

DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA: FUNDAMENTOS E CRÍTICA*

JUAN CASASSUS

Especialista regional em planejamento e
administração educacionais da UNESCO-OREAL**

Tradução de EDITH P. PIZA

RESUMO

Processos de descentralização nos sistemas educacionais estão sendo implementados em quase todos os países da América Latina, como solução para muitas das dificuldades identificadas na evolução atual desses sistemas. Por trás de aparentes consensos, tais processos apresentam inconsistências que indicam a insuficiência da conceituação teórica disponível para a reflexão sobre a complexidade de sua dinâmica. Este artigo pretende contribuir para a reflexão, em torno da questão do Estado nacional centralizador e de sua crítica, apontando as principais fontes de insatisfação com o desempenho dos aparatos educacionais. A sistematização dos processos e modalidades das diversas experiências de descentralização educacional nos países da região sugere tendências à unidade e centralização. As dificuldades que daí emergem atestam, sobretudo, a complexidade de tais processos.

ABSTRACT

Processes of decentralizing educational systems are being carried out in almost all countries of Latin America, as solution for many of the difficulties identified in the current evolution of these systems. Beyond apparent consensuses, such projects present incongruousnesses pointing to flaws in the theoretical conceptual corpus available to reflect on the complexity of its dynamics. This article intends to contribute to the reflection around the issue of the national centralizing state and its criticism, pointing to the main sources of unsatisfaction with the performance of educational apparatuses. Several latin american experiences of decentralizing education are systematized, and the processes and modes under which they take place suggest rather a tendency to unity and centralization. The difficulties detected there point mainly to the complexity of the processes of decentralization.

* Este estudo foi apresentado originalmente à Reunião Interagencial sobre Descentralização e Desconcentração de Políticas Públicas, Brasília, outubro de 1989. A versão em espanhol integra livro a ser publicado em breve pela UNESCO/ILPES/OPS/CEPAL. O autor, a quem agradecemos a permissão para a tradução, não teve oportunidade de revisá-la.

** As expressões contidas nesse texto são de responsabilidade do autor; não são necessariamente opiniões da UNESCO nem comprometem essa organização.

No âmbito educacional, a política de cada país tem como objetivo principal assegurar uma oferta educacional de qualidade para todos seus cidadãos. Numa perspectiva regional, percebe-se que este objetivo tem sido problematizado da seguinte maneira: durante a década de 80, as autoridades educacionais nos países da América Latina estabeleceram um diagnóstico crítico do estado da oferta educacional em seus países; tais diagnósticos parecem coincidir num ponto, qual seja, que a solução para muitas das dificuldades identificadas na evolução atual dos sistemas educacionais aponta para a concepção e implementação de processos de desconcentração e/ou descentralização desses sistemas; conseqüentemente, em quase todos os países da região estão se implementando políticas no âmbito educacional que se baseiam em — ou pelo menos incluem — processos de desconcentração e/ou descentralização.

Este documento propõe-se a examinar algumas dimensões dessa formulação, de uma perspectiva crítica em relação aos processos de desconcentração e descentralização educacional. Tais processos apresentam inconsistências que parecem resultar da multiplicidade de variáveis que aí intervêm; de insuficiências na análise das ricas experiências em curso; e de uma falta de instrumentos testados que sirvam para sua aplicação. Nestas condições, pode-se compreender porque aqueles que têm a responsabilidade de conceber e lançar políticas de descentralização educacional se defrontam com decisões particularmente complexas. De fato, a complicação teórica é grande, especialmente se considerarmos que a descentralização pertence ao mesmo universo dos conceitos imateriais que seu referente — O Estado. Uma rápida revisão da crescente literatura sobre descentralização mostra que praticamente todos os autores sentem a necessidade de dedicar uma parte importante de seus textos a explicitar e definir o que entendem pelos termos empregados. Uma porcentagem significativa deles, além disso, vê-se inclinada a definir o que entendem por "verdadeira" descentralização. Esta situação, que é um claro indício de que estamos atravessando um momento privilegiado de criação e elaboração conceitual, é também uma indicação de que o desenvolvimento teórico conceitual ainda não está em condições de dar conta da complexidade da dinâmica gerada em torno dos processos de descentralização.

A presente exposição tem como referência uma associação conceitual de caráter histórico. Considera-se que a idéia de "centro" — neste caso o Estado — está associada à noção de "unidade", e a idéia de "descentro" (se me permitem o abuso da linguagem), associada à noção de "diversidade". Assim, um processo de descentralização constituiria uma relação de tensão entre duas orientações divergentes, uma das quais tenderia à maior unidade e a outra à maior heterogeneidade. O resultado traduzir-se-ia por um reordenamento das relações sociais. Naturalmente, a crescente complexidade das sociedades latino-americanas torna essa relação um processo crescentemente complexo. Se pudéssemos tirar uma foto do processo de descentralização de um Estado, nela apareceria uma multiplicidade de "pontos de equilíbrio", refletindo diferentes níveis de maior ou menor diversidade (ou unidade, segundo a ótica do observador) entre diferentes setores do Estado, assim como no interior de um mesmo setor. Se fizésse-

mos um vídeo do processo, poderíamos perceber que os pontos de equilíbrio não são estáveis, que alguns são parte de uma linha tendendo à unidade e outros à diversidade.

OS CONSENSOS

É notável constatar como a descentralização, num período de tempo não superior a duas décadas, converteu-se num tema altamente consensual. Situações de consenso quanto a isso produziram-se nos mais variados níveis, como se o conjunto de atores sociais tivesse internalizado a mesma racionalidade instrumental que freqüentemente se atribui à modernidade. No entanto, na base de muitos destes consensos encontram-se processos que lhes conferem uma aparência paradoxal.

Adotando a perspectiva do objetivo final dos processos de descentralização, um primeiro tipo de consenso seria, por sua natureza, um *consenso utópico*. Uma representação cultural hegemônica em inúmeras regiões do planeta, incluindo a nossa, vincula diversidade com democracia. Por esta vinculação, o conceito de descentralização aparece hoje comumente associado ao de democratização. Assim, um Estado será tanto mais democrático quanto mais descentralizado. Na medida em que o pensamento sobre a descentralização traz implícita uma idéia democrática de autonomia dos atores sociais, compreende-se porque todas as correntes de pensamento que aspiram a uma democracia na região chegam rapidamente a um acordo sobre suas benesses.

No entanto, mesmo nesse nível, o consenso não está isento de ambigüidades quanto ao significado de seus conteúdos. Mesmo se nos limitarmos à experiência do século atual, basta recordar que o conceito de Estado democrático deu lugar às mais diversas formas de organização; ou, então, lembrar as mudanças ocorridas em relação às funções que competem ao Estado na área da educação (Tedesco, 1988). Sem ir mais longe, o próprio conceito de democracia não parou de transformar-se, em função da prioridade que se atribua às maiorias ou às minorias, assim como em função dos diferentes modos de articulação maiorias/minorias, e da vinculação desta à resultante dos processos de centralização/descentralização. De qualquer modo, um consenso valorativo nesse nível tem a virtude de oferecer uma certa direcionalidade, que facilita a adoção de outros consensos em níveis mais concretos.

Outro tipo desses seria um *consenso de política*. Como mencionado na introdução, as autoridades centrais dos sistemas educacionais da região têm manifestado sua insatisfação com a situação educacional de seus países. É necessário destacar que são os responsáveis pelos sistemas que se transformam nos principais porta-vozes da crítica; esta, por um lado, assume institucionalmente as características de uma autocrítica e, por outro, significa também a tomada de consciência daqueles que realmente têm o poder de tomar iniciativas a respeito.

É também notável que, frente às limitações reais que o Estado apresenta na situação atual, se tenha optado por políticas cuja justificativa aponta no sentido da descentralização, ao invés da opção por soluções que levem a reforçar o Estado nacional e central, como seria de se esperar dos responsáveis de um tal sistema. De fato, essa é uma

das questões centrais à qual é necessário dar uma explicação satisfatória: a iniciativa de descentralizar, no campo da educação, tem partido precisamente do centro e não dos outros estamentos do sistema, sejam esses regionais ou locais. Além da hipótese da vontade legítima de um governo de agir nesse sentido, propõem-se a seguir duas linhas de investigação para abordar o tema.

Uma linha de investigação situa essa questão no nível político estratégico, interrogando-se por que um governo central aparece como disposto a despojar-se voluntariamente de esferas de poder que lhe competem tradicionalmente. Diversos autores (entre os quais McGinn e Street, 1986; Ornelas, 1988; Weiler, 1989) examinam esta problemática do ponto de vista da redistribuição de poder, para concluir que, em meio às políticas de descentralização, o que se percebe, principalmente, é um reforço do poder central. Este se realizaria mediante a geração de um processo de centralização do poder, mediante o debilitamento do poder daqueles que podem ser considerados como concorrentes ou adversários, ou, ainda, por uma combinação de ambos.

A consideração de alguns casos concretos é ilustrativa das tensas relações de poder geradas nesses processos.

Um exemplo de tensão entre organizações é o caso boliviano. No *Libro Blanco* (Bolívia, 1987) e, em seguida, no *Libro Rosado* (Bolívia, 1988) da reforma educacional, o governo do MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) boliviano propôs a reforma para promover "a criação de uma cultura nacional, isto é, a busca de soluções próprias e genuínas para nossos próprios problemas, a partir de nossos próprios valores e com nossos próprios recursos". O eixo instrumental desta reforma seria a descentralização educacional, tendente à regionalização do currículo e à participação da comunidade nas tarefas educativas. Outro eixo seria o aperfeiçoamento da formação de mestres, pela criação de uma Universidade Pedagógica que substituiria as 30 escolas normais existentes. As organizações de professores interpretaram o projeto de reforma de outro modo. A CTEUB (*Confederación de Trabajadores Urbanos de la Educación*) considerou a proposta como um esforço, no sentido de quebrar a hegemonia da organização dos docentes, e a proposta da Universidade Pedagógica como uma tentativa de controle ideológico central, com que se estaria buscando diminuir a influência que a CTEUB exercia na formação do magistério, através das escolas normais. A confederação manifestou ainda seu descontentamento por não ter sido consultada para a elaboração da proposta. Assim, os mestres opuseram-se à proposta de reforma, que não pôde ser implementada, pelo menos durante o governo MNR.

Um exemplo de tensões entre e intra-organizações é o caso do México (McGinn e Street, 1986). Em 1978, com a designação de um novo Secretário (ministro) da Educação, iniciou-se na SEP (*Secretaría de Educación Pública*) uma reforma organizacional de descentralização. A proposta, lançada pela facção "tecnocrata" do PRI (Partido Revolucionário Institucional), então na SEP, requeria que alguns funcionários "burocratas" fossem removidos de seus cargos. A proposta contemplava, ainda, a desconcentração das funções administrativas para os 31 estados, transferindo-se a negociação trabalhista docente do nível nacional para o estadual. Os dirigentes do SNTE (*Sindicato*

Nacional de los Trabajadores de la Educación) viram nisso um ataque à unidade do sindicato e a sua capacidade de negociação. Sua reação foi, então, a de aliarem-se ao setor dos "burocratas" para exercer oposição à proposta. Essa oposição freou o processo... até que, no interior do SNTE, gerou-se um movimento contra a autoridade central do sindicato. Esse movimento de contestação, que se estendeu por todo o país, foi capitalizado pela organização sindical rival, a CNTE (*Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación*). Estimulada por apoios recebidos do setor dos "tecnocratas", a CNTE conseguiu benefícios substanciais nas negociações para seus afiliados, e, por volta de 1981, já dispunha de uma capacidade de mobilização e intervenção na política nacional — mesmo contra o próprio PRI. Assim, face aos possíveis resultados de uma campanha presidencial, nos quais o SNTE tem um papel importante, o sucesso alcançado pela CNTE fez com que o setor "tecnocrata" se alinhasse com a coalizão governamental dominada pelos "burocratas", e a proposta de descentralização teve que ser renegociada.

Os exemplos da Bolívia e do México indicam que, como já foi apontado anteriormente (Casassus, 1989, p.21), as políticas do Estado, em particular as do setor social que incluem as de descentralização, não são a expressão de uma racionalidade técnica — como uma lógica pairando sobre a sociedade — mas tornam-se o resultado de complicados processos de decisão onde se entrecruzam critérios técnicos e políticos de diversos agentes, de fora e do interior do Estado, incluindo-se aí a expressão dos interesses próprios da burocracia do aparelho estatal.

Outra linha de investigação levaria a situar a questão no âmbito da crise do Estado. A ênfase nesta perspectiva não focaliza tanto os motivos que o poder central alega para descentralizar, mas recai sobre a debilidade global das sociedades latino-americanas e, especialmente, de seus principais atores: o Estado e a sociedade civil. Um dos aspectos da debilidade do Estado resulta da própria dinâmica de sua expansão, que o levou a cobrir funções que não necessariamente lhe competem. Tal expansão não se traduziu em mais poder, mas numa dilatação com perda de poder, no sentido de perda de capacidade de controle da ação que possa exercer. Mas, se o Estado se expandiu, isso aconteceu porque a sociedade civil não teve capacidade de assumir a responsabilidade pelas ações que lhe concernem diretamente, assim como não teve força para estabelecer contrapoderes que delimitassem as esferas de ação do Estado e limitassem seu crescimento. Isto é ainda mais evidente no que se refere a setores da sociedade civil que se encontram afastados do centro. Mesmo numa tônica diferente da expressa nos parágrafos anteriores, pode-se dizer que, para que o Estado recupere poder, aparece como condição necessária o fortalecimento, precisamente, de setores da sociedade civil, e, em particular, de seus setores mais fracos. Assim, ao mesmo tempo, o Estado estaria exercendo uma das funções que lhe cabem, qual seja, a busca da equidade por meio de ações de compensação.

No entanto, mesmo quando esse argumento parece ser válido ao nível lógico, na prática o grau de atomização, de informalidade e de desarticulação que apresentam algumas sociedades latino-americanas colocam em dúvida a exequibilidade da implementação de uma estratégia de

fortalecimento ligada à descentralização: corre-se o risco, face às deficiências de gestão que se manifestam, de as escolas com menos recursos ficarem abandonadas.

A outra área, em que se expressam *consensos propriamente formais*, sugere a questão de por que as autoridades, de governos que têm orientações político-ideológicas, sistemas econômicos, tamanho e organização administrativa tão diferentes, decidem, de forma mais ou menos simultânea, implementar políticas de descentralização em seus países. A compreensão teórica atual, sobre a natureza dos processos que estão ocorrendo nas sociedades latino-americanas, não parece estar em condições de dar uma explicação global a esta situação. No entanto, é possível abordar este aparente paradoxo através de duas pistas.

A primeira pista, de natureza conceitual e semântica, sugere que, no estado atual da situação, trata-se na verdade de um consenso apenas aparente. Esse "falso" consenso resultaria da variedade de diferentes significados, ações e efeitos que são atribuídos ao mesmo termo. Por exemplo, em alguns autores (Rondinelli et al., 1983; Winkler, 1988) para os quais predomina a perspectiva econômica, o significado e a lógica da descentralização refletem um processo que leva à individualização e à privatização, onde o principal instrumento de descentralização é o mercado. Num contexto de penúria financeira, essa perspectiva é uma tentação não declarada que ronda a maioria dos processos de descentralização educacional. De fato, o único país que declarou ter-se inspirado em tal perspectiva e estimulou a privatização como parte de uma política de descentralização foi o Chile, nos início dos anos 80 (embora esta tenha tido curta duração, pois o processo foi recuperado por mecanismos de desconcentração e de centralização). Em outra perspectiva, o significado e a lógica da descentralização refletem um processo de socialização e de participação, no qual se enfatizam aspectos como a qualidade de vida ligada à identidade grupal, e onde se privilegia a relevância cultural como critério dominante para a formulação de políticas e da administração educacional (Sander, 1988). Uma forma concreta que assume esta perspectiva é o processo de descentralização na Nicarágua, onde se criaram conselhos consultivos ao nível da unidade escolar. Participam desses conselhos os diferentes atores do sistema — estudantes, pais, professores, pessoal de direção — cuja função é discutir as políticas educacionais e diversificar o currículo, os conteúdos programáticos e metodologias (Síntesis..., 1989). Nesses dois casos, aqui naturalmente simplificados, os pontos em comum parecem residir unicamente nos termos empregados.

A outra pista estaria situada na internacionalização dos processos. A tendência à internacionalização já se projeta há várias décadas, mas se acelerou como consequência da crise no início dos anos 70: a crise obrigou os países do centro a reconsiderar criticamente suas estratégias nacionais de desenvolvimento, a proceder à reconversão e reestruturação produtiva, levando-os a uma nova dinâmica de competitividade pelos mercados internacionais. Acompanhando esse processo, mudaram-se também as estratégias de organismos de vocação internacional, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Com atraso, e com menor amplitude, estes processos se produzem nos países da América Latina, onde se observa que, progressivamente, estão perdendo posições no mercado

mundial. No entanto, o mais relevante para o que nos interessa aqui é que os países da região estão inseridos, como atores não protagonistas, no jogo das interdependências entre nações. Se mudarmos de escala para analisar a descentralização, poderemos perceber, na prática, o desenvolvimento de um forte movimento de concentração na direção dos centros multipolares de poder internacional.

O desenvolvimento impressionante das novas tecnologias e dos meios de informação e comunicação, assim como o incremento das viagens, são alguns dos veículos de uma nova cultura mundial. Seletiva em alguns âmbitos, dela participam os produtores da nova cultura; mas é também massiva, na medida em que é capaz de projetar e legitimar valores, conceitos e idéias a nível do planeta. A importância e a ubiquidade do tema da descentralização poderiam ser interpretadas como prova do dinamismo com que essa cultura funciona.

Na área do financiamento, a nova dinâmica de competitividade requer fluidez dos processos de produção e comercialização, a abertura de barreiras protecionistas e a eliminação dos obstáculos ao livre jogo do mercado. Em suma, requer-se que o Estado nacional promova sua desregulamentação, ou seja, que o Estado nacional centralizado limite-se a algumas funções fundamentais — a de relações exteriores e a de regulação financeira — buscando novas formas de organização adequadas a seu poder centralizador reduzido. Além disso, o serviço da dívida converteu a região latino-americana em exportadora de capital financeiro. Na dimensão mais diretamente ligada à descentralização educacional, isto se traduz no que alguns autores (Hevia e Nuñez, 1989) sugerem ser uma consequência da renegociação da dívida com o FMI: como este recomenda, entre outras coisas, a diminuição dos gastos públicos, inclusive em educação, todos os países endividados, sem distinção de ideologia, tamanho etc. estariam levando a cabo processos de descentralização educacional.

Para resumir, o exame dos consensos indica que, de um lado, mesmo inspirados pelos mais diversos motivos, existe efetivamente um ambiente favorável à concepção de planos de descentralização. No entanto, ainda é necessário um esforço teórico para integrar a multiplicidade de variáveis técnicas e políticas que intervêm nessa temática, como parte do necessário desenvolvimento e esclarecimento conceitual. Se isso não for feito, prevalecerá a situação de ambigüidade, de conflitos de interesses, onde não existem critérios unívocos nem unanimidade sobre a conveniência de implementação efetiva das políticas planejadas. Da análise transparece que uma das questões centrais é a do Estado nacional; e é precisamente em torno deste que se desenvolveu uma crítica, esta realmente compartilhada por muitos, embora não necessariamente justa ou consensual.

A CRÍTICA

Desde o começo do século, quando se opera um importante processo de centralização política nos países da região, a oferta educacional deixou de ser uma atividade localizada nos municípios, como herança da tradição dos *cabildos* (conselhos de representantes das comunidades indígenas na América espanhola) para passar a ser uma

função privilegiada do Estado. O desenvolvimento da educação passou a ser uma função monopólicia do Estado. Mais ainda: o desenvolvimento da educação articulou-se de tal forma à dinâmica do Estado que, ao longo do século, transformou-se no principal instrumento para a própria constituição do Estado, tanto como Estado-nação quanto Estado-planejador. Na construção do Estado-nação, a contribuição da educação se deu pela expansão da cobertura do sistema educacional, que facilitou a incorporação progressiva da população à cidadania, à nova institucionalidade, ou seja, à aquisição dos códigos culturais básicos que formam as normas e identidades nacionais. Na estruturação do Estado-planejador, a contribuição consistiu na formação e distribuição das habilidades básicas necessárias ao processo de industrialização. Pode-se, então, perceber que a evolução do desenvolvimento da educação está intimamente ligada à evolução do Estado. Por isso, a crítica da primeira está estreitamente associada à crítica do Estado em sua forma atual (Casassus, 1989).

Essa crítica não deixa de conter um elemento paradoxal: de fato, a política educacional do Estado centralizado, na América Latina, teve resultados positivos, na medida em que permitiu a incorporação massiva da população aos serviços educacionais. Com efeito, já em 1950 a taxa bruta de escolarização no nível primário na região situava-se em torno de 48%. Para 1987, do total de 27 países sobre os quais a UNESCO dispõe de estatísticas oficiais, 24 declaram ter uma taxa bruta de escolarização (no primário) de 95% ou mais. Isto quer dizer que, apesar da chamada "explosão demográfica" verificada no período, e apesar da crise financeira que afeta a região desde o início dos anos 80, a oferta educacional administrada centralmente aumentou em proporções tais que se pode dizer que, salvo exceções, todos os países da região estão em condições de acolher as crianças que desejem ingressar no sistema educacional.

Que os sistemas educacionais tenham conseguido desenvolver uma capacidade suficiente para acolher todas as crianças constitui uma conquista histórica, cuja importância deve ser assinalada. E, apesar disso, tende a generalizar-se o sentimento de insatisfação quanto ao modelo seguido até agora, na medida em que se revela limitado para enfrentar as novas e crescentes exigências que se formulam na área da educação. Examinaremos, a seguir, quais parecem ser as principais fontes dessa insatisfação, sob as óticas política, financeira e institucional.

A primeira, das principais fontes de insatisfação manifestadas, relaciona-se com o efeito democratizante que se espera das políticas educacionais. A este respeito, é importante lembrar que as razões alegadas para impor o processo de centralização educacional não foram orientadas unicamente por necessidades de caráter geopolítico, vinculadas à unidade de território nacional. Foram, também e primordialmente, de inspiração e orientação democrática. Por exemplo, José Vasconcelos — intelectual, revolucionário e primeiro Ministro da Educação do México — argumentava, em 1920, que cabia ao Estado, face aos escassos recursos das instâncias locais, assumir a responsabilidade de assegurar a expansão da oferta de educação gratuita, ou seja, democratizá-la (Ornelas, 1988). Argumentações semelhantes surgiram na maioria dos países latino-americanos.

Pelos dados já apresentados, a expansão quantitativa do sistema educacional foi impressionante. Entretanto, esta conquista foi ofuscada pela incapacidade histórica que as sociedades latino-americanas têm demonstrado em resolver adequadamente a questão da exclusão social dos setores marginais. Neste sentido, o déficit acumulado de desigualdades sociais também pesa, e manifesta-se no âmbito do desenvolvimento educacional. Ainda que a possibilidade de acesso à escola tenha se generalizado, o esforço empregado não tem sido suficiente para compensar as desigualdades sociais, pois a qualidade da educação oferecida pelas escolas distribui-se de maneira acentuadamente desigual. Num extremo, temos escolas que concentram déficit de material, equipamento e professores com formação satisfatória. No outro, concentram-se os fatores que incidem favoravelmente na qualidade relativa do serviço educacional.

O efeito democratizante da expansão da cobertura tem sido limitado; não apenas porque a oferta educacional é de qualidade diferente, mas também porque as desigualdades no interior da sociedade parecem aumentar. Isto surgiria como uma das principais mensagens das análises quantitativas. As estatísticas escolares refletem esta situação, na qual o fracasso escolar, que se expressa por repetência, evasão e defasagem idade-série, concentra-se principalmente nos setores rurais e urbanos periféricos. Esta segmentação também pode ser claramente observada por ocasião da análise da evolução temporal dos resultados das provas de avaliação de sucesso escolar, por exemplo, no Chile.

Outra fonte de insatisfação tem sua origem na crise de financiamento da educação. Durante a década de 80, as verbas para educação deixaram de crescer e, em alguns casos, nota-se uma redução absoluta. Entretanto, nos últimos anos, evidencia-se paralelamente que a educação vem ocupando um lugar cada vez mais privilegiado nas estratégias individuais e coletivas de desenvolvimento. A demanda tem, realmente, experimentado o que se pode considerar como uma dupla explosão, face ao volume com que se manifesta.

De um lado, exige-se mais educação — o que implica em aumentar o número de anos de permanência no sistema escolar formal — mas esta aspiração é limitada, em parte, porque implica em maior disponibilidade de recursos financeiros justamente num período de ajustes estruturais e de crise financeira. Por outro lado, a demanda tornou-se mais heterogênea, no sentido de que exige uma adaptação, por parte da oferta educacional, às necessidades das estratégias individuais e/ou coletivas. Além de suas implicações financeiras, esta aspiração tenderia a percorrer o sentido contrário ao da função homogeneizadora e de identidade nacional que transparece na política educacional do Estado.

Uma terceira fonte de insatisfação provém da ineficiência na capacidade de gestão por parte do sistema burocrático, que foi criado para fazer frente às próprias necessidades de expansão do sistema educacional. Convém, a esse respeito, assinalar três aspectos: o tamanho do sistema educacional, a concentração do poder político e a multiplicidade de suas estruturas.

O volume de pessoas empregadas pelo setor educacional cresce à medida que o sistema se expande. Assim,

esta dinâmica vai construindo macroestruturas administrativas, freqüentemente arcaicas, para administrar um volume de empregados que varia, conforme os países, entre 35 a 50% do total do quadro de funcionários do setor público. Em 1985, os empregados na educação de 1º e 2º graus, num país com as dimensões do Peru, representavam aproximadamente 195.000 pessoas, para um total de 5.180.000 alunos, enquanto que, no México, essa cifra se aproximava dos 900.000, para um total de 21.673.265 alunos.

Os estudos empíricos e teóricos da sociologia das organizações (Crozier, 1963; Sainsaulieu, 1988) demonstram que o funcionamento de pequenas estruturas regulamentadas obstaculiza-se pelo chamado "fator humano". Este fator humano gera dinâmicas de grupos, cujas práticas rapidamente entram em conflito ou tornam-se disfuncionais. Além das dinâmicas entre grupos, o fenômeno torna-se mais complexo no sistema educacional, onde as estruturas burocráticas são consideravelmente mais numerosas, e onde a multiplicação de regulamentações é muito maior. Face à acumulação de dispositivos "impessoais", o fator humano passa a se defender destes dispositivos, retraindo-se.

A própria lógica do sistema burocrático em um Estado centralizado tende a situar e legitimar a autoridade no topo do sistema, outorgando-lhe o direito de decisão e de regulamentação em áreas substantivas, administrativas e de alocação de recursos para o conjunto do sistema. Assim, por um lado, os ministérios de educação normalmente apresentam um panorama de estruturas altamente hierarquizadas, onde a dinâmica de gerenciamento e um vasto conjunto de decisões tendem a concentrar-se (às vezes até a saturação) em torno de um ministro ou secretário de Educação e seu gabinete. Por outro, na medida em que a autoridade é designada pelo poder executivo, o exercício do poder institucional caracteriza-se por uma acentuada dimensão política. Esta combinação constitui uma capacidade maior de impor uma ação. Entretanto, na prática, observa-se uma alta rotatividade de autoridades, traduzindo-se em uma seqüência de medidas adotadas, as quais anulam-se mutuamente até dentro de um mesmo período governamental.

A multiplicidade de estruturas, em certa medida, é resultado da situação anterior. Quando se inicia uma nova administração, é comum que, com o propósito de melhorar sua eficácia, realizem-se reestruturações que permitam uma distribuição adequada de canais de comunicação e execução, compatíveis com o pensamento das novas autoridades, e/ou com a criação de novas estruturas capazes de responder às solicitações de clientelas. O acúmulo de reestruturações dá ensejo a uma organização caracterizada pela multiplicidade de estruturas. Por exemplo, o Ministério da Educação da Venezuela chegou a ter 34 diretorias centrais (Silva, 1987, p.177) e a SEP, do México, 7 subsecretarias, 44 direções gerais, 304 diretorias e 6 conselhos (Ornelas, 1988).

Some-se, à constatação da multiplicidade de estruturas, o fato de que estão constituídas em unidades, cujas funções e responsabilidades nem sempre são claramente definidas. Freqüentemente, na prática, dá-se um alto grau de duplicação de funções entre estas entidades, o que gera lentidão na administração e disfunções na gestão do sistema.

Deste modo, para melhorar a qualidade do serviço educacional para o conjunto da população e, ao mesmo tempo, realizar esta melhoria num período de suposta austeridade, faz-se necessário dar prioridade máxima à otimização da gestão do sistema, através da simplificação de estruturas e da redefinição das funções e responsabilidades de seu corpo central.

TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL

Os processos de desconcentração e de descentralização que ocorrem nos sistemas educacionais da América Latina são contextualizados, e devem ser compreendidos, como uma resposta à incapacidade que os Estados centralizados desta região têm demonstrado possuir, em diferentes graus, quando se trata de resolver os vários problemas educacionais. Assim, no que toca à solução de problemas, podemos perceber claramente que descentralização e desconcentração não são um fim em si mesmo, mas processos instrumentais de obtenção de êxito na área política, econômica, técnico-pedagógica e administrativa. De uma política de descentralização espera-se que, por intermédio destes processos instrumentais, seja alcançada, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, a expectativa é de mais recursos; melhor qualidade, no técnico-pedagógico; e, no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais. Através deste prisma, examinaremos algumas dimensões da descentralização educacional na América Latina.

Convém destacar que, apesar do caráter centralizador do Estado, ao longo deste século, de um modo ou de outro, sempre existiram tentativas de descentralização, mais ou menos isoladas. Entretanto, em sua forma mais institucional, estes processos iniciam-se a partir da segunda metade dos anos 60, para logo generalizarem-se e intensificarem-se durante as décadas seguintes. Neste período, o Projeto Multinacional de Regionalização Educacional — PREDE, iniciado em 1980 pela OEA, e do qual participaram oito países da região, desempenhou um papel importante na ampliação destes processos.

Podemos, comumente, distinguir dois processos gerais, na experiência da América Latina: a desconcentração e a descentralização; e três modalidades que estes processos podem adotar: a regionalização, a municipalização e a nuclearização.

Nos termos em que a política pública se expressa, as experiências dos processos de descentralização apresentam-se com uma tendência unidirecional e seqüencial. Isto é, processos que implicariam na transferência de poderes do nível central para o nível local. Tal transferência dar-se-ia em dois momentos: primeiro, passaria pela desconcentração para, num segundo momento, passar à descentralização. De fato, a estratégia de implementação gradual do processo é, geralmente, concebida desta maneira. Por exemplo, na estratégia mexicana distinguem-se quatro fases do esquema de descentralização para as unidades da federação: a fase de delegação funcional (1978-1982), a fase de desconcentração administrativa (1982-1988), a fase de descentralização administrativa (1989-1994) e a fase de descentralização política, também a partir de 1989 (Vascont, 1989).

Esta formulação das estratégias de desconcentração e descentralização em forma seqüencial reflete um processo de implementação programada, mas veicula, também, a idéia de que a diferença entre estes dois conceitos reside na diferença de grau num mesmo *continuum*; portanto, tende a manter a ambigüidade quanto ao significado e a diferença destes conceitos. Por isto, talvez seja útil nos situarmos quanto aos dois conceitos.

Em primeiro lugar, parece-nos ser amplamente aceito que os processos de descentralização têm tanto um significado finalista quanto um significado instrumental. No início desta exposição, fizemos referência à dimensão finalista, quando nos referimos ao consenso utópico. Por sua natureza consensual e utópica, com dimensões de crenças pessoais, talvez não faça muito sentido aprofundar esta concepção. A complexidade do tema prende-se mais à dimensão instrumental dos processos de descentralização. Neste sentido, duas proposições de Sonia Barrios (apud Senén Gonzalez, 1989) interpretam precisamente meu ponto de vista: "o par centralização/descentralização é constituído por categorias instrumentais cujo conteúdo progressista ou conservador não é intrínseco às mesmas, mas vem dado pelas circunstâncias históricas que cercam sua implementação"; e, ainda, "os dois esquemas têm suas virtudes e suas limitações. Depreende-se, então, que o êxito de determinados objetivos sociais exigirá sempre o alcance de um certo equilíbrio entre centralização e descentralização".

Em segundo lugar, parece-nos que se pode avançar na precisão dos conceitos de descentralização e de desconcentração e, em particular, na orientação de alguns autores que localizam a diferença entre os dois conceitos no fato de que um deles, a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local (Caetano et al., 1988). Assim, a desconcentração refletiria um movimento "de cima para baixo" e a descentralização um movimento "de baixo para cima". Nesta perspectiva, salvo poucas exceções, hoje praticamente todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração. Esta afirmação não implica em juízo de valor.

Isto pode ser melhor compreendido quando se vinculam os processos de descentralização às suas modalidades de implementação.

A primeira modalidade é a regionalização.

A regionalização da educação é um fenômeno real na América Latina, presente na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Nicarágua, México, Panamá, Peru e Venezuela. Mesmo quando adotam modalidades diferentes — segundo os objetivos da forma de governo, da administração interna, da gestão educacional ou da elaboração de programas, conteúdos e metodologias — todas estas experiências têm em comum a tentativa de superação das desigualdades, visando oportunidades iguais de acesso à educação mediante uma distribuição horizontal dos serviços educacionais, e buscando assegurar uma maior pertinência do processo, no sentido de que, à saída do sistema educacional, o aluno esteja melhor equipado

para relacionar-se com seu contexto econômico, social, cultural e político¹. Deste modo, segundo o que se enfatize, teremos diferentes interpretações do que seja a regionalização.

Algumas autoras (Séne Gonzalez, 1989, entre outras) vêem na regionalização um processo de busca da identidade cultural para a elaboração de conteúdos e práticas pedagógicas. Para Hevia (1989), a regionalização também pode ser percebida como instrumento tecnocrático que emana dos gabinetes centrais de planejamento, procurando a solução dos problemas de um desenvolvimento nacional desequilibrado e a compatibilização dos objetivos de desenvolvimento nacional com os objetivos regionais.

A outra modalidade, a municipalização, em sua forma contemporânea — como um passo para unidades menores — foi praticada no Brasil, Chile e Colômbia. Na Colômbia, iniciou-se um processo respaldado pelas leis 24/1988 e 29/1989 (Zapata e Lara, 1989), que pretende assegurar a participação das prefeituras nos financiamentos, nas construções de prédios escolares e na administração e que, para além da política municipal, busca a participação das organizações comunitárias. Nos outros países (Brasil e Chile), a municipalização da educação foi proposta — no Brasil, em 1967, e no Chile, em 1979 — por governos militares autoritários.

Nestas propostas reproduzem-se, basicamente, esquemas organizacionais de tipo militar, nos quais prevalece uma estrita separação entre funções de decisão e de execução. Portanto, como vimos acima, constituem principalmente formas de desconcentração.

No Brasil, com a abertura democrática, a municipalização manteve-se como modalidade, mas persegue objetivos de democratização, como indica a Constituição aprovada em 1988. No Chile, por outro lado, a municipalização assumiu uma natureza tal que, mesmo quando tecnicamente percebida como desejável ou aperfeiçoável (por exemplo, tentando democratizar seu funcionamento por meio do voto popular para eleição de prefeitos, em vez de nomeação), para seus principais atores na área da educação — professores e suas associações — tal alternativa foi considerada politicamente inviável durante o período de transição de um sistema de governo autoritário para um sistema democrático.

A terceira modalidade é a nuclearização. Por suas características, esta modalidade merece uma consideração particular. Alguns autores (Cárdenas, 1978; Rivero, 1978; Fernandez Lamarra, 1987; Fernandez Lamarra e Velazquez, 1989) vêem na nuclearização a contribuição mais importante da América Latina para a educação. Vêem-na, também, como estratégia e expressão coerentes de organização educacional descentralizada.

Originalmente, a nuclearização constituiu uma resposta dos professores do planalto andino, nos anos 30, que, para romperem com o isolamento das escolas unidocentes, procuraram aproximar as unidades escolares de um mesmo distrito e escolheram uma escola como modelo e centro de coordenação (Hevia, 1989). Em meados dos

1 Para uma discussão do conceito de regionalização educacional, ver *La Educación* n.ºs 87 e 88, 1981.

anos 40, criaram-se, em Puno, os primeiros *Núcleos Escolares Campesinos* que, paulatinamente, foram convertendo-se — principalmente os núcleos centrais dos distritos — em centros sociais e culturais vinculados à comunidade. Esta experiência foi abandonada no início dos anos 60, oprimida pelo peso das imposições do sistema educacional nacional. Foi retomada no início dos anos 70, no governo de Velasco Alvarado, sob o nome de Núcleos Educativos Comunitários (NEC). Os 533 NECs tornaram-se a organização de base do sistema educacional peruano e dividiram-se em três grandes grupos de caráter geográfico e ecológico: NECs do litoral, do planalto e da selva. Estes NECs foram substituídos, no início dos anos 80, por um sistema de Supervisões Educacionais e, em 1985, pelas Unidades de Serviços Educacionais (USEs).

Antes de sua extinção, a inovação já havia gerado um modelo, no qual podemos identificar, como eixo central, a participação, expressa em: a) uma nova forma de organização que concebe a escola como uma função pela qual a comunidade é responsável; b) uma nova forma de articulação entre centros educacionais por meio de redes interconectadas; e c) uma nova forma de planejamento, principalmente através de aplicação do micro-planejamento participativo.

Estas idéias expandiram-se para além das fronteiras peruanas e foram utilizadas, com adaptações, na Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Venezuela.

O QUE PODEMOS CONCLUIR DAS EXPERIÊNCIAS

As dificuldades que surgem, tanto na gestão dos sistemas quanto nas tentativas de implementação de estratégias de desconcentração e descentralização, atestam, sobretudo, a complexidade e diversidade de funcionamento dos processos educacionais. Complexidade partilhada com outros processos sociais, mas que também se manifesta pela importância dada à educação nas estratégias nacionais e individuais.

Nas experiências de descentralização desta região podemos detectar que, além da tendência à unidade que apontamos, estão operando vários fatores de diferentes naturezas, que tendem à centralização. Entre estes fatores podemos distinguir aqueles ligados à tradição centralista, ou à falta de tradição descentralizadora. A esta tradição podemos associar a permanência de modos operativos do tipo "centro-periferia" — quando se recorre ao centro para resolver conflitos locais ou regionais, por exemplo, ou para legitimar a introdução de conteúdos em programas educacionais. Outros fatores estão relacionados com a interação do sistema com o setor externo, no qual o ministro representa a porta de entrada para as relações internacionais e para as exigências de grupos nacionais, sociais ou produtivos. Em ambos os casos, exige-se que o ministro não perca contato e tenha suficiente conhecimento do que ocorre no sistema educacional, para valorizar, orientar e defender seu setor.

Sob o prisma do financiamento da educação, esta tendência também se reforça. A estrutura fiscal, historicamente, tende à centralização; e sua reforma é possível, mas não é fácil de ser realizada. A negociação com o Ministério

da Fazenda ou da Economia, a captação de recursos externos e sua programação tendem também a realizar-se a nível central. De maior importância ainda seriam as vantagens geradas pela economia de escala.

Entretanto, tudo indica que os fatores que possuem maior tendência ao centralismo são as associações de caráter nacional, como a tecno-burocracia, que vêem sua situação ameaçada pela perda do poder e de emprego, e as associações nacionais de professores, para quem a negociação coletiva deve ser realizada a nível central.

Por último, dada a dimensão instrumental dos processos, essas resistências acabarão fortalecidas, enquanto não se tenha certeza de que a descentralização é um instrumento apropriado para o êxito dos objetivos propostos. Pelos prismas político, econômico, técnico-pedagógico e administrativo, as experiências da América Latina apresentam uma perspectiva pouco nítida.

Em relação a uma maior eficiência administrativa, a distribuição da capacidade gerencial, limitada e desigual, requer que sejam colocados em prática os programas de capacitação e, para tanto, defronta-se, de início, com critérios financeiros.

No que tange ao aspecto técnico-pedagógico, certamente um currículo com conteúdos locais torna-se mais pertinente e facilita os processos de aprendizagem. Entretanto, a multiplicação de programas locais exige uma articulação com o programa nacional, em proporções a serem determinadas, uma vez que, por si mesmo, o currículo local não conduz nem à unidade nacional, nem ao acesso aos conhecimentos universais relacionados ao desenvolvimento da ciência; pelo contrário, tende a limitar a mobilidade do educando, fixando-o em sua cultura local.

As experiências de descentralização indicam, no campo econômico, não apenas que os recursos financeiros disponíveis para a educação não foram aumentados, mas que a situação foi agravada pela retirada da responsabilidade do organismo central. Por outro lado, temos evidências de que as comunidades trouxeram recursos adicionais na área da construção e manutenção dos prédios escolares.

Finalmente, no terreno político, a aspiração por maior participação é, ainda, um objetivo não alcançado, na maioria dos casos, uma vez que os processos de desconcentração parecem, antes, fortalecer os "caciquismos" locais, na medida em que é neste terreno que se reproduzem as práticas das relações tradicionais entre centro e periferia.

No âmbito educacional, como assinalam McGinn e Street (1986), há vários casos que exemplificam a situação em que as políticas de descentralização nem sempre aumentam a eficiência administrativa, nem a eficácia, nem a participação local; pelo contrário, até o presente há pouca evidência de que as políticas de descentralização possam funcionar.

Sustentados pela maioria dos resultados, o lógico seria concluirmos que é necessário orientar os esforços para a melhoria da oferta educacional por outros meios. Porém, a existência de alguns casos de sucesso — como os da província de San Luis, na Argentina, ou o que foram os NECs em determinado momento — permite esperar que as promessas, ainda que em terreno mais realista, possam vir a materializar-se.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOLÍVIA. Ministerio de la Educación y de la Cultura. *Libro Blanco de la Reforma de la Educación*. La Paz, 1987.
- _____. *Libro Rosado de la Reforma de la Educación*. La Paz, 1988.
- CAETANO, M. et al. Regionalização e poder local. In: UNESCO. Divisão de Política e Planejamento Educacional. *La gestión de la educación a nivel local*. Paris, 1988. (Série Módulos de Formación Ed/EPP)
- CÁRDENAS, J. E. *Acciones de descentralización y nuclearización educativa en el Ecuador*. Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1978.
- CASASSUS, J. Estado y educación en América Latina. In: PIIÉ — Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa. *Sindicalismo docente, Estado y educación en América Latina*. Santiago de Chile, 1989.
- CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Seuil, 1963.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1987.
- FERNANDEZ LAMARRA, N. & VELÁZQUEZ, M. Algunas reflexiones sobre la descentralización y regionalización en la Argentina. In: REPLAD — Red Regional de Planificación, Administración e Investigación Educativa. 4ª Reunión Técnica, Quito, 1989. *Anales...* Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1989.
- HEVIA, R. *La política de descentralización de los sistemas de educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago de Chile, 1989. mimeo.
- HEVIA, R. & NUÑEZ, I. Crisis en la relación centralismo-descentralización educacional en América Latina. In: PIIÉ — Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa. *Sindicalismo docente, Estado y educación en América Latina*. Santiago de Chile, 1989.
- LA EDUCACIÓN. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. Washington, OEA (87/88), 1981.
- McGINN, N. & STREET, S. Descentralización educacional: política nacional o lucha de facciones? *La Educación — Rev. Interamer. de Desar. Educ.* Washington, OEA (99): 35-9, 1986.
- ORNELAS, C. La descentralización de la educación en México. *Perspectivas*. Paris, UNESCO (65): 111-20, 1988.
- RIVERO, J. *La nuclearización educativa en Villa El Salvador (Perú)*. Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1978.
- RONDINELLI, D. A. et al. *Decentralization in developing countries: a review of recent experiences*. Washington, The World Bank, 1983. (Staff Working Papers, 581)
- SAINSAULIEU, R. *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*. Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques/Dalloz, 1987.
- SANDER, B. *Management and administration of educational systems: major issues and trends*. Paris, UNESCO-IIEP, 1988. [Comunic. apresentada ao encontro The Future of Strategic Educational Planning, 1988].
- SENÉN GONZALEZ, S. *Políticas estatales y programas de descentralización y regionalización educativa: um estudio de caso en tres provincias argentinas*. Buenos Aires, 1989. mimeo. [Comunic. apresentada à Reunião Interagencial sobre Descentralização e Desconcentração de Políticas Públicas, Brasília, 1989]
- SILVA, C. R. Características, estrategias y alternativas para enfrentar la crisis de la educación: el caso venezolano. In: CINTERPLAN. *Crisis financiera de la educación en América Latina*. Caracas, 1987.
- SINTESIS del Debate. In: PIIÉ. Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa. *Sindicalismo docente, Estado y educación en América Latina*. Santiago de Chile, 1989.
- TEDESCO, J. C. El rol del Estado en la educación. *Perspectivas*. Paris, UNESCO (72): 489-511, 1989.
- VASCOINT, P. Hacia un nuevo esquema de descentralización educativa en México. In: REPLAD — Red Regional de Planificación, Administración e Investigación Educativa. 4ª Reunión Técnica, Quito, 1989. *Anales...* Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1989.
- WEILER, H. *Education and power: the politics of educational decentralization in comparative perspective*. s.l., 1989. mimeo.
- WINKLER, D. R. *Decentralization in education: an economic perspective*. Washington, The World Bank, 1988.
- ZAPATA, G. & LARA, W. Estado actual y perspectivas de la planeación y administración de la educación en Colombia. In: REPLAD — Red Regional de Planificación, Administración e Investigación Educativa. 4ª Reunión Técnica, Quito, 1989. *Anales...* Santiago de Chile, UNESCO-OREALC, 1989.