

# GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO E O BANCO

**MUNDIAL.** Karina Perin Ferraro, Neusa Maria Dal Ri. – Educação – Pedagogia – Departamento de Administração e Supervisão Escolar – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

Entendemos que a Gestão Democrática é, como afirma Dourado (1998, p.79), um processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, dentre estas, as práticas educativas.

A Gestão Democrática foi estabelecida em lei, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988, art. 206, inciso VI. Porém, apesar da introdução do princípio na Lei significar um avanço para a democracia, o fato da legislação não esclarecer a sua operacionalização, deu margens a várias interpretações. No Estatuto da Criança e do Adolescente, parágrafo único do art.53, essa concepção está mais bem definida e traz que é direito dos pais ou responsável ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, a gestão democrática foi ratificada no artigo 14, e no inciso I afirma a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e no inciso II, a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Contudo, a promulgação de leis que propõem a gestão democrática na escola pública, por si só, não significa a concretização desse propósito. Um dos fatores que pode dificultar a sua concretização é a falta de uma definição e operacionalização claras do termo *participação*. Por um lado, se propõe a participação intensa de todos para que a escola funcione, de outro lado, há imposições das Secretarias de Educação com métodos, processos e técnicas administrativas, como condição para o repasse das verbas para a manutenção da escola.

A participação na administração da escola está, pelo menos teoricamente, garantida por meio do Conselho de Escola. O Conselho é uma instância de participação dos diferentes segmentos interessados na melhoria da escola pública, por meio da atuação dos seus maiores interessados, ou seja, pais, alunos, professores, funcionários e autoridades educacionais, com o sentido de dotar a escola de autonomia para poder elaborar e executar seu projeto educativo.

Não seria possível, porém, transformar o sistema de autoridade em direção a uma efetiva participação de seus diversos setores, sem levar em conta a dupla contradição do diretor. Por um lado, o diretor é a autoridade máxima, e isso lhe dá um grande poder e autonomia. Mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. Esta é a primeira contradição. A segunda está no fato de que ele deve deter competência técnica e conhecimento dos princípios e métodos necessários para uma moderna e adequada administração dos recursos da escola. Porém, sua falta de autonomia em relação aos superiores e a precariedade das condições tornam mínimos suas técnicas e métodos, já que o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos.

O diretor não pode ser visto como o único responsável pela não implantação de uma gestão que se aproxime da democrática, pois, de acordo com Brabo (2004 apud FURTADO, 2005, p.94), são várias as dificuldades na implementação de uma gestão democrática educacional: a inexistência de canais eficazes de comunicação, o que gera uma desconfiança recíproca; a resistência de segmentos da própria escola; a ausência histórica de uma cultura de participação na sociedade brasileira; a forma dos encaminhamentos das políticas públicas pelos órgãos de coordenação da educação; e as exigências burocráticas. Cabe ao diretor, no entanto, buscar democratizar as relações no interior da escola pública, assumindo um papel diferente do de gerente, pois, assim, a comunidade poderá vivenciar experiências democráticas que ampliará os canais democráticos, permitindo a realização de uma gestão participativa.

Para compreender o princípio da Gestão Democrática constante na Constituição Brasileira e na Lei de Diretrizes e Bases 9394/96, e como ela está sendo realizada foi necessário que compreendêssemos

as influências que as políticas educacionais e as legislações recebem de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que implementa um processo de co-financiamento por meio de programas educacionais em países periféricos.

Dessa forma, os objetivos deste estudo foram entender a importância da Gestão Democrática Educacional e compreender como o Banco Mundial interfere na política educacional, em especial na determinação da gestão democrática. O estudo foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica e documental.

O Banco Mundial é formado por cinco organizações: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Acerto de Disputas de Investimento (CIADI). Essas instituições estão estreitamente relacionadas sob uma única presidência. Os estatutos do Banco estabelecem que a influência nas decisões e votações seja proporcional à participação no aporte do capital, o que tem assegurado aos EUA a presidência desde a sua fundação, e hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido) na definição de suas políticas e prioridades.

É interessante notar, segundo Fonseca (1997, p.47), que a atuação política cabia historicamente ao FMI. Em julho de 1944, sob forte hegemonia norte-americana, 44 países se reuniram em Bretton Woods, Estado de New Hampshire (EUA), para discutir os rumos do pós-guerra, buscando criar instituições capazes de conferir uma maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais. O FMI tinha o interesse das nações líderes, ficando ao Banco Mundial um papel menor voltado para a ajuda à reconstrução das economias destruídas pela guerra e para a concessão de empréstimos de longo prazo para o setor privado. Porém, com a Guerra Fria, alguns anos depois da Conferência em Bretton Woods, ocorreu a necessidade de, segundo Soares (1998, p.18), rapidamente *integrar* os países periféricos e com isso ampliar o bloco não-comunista. O Banco se envolveu nesse processo de estabilização, mediante programas de ajuda e concessão de empréstimos crescentes aos países do Sul a partir do início de 1950. O objetivo maior, no entanto, e nem sempre explícito, foi a expansão do sistema capitalista mundial.

Na gestão de McNamara, a partir de 1968, de acordo com Furtado (2005, p.33), o Banco disseminou o pensamento de que a pobreza tenderia a desaparecer com o desenvolvimento econômico. O que não ocorreu, pois, apesar de duas décadas de crescimento da economia mundial, a pobreza persistiu (e ainda persiste), e as diferenças entre os países ricos e pobres aumentaram. Com isso, as atenções do Banco voltaram-se a uma nova redistribuição setorial dos empréstimos, dando prioridade à agricultura.

Nos anos 1970, os bancos privados superaram os empréstimos do Banco Mundial para os países periféricos. Estes se beneficiaram da crise econômica dos países centrais e da abundância de recursos no mercado financeiro internacional, oferecendo créditos em condições facilitadoras para os países em desenvolvimento. Porém, de acordo com Furtado (2005, p.33), houve um desgaste do período de desenvolvimento e acumulação iniciado no pós-guerra, caracterizado pela crise estrutural das economias centrais. Os créditos cedidos aos países periféricos foram interrompidos pelos bancos privados, deixando estes países dependentes exclusivamente dos empréstimos do Banco Mundial. Assim, o Banco passou a impor várias condições para a realização de novos empréstimos e, com isso, começou a intervir diretamente na formulação da política interna e na própria legislação dos países, se tornando peça fundamental no processo de reestruturação dos países periféricos nos últimos anos, controlando inclusive a política doméstica.

Ao lado das diretrizes políticas, o Banco Mundial vem produzindo uma série de estudos e pesquisas sobre os resultados de experiências na área da gestão. Estes são utilizados no momento da negociação de acordos. Por esta razão, esses órgãos acabam influenciando o desenho dos projetos e até mesmo a agenda do setor financiado.

Os primeiros empréstimos feitos ao Ministério da Educação no Brasil ocorreram na década de 1970. O Banco enfatizou a necessidade, de acordo com Fonseca (1997, p.50), de adequar a educação tanto aos setores mais modernos da economia quanto aos mais tradicionais, este último comportando pequenas

e médias empresas rurais e de periferias de centros urbanos. Por esta razão, já se acenava com modalidades de ensino de baixo custo, ainda que fossem ministrados à distância e por vias informais.

A partir desse ano, as reformas começaram a seguir um rumo predominantemente econômico. A relação educação/crescimento/igualdade passa para o enfoque de educação para a pobreza no contexto da segmentação do mercado de trabalho e pela diretriz de barateamento dos custos do ensino público.

O Banco Mundial disseminou seu discurso considerando a educação como um instrumento para promover o crescimento econômico e a redução da pobreza, especialmente depois da Conferência Mundial sobre Educação Para Todos, realizada na Tailândia em 1990. A Conferência foi patrocinada pelo Banco em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Participaram 155 nações e 150 entidades não-governamentais. Segundo Fonseca (1997, p.57-58), o Banco declarou-se como principal *sponsor*, além de ter se colocado como atual coordenador da cooperação técnica internacional e educação.

O modelo de financiamento chamado de crédito de base política, destinado a promover políticas de ajuste estrutural entre os países mais afetados pelo desequilíbrio econômico, foi adotado pelo Banco. Porém, os financiamentos para o setor social seguem o mesmo modelo dos créditos comerciais, caracterizados pela rigidez dos prazos e das condições financeiras. Dentre essas condições, destacam-se a de diminuir os gastos do Estado na área da educação, e para isso o Banco recomendou privatizar os níveis mais elevados do ensino público, centrando as atenções no ensino fundamental, principalmente no que se dizia respeito à garantia de acesso e à universalização; e a de priorizar o consumo de insumos educacionais, o que era fundamental para o desempenho escolar dos alunos dos países periféricos.

Os projetos financiados pelo Banco apontam medidas que visam a influir sobre a motivação dos professores e o aumento das oportunidades profissionais. Sendo assim, os materiais didáticos ocupam o lugar do salário do professor, de sua formação e de sua experiência. Portanto, a educação é tratada como mercadoria, pois, além do mais, estimula a concorrência e o barateamento da matéria-prima, ou seja, o conhecimento, para continuar no processo de lucratividade desse mercado mundial.

A quantia concedida pelo BIRD à educação brasileira até hoje não contribuiu para a solução dos problemas, como afirma Fonseca (1997, p.60), mas permitiu que o Banco participasse da definição da agenda educacional do país. A qualidade da educação nos países financiados pelo Banco é definida sem a participação da sociedade civil, e para receber essa quantia o Brasil concorreu com pelo menos o dobro desses recursos, ficando evidente que o BIRD impôs suas condicionalidades sobre o próprio dinheiro nacional. Em lugar de promover a autonomia setorial, o co-financiamento tem aumentado a dependência do setor educacional, visto que vem direcionando inclusive a aplicação dos próprios recursos nacionais. Assim, o setor educacional intensifica a sua dependência, em nome de uma cooperação técnica e financeira que se enuncia como redentora da pobreza e guardiã da autonomia das nações em desenvolvimento.

Enquanto isso, os Estados estão implantando reformas que não tem, de acordo com Furtado (2005, p.65), uma identidade coletiva democrática, mas sim uma melhor condição de governabilidade. Mas, também, como poderia uma sociedade capitalista onde reina a hierarquia e o poder econômico da minoria sobre a maioria, ter tantas possibilidades de uma democracia na escola. Como afirma Fonseca (1997, p.95), o processo de regulamentação do art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diferentes projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para a sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputas.

E é nessa realidade que a sociedade civil se depara com a possibilidade de maior participação nos rumos da escola pública. Enquanto os educadores e os movimentos organizados buscam uma democracia real da escola, com democratização nas tomadas de decisões e a ampliação da participação da comunidade, o Banco advoga uma democracia meramente representativa e formal. A Gestão Democrática acaba se tornando, portanto, uma colaboração na arrecadação de recursos, isto é, a comunidade é incentivada, por exemplo, a ajudar a construir a escola, a fazer as cantinas escolares com a mão-de-obra

gratuita das mães, entre outros. Porém, quando se trata de decisões acerca de temas realmente importantes para a educação, a participação é diluída.

### **Referências Bibliográficas**

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha dos dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). *Gestão Democrática da Educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila (org.). *Gestão Democrática da Educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FURTADO, Érica Luisa Matos. *Políticas Educacionais e Gestão Democrática na escola*. 2005. 115f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

GUTIERREZ, Gustavo; CATANI, Afranio. Participação e gestão escolar: Conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura, S. Carapeto (org.). *Gestão Democrática da Educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

TOMMASI, Livia De. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.