que a reorientação legal e normativa, *de per si*, geraria um *up grade* na democracia brasileira.

Constata-se (talvez com tintas mais sombrias no presente momento), que as medidas que visavam revigorar as formas de gestão e a dinâmica de relacionamento entre as diferentes esferas de governo, permanecem distantes das possibilidades de se resolver a redefinição do desenho das políticas setoriais no Brasil, embora tenham indicado um percurso de mudanças para que o modelo de Estado centralizado fosse superado. De modo geral, a indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos, as dificuldades para se responsabilizar as diferentes esferas executivas pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços, têm sido as características dos processos descentralizadores no Brasil. Os novos arranjos político-institucionais (a redistribuição de competências entre as diferentes esferas de governo e a transferência de funções do setor público para o setor privado lucrativo ou não lucrativo, com base na instauração de parcerias e convênios), têm aparecido na *mídia* como fenômenos que comprovam a idéia de que a história política brasileira é desenhada por tortuosos caminhos da fisiologia e do clientelismo.

De qualquer forma, a defesa da descentralização e, conseqüentemente, do desmonte da máquina pública centralizadora pautou os movimentos sociais e políticos dos anos de



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 3

1980 em diante, se quisermos um marco histórico. Nesse contexto, a defesa da localidade – entendida como o espaço físico e simbólico mais apropriado para o exercício da democracia em pequena escala –, parece ter se consolidado como princípio político no âmbito das teorias políticas e sociais.

Sem dúvida, no caso da educação, particularmente, os problemas heterogêneos que permeiam os serviços da rede de escolas, aparentemente, encontram alguma solução mais imediata nos diferentes procedimentos e níveis administrativos da gestão municipal, pois a proximidade com o poder executivo, ao que tudo indica, além de ampliar a participação dos profissionais do ensino, também perturba mais diretamente o centro desse poder, no caso, as secretarias municipais de educação e/ou o gabinete do prefeito.

Nessa perspectiva, há consenso na defesa da mudança física do *locus* de negociação entre os atores escolares e o poder executivo: a proximidade proporcionada pela delimitação do espaço territorial entre diferentes instâncias de atuação e níveis administrativos, parece contemplar a reivindicação pelo alargamento democrático das bases de funcionamento da política educacional. No entanto, o que se encontra no centro do questionamento e do debate em torno do tema gestão municipal das políticas educacionais é “quem paga a conta”, tendo em vista a multiplicidade de situações políticas, fiscais, sociais, econômicas e culturais que configuram o funcionamento do poder municipal no Brasil e que geram diferentes perfis de atendimento na área. Em outras palavras, municípios que têm porte, capacidade de arrecadação fiscal e dinâmica de negociação políticas locais diferentes entre si, implementarão medidas educacionais mais ou menos coerentes ou mais ou menos democráticas.

## **Algumas questões sobre a democracia e o poder local**

Dentre as questões que envolvem a discussão sobre o revigoramento dos regimes democráticos ocidentais, sem dúvida, as mais centrais referem-se às ponderações acerca das reais possibilidades de compartilhamento do poder e da representação dos cidadãos. O tema é analisado, de um lado, por teóricos defensores da formalidade imposta pelas regras do jogo democrático, ou em outras palavras, pela defesa incondicional dos procedimentos formais de delegação da representação, com base em eleições que consagram a convivência democrática; de outro, encontram-se os defensores da conquista de ampliação de participação daqueles que se acham sub-representados, mesmo que



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 4

essa ampliação ainda represente uma defesa dos canais legitimados pela formalidade dos procedimentos democráticos.

Ao longo do século XX, no campo da teoria política, a discussão sobre as transformações inevitáveis e inerentes às sociedades democráticas e aos seus mecanismos de funcionamento, oscila entre a defesa dos procedimentos formais de participação social e política de indivíduos, e a constatação da complexidade de que se reveste a questão da distribuição do poder nessas sociedades, isto é, sobre a necessidade de ampliação dos canais de representação.

É importante assinalar que na esteira das três grandes ideologias políticas que moldaram o século XIX – o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo -, aparecem duas generalizações: a primeira defende a idéia de que essas ideologias representaram uma reação à Revolução Francesa e seus ideais coletivos, pois estes teriam originado a necessidade de desenvolvimento de estratégias específicas para enfrentá-los. A segunda defende a idéia de que nenhuma dessas correntes conseguiu, até o presente momento, sua apoteose, ou sua versão definitiva, “muito pelo contrário: houve tantas formas de cada uma delas quanto ideólogos” (...). Da mesma forma, “existem conservadores que não vêem diferença essencial alguma entre liberalismo e socialismo, socialistas que acham o mesmo quanto ao liberalismo e o conservadorismo e até liberais que afirmam não haver nada que distinga efetivamente conservadorismo e socialismo” (Wallerstein, 2002: 81).

Não cabe aqui entrarmos no debate específico sobre os rumos das democracias ocidentais, sobretudo após os anos 1990, mas cabe registrar, como assinala Wallerstein, que os tempos atuais assistem ao fim de uma era, ainda que não exista consenso sobre seu início e seu término: teria ela se iniciado no pós-guerra, em 1945, e terminado com a queda do muro de Berlim, em 1989?; ou seria o fim dos regimes socialistas, etapa iniciada em 1917 e, da mesma forma, terminada em 1989? ; seria o fim do período inaugurado com a revolução francesa, em 1789 e terminado em 1989?; ou seria o fim da ascensão do sistema internacional moderno, iniciado em 1450 e findo em 1989? O autor opta por analisar os tempos atuais como o marco histórico no qual findam os ideais postos pela Revolução Francesa e que contém dois movimentos revolucionários, 1848 e 1968. Outras questões poderiam ser acrescentadas: o período que se finda é o da (ou das) revoluções burguesas, o da modernidade, o da democratização da vida política, ou o da revolução industrial?





# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 5

Como nenhuma dessas questões poderia ser descartada, Wallerstein acrescenta que pode-se olhar a questão de outro ângulo: o período que se finda é a era do triunfo e do predomínio da ideologia liberal e desta forma, “1989, o ano do suposto fim dos comunismos, assinalaria de fato, a queda do liberalismo como ideologia” (2002: 236). Embora possa parecer incoerente, o autor sublinha que o impacto maior da Revolução Francesa foi o de ter provocado reações diversas, além de haver estabelecido a modernidade (vista, do ponto de vista político, como a aceitação de um processo normal de mudança em oposição às anormalidades da mudança). Uma das primeiras posturas a surgir (contra a modernidade representada pelo pensamento pós-revolução francesa) foi o conservadorismo (que propugnava a protelação da mudança o máximo possível); a segunda, foi o liberalismo (que encarou o fim do antigo regime como definitivo e propunha o fim de uma era de privilégios ilegítimos); finalmente, a última das ideologias a surgir foi o socialismo (que não aceitava “as veleidades individualistas da ideologia liberal e insistia em que não se conseguia harmonia social simplesmente libertando os indivíduos de todas as sujeições consuetudinárias”) (2002: 237).

Com base nessa premissa, Wallerstein (2002) discute as anomalias das três posturas. A derrota dos movimentos de trabalhadores em 1848 estabeleceu a agenda política dos próximos 150 anos, pois deixou claro que as mudanças não poderiam ser nem tão proteladas (como queriam os conservadores), nem tão aceleradas (como queriam os socialistas). Nesse sentido, todas as três ideologias assumiram, num primeiro momento, posturas antiestatistas: os conservadores consideravam a Revolução Francesa uma tentativa de usar o Estado para abalar e negar as instituições básicas à sociedade (família, comunidade, igreja, monarquia, ordens feudais). Os liberais viam no Estado a estrutura que impedia os indivíduos de lutarem por seus interesses como achassem conveniente. Finalmente, os socialistas condenavam o Estado, foro privilegiado de classes privilegiadas. Na prática, não foi isso o que ocorreu, pois essas ideologias e suas nuances perceberam que deveriam fortalecer as estruturas do Estado para enfrentarem as turbulências do movimento de mudanças.

Visto deste ângulo, portanto, o período que se inicia em 1848 consolidou o programa liberal, domesticando as classes trabalhadoras dos países centrais por meio do sufrágio universal e do Estado de Bem estar social (numa curiosa combinação que unia liberais e socialistas dos mais diversos matizes e tendências político-partidárias) e transformando conservadores e socialistas em coadjuvantes desse processo. Em 1968, a situação era outra: “os revolucionários lançaram um protesto de esquerda contra esse consenso, e sobretudo contra



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 6

a transformação histórica do socialismo, inclusive do socialismo leninista, em liberal-socialismo” (Wallerstein, 2002: 243). Esse segundo movimento revolucionário abalou as estratégias ideológicas do capitalismo, tendo em vista que maiores concessões (de sufrágio/soberania dos Estados nacionais; de cobertura nos sistemas sociais, etc.), ameaçariam o próprio sistema de acumulação. No entanto, apenas em 1968 a hegemonia cultural criada desde 1848 começa sua derrocada: movimentos de excluídos do sistema de compensações – negros, mulheres, homossexuais, étnico-raciais e religiosos –, se insurgem e iniciam o processo de esfacelamento que vivenciamos atualmente. A frustração, ao mesmo tempo, com os regimes democrático-liberais e com os regimes socialistas coloca novas questões para os setores mais progressistas.

A preocupação passou a girar em torno da idéia de se manter a democracia nos moldes liberais, baseada, sobretudo, na representação exclusivamente via eleições, ou a de ampliar seu próprio conceito, buscando ampliar a participação e a representação daqueles segmentos que se acham sub-representados. No que diz respeito aos regimes democráticos que sobreviveram a esse longo período histórico, a adoção de procedimentos formais como via legítima para que a democracia represente interesses heterogêneos, generalizou-se ao longo do século XX e continua sendo a forma que dá vida aos mesmos, embora outros teóricos sublinhem que estes procedimentos estão longe de ser sua substância. De acordo com Santos, Avritzer (2002), a tensão entre capitalismo e democracia sobretudo nos países centrais, visando priorizar a acumulação do capital e controlar a redistribuição social na tentativa de evitar o que se denominou sobrecarga democrática, explodiu realmente após os anos 1980. A pressão criada por vastos segmentos sociais que nunca tiveram acesso às políticas de proteção, acrescida da pressão formulada por aqueles outros inseridos nessas políticas, criou demandas sobre as democracias formais que buscaram respondê-las através de diferentes estratégias de governo, contaminando os países periféricos ou semi-periféricos.

Para Wallerstein (2002:250), o futuro da democracia é mais incerto do que podemos pensar neste atual momento, pois pode ser que todos os países saiam desta experiência com um novo sistema “ou vários sistemas, caracterizado por acentuada desigualdade e altamente hierárquico, ou quiça consigamos um sistema mormente democrático e igualitário”. Os segmentos que deverão ser incluídos em seus benefícios, via de regra, serão os atuais excluídos que, por meio de estratégias individualistas vêm se organizando gradativamente, com base em interesses muito específicos (grupos particulares de inte-



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 7

resses). Qualquer estratégia, no entanto, passará pela ruptura que vigorou no momento anterior quando se acreditava que qualquer transformação (para conservadores, socialistas e liberais), passava pela conquista do poder estatal: “a tomada do poder estatal deve ser considerada uma tática defensiva necessária, a ser usada em determinadas circunstâncias, a fim de impedir o acesso de forças repressivas de ultradireita. Mas o poder estatal deve ser admitido como *pis aller*, recurso tomado quando não há outro melhor e que sempre implica o risco de nova legitimação da ordem mundial existente. Essa ruptura com a ideologia liberal será, sem dúvida, o passo mais difícil a ser dado pelas forças anti-sistema, apesar do colapso dessa ideologia (...)” (p: 251).

Nessa perspectiva, apenas o fortalecimento de grupos autenticamente comunitários em todos os níveis, que funcionem de maneira descentralizada, pode proporcionar o revigoramento das democracias e superar a tendência anterior quando até mesmo a ideologia socialista se travestiu de liberal-socialismo. Para Wallerstein (2002:252), por exemplo, diante do problema norte-sul (com a migração do sul para o norte), seria conveniente a defesa de princípio de mercado livre ilimitado, pois as fronteiras devem estar abertas para aqueles que querem ir para o norte. Os ideólogos liberais teriam de abandonar “a cantilena sobre direitos humanos e admitir que na verdade não defendem a liberdade de emigração, posto que não defendem a liberdade de imigração”.

Em outra visão, o que está em jogo é o tempo racionalizado do capitalismo militarizado, pois as perspectivas de longo prazo, cumulativas e previsíveis não podem se manter mais e isso inclui a política. Segundo Sennett (2006), a jaula de ferro burocrática construída nos tempos do capitalismo social (exaustivamente analisada para o bem e para o mal), proporcionava aos indivíduos uma visão de futuro, planejar a vida e a carreira. O processo de formação social permitia, nesses moldes, que os indivíduos organizassem o entendimento a seu próprio respeito, em resumo, construíssem suas próprias narrativas de vida. Como assinala Sennett (2006:31), nos tempos atuais, a militarização do tempo social se desmancha no ar, pois assistimos à era do fim do emprego vitalício, ao desaparecimento das carreiras dedicadas a uma única instituição e, “no terreno público, ao caráter incerto e de curto prazo adquirido pelos programas de amparo e previdência governamental”.

As conseqüências dessas mudanças não são poucas e ainda estão em curso. O processo de “fragmentação das grandes instituições deixou em estado fragmentário as vidas de muitos indivíduos: os lugares onde trabalham mais se parecem com estações ferroviárias do que



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 8

com aldeias, a vida familiar se viu desorientada pelas exigências do trabalho; a migração tornou-se o verdadeiro ícone da era global e a palavra de ordem é antes seguir em frente do que estabelecer-se. O dismantelamento das instituições não gerou maior senso comunitário” (p:12), ao contrário do que desejavam e defendiam a “Nova Esquerda” e os demais críticos tanto do capitalismo social quanto do socialismo real.

Nesse contexto, contudo, surge a discussão sobre a necessidade de redirecionamento dos mecanismos de funcionamento das democracias: se os problemas são heterogêneos e não estamos mais presos à jaula de ferro burocrática, sua solução deve ser buscada em diferentes procedimentos e níveis administrativos da gestão da coisa pública, o que envolve a necessidade de ampliação da participação dos responsáveis pela materialização das diretrizes, medidas, programas e projetos de governo. Dessa forma, na contra-corrente das concepções hegemônicas - de modo geral defensoras dos procedimentos formais para autorização da representação dos cidadãos como únicos canais legítimos de prática democrática -, tem ocorrido uma revalorização dos valores democráticos baseados, no entanto, em novos mecanismos de participação social e política: é a consolidação da idéia da ampliação da participação dos cidadãos em movimentos específicos e em níveis regionais e locais.

No entanto, é preciso acrescentar que essa coexistência de diferentes níveis de participação e diferentes níveis de representação formal, ocorre num contexto heterogêneo: há democracias de alta, média e baixa intensidades. No caso brasileiro, até o presente momento, não há indícios de que esteja sendo construída uma democracia de alta intensidade e isso implica inúmeros riscos quando se discute o relacionamento entre o poder central e as entidades federadas, em todas as suas dimensões.

No atual contexto, temos assistido reversões das expectativas e das lutas de setores mais progressistas e democráticos, e a instauração de processos de cooptação de práticas democráticas alternativas, através da burocratização da participação e da reintrodução de formas de clientelismo e fisiologismo, com base na manipulação dos interesses locais em âmbito partidário. Nesse sentido, os processos descentralizadores podem delegar poder às instâncias locais para priorizarem objetivos, definirem projetos e negociarem sua realização com parceiros que já estão definidos (ou por negociações com a própria esfera executiva federal ou com as chamadas bases de apoio local, ou por características das necessidades postas pelos próprios projetos). Esse processo descentralizador, porém, nem sempre exclui a famosa estrutura tradicional de proteção, cujas formas antigas de assistência são bastante conheci-





# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 9

das da história brasileira: a servidão paroquial, o paternalismo de Estado ou a relação clientelista. É de se perguntar, assim,

(...) que garantias se tem de que os novos dispositivos 'transversais', de 'parcerias', 'globais', etc., não darão origem a novas formas de paternalismo? Evidentemente, o eleito local raramente é um déspota local, e o chefe de projeto não é uma senhora patrocinadora. Mas o desvio histórico ensina que, até hoje, sempre existiram pobres bons e pobres maus, e que tal distinção é baseada em critérios morais e psicológicos. Sem a mediação de direitos coletivos, a individualização das ajudas e o poder de decisão fundado sobre interconhecimentos, tendo em vista as instâncias locais, correm sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia: jure fidelidade e será socorrido (Castel, 1998, p. 607).

Assim, as questões que se referem ao fortalecimento do poder local (mudanças nas relações entre as diferentes esferas do poder; aperfeiçoamento nas escalas de funcionamento do regime democrático; estabelecimento de parcerias baseadas na transparência e no respeito mútuo entre instituições; mecanismos locais e flexíveis de ampliação da participação dos diversos segmentos sociais; aperfeiçoamento dos órgãos colegiados para que reflitam efetivamente os interesses de políticas voltadas para os interesses públicos; revisão dos fluxos de financiamento, etc.), têm sido defendidas, de um lado, como mudanças necessárias de procedimentos normativos, políticos, legais e de relações burocrático-hierárquicas entre os agentes executores da política pública .

De outro, porém, esses processos de mudança podem correr o risco de reforçar as elites locais, acentuando-se os padrões oligárquicos de exercício de poder, pois nada garante que a materialização das políticas públicas em nível regional, não se dê pela lógica da antiga filantropia, transformando o mote "jure fidelidade e será socorrido", em realidade inexorável. Décadas de cultura política centralizada e clientelista não podem se reverter magicamente pela ação do Estado na ilusão de se criar "asi no más", administrações locais autônomas inteiramente eficientes e eficazes.

Termino citando mais uma vez Wallerstein (2002:253) "(...) Sabemos mais sobre os erros do passado do que sobre os perigos do futuro próximo. Será preciso um imenso esforço coletivo para desenvolver uma estratégia lúcida de transformação. Enquanto isso, o esfacelamento do sistema continua em ritmo acelerado, e os defensores da hierarquia e do privilégio, sem perderem tempo, procuram soluções e resultados que mudem tudo para que nada mude". ✕



# difusão de idéias

Fundação Carlos Chagas • Difusão de Idéias • setembro/2007 • página 10

## Referências bibliográficas:

- CASTEL, R. *As Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MARTINS, A. M. A Descentralização como eixo das reformas de ensino: Uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*, Campinas: CEDES, n. 77, p. 28-29, dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: MARTINS, A. M, OLIVEIRA, C., BUENO, M. S. (orgs.). *Descentralização do Estado e Municipalização do ensino – problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- SANTOS, Boaventura de S., (org.), *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SENNETT, R. *A nova cultura do capitalismo*. Rio de Janeiro: record, 2006.
- WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo – em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.