

POLÍTICAS EDUCACIONAIS: as marcas da descentralização
EDUCATIONAL POLICIES: the marks of decentralization
POLÍTICAS EDUCACIONALES: las marcas de la descentralización

Luís Alípio Gomes

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).
Santarém-PA, Brasil.
luisalipiogomes@hotmail.com

Tania Suely Azevedo Brasileiro

Professora Doutora da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).
Santarém-Pará, Brasil.
brasileirotania@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os desdobramentos e repercussões das políticas educacionais de cunho descentralizador na realidade brasileira na década de 1990 a partir da influência dos organismos internacionais. O estudo é de natureza qualitativa e utilizou a revisão de literatura como método de investigação (DEMO, 2014; GIL, 1999). O ciclo de política proposto por Bowe et al. (1992) foi utilizado para compreensão do contexto de influência, da produção de texto e da prática para auxiliar na reflexão sobre os documentos e eventos promovidos pelos organismos internacionais (FMI, ONU, BIRD, OEA, BID). Discute as políticas públicas a partir da concepção de Estado e o processo de descentralização como característica principal das políticas educacionais (ARRETCHE, 2000; SOUZA; FARIA, 2004; NÓVAES; FIALHO, 2010; CURY, 2010; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Conclui-se que a política educacional brasileira foi marcada pelo viés da descentralização não no sentido pleno da palavra, uma vez que ocorreu apenas a desconcentração, não refletindo os interesses locais, pois não há poder de decisão. Observou-se um movimento pendular das políticas educacionais, que ora são centralizadoras, ora descentralizadoras, mas que refletem, na realidade, a desobrigação ou desresponsabilização do Estado brasileiro com a Educação.

Palavras-chave: Política. Política Educacional. Descentralização.

Abstract

The objective of this article is to analyze the unfolding and repercussions of the educational policies decentralizing nature in the Brazilian reality in 1990s, from the influence of the international organisms. The study is of a qualitative nature and used literature review research method (DEMO, 2014; GIL, 1999). The policy cycle proposed by Bowe et al. (1992) was used to understand the context of influence of the production documents and events promoted by international organizations (IMF, UN, IBRD, OAS, IDB). It discusses public policies from the conception of the State and the process of decentralization as the main characteristic of educational policies (ARRETCHE, 2000; SOURA; FARIA, 2004; NOVAES; FIALHO, 2010; CURY, 2010; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). It concluded that the Brazilian educational practice was marked by the bias of deconcentration not only in the full sense of the word, since only deconcentration occurred, not reflecting local interests where there is no decision-making power. It was observed a pendular movement of educational policies sometimes centralized, other time decentralized, but reflects the disclaimers of the Brazilian State towards education.

Keywords: Politics. Educational politics. Decentralization.

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los desdoblamientos y repercusiones de las políticas educativas de cuño descentralizador en la realidad brasileña en la década de 1990 a partir de la influencia de los organismos internacionales. El estudio es de naturaleza cualitativa y utilizó la revisión de literatura con método de investigación (DEMO, 2014; GIL, 1999). El ciclo de política propuesto por Bowe et al. (1992) fue utilizado para comprender el contexto de influencia, la producción de texto y la práctica para ayudar en la reflexión sobre los documentos y eventos promovidos por los organismos internacionales (FMI, ONU, BIRD, OEA, BID). En el caso de las políticas públicas, las políticas públicas a partir de la concepción del Estado y el proceso de descentralización como característica principal de las políticas educativas (ARRETCHE, 2000; SOUZA; FARIA, 2004; NOVAES; FIALHO, 2010; CURY, 2010; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). Se concluye que la política educativa brasileña fue marcada por el sesgo de la descentralización no en el sentido pleno de la palabra, una vez que ocurrió sólo la desconcentración, no reflejando los intereses locales donde no hay poder de decisión. Se observó un movimiento pendular de las políticas educativas en que ahora es centralizada, ya descentralizada, pero que en realidad refleja la desobligación o desresponsabilización por parte del Estado brasileño hacia la educación.

Palabras clave: Política. Política educativa. Descentralización.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar os desdobramentos e repercussões das políticas educacionais de cunho descentralizador na realidade brasileira da década de 1990 a partir da influência dos organismos internacionais. O estudo é de natureza qualitativa (WELLER, 2010) e utilizou a revisão de literatura como método de pesquisa (DEMO, 2014; GIL, 1999).

A pesquisa qualitativa na área de Educação tem como base os estudos sobre processos educacionais em escolas europeias do início do século XIX, mas as origens dos métodos qualitativos vêm do século XVIII (GATTI; ANDRÉ, 2010; WELLER, 2010). Gatti e André (2010) assumem que os sentidos e significados revelados pelo humano-social e o humano-educacional e a forma como eles são produzidos constituem a base do conhecimento na pesquisa qualitativa que busca a compreensão do real em sintonia com as formas humanas de representar, pensar e agir. A metodologia indica um caminho a seguir, a partir da identificação dos instrumentos necessários a serem utilizados para a coleta de informações.

No caso específico deste artigo, optou-se por fazer uma revisão de literatura, apoiando-se na pesquisa bibliográfica. Para Gil (1999), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em livros e artigos científicos relacionados à pesquisa. A vantagem desse tipo de pesquisa está no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. O propósito da pesquisa bibliográfica é fornecer fundamentação teórica ao trabalho.

Em um primeiro momento, o artigo tenta responder à indagação sobre o entendimento de política e os seus sentidos. Em seguida, faz uma abordagem sobre as políticas públicas sociais enfocando, principalmente, as políticas educacionais. Discute-se a descentralização das políticas educacionais e os interesses que estão por trás dessa configuração.

Busca-se, nesse sentido, fazer um diálogo sobre o papel desenvolvido pelos organismos internacionais na formulação e aplicação das políticas educacionais que tiveram repercussão nos anos da década de 1990 para a América Latina. A descentralização que marca a elaboração das políticas educacionais está configurada dentro de um paradigma que se preocupa em ser eficiente para alcançar resultados.

2 POLÍTICA: para início de conversa

Há quem prefira não falar sobre política, mantendo certo distanciamento e indiferença. Analisam que política é coisa para os “políticos” de plantão. Muitas vezes, essas pessoas associam política com práticas destinadas à locupletação com dinheiro

público. De tanto assistirem, ouvirem ou lerem notícias sobre corrupção, desvio de recursos e má conduta dos representantes eleitos pela população que detêm cargo no legislativo ou executivo, as pessoas acabaram adquirindo resistência ou mesmo repulsa em relação à política, que termina sendo confundida com “política partidária”. Nesse sentido, a palavra *política* foi facilmente associada a tudo aquilo que não presta na vida pública, provocando um distanciamento das pessoas do sentido de política em sua essência. É mister recuperar esse sentido para compreender o tipo de política que se está tratando.

O termo *política* deriva do adjetivo *pólis* (*politikós*), cuja referência é a cidade e, portanto, o que é urbano, civil, público, sociável e social, ou seja, tudo aquilo que diz respeito aos cidadãos e ao governo da cidade, dos negócios públicos. Na história da Filosofia, quando se recorre ao Período Clássico Greco-Romano, destacam-se as contribuições de Platão e Aristóteles para a compreensão do tema. Para o filósofo Platão (427-347 a.C.), os assuntos de natureza política só poderiam ser decididos por homens preparados. As obras “A República” e “Político”, de sua autoria, retratam a doutrina política na qual se idealiza uma cidade onde os administradores seriam escolhidos entre os sábios competentes, em outras palavras, os filósofos. O homem comum seria incapaz de cumprir essa tarefa, pois estaria ocupado com os problemas do cotidiano (ARANHA; MARTINS, 1992).

O filósofo Aristóteles (384-322 A.C.), discípulo de Platão, considera importante a promoção da justiça e a possibilidade de os cidadãos viverem em uma cidade feliz. Em sua obra “A Política”, o filósofo diz que “o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade [...] o homem só, entre os animais, tem o dom da palavra; a voz é o sinal da dor e do prazer” (ARISTÓTELES, 2009, p. 16). Uma das condições essenciais do ser humano é o fato de viver em conjunto com os outros de sua espécie, sendo praticamente impossível ao indivíduo viver sozinho, uma vez que, se assim fosse, deixaria de exercer sua condição humana. A busca pela felicidade não era apenas um estado emocional, mas sim uma atividade que o indivíduo praticava de forma constante e por isso também era chamada de virtude. Deriva-se desse entendimento a importância da política que seria responsável por organizar a sociedade para que a finalidade virtuosa do ser humano fosse alcançada. Nesse ponto, reside a diferença em relação ao pensamento platônico, pois, para Aristóteles, não deveria existir uma parcela isolada da sociedade que governasse a todos. Aristóteles concebe que todos os homens são livres e teriam iguais condições de discernir o que é melhor para a vida em sociedade através do diálogo (CHALITA, 2004).

Outras obras que são clássicas na formação da teoria política são: “O Príncipe” (1512-1513), de Maquiavel; “O Leviatã” (1651), de Thomas Hobbes; “O Segundo Tratado do Governo” (1690), de Locke; “O Contrato Social” (1762), de Rousseau; “A Filosofia do Direito” (1821), de Hegel; “O Capital” (1867), de Marx e Engels; e o “Tratado de Liberdade” (1859), de Stuart Mill (JAPIASSU; MARCONDES, 2001). Várias outras áreas do conhecimento tem no termo política uma base teórica para análises e reflexões como a Doutrina do Direito e da Moral, a Teoria do Estado, a Arte ou Ciência do Governo, assim como o estudo dos comportamentos intersubjetivos (ABBAGNANO; BENEDETTI, 2007).

Durante séculos, política se referia às obras que estudavam as atividades humanas relacionadas às coisas do Estado. Nos tempos modernos, política passou a designar a Ciência ou Doutrina do Estado, Ciência ou Filosofia Política, com o intuito de indicar a atividade ou o conjunto de atividades que tem como referência o Estado. Desse conjunto de atividades, o Estado pode ser tanto sujeito como objeto. Como sujeito, são inerentes à sua função atos de ordenar, proibir, legislar e transferir recursos de um setor da sociedade para outro. Como objeto, o Estado pode sofrer ações de conquista, manutenção, defesa, ampliação, fortalecimento e derrubada, ou mesmo a destruição, do poder estatal (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Na Língua Inglesa, há três diferentes termos para *política*: *Polity*, *Politics* e *Policy*. De acordo com Frey (2000), essas formas são consideradas três dimensões da política, entendidas como conceitos necessários tanto para a compreensão das políticas públicas quanto para a estruturação de processos de pesquisa. A primeira dimensão, *Polity*, serve para denominar as instituições políticas e faz referência ao sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. A segunda dimensão, *Politics*, está relacionada aos processos políticos, por isso, também denominada de processual, pois envolve o aspecto conflituoso da política, dos diferentes interesses e das decisões. A terceira dimensão refere-se à designação *Policy* e está ligada aos conteúdos concretos da política, ou seja, refere-se às ações dos programas políticos, a seus processos de implantação e à materialidade das decisões políticas. Separadas didaticamente, essas dimensões, na realidade, se permeiam e se influenciam mutuamente (FREY, 2000).

Apesar das diferentes conotações do termo política, a sua definição ainda está longe de apresentar algum consenso. Espinoza (2009) menciona que o conceito de política entendida como *policy* não tem uso padrão e acaba projetando um significado ambíguo. Em função dessa indefinição, Espinoza (2009) corrobora o pensamento de Dye (1978)¹, ao afirmar que política se refere àquilo que os governos decidem ou não fazer. Porém, a definição de política (*policy*) mais difundida continua sendo aquela que procura responder aos questionamentos: Quem ganha o quê? Por quê? E que diferença isso faz? Ou seja, indica uma regra formulada por alguma autoridade governamental que tem a capacidade de influenciar, mudar e regular o comportamento individual e coletivo (SOUZA, 2007). A *policy* tem sido elaborada e executada envolvendo diversos setores na sociedade por meio das chamadas políticas públicas, entendidas como a forma de agir do Estado. Essa ação não está isenta de valores, sentidos e concepções de mundo e sociedade.

As políticas públicas geradas pelo Estado cumprem uma função na sociedade, quer seja na área de Educação, saúde, habitação e saneamento, seja em outras áreas. Uma condição inicial para que essas políticas sejam efetivadas diz respeito ao seu alcance, pois como públicas, referem-se a toda uma coletividade.

3 CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

No contexto em que vivemos, as sociedades modernas organizam-se através de setores como transporte, saúde, segurança, indústria, Educação, dentre outros. Azevedo (2001) afirma que, na dinâmica existencial de cada setor, aparecem os mais variados problemas que demandam solução. Essa solução é encontrada na formulação e aplicação de políticas públicas.

Para Molina (2013), as políticas públicas traduzem formas de agir do Estado, mediante programas que objetivam dar materialidade aos direitos sociais e constitucionais definidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988: Educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Como as políticas públicas são formas de atuação do Estado para com a coletividade elas também são identificadas como políticas sociais. Jobert e Muller (1987 apud HÖFLING, 2001), afirmam que política pública é o “Estado em ação”, ou seja, significa que o Estado desenvolve programas, projetos e ações para os diferentes setores da sociedade para atender demandas específicas de educação, saúde, trabalho, assistência social, dentre outras. As políticas públicas são compreendidas como responsabilidade do Estado, a partir de uma tomada de decisões, envolvendo órgãos públicos e organismos relacionados à política a ser implementada (HÖFLING, 2001). Porém, mesmo considerando essas definições de política pública, não podemos esquecer que

[...] a noção de política pública deve incluir todas as ações do governo – e não apenas as intenções estabelecidas pelos governos ou pelos seus funcionários. [...] Nós devemos considerar **a não-ação do governo** – o que o governo escolha não

¹ Dye (1978 apud ESPINOZA, 2009).

fazer – como política. Obviamente, **a não-ação pode ter tanto impacto sobre a sociedade quanto a ação governamental.** (DYE, 1972 apud AZEVEDO, 2001, p. 20, grifo nosso).

Essa citação ajuda a compreender o fato de que mesmo não agindo diante de uma determinada demanda, a não ação dos governos pode ser considerada também como política. Assim, embora qualquer organização possa adotar uma “política” para atuar sobre determinado assunto, a tipificação de pública refere-se às políticas adotadas por governos, sejam eles locais, estaduais ou nacionais, que dizem respeito a uma coletividade. Ao afirmar que as políticas públicas estão direcionadas para uma coletividade de pessoas que demandam serviços em algum setor, depreende-se o seu caráter social, por isso, a não ação por parte do Estado é causadora de impacto. Sem nenhum prejuízo para o entendimento, pode-se acrescentar às políticas públicas o termo social, uma vez que, segundo Höfling (2001), as políticas públicas sociais são ações que determinam o modelo do Estado, que pode ser a redistribuição dos benefícios sociais. A autora considera que as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, em uma fase de conflitos entre os detentores do capital de um lado e os detentores da força de trabalho, de outro.

Com o passar dos tempos, as políticas públicas sociais foram adquirindo novas formas e sentidos, algumas vezes concebidos de maneira distinta daquela que lhes era atribuída em sua origem. Coraggio (2000) destaca que as políticas públicas sociais adquiriram três possíveis sentidos: estavam orientadas para dar continuidade ao processo de desenvolvimento humano, pois, mesmo em face da industrialização, devia-se garantir que as pessoas tivessem acesso à Educação, saúde, saneamento e habitação, dentre outros serviços; tornaram-se compensatórias por causa do processo de exclusão em que vive parte da população, situação gerada pela revolução tecnológica e pela globalização; e foram elaboradas para instrumentalizar a política econômica, deixando a cargo do mercado competitivo a oferta de serviços que deveriam ser responsabilidade do Estado. Esses três sentidos estão presentes no discurso e na prática dos governos, resultando em políticas de inspiração conservadora.

Höfling (2001, p. 31) afirma que as políticas públicas sociais “são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social”. Nessa perspectiva, não há interesse pela mudança e as políticas sociais visam, além da regulação, à manutenção das relações sociais. Por isso, existe a necessidade de se construir um sentido avançado para as políticas sociais (CORAGGIO, 2000). Construir um sentido avançado para as políticas sociais significa conhecer a dinâmica quanto ao seu surgimento e alcance, mas não apenas isso, implica desvelar a concepção que se tem de Estado baseada em uma teoria que irá desenvolver um projeto político para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001).

O Estado na perspectiva marxista não é um ente autônomo, imparcial e neutro, que está acima dos interesses da sociedade dividida; muito pelo contrário, o Estado representa o “centro do poder político das classes dominantes na medida em que é fator de organização da sua luta política” (POULANTZAS, 1977 apud AZEVEDO, 2001, p. 44). Na concepção marxista clássica, expressa em O Manifesto Comunista, o Estado nada mais é do que um comitê a serviço dos interesses de toda a burguesia. Nessa perspectiva, ressalta-se o papel coercitivo do Estado como uma instituição pela qual uma classe dominante e exploradora impõe e defende seu poder contra as classes que explora. Bottomore et al (2001) destacam as contribuições de Gramsci para o qual o poder da classe dominante não se realiza apenas pela coerção, mas é obtido pelo consentimento. Destarte, o Estado tem um papel decisivo nos campos cultural e ideológico para alcançar o consentimento, de modo que ora atende as reivindicações populares, ora às necessidades do capital. A concepção de Estado nas sociedades capitalistas demonstra como ele manifesta seu caráter de classe e como pode ser transformado em instrumento das classes subalternas.

A política educacional, assim como outras políticas públicas sociais, está sob a regulação estatal como estratégia para garantir a reprodução da força de trabalho (AZEVEDO, 2001). Assim, a Educação como política pública social precisa ser abordada dentro de um quadro teórico analítico das políticas que representam a materialidade do “Estado em ação”, pois, como política pública de corte social, ela não está dissociada da concepção de Estado que recebe influências tanto de dentro quanto de fora dos limites nacionais. A racionalização dos gastos públicos em busca de uma gestão eficiente, a descentralização, a minimização do Estado e a presença marcante do mercado são características que têm sido perceptíveis nas políticas educacionais na América Latina nos últimos 20 anos – questão será abordada a seguir.

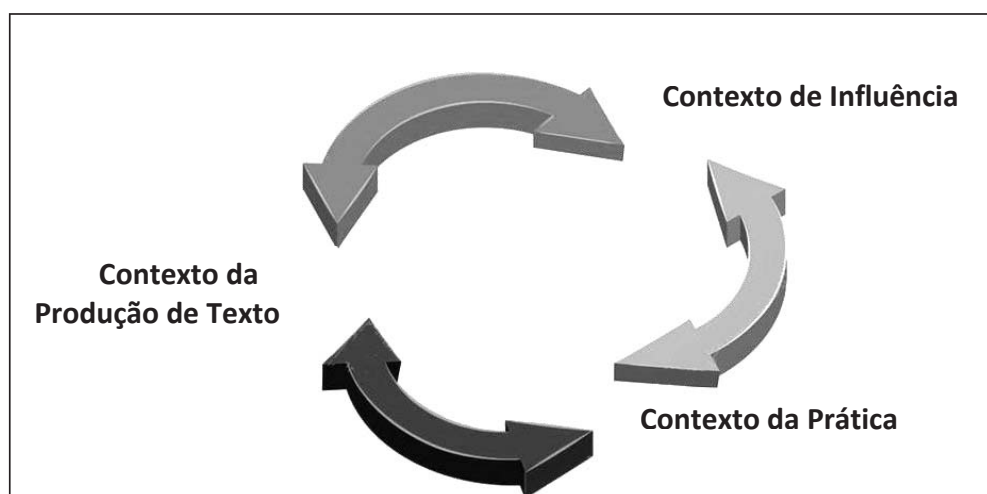
4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA

As políticas educacionais na América Latina vêm ao longo dos tempos sendo orientadas pelos organismos de cooperação e fomento internacionais. O Fundo Monetário Internacional - FMI, o Banco Mundial - BM, a Organização das Nações Unidas - ONU e a Organização dos Estados Americanos - OEA são exemplos de organismos credores que exercem papel de orientadores dessas políticas. Essa condição afeta diretamente a organização e a dinâmica da sociedade, incluindo os aspectos econômicos, políticos e educacionais. Assim, interessa saber quais são as orientações e recomendações que influenciam diretamente a elaboração das políticas educacionais. Nesse sentido, é necessário considerar as intencionalidades sobre como são elaborados os documentos que incidem sobre a formulação das políticas educacionais e saber qual ou quais interesses buscam atender.

Autores como Lopes e Macedo (2011), Mainardes, Ferreira e Tello (2011), Mainardes (2006) e Paulilo (2010) têm publicado estudos que auxiliam na compreensão dos desdobramentos, características e aplicação das políticas educacionais e suas intencionalidades.

Mainardes (2006) utiliza as reflexões dos autores anglo-saxões como Stephen Ball e R. Bowe para fazer a análise das políticas educacionais. Esses autores fazem uso do ciclo de políticas públicas a partir da perspectiva de três contextos principais: contexto de influência, contexto de produção de texto e contexto da prática. Tais contextos estão inter-relacionados e não são etapas lineares, pois cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesses envolvidos em disputas e embates.

Figura 1 – Contextos do processo de formulação de uma política (*Contexts of policy making*)



Fonte: Bowe et al. (1992 apud MAINARDES, 2006).

O contexto de influência é o território no qual os conceitos mais basilares da política são formulados e passam a exercer domínio por meio de um discurso e de uma terminologia próprios. Nesse contexto, os grupos de interesse disputam para influenciar a definição dos fins sociais da Educação e o significado de ser educado. A passagem

para o contexto de produção de texto é marcada pela noção de representação. Os textos são caracterizados como políticos e podem ser documentos oficiais, textos legais, comentários formais, informais e até pronunciamentos e vídeos. O contexto da produção de textos mantém uma estreita relação com a teoria literária e são textos de ação que surgem como respostas ao contexto de influência. Há uma arena de disputa e de acordos nos grupos que atuam nos lugares da produção de textos e competem para controlar as representações da política. Já o contexto da prática traz a noção de poder. Nele, a política está sujeita à interpretação e recriação. Nesse contexto, as políticas não são implantadas como foram inicialmente pensadas ou elaboradas, uma vez que podem sofrer resistências, resultando em mudanças significativas na política original (MAINARDES, 2006; PAULILO, 2010; LOPES; MACEDO, 2011).

Em se tratando de América Latina, os contextos de influência, da produção de texto e da prática podem ser detectados quando se analisa o papel desenvolvido pelos organismos internacionais nas políticas de Educação do continente. Para compreender melhor a atuação desses organismos, é necessário fazer um resgate de suas origens.

Os organismos surgiram no contexto pós Segunda Guerra Mundial com o objetivo de promover a paz e o desenvolvimento econômico, mas o seu âmbito de atuação envolve outros setores sociais, como a Educação, por exemplo. Para Casassus (2001) existiram na América Latina dois ciclos de reformas educacionais influenciados pelos organismos internacionais: o primeiro, que ocorreu na década de 1960 e caracterizou-se por um conjunto de reformas para a expansão dos sistemas educativos no sentido de proporcionar um maior número de entrada de indivíduos nas escolas; o segundo, a partir da década de 1990, concentrou as reformas em temas como os de gestão de sistemas e qualidade. Nesse segundo momento, ocorreu um redirecionamento dos financiamentos internacionais, visto que se concentravam, principalmente, no aspecto da infraestrutura dos sistemas educativos.

Sander (2005) analisa que a ação da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD) se consolidou nas décadas de 1950 e 1960, tendo como cerne a visão desenvolvimentista do Estado e da economia do bem-estar social, com reflexos no ensino, por meio da economia da Educação. Houve uma ênfase no planejamento da Educação, motivada pelos organismos internacionais de cooperação técnica, como resultado da histórica reunião ocorrida na cidade de Washington em 1958, a qual posteriormente ficou conhecida como Consenso de Washington. A Educação passou a desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento econômico, no progresso técnico e na ascensão social dos países da América Latina. As experiências reformistas no campo da educação e da gestão educacional são concebidas de acordo com os diferentes países e podem ser tanto um instrumento de acesso ao conhecimento, como uma forma de intervenção nos processos de decisão política (SANDER, 2005).

No âmbito da influência dos organismos internacionais, o Banco Mundial exerce um papel incisivo na educação. Coraggio (2000), ao fazer a análise das políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial, destaca que a concepção que se tem de escola e do seu funcionamento é semelhante à de uma empresa, ou seja, os fatores do processo educativo são vistos como insumos e a eficiência e a eficácia da instituição como critérios para orientar as decisões. A Educação é entendida como via para o desenvolvimento, uma vez que o gasto em Educação equivale a investimento em capital humano, gerando aumento de renda. O autor compreende que o Banco Mundial pretendia deixar a atividade educacional à mercê do mercado e da concorrência, a fim de que a definição da quantidade da oferta de vagas escolares ocorresse a partir da relação entre consumidores e fornecedores de serviços educacionais. Isso implicaria o pagamento de mensalidades, minimizando a gratuidade, e no caso das pessoas em condições de pobreza seria garantido empréstimo ao invés de bolsas de estudos. O Banco, assim, tem se configurado como a maior assessoria no âmbito das políticas educacionais.

A publicação de um documento pelo Banco Mundial, em 1998, com o título *Beyond the Washington consensus: institutions matter*, assinado por Shahid Javed Burki e Guillermo E. Perry, faz um paralelo entre os dois ciclos das reformas, que os autores preferem chamar de fases. A primeira fase da reforma da Educação da última década² firmou-se por ações de intervenção social de larga escala, como o combate à pobreza. A ênfase recaía nos processos de descentralização, mudanças legais, desenvolvimento de programas de inovação-piloto, criação de testes e avaliação dos sistemas. Já a segunda fase das reformas foi mais profunda ao considerar como foco a mudança nas regras e instituições e sua ênfase voltava-se para o comportamento dos atores da escola. As principais características podem ser resumidas, conforme apresentado no quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Fases da Reforma da Educação para a América Latina e Caribe

Primeira Fase – Década de 1980	Segunda Fase – Década de 1990
Foco no sistema: processo de tomada de decisão descentralizado. Projetos pilotos de inovação.	Foco na escola: empoderamento de pais e professores. Novas regras para elaboração das políticas educacionais. Implementação em larga escala de projetos pilotos.
Mudanças no quadro legal: esforço nas reformas de cima para baixo. Novas políticas educacionais. Prioridade para Educação como Política Social.	Mudanças nos valores do sistema e de comportamento: reformas populares. Mudança de comportamento de todos os atores.
Desenvolvimento de gerenciamento de sistemas de informações: criação de bases de dados. Estabelecimento de testes.	Desenvolvimento dos mecanismos de accountability: ampliação do uso de informações por todos os atores. Uso da informação da avaliação em âmbito escolar.
Mudanças na estrutura: novos papéis dos governos. Ênfase nos Estados.	Mudanças na prática pedagógica: desenvolvimento profissional dos professores; uso das vantagens tecnológicas; ênfase nos processos de aprendizagem.
Reengenharia: abordagem Blueprint ¹ .	Desenvolvimento de instituições de aprendizagem: abordagem no aprendizado social, aplicação e utilização de resultados de pesquisas.

Fonte: Burki e Perry (1998).

O quadro 1 apresenta as características da primeira fase, ocorrida na década de 1980, e da segunda fase, que se desenvolveu a partir da década de 1990. Os autores analisam a migração de foco, uma vez que antes a atenção das reformas educacionais era mais geral e, posteriormente, passou a concentrar-se nas escolas, com atenção para as práticas pedagógicas dos professores e para as atitudes dos pais em cobrar resultados da Educação de seus filhos. As reformas não envolveram maior alocação de recursos, análise das condições de trabalho, necessidade de formação e valorização dos profissionais da Educação, mas focaram os atores em seus comportamentos.

O Banco Mundial destaca que existe uma espécie de intolerância dos professores quando resolvem entrar em greve pois não percebem que estão violando os direitos dos alunos (BURKI; PERRY, 1998). Infere-se, a partir dessa afirmação, que o Banco Mundial induz uma mudança de atitude dos professores, principalmente em uma situação extrema de reivindicação de direitos. Assim, segundo as características apresentadas pela Segunda Fase das Reformas, existe uma prescrição para uma mudança cultural dos atores envolvidos no processo educacional.

A busca por melhorar o rendimento dos discentes expresso em notas e nos índices de aprovação, reprovação e evasão, distorção idade-série, coloca o foco nos resultados da escola, mesmo que as suas condições infraestruturais não sejam as mais adequadas. As políticas educacionais induzem os gestores escolares a considerar que os problemas da evasão, repetência e reprovação são de responsabilidade única e exclusiva das unidades escolares que estão sob sua gestão.

A mudança de comportamento deve atingir também os pais dos alunos, no sentido de cobrar mais da escola uma Educação de qualidade. A experiência do Programa EDUCO de *El Salvador* é um exemplo, pois o conselho dos pais tem autoridade para admitir os professores e decidir sobre a alocação dos recursos. No Brasil, é citada a

² O documento é de 1998, portanto, a última década corresponde aos anos de 1980, que é chamada de “década perdida” por alguns.

experiência dos conselhos escolares do Estado de Minas Gerais como um segmento que tem autoridade para selecionar o diretor da escola, de quem se exige a apresentação de plano estratégico de desenvolvimento da escola como parte do critério de seleção (BURKI; PERRY, 1998).

No contexto da América Latina, a influência dos organismos internacionais também foi percebida devido a alguns acontecimentos marcantes, que produziram, por meio de documentos, orientações para a elaboração e condução das políticas educacionais. Casassus (2001) afirma que as conferências, reuniões e seminários que ocorreram tendo como pauta a Educação na América Latina e Caribe representaram importantes marcos nessa região durante os anos da década de 1990.

Nesses eventos, as autoridades ministeriais e representantes de setor educacional dos países latinos e caribenhos colocavam em suas agendas reflexões e recomendações que seriam traduzidas em um conjunto de políticas educacionais. Casassus (2001) afirma que foram definidos três objetivos para as políticas educacionais na América Latina e Caribe: o primeiro foi de situar a educação e o conhecimento como eixo estratégico para o desenvolvimento tanto econômico quanto social; o segundo, de provocar mudanças na gestão educacional por parte do Estado, adotando um estilo voltado para a abertura do sistema, para os processos de descentralização e para a ênfase na qualidade e na equidade; e o terceiro, que buscava a melhoria dos níveis de qualidade do aprendizado. A ênfase nas políticas educacionais a partir dos anos 1990 tinha na gestão do sistema e da qualidade o seu foco principal.

Sander (2005) analisa que os organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Mundial (Bird); Organização das Nações Unidas (ONU); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização Mundial do Comércio (OMC); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros) passaram a influenciar as políticas educacionais na América Latina, tendo como prioridade a descentralização, a autonomia local e a busca da eficiência e eficácia administrativas³. A agenda política da Educação estava pautada na criação da “necessidade de promover reformas institucionais dos sistemas de ensino, visando fomentar a modernização, a descentralização administrativa e a competitividade no contexto do mundo globalizado” (SANDER, 2005, p. 83).

O Banco Mundial é categórico em afirmar que há uma conscientização por parte da sociedade de que a mão de obra qualificada e o uso do conhecimento são a chave para habilitar qualquer país para competir no mercado global neste novo século. Nesse sentido, a Educação cumpre um papel fundamental e, por isso, tem sido dada uma visibilidade às políticas educacionais pelas lideranças políticas (BURKI; PERRY, 1998). Melo (2005) afirma que o FMI e o Banco Mundial defendem uma cidadania ativa cuja principal característica é a capacidade de alcançar o sucesso no mundo do trabalho a partir de habilidades e competências individuais, como a aquisição de um capital de conhecimento. Os organismos internacionais, nesse sentido, cumprem uma função de formuladores de opinião dos chefes de Estado e acabam colocando condições para efetivar empréstimos, “interferindo na direção das políticas de desenvolvimento nacionais, estimulando a realização de processo de estabilização, liberação do comércio, reforma tributária, privatização, reforma trabalhista e reforma previdenciária” (THORP, 2000 apud MELO, 2005, p. 73).

O quadro 2, a seguir, faz uma síntese dos principais eventos que foram marcantes para a indução de um conjunto de políticas educacionais reformistas na América Latina e Caribe. Nele, estão identificados o evento, o local e o período de sua realização. Essa análise torna-se interessante para que se ter uma ideia sobre como, ainda nos dias atuais, a Educação continua sendo marcada por alguns princípios, estratégias e objetivos que foram pensados para os países latinos americanos.

³ Adrião e Peroni (2010) explica que, na ótica neoliberal, a eficácia é vista como o resultado obtido pela escola no alcance dos objetivos educacionais previamente definidos. A eficiência diz respeito ao atendimento dos objetivos com a maior economia de esforços e recursos possível.

Quadro 1 – Eventos Internacionais sobre Educação na América Latina e Caribe (1990)

Evento	Local	Ano
Conferência Mundial de Educação para Todos	Cidade: Jomtien País: Tailândia	1990
PROMEDLAC IV (Project Mayer dans le Domaine de l'Education em Amerique Latine et les Caribes) – Reunião de Ministros de Educação	Cidade: Quito País: Peru	1991
24ª Reunião da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL	Cidade: Santiago País: Chile	1992
PROMEDLAC V – Reunião de Ministros de Educação	Cidade: Santiago País: Chile	1993
PROMEDLAC VI – Reunião de Ministros de Educação	Cidade: Kingston País: Jamaica	1996

Fonte: Casassus (2001).

A Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) é emblemática no sentido de apresentar o conteúdo das reformas que estavam sendo orquestradas para a América Latina e Caribe. Dela, participaram 155 governantes que subscreveram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (EPT) a fim de garantir Educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Essa garantia foi reafirmada, posteriormente, em Dacar, em 2000. O quadro estatístico apresentado em Jomtien revelava que 100 milhões de crianças estavam fora da escola e mais de 960 milhões de adultos no mundo eram considerados analfabetos. O mérito dessa Conferência foi o de colocar a Educação no centro das atenções mundiais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Registra-se que, nos anos de 1990, houve três Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe: o PROMEDLAC IV, V e VI. O PROMEDLAC IV ocorreu na cidade de Quito no Peru em 1991, onde foi aprovada a Declaração de Quito⁴. Nela, os Ministros da Educação da América Latina e Caribe reconhecem que a Educação é condição necessária para superar a crise econômica e entrar no mundo moderno. Há o reconhecimento de que sem uma Educação de qualidade não haverá crescimento econômico, equidade e democracia. Assim, no documento, propõem uma mudança radical sobre a gestão da Educação tradicional, tornando-a um elo efetivo com as demandas da cultura, política e economia. Nessa Declaração, está explícita a ideia de que é necessário retirar a Educação do seu isolamento, transformando-a em força capaz de gerar o desenvolvimento da economia e a distribuição equitativa da riqueza e da participação pública. É preciso, segundo a Declaração, responder às demandas da sociedade e não apenas da gestão educacional. A Educação é responsabilidade de todos e não apenas de um setor ou grupo. Deriva-se desse entendimento a necessidade de elaborar e desenvolver mecanismos e estratégias de ação a partir da ampla consulta aos vários setores governamentais e não governamentais, às empresas, à mídia, a igrejas, a associações comerciais e organizações comunitárias, assim como às famílias. A Declaração não deixa dúvidas de que é necessário dar alguns passos em direção à descentralização, regionalização e reconcentração.

Entre as PROMEDLAC IV e V, ocorreu a 24ª Reunião da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em Santiago no Chile, no ano de 1992. Nessa reunião, foi publicado o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*. A pretensão desse documento era desenvolver condições educacionais de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico, o que só seria possível mediante uma ampla reforma dos sistemas educacionais. Em resumo, a estratégia da CEPAL estava pautada nos objetivos da competitividade, que inspiravam as políticas de equidade e eficiência, além da preocupação com as políticas de reforma institucional com foco na descentralização. A reforma institucional enfatizava

⁴ UNESCO (1991).

a mudança do Estado administrador e provedor (*Welfare State*) para um Estado avaliador, incentivador e formulador de políticas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Por sua vez, o PROMEDLAC V, que ocorreu também em Santiago, no Chile, em 1993, aprovou as diretrizes educacionais a serem seguidas pelos países latino-americanos, ocasião em que o Brasil se alinhou à essa política. No Documento⁵ produzido nesse evento, foi destinada uma seção para discutir a Descentralização da Educação. A descentralização da gestão, o controle dos sistemas educativos e a transferência de maiores responsabilidades e autoridades a níveis governamentais inferiores tinham se tornado temas frequentes das discussões com os Ministros da Educação da América Latina e Caribe. Os questionamentos mais críticos assentavam-se em: Até que níveis inferiores da hierarquia, a descentralização é bem-sucedida? Deve-se conceder maior autonomia e controle sobre os recursos às escolas individuais ou ao conjunto de escolas? Ao lado desses questionamentos, o documento deixa explícito que uma das razões que justifica a descentralização era a vontade de mudar o ônus financeiro da Educação do governo central para os seus níveis inferiores, seja para pais e estudantes, seja para o setor privado. Fundamenta-se que a descentralização se deve a razões financeiras, à busca por melhoria na eficiência e qualidade, à redistribuição do poder e ao aumento da estabilidade da Educação e sua separação das pressões das políticas nacionais.

A Declaração de Santiago, como ficou conhecida, definiu a profissionalização dos docentes como ponto central das novas atividades de desenvolvimento educacional. O PROMEDLAC V elegeu três objetivos principais: a superação e prevenção do analfabetismo; a universalização da Educação básica; e a melhoria da qualidade da Educação. No que diz respeito à melhoria da qualidade da Educação, foram estabelecidos dois eixos de ação: o primeiro, dizia respeito à profissionalização, tanto dos profissionais dos Ministérios quanto das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; o segundo, era o eixo pedagógico, com a proposição de melhoria dos níveis globais de qualidade das aprendizagens. Havia um entendimento de que, para inserir-se na economia internacional, eram necessárias modernização dos sistemas educacionais e melhorias nos processos educativos. Nesse sentido, os países da América Latina e Caribe eram desafiados a entrar no século XXI a partir do alcance da base educacional que lhes daria possibilidades de inserção competitiva no mundo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

O PROMEDLAC VI⁶, ocorrido na cidade de Kingston, Jamaica, em 1996, fecha o ciclo dos encontros dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe ocorridos na década de 1990. Nesse evento, os ministros agradecem e reconhecem os trabalhos desenvolvidos nas reuniões anteriores que enfatizaram a necessidade de fortalecer o papel das escolas e de promover mudanças nos métodos de ensino e gestão das escolas. No documento fruto desse encontro ficou evidente a urgência da melhoria nas capacidades de gerenciamento das escolas, no desempenho do seu papel estratégico na comunidade e no desenvolvimento de uma nação. Reforça-se a necessidade de criar oportunidades para que as instituições educacionais alcancem um apropriado grau de autonomia. Para isso, as escolas deveriam: estar melhor equipadas profissionalmente e desenvolver mecanismos de “*accountability*”; obter independência financeira, a fim de preservar a ideia de um sistema; alcançar a imparcialidade; e evitar o perigo de anomia e fragmentação geral. Além disso, precisariam otimizar e, quando possível, aumentar a duração do calendário escolar, assim como avaliar e mensurar a qualidade da Educação, assumindo responsabilidade pelos resultados educacionais. Esses, entre outros objetivos, devem ser pautados para a construção de uma Educação de qualidade. Os Ministérios da Educação devem apenas se adaptar às mudanças geradas pela descentralização, pelas forças do mercado e pela necessidade de melhorar a equidade e aumentar a responsabilidade. Todas essas atividades exigem uma equipe bem qualificada em novas áreas, incluindo gerenciamento, informática, testes e pesquisa.

⁵ UNESCO (1993).

⁶ UNESCO (1996).

⁷ Accountability em Educação remete ao direito de alguém exigir prestação de contas e à obrigação ou dever de quem é chamado a prestar contas de fazê-lo (SCHNEIDER; NARDI, 2014).

Os documentos produzidos nesses eventos estabeleceram uma nova forma de condução da gestão pública, incluindo a racionalização dos gastos, a descentralização, a retirada gradativa do Estado de suas principais atribuições na oferta de serviços e o avanço da ofensiva de mercado. Enfim, apontaram uma série de mudanças que foram aos poucos fazendo parte do cenário educacional da América Latina. Os documentos dos eventos supracitados também revelaram a hegemonia do pensamento dos organismos internacionais, os quais, de forma sutil, acabaram induzindo a formulação das políticas educacionais, principalmente daquelas assentadas nos princípios da descentralização. Portanto, o debate em torno da descentralização necessita ser aprofundado a fim de compreender qual justificativa está presente nas políticas educacionais que o adotam.

5 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO BASE DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A descentralização não pode estar dissociada da questão do poder na sociedade (CASASSUS, 1990; ARRETCHÉ, 2000; SOUZA; FARIA, 2004; NOVAES; FIALHO, 2010). Pode-se falar de descentralização a partir de diferentes enfoques, como o técnico, o financeiro, o da eficiência e o da perspectiva da qualidade, porém o substrato de todos está relacionado à questão do poder (CASASSUS, 1995). A centralização e a descentralização refletem a organização da sociedade em seus processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento de poder. A descentralização não é um fim em si mesma, mas uma política cujo avanço ou retrocesso depende em parte de quem exerce o poder de deliberar sobre determinados assuntos.

Casassus (1995, p. 39) define descentralização como “o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever da obediência hierárquica e que contêm autoridades eleitas democraticamente”. Enfatiza que, na maioria das vezes, quando se consideram as políticas de descentralização, o que se observa, na prática, são políticas de desconcentração. A desconcentração, para o autor, reflete os interesses do poder central de levar as ações para mais perto do lugar em que ocorre o processo educacional, ou seja, algo que vem de cima para baixo, mas sem divisão do poder de decisão. A descentralização, pelo contrário, é uma política que reflete os interesses do poder local e, portanto, o movimento de baixo para cima.

A descentralização não pode ser compreendida sem a centralização, isto é, existe uma estreita relação de convívio entre ambas, pois uma não pode ser entendida com a exclusão da outra (NOVAES; FIALHO, 2010). A centralização foi a tendência dos governos militares e autoritários que marcaram boa parte da história da América Latina. Para os adeptos da centralização, alguns princípios eram basilares à sua implantação, tais como:

- a identidade nacional, cuja relevância hoje adquire nova dimensão num contexto de forças centrífugas próprias da globalização e da descentralização;
- a integração social, mediante a transmissão de linguagens, códigos, conteúdos e valores comuns;
- a coerência do sistema educativo, que está ligado a princípios, normas e medidas comuns;
- a facilidade de economias de escala na adoção de materiais únicos, meios para a formação de professores e outros aspectos;
- a igualdade social, pois o sistema centralizado facilita a condução de ações compensatórias necessárias;
- a manutenção de normas e padrões nacionais válidos para todos, o que facilita a mobilidade dos indivíduos no território;
- a democracia, mediante orientações voltadas para a igualdade de oportunidades necessárias para uma mobilidade vertical entre os indivíduos. (CASASSUS, 1995, p. 41).

Porém, mesmo em face desses princípios, ocorreu o processo de ruptura dos sistemas centralizados em função dos aspectos ideológico, político e de aspiração à modernidade, trazidos pela descentralização (CASASSUS, 1995). No aspecto ideológico, houve uma redução da competência e do tamanho do Estado, principalmente na oferta

de serviços públicos, com fortes influências do neoliberalismo. O segundo aspecto, de natureza política, se deu por vontade dos governantes e dos que detêm a titularidade da pasta da Educação, quer fosse em âmbito municipal e estadual, quer nacional. O terceiro aspecto voltou-se para a aspiração à modernidade, ao progresso social e à qualidade na Educação, que eram ideias fortemente ligadas à descentralização.

A descentralização das políticas educacionais não ocorreu no uso pleno da palavra, o que houve foi uma desconcentração, ou seja, houve uma retirada estratégica do Estado de serviços essenciais à sociedade (SOUZA; FARIA, 2004). O termo descentralização assumiu uma conotação de democratização e autonomia, principalmente como bandeira de luta das representações sindicais dos educadores e de outros setores políticos no final da década de 1980, período de transição para o regime democrático. Novaes e Fialho (2010, p. 588-589) consideram que a descentralização se “caracteriza como um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão de suas políticas e necessidades de naturezas locais”. Essa definição implica considerar certo grau de poder para as estruturas locais em termos de gestão das políticas educacionais. Corroborando essa afirmação, Arretche (2000, p. 16) diz que a descentralização é “a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Nesses dois conceitos, se sobressai a ideia do local e da transferência de poder que tem como objetivo dotar as organizações da capacidade de formular, implantar e implementar políticas para diversos setores em função das estruturas e das condições técnicas.

Contudo, pode-se afirmar que a centralização e a descentralização estão presentes na história educacional de forma pendular. Novaes e Fialho (2010) analisam que a colonização ibérica ocorrida no Brasil foi marcada por uma tradição administrativa de natureza centralizadora, que repercutiu ao longo dos anos nas estruturas dos sistemas educacionais até o interior das escolas. Cury (2010) reconhece que no Brasil Imperial ocorreu uma mudança significativa na organização administrativa do país a ponto de descentralizar o ensino primário para a responsabilidade das províncias. Essa mudança ocorreu sob a égide do Ato Adicional, Lei nº 16 de 12/08/1834, em que foi atribuído às províncias brasileiras o poder de criar escolas primárias. O contexto do sistema educacional escolar, porém não deixou de ficar atrelado ao modelo sociopolítico de dominação de grupos locais e elitista.

Na República, a ênfase recaiu na descentralização e o país adotou o modelo federativo do poder dual entre a União e os Estados (antigas províncias). Segundo Cury (2010), a Constituição de 1891 manteve, quase nos mesmos termos, o Ato Adicional, deixando a cargo dos estados a obrigatoriedade do ensino primário. A Reforma Rivadávia Corrêa, ocorrida no contexto da Velha República, em 1911, foi apontada pelo autor como uma “verdadeira desoficialização da educação”, em que “houve uma liberdade de ensino aberta ao mercado sem a intervenção do Estado” (CURY, 2010, p. 156).

Em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento que trazia concepções acerca da Educação e da descentralização. Esse documento se notabilizou por apresentar ideias avançadas e inovadoras quanto à Educação e a descentralização “associada à doutrina federativa de organização do Estado brasileiro e colocada como um pressuposto para promover a adaptação das escolas aos interesses e às exigências regionais” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 594). Emerge, nesse contexto, o educador Anísio Teixeira, que fazia críticas à centralização como responsável pelo isolamento e o insucesso escolar e apontava a descentralização como forma de superação dessas problemáticas. Para Valle, Mizuki e Castro (2004), a descentralização estava assentada nos princípios de uma democracia liberal e de ideais republicanos, e isso impulsionou a constituição dos sistemas estaduais e municipais de ensino.

A Constituição de 1934 trouxe avanços quanto à questão da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, à vinculação de percentuais de impostos para a Educação, ao Plano Nacional de Educação e à constituição dos Conselhos de Educação. Em 1937, foi dado o golpe de Estado e se outorgou a Constituição Ditatorial do Estado

Novo, ampliando o acúmulo e a concentração do poder da União, levando o pêndulo da história a concentrar-se mais na centralização. A Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 4.024 de 1961, confirmaram a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o Plano Nacional de Educação (CURY, 2010).

Com o Golpe Militar a Constituição de 1967 ampliou a Educação obrigatória para oito anos e retirou a vinculação orçamentária de impostos para a Educação. Houve um centralismo acentuado nesse período, caracterizado pelo advento da censura, pelo abafamento das liberdades civis e pela perseguição política. Segundo Sanfelice (2010), com relação à Educação, o Estado tornou-se um captador de recursos junto às empresas que seria destinado ao ensino primário à época. Sanfelice (2010) assevera que o objetivo era expandir o ensino primário e o Governo Federal passou a desempenhar papel de arrecadador, controlador das aplicações e fiscalizador das políticas no contexto dos estados e municípios. Porém, as lutas pela redemocratização da sociedade ganharam força, principalmente nos anos de 1980, influenciando mudanças estruturais, que levaram ao encerramento do regime ditatorial em 1985 e à promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna de 1988 inaugurou um novo período na história brasileira, sobretudo na área educacional, trazendo novas atribuições aos entes federados, colocando em evidência os municípios. O pêndulo histórico, dessa vez, pesou para a descentralização e a Educação adquiriu relações mais complexas em função das reformas e de seus mecanismos (NOVAES; FIALHO, 2010). Para Cury (2010), o Brasil se estruturou sob o princípio da cooperação recíproca em que a Constituição Federal, por meio de um sistema de repartição de competências, atribui responsabilidades aos entes federados, conferindo-lhes dignidade e autonomia.

Para Martins (2001), nos anos de 1990, acentuou-se o discurso sobre a necessidade do processo de descentralização, como já anunciado anteriormente. A fim de superar os problemas educacionais, a autora reflete sobre a ideia do aprofundamento dos processos descentralizadores, sobretudo como forma de se alcançar a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino. Werle, Thum e Andrade (2008) falam dos movimentos de recentralização da Educação brasileira – exemplificando com o caso do repasse automático de recursos para as escolas – e da formação dos profissionais da Educação, que é desenvolvida com recursos de agências internacionais de financiamento e que “apesar dos atuais discursos de descentralização, materializam práticas de domínio de instâncias nacionais sobre as subnacionais” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 80).

Verifica-se que o cenário da Educação brasileira segue as orientações dos organismos internacionais para efetivar suas políticas educacionais, baseando-se em um diagnóstico da realidade, na geração de relatórios e na adoção de medidas (*policy*). Ou seja, há uma observação incondicional do paradigma da tecnocracia governamental, formulado no âmbito dos órgãos de financiamento como Banco Mundial, além de outros bancos e instituições de cooperação técnica (SOUZA; FARIA, 2004).

Novaes e Fialho (2010) afirmam que, no Brasil, a descentralização ganha uma nova conotação ao ser incorporada no contexto das reformas educacionais como meio para se atingir maior eficiência e eficácia. A implantação de alguns programas pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), que transferem recursos diretos para o Distrito Federal, Estados e Municípios, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), entre outros, motivaram o surgimento de órgãos de acompanhamento e controle que demandam a participação da sociedade. Isso provocou mudanças na gestão das escolas e criou a necessidade de se repensar a relação entre os órgãos centrais de Educação, os municípios e as próprias unidades de ensino (NOVAES; FIALHO, 2010).

Martins (2002) alude que a descentralização no Brasil é um fenômeno complexo, pois estabelece uma hierarquia de poder com interferência na oferta da prestação dos serviços. Historicamente, em nosso país, o poder de decisão está concentrado nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, uma vez que nem a escola, nem a comunidade na qual a escola está inserida gozam de autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Chega-se a especular que o que ocorre não é um processo de descentralização, e sim um processo de desconcentração, a partir da transferência de recursos para a escola, pois o poder de decisão fica limitado às redes municipais e estaduais de ensino. A desconcentração, nesse sentido, não provoca o compartilhamento de poder e nem a participação do local nas responsabilidades, resultando em uma pulverização de esforços.

Para Arretche (2000), a descentralização no Brasil dos anos de 1990 estava mais relacionada à implementação das políticas sociais de diversos setores da sociedade, como habitação, saneamento, assistência social, saúde e Educação. No caso específico da Educação, a transferência do ensino fundamental para as redes públicas municipais marcou o processo de municipalização das redes estaduais, o que revela o caráter dual da oferta, sob a responsabilidade dos estados e dos municípios.

Porém, caracterizar as políticas educacionais pela sua tendência descentralizante, sem levar em conta outros fatores de cunho político e ideológico, pode tornar inócua qualquer análise. Segundo Azevedo (2001, p. 65),

[o]s fazedores de política, ao tomarem decisões que conduzem à sua definição e formulação, estão se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, peculiar a determinados grupos que atuam no setor concernente. Tratam-se de formas de conhecimento e de interpretação do real próprias de alguns, que procuram manter ou conquistar a hegemonia de uma dada esfera de ação. São grupos integrados por atores sociais (a exemplo de categorias de profissionais, sindicatos, dirigentes de grandes empresas e outros) que se embatem para imprimir uma direção à política setorial, de acordo com suas representações a respeito de determinados problemas e de suas soluções (JOBERT, 1989b). Muitas vezes, sobressai-se neste embates o grupo formado pela tecnoburocracia estatal. Ou seja, muitas vezes são os próprios funcionários que, por trabalharem e serem responsáveis por um setor, vão definir uma nova filosofia de intervenção pública para eles próprios e para os destinatários da políticas.

Assim, questiona-se: Qual era o modelo que estava influenciando os fazedores de políticas educacionais dos anos 1990? Em um estudo feito por Abrucio (1997), foram pesquisados os principais paradigmas que influenciaram a administração pública. Nesse estudo, é destacado que o modelo gerencial tem sido implantado nas administrações públicas, que sofreram modificações ao longo dos tempos. O gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation (PSO)* podem ser encontrados na estrutura da administração pública brasileira na forma híbrida, em função da origem da estrutura e da burocracia de nosso país. Para Abrucio (1997), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentou uma série de mudanças para a administração pública.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi um documento elaborado em 1995 durante o primeiro mandato do ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. À época, foi instalado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que tinha como titular Luiz Carlos Bresser Pereira, que atuou como ministro de 1995 a 1998. Esse documento expressava a preocupação em adotar um novo modelo de administração pública para o Estado brasileiro. Segundo o documento, a crise do Estado, desde os anos 1970, percebida de forma mais intensa no Brasil a partir 1980, era a principal responsável pelos novos rumos de sua reforma. Era urgente e necessária a reforma a partir da redefinição do papel do próprio 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. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda... Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento... reformar o Estado significa **transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais.** (BRASIL, 1995, p. 12, grifo nosso).

Em resumo, defendia-se o Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para os negócios do mercado. As virtudes do mercado eram enaltecidas como modelos de eficiência, racionalidade e presteza, sendo, portanto, exemplos que devem ser copiados. Ao contrário, todo o empreendimento estatal era visto com desprezo e resistência, pois representava a burocracia, a lentidão, o fracasso e a oneração dos cofres públicos. Para que ocorresse a mudança, seria necessário adotar uma nova postura, que se consolidaria por meio da administração pública gerencial.

O documento defendia um novo estilo de gestão, não mais limitado ao modelo burocrático, mas incorporando a nova administração pública gerencial que tinha como inspiração a administração das empresas – só que, enquanto elas almejam o lucro, na compra de produtos e serviços pelos clientes, o Estado almeja as receitas derivadas de impostos e contribuições obrigatórias. A administração pública gerencial concebe o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços; logo, o Estado é considerado eficiente se consegue atender às necessidades do cidadão-cliente.

A reforma no âmbito da administração pública, a partir de uma perspectiva gerencial, abrangeu diversos setores e a Educação não ficou imune a esse processo. A prioridade do Estado na década de 1990 foi de assegurar o acesso e a permanência na escola, exemplificados pelos programas: *Acorda Brasil!*; *Tá na hora da escola!*; Aceleração da Aprendizagem; Guia do Livro Didático; e Bolsa-Escola. No plano do financiamento, o Ministério da Educação (MEC) implantou os programas: Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), TV Escola e Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO). Na área de avaliação do sistema educativo, destacou-se o surgimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (Provão). No campo da gestão educacional, promoveu-se a municipalização; o Programa de Atualização, Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do MEC; e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, além de estimular a autonomia das escolas (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011). No campo das reformas educacionais, o Estado promoveu parcerias com empresas, com entidades da sociedade civil e contou ainda com a colaboração técnica e financeira de agências internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a UNESCO, a Organização dos Estados Americanos e a Organização dos Estados Ibero-americanos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Ao fazer um balanço das reformas dos anos 1990 no Brasil, Oliveira (2011) entende que elas tiveram como grande foco a gestão, pois se buscou, por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica, promover a ampliação do acesso à Educação básica a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada. Aliás, a economia privada e o discurso empresarial vão exercer influência nas políticas educacionais em âmbito nacional.

Saviani (2008) lembra que o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, assumiu a agenda do *Compromisso Todos pela Educação*, movimento de iniciativa da sociedade civil que tinha como objetivo influenciar a formulação das políticas educacionais brasileiras. Esse movimento constitui-se de um aglomerado de empresários que contavam com o patrocínio do Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto

Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Mas por que esse interesse do empresariado brasileiro pela Educação? Werle, Thum e Andrade (2008) enfatiza que a tomada de consciência do empresariado pelo papel estratégico da Educação é resultado da necessidade de obter melhores condições de competitividade das empresas, sobretudo a partir da abertura comercial, que era a marca da economia brasileira na década de 1990. Assim, os empreendedores empresariais, através de suas instâncias e representações, vão procurar construir seu projeto ideológico de conformação da sociedade alinhados às novas demandas exigidas pelas transformações do sistema produtivo. Para isso, torna-se fundamental a instauração de uma Pedagogia da Qualidade com presença marcante da adequação da escola aos interesses empresariais.

Os “fazedores das políticas educacionais” dos anos 1990 concebiam a Educação como um fator de desenvolvimento econômico (AZEVEDO, 2001). A partir dos dados do fracasso escolar e do analfabetismo funcional associado ao desenvolvimento dos países, a Educação ganha o importante papel de ser a portadora do aperfeiçoamento da sociedade. Fala-se no gerencialismo pedagógico, na avaliação dos sistemas educacionais e na focalização dos indicadores educacionais como forma de superar o fracasso escolar.

Esse discurso fundamenta-se na crença da Educação como a principal via de enfrentamento dos problemas atuais. Valoriza-se a Educação formal como se fosse capaz de promover a eficiência da economia e isso é reforçado quando se defende que a lentidão da economia se deve à falta de atualização do conhecimento dos trabalhadores. Nesse ponto, encontra-se uma função instrumental do fenômeno educativo, disseminando a ideia de que cada cidadão deve investir em sua própria escolarização e qualificação, a fim de poder se inserir de maneira mais competitiva na economia do país (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Percebe-se que a descentralização enquanto política esteve presente na trajetória das políticas educacionais, sendo necessário analisar com qual sentido foi empregada. Principalmente, porque, se por um lado a descentralização foi defendida e almejada como democratização, autonomia, reflexo de interesses locais e modernidade; por outro, pode significar forma de buscar a eficiência e eficácia, utilizando mecanismos de controle externo e um meio de transferência de responsabilidades por parte do governo central.

6 CONCLUSÃO

Os desdobramentos e repercussões das políticas educacionais de cunho descentralizador fizeram-se sentir em um movimento pendular na recente história da Educação brasileira. Tais políticas educacionais foram elaboradas ao longo do tempo, ora no sentido centralizador e ora no descentralizador. As reformas educacionais empreendidas ao longo da década de 1990 surgiram com um viés descentralizador, preocupando-se mais com a desobrigação ou desresponsabilização do Estado com a Educação.

A ênfase na construção de condições para o livre mercado exigiu que o Estado retirasse gradativamente de suas responsabilidades encargos relacionados às questões sociais, que o tornava deficitário, ou seja gastava muito mais do que arrecadava. A descentralização surgiu como palavra de ordem, uma estratégia para consolidar o Estado mínimo, uma vez que se transferia para os governos subnacionais as responsabilidades e obrigações da implementação de programas e ações educacionais.

Os encontros, fóruns de debates e organização dos trabalhadores em Educação foram se consolidando como foco de resistência a esse tipo de modelo de Estado. Ao longo dos tempos, a bandeira de luta por uma Educação pública, laica, gratuita e de

qualidade tem sido desfraldada pelos educadores, influenciando inclusive as políticas educacionais, mesmo em face do seu desmonte em favor da privatização. No atual contexto do século XXI, o discurso recai sobre a ênfase nas parcerias público-privadas como única saída para a crise fiscal do Estado. Mas não apenas isso, os mecanismos de funcionamento do mercado são exaltados em detrimento do público, visto como atrasado e deficitário.

As marcas da descentralização nas políticas educacionais ainda persistem até os dias atuais. Diante desse cenário, surge a necessidade de uma repolitização da organização dos trabalhadores, dos profissionais da Educação e dos dirigentes educacionais. É necessário aprofundar o debate e ter um olhar mais perspicaz sobre o desdobramento das políticas educacionais que repercutem diretamente no “chão” de nossas escolas. Não há como se esquivar da construção de um cenário de lutas e resistências a fim de não se perder aquilo que foi conquista histórica da sociedade, ou seja, a consolidação de uma Educação de qualidade socialmente referenciada nos documentos oficiais.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N.; BENEDETTI, I. C. *Dicionário de filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, F. L. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília, DF: ENAP, 1997.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. Relatório de pesquisa-CNPq, 2010.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. *Temas de filosofia*. São Paulo: Moderna, 1992.

ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. Bauru, SP: EDIPRO, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 2. ed. amp. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOTTOMORE, T. et al. (Org.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. 2001.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Imprensa Nacional, nov. 1995.

BURKI, S. J.; PERRY, G. *Beyond the Washington consensus: institutions matter*. Washington, DC: World Bank Publications, 1998.

CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 95, p. 37-42, 1995.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, v. 114, p. 7-28, 2001.

_____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 11-19, 1990.

CHALITA, G. *Vivendo a filosofia*. 2. ed. amp. São Paulo: Atual Ed, 2004.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Editora; PUC-SP; Ação Educativa, 2000.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Editora Atlas A.S., 2014.

ESPINOZA, O. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 17, p. 1-13, 15 abr. 2009.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

GATTI, B.; ANDRÉ, M. A relevância dos métodos de pesquisa qualitativa em educação no Brasil. In: WELLER, W.; PFAFF, N. (Org.). *Metodologias da pesquisa qualitativa em educação: teoria e prática*. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

HÖFLING, E. Estado e políticas públicas sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. *Dicionário básico de filosofia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. *Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos*. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, A. M. *A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura*. *Educação & Sociedade*, v. 22, n. 77, p. 28-48, 2001.

MARTINS, A. M. *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MELO, A. A. S. de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, L. M. W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

MOLINA, M. C. Políticas públicas. In: CALDART, R. S. (Org.). *Dicionário da educação do campo*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz; São Paulo: Expressão Popular, 2013.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional: características e perspectivas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

PAULILO, A. L. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 91, n. 229, p. 481-510, dez. 2010.

SANDER, B. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SANFELICE, J. L. O Estado e a política educacional do regime militar. In: SAVIANI, D. (Org.). *Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira*. Vitória: EDUFES, 2010. (Coleção Horizontes da Pesquisa em História da Educação no Brasil, v. 2).

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação PU-Campinas*, p. 7-16, jun. 2008.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, p. 7-28, 2014.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio*, p. 925-944, 2004.

UNESCO. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. *Boletín*, Santiago, Chile: OREALC, n. 24, abr. 1991. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000905/090515s.pdf#page=31>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. *Boletín*, Santiago, Chile: OREALC, n. 31, agosto 1993. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000952/095252s.pdf#page=32>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. The major project of education in Latin America and the Caribbean. *Bulletin*, Santiago, Chile: OREALC, n. 40, Aug. 1996. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001047/104761e.pdf#104761>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

VALLE, I. R.; MIZUKI, G. E. de P.; CASTRO, I. M. F. de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, p. 187-212, 2004.

WELLER, W.; PFAFF, N. (Org.). *Metodologias da pesquisa qualitativa em educação: teoria e prática*. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

WERLE, F. O. C.; THUM, A. B.; ANDRADE, A. C. de. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

(Footnotes)

¹ *Blueprint approach* é uma abordagem focada no cliente para a inovação e melhoria do serviço, permite uma descrição quantitativa dos elementos críticos de um serviço como tempo, sequências lógicas de ações e processos (DOCUMENTAÇÃO, [201-]).