

EIXO: POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E  
GESTÃO DA EDUCAÇÃO

**REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E POLÍTICAS  
EDUCACIONAIS: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE  
DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO  
ENTRE OS ANOS 1995 E 1998**

Alison Fagner de Souza e Silva<sup>1</sup>  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
alisonfagnerss@hotmail.com

**RESUMO**

O presente estudo analisa as políticas educacionais adotadas em Pernambuco entre 1995 e 1998 voltadas para a descentralização da gestão discutindo acerca do significado dessa política para a relação entre o estado e os municípios. Para esta análise tomamos por base documentos da secretaria de educação, como relatórios de gestão e plano estadual de educação e estudos realizados envolvendo discussões sobre política educacional conduzida pelo governo estadual no referido período. É possível apreender que alguns avanços foram obtidos na educação em Pernambuco no sentido da descentralização como suporte a democratização da educação pública, porém com alguns limitadores.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais; Descentralização; Democratização.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação – Universidade Federal da Paraíba – PPGE/UFPB.

## **Introdução**

Os anos 1990 no Brasil foram marcados pela implantação de um conjunto de reformas nos diversos setores da administração pública. Essas reformas, iniciadas no governo federal, se estenderam aos governos subnacionais, que as implantaram com maiores ou menores intensidades de acordo com o alinhamento político ao qual estiveram posicionados.

Este estudo pretende discutir sobre as estratégias e alcances do alinhamento às propostas pela Reforma do Estado, mais especificamente da descentralização das políticas educacionais, para a democratização da educação em Pernambuco.

O elemento da política educacional que elegemos como objeto de nossa análise corresponde à política de descentralização na educação. Essa política teve consequências diretas para estados e municípios a partir da redefinição dos papéis entre os entes federativos que em nosso estudo correspondem a descentralização da gestão financeira, administrativa e político-pedagógica.

No que se refere à descentralização administrativa e financeira envolvemos as iniciativas de municipalização do ensino e do crescimento/redução da sua oferta por parte do nível estadual ou federal, as estratégias de descentralização/centralização da gestão em regiões político-administrativas na educação estadual e a cooperação com as redes municipais. Já com relação à descentralização pedagógica direcionamos ao processo avaliativo da qualidade/desempenho educacional e as iniciativas para que essa qualidade seja alcançada, como as iniciativas voltadas para a qualificação docente. Consideramos as aproximações e distanciamentos das ações dos governos estaduais de Pernambuco no que se refere às políticas educacionais durante o período de implantação da Reforma do Estado brasileiro efetivada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Iniciamos apresentando a situação política e econômica do Brasil na década de 1990 que favoreceu a implantação do processo de reforma administrativa que orientou as mudanças no âmbito educacional com atenção especial a descentralização administrativa destacada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, discutindo os significados dessa descentralização na definição das políticas educacionais. A apresentação do contexto político e educacional de Pernambuco no período correspondente a implantação da Reforma do Estado e as discussões sobre a condução das políticas descentralizadoras da reforma na administração na educação estadual são discutidas na sequência apresentando avanços e limites dessas mesmas políticas.

Nossa pretensão é ampliar os debates sobre as definições das políticas educacionais com base nas estratégias propostas com vistas à melhoria da qualidade da educação no contexto das políticas neoliberais da década de 1990, provocando reflexões acerca das estratégias, alcances e limites dessas estratégias no país.

### **O contexto da implantação da Reforma do Estado brasileiro e a mudança no paradigma de administração pública e nas políticas educacionais**

O processo de Reforma do Estado brasileiro na década de 1990 se deu no contexto de consolidação da política neoliberal nos países da América Latina. Segundo Perry Anderson (1995, p.9) “o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”.

A intervenção realizada pelo Estado de bem-estar, segundo defensores do neoliberalismo, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade econômica, levando os países capitalistas desenvolvidos a uma profunda recessão na década de 1970. Como solução a essa crise foram propostas estratégias que promovessem uma redefinição do papel do Estado, que variou entre os diversos países que as adotaram, mas de uma forma geral, se referiram a medidas de contração na emissão monetária, elevação das taxas de juros, enfraquecimento de movimentos sindicais, privatização e, sobretudo, redução dos gastos sociais.

A construção do consenso em torno da adoção dessas estratégias da política neoliberal para superação da crise foi edificada ao longo da década de 1970, sendo adotada ao final da década pela Inglaterra durante o governo Thatcher, em seguida nos Estados Unidos por Heagan em 1980. No continente europeu, os governos de direita deste período praticaram um neoliberalismo mais cauteloso mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, mais do que em cortes brutais em gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Na América Latina, excetuando-se o Chile que representou a experiência-piloto para o neoliberalismo ainda nos anos 70, os demais países, como Bolívia, México, Argentina, Peru e Brasil, passaram a adotar políticas alinhadas ao paradigma neoliberal no final dos anos 80 e início da década de 1990.

No Brasil, apesar das ações efetivadas no Governo Collor de Melo e Itamar Franco entre 1990 e 1994 direcionadas a implantação do ideário neoliberal, as iniciativas voltadas a consolidação dessas políticas se deram a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, instituído em 1995 durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Esse Plano, criado a partir da apresentação de um cenário de crise enfrentada pela economia brasileira, orientou mudanças nos diversos setores da administração pública tendo reflexos diretos nos governos subsequentes com a continuidade de diversos direcionamentos da política neoliberal contido no Plano Diretor.

A respeito da utilização do mecanismo da construção de uma realidade em crise, seja ela real ou fictícia, Claus Offe (1984) afirma que trata-se de uma estratégia utilizada no contexto da política administrativa do Estado social, uma vez que possibilita a cooperação das diversas instâncias políticas e econômicas, facilitando o planejamento/execução de reformas dentro de um cenário de menor resistência entre os diversos grupos de interesse baseado na formação de um consenso político.

No caso específico do Brasil, a crise do Estado brasileiro entre os anos 1979 e 1994 foi caracterizada por Bresser Pereira (1996), pelo déficit público, poupanças públicas negativas, dívida interna e externa excessivas, e, conseqüentemente, falta de credibilidade do governo. Para o autor, essa crise fiscal foi provocada pelo modo de intervenção do Estado, fazendo referência à aliança entre a administração burocrática e os empresários industriais, realizada a partir do Governo Vargas como diretriz para o desenvolvimento econômico do país.

A visão da burocracia no contexto da crise no Estado brasileiro estava associada à rigidez e à ineficiência do serviço público. Diante da mudança de conjuntura econômica pela qual passavam os países da América Latina, o Brasil tenta superar o paradigma burocrático de administração, considerado e a defesa da redefinição do papel do Estado aparece como fundamental devido ao seu enfraquecimento conforme apresentado pelo Plano Diretor:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação (BRASIL, 1995, p.6).

Neste contexto, o objetivo da Reforma do Estado brasileiro, segundo o Plano Diretor era

reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p.13).

A reforma do Estado e as mudanças ocorridas na política educacional dos anos 1990 devem ser entendidas dentro de um contexto dessa 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 desenvolvimento (PERONI, 2003). Segundo o Plano Diretor:

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (BRASIL, 1995, p. 13).

Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado sob o paradigma gerencial contemporâneo, exigem-se formas flexíveis de gestão e descentralização administrativas, contrapondo-se ao rigor técnico da burocracia tradicional (BRASIL, 1995).

A descentralização da administração pública foi utilizada como uma das estratégias que visava à desburocratização do Estado.

Nas décadas de 1980/90 a defesa da descentralização teve como suporte a possibilidade da democratização da gestão do sistema de ensino, considerando que a participação popular na definição e fiscalização das políticas seria mais efetiva a partir da municipalização (MARQUES, 2012). Segundo a autora, as discussões acerca da descentralização e da democratização na educação não se apresentam de forma consensual. Para os defensores da agenda neoliberal, a defesa da participação se coloca como o intuito da desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais. As iniciativas descentralizadoras como maior autonomia para as estados e municípios e destes para seus órgãos de controle são vistas, dentro desse novo modelo político-administrativo, como estratégias para aproximar o consumidor do direito social, ou melhor, do “serviço” como são tratadas a educação e saúde pelo Plano Diretor, de forma a responder às expectativas do usuário com mais agilidade. Desse modo, tenta-se alterar

a estrutura hierárquica do sistema, reduzindo-se a distância entre concepção e execução e assumindo-se a lógica do mercado em sua abordagem neoliberal (PERONI, 2003).

Para os setores progressistas a descentralização é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais. Destarte, a democratização aparece como elemento fundamental para combater o centralismo característico da política educacional brasileira e se estende não só a descentralização na administração dos sistemas de ensino, mas à participação dos diversos atores da sociedade na definição dos rumos e estratégias das unidades de ensino.

De acordo com Peroni (2003), as propostas de descentralização empreendidas no Brasil se aproximaram mais da perspectiva neoliberal, pois objetivavam racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do Estado, desta forma, não significam maior participação e controle sociais, mas uma resposta para a crise fiscal.

Na educação, a proposta de descentralização esteve presente nos instrumentos legais elaborados durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (Lei nº 9.424/96) que explicitaram um novo modelo de distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios. Segundo os textos da legislação citada, os estados deverão oferecer com prioridade o ensino médio, enquanto os municípios, ofertar o ensino fundamental. Embora a lei não exclua a responsabilidade das dependências administrativas dos diferentes níveis ou modalidades de ensino, observamos essa tendência de transferência de responsabilidades no atendimento ao direito à educação básica para Estados e Municípios pelo governo federal.

Desta forma, as orientações visando à descentralização a partir dos textos legais aos moldes do viés neoliberal conduziram a formulação das políticas para a educação nos estados e municípios brasileiros, em alguns casos com fortalecimento da concepção da gestão democrática defendido por setores progressistas da sociedade civil, mas, num sentido geral, com predominância das estratégias planejadas por defensores das políticas neoliberais, que revelaram uma maior concentração do processo decisório e uma descentralização sem os devidos suportes financeiros para a execução de ações propostas pelos governos conforme discutiremos a seguir tomando como base o estado de Pernambuco.

## Avanços e limites nas propostas de descentralização e democratização da educação em Pernambuco (1995-1998)

O período em destaque em nosso estudo corresponde ao governo de Miguel Arraes (PSB). Esse foi eleito para o governo estadual de Pernambuco nas mesmas eleições que conduziram FHC à Presidência. Segundo Canuto (2006), Arraes discordava fundamentalmente da agenda de modernidade e do novo projeto de desenvolvimento adotado pelo presidente que tinha por premissa a inevitabilidade da internacionalização da economia com relação ao fluxo de capitais e tecnologia. Somado a esta divergência no âmbito federal, o enfraquecimento da bancada de apoio de aliados e fortalecimento dos partidos de oposição na Assembleia Legislativa estadual contribuíram para o quadro de discordâncias políticas, marcando o cenário político estadual no período de 1995-1998.

Mesmo diante das críticas do governo estadual à condução política do governo federal, a descentralização proposta pelo Plano Diretor de Reforma e refletido nos documentos norteadores da educação como a LDB e o FUNDEF definiram as ações estaduais no que se refere às prioridades de atendimento a determinados níveis de ensino entre estados e municípios. No caso do Pernambuco, a descentralização também correspondeu à municipalização do ensino fundamental e priorização do ensino médio pelo governo estadual.

Tomando-se como referência os dados educacionais do período apresentados por Oliveira (2006) acerca das matrículas realizadas em Pernambuco entre 1994 e 1998 nos governos municipais, estadual e federal observarmos a seguinte dinâmica:

**Quadro 01.** Dinâmica da matrícula nos níveis infantil, fundamental e médio no Estado de Pernambuco entre 1994 e 1998 (em %)

Anos	Educação Infantil		Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries)		Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries)		Ensino Médio	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
<b>Municipal</b>	41,5	61,1	42,4	48,7	22,1	25,4	16,5	12,9
<b>Estadual</b>	25,5	1,8	43,4	38,9	62,1	60,8	61,9	68,0
<b>Federal</b>	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,6	0,9

Nesse sentido, percebe-se que houve um aumento significativo na proporção das matrículas da educação infantil e ensino fundamental na rede municipal ao passo que a oferta destes níveis no âmbito estadual teve um considerável decréscimo. A matrícula no nível federal, apesar de reduções e ampliações ao longo dos quatro anos na oferta nos diferentes níveis, em termos proporcionais pouco representou frente às ofertas das demais redes.

De acordo com Canuto (2006, p. 322), o período de 1995-1999, “teve a descentralização como marca das ações que caracterizaram as relações Estado-municípios”. A autora defende que o processo de redistribuição intergovernamental de atribuições, que na maioria das vezes se confunde com municipalização das políticas públicas, se configurou de forma diferenciada na gestão socialista se comparada com outras administrações do governo do estado de Pernambuco. Para Weber (2012), a descentralização da gestão administrativa da educação no governo Arraes não esteve associada ao princípio de transferência de responsabilidades para os municípios, mas sim, pela criação de processos de articulação com as municipalidades.

Nesse aspecto, diferentemente da visão apresentada pelo Plano Estadual de Educação, Canuto (2006) e Weber (2012), compreendemos que houve, em quase todo o período do governo Arraes, uma desresponsabilização da educação básica por parte do governo estadual provocando uma sobrecarga aos municípios da ampliação da oferta e melhoria da qualidade de ensino no que se refere ao financiamento da educação.

Esse argumento justifica-se pelo descompasso entre o aumento das matrículas no ensino fundamental nos municípios e o repasse das verbas direcionadas ao apoio à expansão e melhoria da educação municipal nos três primeiros anos de governo.

Tomando como referência o crescimento significativo das matrículas do ensino fundamental na rede municipal de Pernambuco, chegando a mais de 20% na educação infantil, 6,3% no ensino fundamental (1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries) e 3,3% de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries, nos três primeiros anos, o repasse do governo estadual sofreu um decréscimo de aproximadamente 43% do ano de 1995 a 1996, chegando ao mesmo patamar de repasses realizados no primeiro ano de governo só em 1997. Nesse período, os municípios tiveram que se adequar às orientações descentralizadoras sem a contrapartida de aumento dos recursos para o atendimento às novas demandas.

Essa realidade só é revertida no último ano da administração do governo Arraes em Pernambuco quando o aumento dos repasses chegou a 354% comparado com as verbas direcionadas aos municípios no início de sua gestão.



Se por um lado o governo não se fez presente no financiamento da ampliação da oferta do ensino fundamental nos municípios na maior parte da gestão de Arraes, a condução das estratégias promotoras da descentralização e da democratização da gestão foram, segundo Canuto (2006), guiadas por premissas democráticas e populares tendo por base a diretriz de construção de rede pública única em Pernambuco.

As políticas educacionais no período em destaque foram marcadas pela intensificação nos debates com diversos segmentos sociais em todas as regiões do estado e pelo perfil de cooperação assumido pela Secretaria de Educação frente a municipalidade. Esses debates estiveram pautados pela preocupação com a qualidade do ensino que, segundo o Plano Estadual de Educação de Pernambuco (1996-1999), requeria

Condições escolares adequadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas, profissionalização do docente, democratização da gestão da política educacional, estabelecimento de articulação entre instâncias governamentais e sociedade civil, avaliação periódica dos resultados pedagógicos, presença ativa da comunidade na gestão escolar (p. 18).

Nesse sentido foram criados processo de articulação com as municipalidades, especialmente por meio da participação da sociedade nas Reuniões Interativas Regionais que aprofundavam as relações da Secretaria Estadual de Educação com os órgãos e secretarias municipais de educação, funcionando como instância de avaliação das políticas municipais de educação e de negociação e ajuste da cooperação entre as redes públicas (WEBER, 2012). Segundo a autora, “tais reuniões consolidavam ou redirecionavam a divisão do trabalho e a articulação das iniciativas de atendimento escolar em relação à expansão e reordenamento da oferta de matrículas” (p. 5).

É a partir da ênfase na articulação com a municipalidade e tentativa de fortalecer a participação democrática nas definições das ações voltadas para a educação que delinea a política educacional de Pernambuco entre 1995-1998. Essas articulações envolveram a matrícula simultânea das duas redes, o apoio à organização de bibliotecas e obtenção de material didático, além da profissionalização docente mediante iniciativas de formação conjunta de professores (WEBER, 2012).

No que se refere às iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, especialmente no tocante a formação docente, destaca-se que essas estiveram bastante presentes em todo o governo Arraes sob a perspectiva da integração e cooperação. Dessa forma, as iniciativas voltadas para sua formação foram incentivadas pelo governo estadual ao integrar professores de escolas municipais nos projetos intermunicipais de

capacitação apoiados pela Secretaria de Educação. Segundo Canuto (2006, p. 323), essas ações “incentivaram o intercâmbio entre as duas redes [...] e apontam para a criação de oportunidades de redução das diferenças inter-regionais no que se refere à qualidade do processo ensino-aprendizagem”. Essa oferta de formação continuada aos profissionais de educação foi realizada a partir do Programa de Capacitação em Rede, através da modalidade presencial ou à distância na tentativa de atender o maior número de docentes. De acordo com Aguiar (1999, p. 4) este tipo de formação,

permite a capacitação simultânea tanto de professores das escolas públicas do estado, quanto de professores das escolas públicas dos municípios dando condições para uma referência comum nessas redes de ensino e assegurando qualidade ao debate sobre as pesquisas e temas atuais na área educacional.

Essas ações de articulação entre o estado e os municípios passaram a ser realizadas a partir de uma redefinição do papel das Diretorias Executivas Regionais de Educação (DERE). Segundo Pernambuco (1998), às DERES seriam transferidas diversas responsabilidades, que permitiriam uma melhor supervisão e maior presença do estado na concretização das políticas educacionais, especialmente nas ações de integração com os municípios, segundo Pernambuco (1998, p. 145),

as DERE vêm assumindo destacado papel na implementação das políticas educacionais, com relevo para a articulação com a rede municipal de ensino em torno da construção de uma rede pública única, da matrícula nucleada, das capacitações em rede, da organização das atividades de esporte escolar e comunitário, dos Fóruns Itinerantes de Educação e da execução do Censo Escolar, dentre outras.

As estratégias de descentralização, articulação e democratização apresentadas pelos governos como as defendidas acima, pretenderam, ao menos discursivamente, a melhoria da qualidade educacional. A respeito da medição da qualidade, essa esteve limitada à testagem do rendimento da aprendizagem promovida pelo governo federal. No governo Arraes (1995-1998), essa testagem foi realizada nos anos de 1995, 1996 e 1997 a partir da participação das escolas da rede pública de Pernambuco nas avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação como o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) e o projeto piloto para a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (CANUTO, 2006). Segundo Pernambuco (1998), um número significativo de alunos por todo o Estado realizou as avaliações nacionais e, em 1997,

Pernambuco participou, por adesão, do Projeto Piloto preparatório para a instituição do ENEM, além de financiar quase dez mil inscrições em 1998.

Apesar da tônica da qualidade ser destacada no governo Miguel Arraes (1995-1998), a ênfase em mecanismos que verificassem os impactos das ações propostas para a educação foram apenas efetivamente realizadas no governo seguinte com a implantação do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), durante o governo de Jarbas Vasconcelos (PFL). Porém, no que se refere ao acompanhamento do rendimento e movimento escolar no governo Arraes, de uma forma geral, as políticas empreendidas pelo socialista obtiveram melhorias se comparado com a tendência dos governos anteriores desde o período militar na década de 1970 e 1980.

Fazendo uma análise dos indicadores de desempenho do governo Arraes, Canuto (2006, p. 325-326), destaca que

O governo Arraes registrou resultados positivos em todas as faixas de escolaridade da população de 10 anos e mais, que abrange desde o grupo de pessoas sem instrução e mos de 1 ano de estudo ao grupo de 12 anos e mais de estudo. O mesmo ocorreu em todos os níveis de ensino, verificando-se aumentos percentuais na taxa líquida em todos eles [...] O resultado mais modesto ocorreu com relação à educação infantil, praticamente sem registrar avanço significativo.

Dessa forma, tomando como referência os resultados do rendimento dos estudantes da educação básica apresentados pelo governo Arraes, estes se mostraram satisfatórios dentro do histórico dos indicadores da educação pernambucana, inclusive se ampliarmos esses dados para governos posteriores, num período de fortalecimento dos mecanismos gerenciais no âmbito estadual. Porém, como o próprio balanço apresentado por Canuto (2006) registra, os piores resultados se referiram ao ensino infantil onde houve o maior aumento do percentual de matrículas pelos municípios, indicando, na nossa compreensão, uma fragilidade na condução das políticas de descentralização da gestão pelo governo Arraes.

Outros limites na política descentralizadora e integradora podem ser destacados. Entre eles os referentes às divergências quanto ao processo de descentralização das políticas educacionais dirigidas na segunda metade da década de 1990 correspondentes às voltadas para a formação continuada. Aguiar (1999) apresenta entre as principais queixas dos professores que participaram desses programas, além da questão salarial, a falta de diferenciação das propostas de formação continuada em comparação aos governos anteriores e o distanciamento entre o que se propõe nos encontros das

necessidades dos docentes. Essas queixas sugerem uma crítica ao processo de padronização das iniciativas de formação, desconsiderando as especificidades de cada realidade das diferentes regiões e escolas do estado. Nesse processo, a adoção de estratégias efetivas de descentralização das políticas de formação poderia contribuir para superação desses entraves. A política de articulação das propostas da secretaria de educação do estado com os municípios pernambucanos se apresentou mais, neste aspecto, como mais um elemento centralizador das políticas públicas e definidor de procedimentos e objetivos comuns dentro da diversidade cultural, política e econômica do estado do que um processo descentralizador e integrador como foram definidas como estratégias principais da política do governo Arraes.

Outro limite é apreendido nos dados de um estudo apresentado por Weber (2012), onde foram entrevistados gestores das DERE, secretária do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Pernambuco (SINTEPE) e professores sindicalistas. Nas análises dessas entrevistas a autora destaca a unanimidade em caracterizar o período do governo Arraes como democrático, marcado por debates, fóruns e incentivos a participação da comunidade. Nesse aspecto concordamos com a autora que essas iniciativas contribuíram para a construção de uma política democrática no estado. A defesa desse ponto de vista encontra certos limites, especialmente por se tratar de um período onde a democratização, no que se refere a eleição de gestores para unidades de ensino e das regionais ainda não era instituída. A experiência pernambucana no tocante à eleição de gestores é tardia, sendo a primeira edição do Projeto Escola Democrática no ano de 2001 e 2002 durante o governo Jarbas Vasconcelos. Embora compreendamos que a eleição de gestores por si só não garanta a efetivação de todo o processo democrático, defendemos que é um elemento fundamental para sua concretização no contexto das definições políticas educacionais.

As políticas educacionais realizadas pelo governo Arraes (1995-1999), no contexto da reforma do estado estiveram, apesar do desalinhamento político entre governo estadual e federal, em consonância com as orientações do Plano Diretor de Reforma do Estado e os documentos da educação elaborados sob suas bases, principalmente a LDB e o FUNDEF, especialmente no que se refere as estratégias de descentralização como elemento para o alcance da democratização do ensino e da qualidade da educação.

Apesar do posicionamento divergente do governo estadual de Pernambuco entre os anos de 1995 a 1999 a essas estratégias apresentando-se como defensor de propostas

descentralizadoras mais próximas dos ideários dos setores progressistas da sociedade civil, os limites dessa condução das políticas educacionais não foram capazes de reduzir e, em muitos aspectos, corroboraram para a consolidação do viés neoliberal do governo federal que foram intensificados nos governos federal e estadual seguintes.

### **Considerações finais**

As iniciativas de desburocratização do Estado Brasileiro, a partir do processo de Reforma, tiveram impactos diretos no conceito e práticas administrativas do país seguindo a cartilha neoliberal e dos principais órgãos e agências internacionais que defendem seus princípios e impõem novos modelos de gestão.

Na visão de Dourado (2011, p. 287),

as reformas políticas educacionais orientaram-se pela descentralização e regulação, tendo o setor assumido o discurso da modernização, da gerência, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, na ótica do desenvolvimento de competências, para atender às novas exigências no campo do trabalho, configurando-se, desse modo, como um modelo pautado pela desconcentração das ações e políticas.

As tentativas de superar a administração burocrática foram tratadas neste estudo a partir do eixo da descentralização na educação, registrada através da transferência de responsabilidade do governo federal para estados e municípios com o objetivo de ampliar a oferta do direito à educação através da melhoria da sua eficiência, eficácia e efetividade, somada ao argumento de que, por estarem mais próximos da comunidade, estados e especialmente municípios, teriam mais competência para planejar/executar as políticas públicas.

Consideramos neste estudo as possíveis alterações nas relações administrativas entre as instâncias estadual e municipal embora entendamos que as maiores mudanças se deram mais no processo de intervenção da União para com as instâncias subnacionais do que nas relações entre estados e municípios. Entretanto, as alterações entre essas instâncias também sofreram modificações a partir da redefinição de papéis das unidades federativas na condução das políticas educacionais, podendo ser estas consolidarem o

processo de implantação das políticas neoliberais ou de certo grau de resistência as mesmas.

No Estado de Pernambuco, pela literatura consultada, compreendemos que a estratégia de descentralização tendeu a construção de políticas que promovessem a articulação e a democratização das relações entre os diversos setores da sociedade e dos diferentes níveis da administração pública. Porém se deu em um período de consolidação da política neoliberal no país, a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, que determinou de sobremaneira a condução das políticas educacionais no governo estadual de Pernambuco. Estas medidas do governo federal ganharam espaço a medida que o consenso em torno da solução apresentada pelo paradigma gerencial se fortaleceram no país e foram aprofundadas no governo Jarbas Vasconcelos (1999-2002).

No governo de Miguel Arraes a descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi, por um lado, caracterizada pela desresponsabilização do estado com os municípios, especialmente no que se refere ao aumento do número de matrículas no ensino infantil e fundamental desacompanhados de uma ampliação dos repasses dos recursos para os municípios nos três primeiros anos de governo. Por outro lado, percebe-se o fortalecimento do discurso da necessidade da cooperação técnica entre essas instâncias representada pelas diversas reuniões regionais promovidas pelo governo estadual e das políticas realizadas em conjunto como as voltadas para formação docente.

No que se refere à descentralização como elemento de promoção à democratização da educação ao mesmo tempo que implanta mecanismos de participação de diversos segmentos da sociedade civil nas reuniões interativas regionais limita esse mesmo processo ao não instituir a participação da comunidade escolar na escolha dos gestores das DERE e das instituições de ensino. Dessa forma, apesar dos avanços apresentados pela condução da política educacional do estado de Pernambuco sob a gestão Miguel Arraes, essas tiveram seu alcance limitado em seus objetivos de construção de uma política educacional democrática e progressista.

Segundo Cabral Neto (2011, P. 268),

Um plano de governo assentado na visão da descentralização como componente da gestão democrática criaria as condições objetivas e subjetivas para que as unidades escolares adquirissem graus crescentes de autonomia para pensar o seu projeto político-pedagógico, voltado para o atendimento de sua realidade particular [...] é preciso ficar reafirmado que a descentralização de competência para o nível local (escola) deve estar articulada com outras medidas de caráter financeiro e pedagógico que propiciem as condições

necessárias e suficientes para a escola desenvolver um projeto educacional concebido coletivamente e comprometido com a qualidade social da educação (CABRAL NETO, 2011, p. 268).

Na tentativa de Reforma do Estado através da descentralização em busca da superação de uma administração pública burocrática considerada como rígida e ineficiente, o Estado buscou, através do discurso da desburocratização, redefinir seu papel enquanto executor de políticas públicas para regulador e promotor dos direitos sociais. Defendemos que o Estado não deve se isentar de sua responsabilidade sobre esses direitos, e deve garantir maior autonomia para os beneficiários das políticas sociais, superando a visão descentralista compreendida atualmente em muitos casos apenas pela transferência de responsabilidades entre dependências administrativas. O Estado necessita criar novos níveis de relacionamento com os as diferentes instâncias administrativas, com os sistemas e instituições de ensino, cuidando para que, a descentralização, autonomia e democratização do ensino sejam efetivamente garantidas.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. C. C. . Programas de Capacitação: a Experiência de Pernambuco. Cadernos de Extensão, Editora universitária - UFPE, v. 1, n.1, p. 33-37, 1999.  
Disponível em  
<[http://www.ufpe.br/proext/images/publicacoes/cadernos\\_de\\_extensao/Educacao/capacit.htm](http://www.ufpe.br/proext/images/publicacoes/cadernos_de_extensao/Educacao/capacit.htm)> Acesso em 30 mar. 2013.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, DF, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. Ed. 34. São Paulo, 1996.
- CABRAL NETO, Antônio. Gestão e qualidade do ensino: um labirinto a ser percorrido. In: SOUZA JUNIOR, Luiz de; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. (Orgs.) **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro/Anpae, 2011.

CANUTO, Vera Regina Albuquerque. Política de educação do governo Miguel Arraes de Alencar: 1995-1998. In. OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. (Org.). **Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.) **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

MARQUES, Luciana Rosa. Sentidos hegemônicos da democracia nas políticas de democratização/descentralização da educação. **ANPAE**. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. De 14 a 17 de novembro de 2012. Zaragoza – Espanha. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucianaRosaMarques\\_res\\_int\\_GT7.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucianaRosaMarques_res_int_GT7.pdf)> Acesso em 01 abr. 2013.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Plano Estadual de Educação 1996/1999**. Recife, 1996.

PERNAMBUCO. **Governo do Estado de. Política Educacional de Pernambuco 1995-1998**. Secretaria de Educação e Esportes. Recife: SEE, 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

WEBER, Silke. Gestão compartilhada com as municipalidades em Pernambuco e a qualidade da educação escolar. **XVI ENDIPE** – Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino – UNICAMP – Campinas – 2012. Disponível em: <<http://www2.unimep.br/endipec/0100s.pdf>> Acesso em 29 mar. 2013.