

# *PREAL*

*Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe*

*Partnership for Educational Revitalization in the Americas*

**Nº 09**

## **Descentralização Educacional: questões e desafios**

*E.Mark Hanson*

Novembro/1997

Traduzido por Paulo Martins Garchet (E-mail: [garchet@unisys.com.br](mailto:garchet@unisys.com.br))  
Revisão Técnica: Helena Maria B. Bomeny

O apoio para este projeto foi dado pelo Diálogo Interamericano através do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe. O PREAL é co-dirigido pelo Diálogo Interamericano em Washington, D.C. e pela Corporação Para Desenvolvimento de Pesquisa – CINDE, Santiago do Chile. É financiado pela Agência dos Estados Unidos Para Desenvolvimento Econômico (USAID – U.S. Agency for International *Development*), pelo Centro Internacional de Desenvolvimento de Pesquisas do Canadá (IDRC – *International Development Research Centre*), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Fundo GE (*GE Fund*) e outros doadores.

## RESUMO EXECUTIVO

Desde a década de oitenta, a transferência da autoridade e da responsabilidade pela tomada de decisões, do sistema central para os sistemas regionais e locais, vem-se tornando uma reforma cada vez mais popular em todo o mundo. Pelo menos oito metas, freqüentemente inter-relacionadas, estão motivando a mudança: a aceleração do desenvolvimento econômico através da modernização das instituições; o aumento da eficiência gerencial; redistribuição da responsabilidade financeira, do centro para a periferia, por exemplo; promoção da democratização; aumento do controle local através da desregulamentação; introdução da educação baseada no mercado; neutralização dos centros de poder concorrentes, como os sindicatos de professores e os partidos políticos; e melhoria da qualidade da educação (reduzindo, por exemplo, as taxas de desistência, ou melhorando o aprendizado).

Várias diretrizes de políticas têm-se mostrado úteis na busca desses objetivos:

- *Começar com uma análise do atual sistema educacional.* Os formuladores de políticas podem elaborar uma reforma melhor se entenderem os pontos fortes e fracos do sistema existente. Devem ser examinadas áreas como a eficiência gerencial, a capacidade de avaliação, a eficácia dos sistemas de informações e orçamentação, a produtividade da pesquisa, adequação do currículo, a qualidade do ensino e do aprendizado em sala de aulas e o envolvimento da comunidade.
- *Compreender as metas explícitas e implícitas que motivam a reforma.* É fundamental distinguir os objetivos explícitos e implícitos, e compreender a importância de cada tipo de meta para pais, professores, administradores, autoridades da educação e outros atores-chaves.
- *Construir uma visão comum da reforma entre os centros de poder potencialmente concorrentes.* Isto é essencial para que a colaboração, em vez do conflito, se torne a força dominante a impulsionar as ações. Para tanto é importante pôr em marcha um fluxo aberto de idéias e informações entre os atores-chaves.
- *Desenvolver um plano que seja simples, claro e realístico.* Na maior parte dos casos, as reformas descentralizadoras são iniciadas quando o centro tem apenas um plano abstrato (ou pouco realista). Ao invés, tal plano deveria especificar as condições necessárias à mudança. Estas incluem fatores como treinamento das lideranças regionais e locais; transferência ou aposentadoria de pessoal; alteração dos papéis tradicionais no processo decisório; e desenvolvimento de fórmulas de co-financiamento nos níveis nacional, regional e local que serão necessários para execução das tarefas delegadas, como o desenvolvimento de currículo e a manutenção das escolas.
- *Realizar análise gerencial e organizacional no início do processo,* para determinar a que pontos do sistema educacional devem ser atribuídas responsabilidades e autoridade específicas. Nenhuma atribuição deste tipo deve ser feita até que exista o apoio essencial, incluindo o financiamento e o treinamento técnico, para implantar as decisões..
- *Transferir a autoridade paulatinamente, em vez de fazê-lo de uma única vez.* Os políticos e os formuladores de política educacional são sempre atraídos por um modo de descentralização que abranja

todas as regiões ao mesmo tempo, devido ao potencial que tem de gerar mudanças rápidas e dramáticas. Contudo, a complexidade de um programa de descentralização (que freqüentemente se acumula com a falta de experiência no processo, com a distribuição desigual de recursos materiais e humanos e com a existência de infra-estruturas regionais fortes, ou fracas) faz que a execução desta estratégia seja extraordinariamente difícil de ser feita com sucesso. Uma abordagem paulatina, em que várias das partes envolvidas adotam a mudança em ritmos diversos, à medida que fiquem prontas, permite que os que estão em passo mais lento aprendam lições valiosas com os mais velozes.

- *Estar disposto a compartilhar o poder.* O exercício do poder em uma organização de grande porte traz recompensas psicológicas, tanto quanto materiais, que os que ocupam posição de autoridade sênior relutam, com freqüência, em ceder ou partilhar com as autoridades regionais e municipais. Em conseqüência, as pessoas com autoridade nacional com larga experiência na administração de sistemas centralizados não são, de modo geral, os melhores candidatos para o gerenciamento de um sistema descentralizado.
- *Pensar no longo prazo.* A descentralização não se instala com a aprovação de uma lei. Ao contrário, precisa ser construída com a superação de uma série de desafios, no centro e na periferia. Anos, não semanas ou meses, se escoam antes que a reforma ocorra. Algumas regiões podem andar mais rápido no início, por estarem melhor preparadas para a mudança (beneficiando-se, por exemplo, de infra-estruturas administrativas mais

fortes, de maiores recursos financeiros, ou de menor politização).

Em última análise, a probabilidade de uma mudança bem sucedida é bastante aumentada se o processo de descentralização resultar na transferência de oportunidades positivas para as regiões/municípios, e não de problemas e ônus, como escolas em mau estado de conservação, professores sem treinamento à altura, ou demandas financeiras mais pesadas sem os meios para pagá-las.

Este documento aborda várias questões críticas relacionadas com a descentralização educacional. Na conclusão, apresenta uma série de *insights* baseados na experiência internacional, para orientar os formuladores de políticas.

#### **DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL: QUESTÕES E DESAFIOS**

Com o desaparecimento dos governos militares/autocráticos na América Latina durante as décadas de setenta e oitenta, as democracias emergentes viram na descentralização educacional, cada vez mais, um meio de aprimorar os serviços administrativos, de melhorar a qualidade da educação, de partilhar o poder com a população local e acelerar o ritmo do desenvolvimento nacional. Esta mudança coincidiu com um movimento de âmbito mundial, abrangendo sistemas federativos de governo (inclusive os da Argentina, Índia, Nigéria e Estados Unidos) e sistemas unitários (como os da Colômbia, Paquistão e Papua Nova Guiné), em países grandes (como a Austrália, o Canadá e a Espanha) e pequenos (como El Salvador, Malta, Nicarágua e Zaire).

Compreender as distintas variáveis e processos que compõem essas reformas pode ser uma tarefa desalentadora. Utilizando perguntas básicas como instrumento de organização, este documento identifica e explica as questões, metas, processos e estratégias fundamentais que conformam as iniciativas de descentralização educacional na América Latina. Discutem-se, além disso, as possibilidades e os perigos ocultos associados a processos de descentralização, especialmente no que se vinculam a questões políticas, financeiras,

institucionais e de qualidade da educação. O trabalho se encerra com uma série de considerações sobre políticas que pode ajudar a orientar o pensamento e o planejamento dos líderes empenhados na descentralização de um sistema educacional público. Ao avaliar-se o material aqui apresentado é importante ter em mente que, devido à diferença de características políticas, econômicas e sociais dos países da América Latina, a experiência histórica (boa ou má) de uma estratégia introduzida em determinado país não indica, necessariamente, o que pode vir a acontecer em outro.

PARTE 1:  
QUESTÕES NACIONAIS E REGIONAIS

**P. O que é descentralização?**

R. Há três formas principais de descentralização:

- *Desconcentração*, que transfere, tipicamente, tarefas e trabalho, mas não autoridade, para outras unidades dentro de uma organização.
- *Delegação*, que transfere de unidades mais altas na hierarquia, para outras, inferiores, autoridade para tomada de decisões. Esta autoridade, contudo, pode ser retirada à discrição da unidade que a delegou.
- *Devolução*, que transfere autoridade para uma unidade que pode agir independentemente, ou para uma unidade que pode agir sem primeiro pedir permissão. A privatização é uma forma de devolução em que as responsabilidades e os recursos são transferidos de instituições do setor público para outras, do setor privado.

É essencial entender as diferenças entre os distintos tipos de descentralização porque elas determinam a quantidade, o tipo e a permanência da autoridade a ser transferida.

***Lição Política: devolução, antes que delegação de autoridade, tem melhor probabilidade de sucesso no longo prazo porque permite continuidade do processo de mudança.***

**P. Quais são as metas e estratégias da descentralização educacional?**

R. Não há estratégias organizacionais e gerenciais genéricas para a descentralização educacional. Via de regra, estratégias específicas são sintonizadas com metas específicas. Desse modo, uma descentralização requer, para ser bem sucedida, o conhecimento das metas explícitas e implícitas que motivam a reforma. Há, pelo menos, oito metas de reforma, geralmente vinculadas entre si:

1. *Desenvolvimento econômico acelerado*. Esta meta, que freqüentemente é um resultado almejado da descentralização, foi a pedra angular da iniciativa de descentralização levada a cabo na Venezuela, nos anos setenta, porque uma parte excessiva do poder, da riqueza, do talento executivo e da população do país estava concentrada na capital. "Caracas é a Venezuela e a Venezuela é Caracas" era o slogan então em voga. O objetivo da descentralização foi criar nove pólos de crescimento sócio-econômicos, geograficamente distribuídos, para propulsionarem o desenvolvimento regional. O governo estabeleceu sucursais integradas de todos os ministérios (inclusive uma Secretaria da Educação) em cada uma das nove regiões e a elas delegou autoridade para planejar, executar e gerenciar projetos integrados de

- desenvolvimento, financiados pelo governo central.<sup>1</sup>
2. *Eficiência gerencial aprimorada* (como processo decisório mais rápido, burocracia reduzida, ou maior comprometimento). Esta é uma meta explícita de quase todas as iniciativas de descentralização.
  3. *Redistribuição da responsabilidade financeira*. Explícita ou implícita, esta é uma meta primária freqüentemente vista em anos recentes (na Argentina, no Chile, na Colômbia, no México, na Nicarágua e nos Estados Unidos, por exemplo). Às vezes, novas leis nacionais impõem a responsabilidade financeira pela educação aos governos regionais ou municipais, dando-lhes pouca, ou nenhuma, oportunidade de dizerem se estão dispostos a aceitá-la. Outras, as regiões e o centro negociam esquemas de co-financiamento que sejam aceitáveis para ambos. Na Polônia, um processo de descentralização nacional caminhou sem tropeços em meados dos anos noventa por duas razões principais. Primeiro, os municípios estavam em melhor situação financeira que o governo central e podia assumir o ônus econômico adicional. Segundo, os municípios sentiram que poderiam administrar as escolas em suas áreas com eficiência muito maior que o distante governo central.<sup>2</sup> Em outros casos, organizações emprestadoras/doadoras multinacionais exigem que os países (como a Argentina entre 1989 e 1991) reduzam seu nível de gasto do governo central, antes de concederem um empréstimo ou doação.<sup>3</sup> Nesses acertos, as despesas educacionais são freqüentemente passadas para os níveis regional ou local.
  4. *Maior democratização através da distribuição do poder*. Há duas variações importantes desta meta. Na primeira, o governo nacional devolve autoridade a regiões selecionadas (ou a todas) para dissuadi-las de iniciar atos de rebelião. Na Espanha, após a morte do General Franco, por exemplo, o novo governo agiu rapidamente para permitir autogestão semi-autônoma (incluindo considerável discricionariedade em educação) às regiões rebeladas da Catalunha, da Galiza e do Território Basco.<sup>4</sup> A segunda variação importante utiliza a descentralização como um meio de reforçar a legitimidade do Estado.<sup>5</sup> A Colômbia, por exemplo, face ao caos sócio econômico e político (provocado por fatores como os cartéis das drogas, as guerrilhas terroristas e a corrupção política), vem transferido poder às regiões e municípios em uma tentativa de salvar a nação através de maior participação dos cidadãos na educação e em outros assuntos de interesse público.<sup>6</sup> Nicarágua e El Salvador estão erigindo bases democráticas mais fortes estendendo os controles institucionais, especialmente em educação, ao nível local (municípios e país).
  5. *Maior controle local através da desregulamentação*. O que motiva esta meta é a idéia de que uma flexibilidade crescente no nível da escola levará a tomadas de decisão mais rápidas, mais informadas, mais flexíveis e mais em consonância com as necessidades locais que as decisões tomadas na capital. Na Espanha e na Nicarágua, e em muitos distritos educacionais dos Estados Unidos, a administração baseada na escola tornou-se a

pedra angular dos movimentos de descentralização. Conselhos escolares locais, formados por pais, professores, funcionários e, algumas vezes, alunos eleitos receberam autoridade para contratar e demitir o diretor, aprovar as despesas da escola, gerenciar o programa de disciplina e avaliar o progresso do programa acadêmico da escola.<sup>7</sup>

6. *Educação baseada no mercado.* Através de subsídios por aluno, como os cupões dos vales-educação, financiados pelo governo, os pais podem matricular seus filhos em escolas públicas ou privadas de sua escolha. Esta estratégia de permitir que os pais elejam as escolas vem ganhando apoio em muitos países. A idéia básica é que, tendo as escolas de competir pelos alunos para sobreviver e prosperar financeiramente, a qualidade da educação irá melhorar. O mais extenso programa de vale-educação no hemisfério ocidental é o do Chile. No início da década de oitenta as escolas públicas (incluindo os edifícios, professores e pessoal administrativo) foram transferidas ao controle dos municípios ou de corporações privadas.<sup>8</sup>

A educação com base no mercado pode envolver o setor privado de duas formas. Fundos do setor privado podem ser usados para apoio às escolas públicas. Os pais, por exemplo, podem pagar taxas especiais para compra de material instrucional. Alternativamente, fundos públicos podem ser usados para apoiar atividades do setor privado, tais como a contratação de construção de escolas, ou o atendimento de serviços psicológicos.

7. *Neutralização de centros de poder concorrentes.* Esta meta é, geralmente, parte de uma agenda secreta. Sob o disfarce da descentralização o poder é retirado de grupos influentes, como os sindicatos de professores, prefeitos, governadores de estados, ou partidos políticos, e transferidos a outros grupos que apoiem mais as políticas ministeriais, como os conselhos de pais ou governos municipais. Isto ocorreu no Chile e no México.<sup>9</sup>
8. *Melhoria da qualidade da educação.* Quase todas as reformas descentralizadoras identificam esta com uma de suas metas. A expectativa é de que a tomada de decisões mais próxima do nível da escola irá adaptar melhor o currículo ao contexto local, provocar um maior sentido de propriedade, melhorar a motivação dos estudantes e dos professores, encorajar a participação dos pais, e aumentar a disposição da comunidade para contribuir financeiramente para as escolas.

***Lição Política: quanto mais uma iniciativa de descentralização transferir oportunidades positivas para as regiões ou municípios, em vez de problemas e ônus, tanto maiores serão suas probabilidades de sucesso.***

**P. Um sistema educacional pode ser verdadeiramente descentralizado?**

R. Uma estratégia de descentralização eficaz exige um arranjo equilibrado de compartilhamento de poder entre o centro que estabelece a política e a periferia que a executa. Por exemplo, o Ministério da Educação pode estabelecer a política a

respeito das qualificações mínimas dos professores, mas sua contratação deve ser efetivada localmente, de acordo com essa política. Nas mais recentes reformas descentralizadoras na Argentina, na Colômbia e no México, os Ministérios da Educação retiveram autoridade centralizada sobre a política nacional, estruturas de currículo (mas não conteúdo ou materiais específicos), geração e gerenciamento de informações, avaliação acadêmica e treinamento especializado. Esses ministérios também assumiram a responsabilidade pela implantação de programas compensatórios de educação destinados a elevar a equidade dentro dos sistemas escolares para grupos de alunos e regiões geográficas que têm sido tradicionalmente negligenciados. Os arranjos de compartilhamento de poder elaborados pelos planejadores da reforma precisam evitar o problema clássico encontrado freqüentemente na América Latina, onde a responsabilidade é descentralizada, mas a autoridade, o treinamento e o financiamento necessários para executar as tarefas são insuficientes. Assim, uma análise administrativa organizacional deve ser logo feita, para determinar onde, no sistema educacional, devem ser alocadas responsabilidades e autoridades específicas, e essa delegação não deve ser feita sem o necessário suporte (como suporte financeiro e treinamento técnico) para que se possam executar as decisões. Surpreendentemente, a maioria das reformas descentralizadoras são iniciadas com pouquíssimo estudo prévio e um mínimo de planejamento sério.

***Lição Política:: para ter uma gerência e organização eficientes e eficazes, um sistema educacional tem, simultaneamente, de apoiar tomadas de decisão centralizadas e descentralizadas, dependendo do tipo de decisões e ações envolvidas.***

**P. Existe uma visão compartilhada entre os centros de poder?**

R. Há três forças críticas que geralmente determinam o destino das iniciativas de descentralização. Primeiro, *até que ponto os partidos políticos compartilham uma visão sobre a importância da reforma, sua estratégia de desenvolvimento e sua identidade política.* Se a iniciativa de descentralização estiver identificada com um líder ou partido político específicos, pode não ir além das próximas eleições (veja-se o exemplo da Venezuela na década de setenta). No outro extremo, onde vários partidos políticos estiverem pugnando pela adoção de uma lei nacional que implante sua versão particular de reforma, o resultado final será, geralmente, uma lei abstrata e difusa que permita a todos os partidos proclamar sua vitória. A abordagem mais produtiva é a que foi feita na Espanha, em 1978: os diversos partidos políticos negociaram uma estratégia de descentralização abrangente que foi identificada com a nação, e não com o partido no poder.

O segundo elemento crítico é *até que ponto as instituições fundamentais do setor público, nos níveis nacional, regional e local possuem uma visão compartilhada da reforma.* Na Colômbia, no início da década de 90, por exemplo, havia nítido consenso de que a descentralização educacional era necessária. Apesar disso, diversas instituições públicas poderosas, inclusive os ministérios das Finanças e da Educação, o Departamento Nacional de

Planejamento e as assembléias legislativas, nacional, estaduais e municipais, disputavam para que suas visões e necessidades específicas moldassem a forma e o conteúdo da reforma. Cargos, verbas, prestígio e carreiras entram em jogo e alimentam estes tipos de disputas entre instituições.

O terceiro ponto de importância é saber se os membros da comunidade local apoiam a descentralização o bastante para dedicarem o tempo, a energia e os recursos extras necessários para que ela funcione. Complicando o problema, os cidadãos locais geralmente ignoram o que deles se espera, ou os benefícios que, supõe-se, resultarão. Essa falta de conscientização local é bastante freqüente em nações com um longo histórico de governos centralizados. Esses países estão habituados a despacharem instruções sem entender (ou sentir) a necessidade de "vender" a reforma ao nível local, informando os membros da comunidade, ou com eles se comunicando e trocando idéias.

Em última análise, quanto maior for a aceitação da visão da descentralização pelos distintos centros de poder, maiores serão as probabilidades de sucesso da reforma.

***Lição Política: as reformas educacionais de vulto tendem a sobreviver ou morrer por considerações de ordem política, antes que técnica.***

**P. Quem controla o processo de descentralização?**

R. A questão do controle foi um ponto central na Colômbia e na Venezuela. Pela primeira vez, em ambos os países, governadores e prefeitos eleitos (e não nomeados) estavam no poder quando as novas iniciativas de descentralização foram iniciadas, no final da década de oitenta, início da de noventa. Ergueram-se prontamente barreiras contra as reformas, à medida que os governadores venezuelanos e

muitos dos prefeitos das principais cidades da Colômbia se recusavam a aceitar a responsabilidade pelas escolas nacionais, que até então haviam estado sob a autoridade do Ministério da Educação. A questão crítica passou a ser quem controlava o processo de descentralização - os governos centrais, decidindo o que desejavam transferir, ou os governadores e prefeitos eleitos, determinando o que aceitavam receber? Na Venezuela, os governadores insistiram no direito de assumir apenas as escolas em bom estado de manutenção, os professores e administradores bem treinados e os educadores que tinham planos de aposentadoria integralmente financiados. Apenas recentemente, após longas negociações, os primeiros estados começaram, finalmente, a aceitar a responsabilidade pelas escolas nacionais em seus territórios.

***Lição Política: o compartilhamento de poder entre os níveis nacional, regional e municipal é mais eficiente quando os termos da transferência são negociados, em vez de impostos.***

**P. Como os governos lidam com os sindicatos de professores?**

R. A provável oposição de poderosos sindicatos organizados de professores é um dos principais problemas a serem enfrentados nas reformas descentralizadoras em qualquer dos países da América Latina. Esta oposição se fundamenta no receio de que a descentralização venha a interromper as negociações coletivas nacionais, reduzir o poder dos professores e, conseqüentemente, provocar um declínio de salários e condições de trabalho. Baseado na experiência histórica em países como a Argentina, Chile e México, tal medo não é infundado. A responsabilidade financeira ampliada recai, geralmente, sobre

governos regionais e municipais que não têm os recursos financeiros e humanos necessários para assumi-la.

Além disso, as relações entre governo e sindicatos freqüentemente se caracterizam pela desconfiança, na medida em que cada grupo tenta controlar as ações do outro. Enquanto a principal estratégia dos sindicatos é promover greves, ou interromper os serviços de outra forma - ou ameaçar fazê-lo - os governos nacionais desenvolveram estratégias que vão do completo domínio político dos sindicatos, em um extremo, a fragmentá-los, no outro. A aliança fechada entre a liderança sindical e o partido político no poder, sob o partido da AD (*Acción Democrática*) na Venezuela, durante os anos sessenta, ou o PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) no México, na década de oitenta, são bons exemplos da estratégia de dominação. Quando os sindicatos estão sob firme controle do partido político, deixam de ter condições para desafiar iniciativas de descentralização.

No outro extremo, os reformadores podem aprovar lei que use a descentralização para tirar o poder dos sindicatos de professores e transferi-lo para outras entidades que lhes dêem maior apoio, como os conselhos de pais. Na década de oitenta, o Chile quebrou o poder do sindicato nacional dos professores, municipalizando e privatizando a educação, tornando os professores, assim, empregados dos governos municipais ou de escolas privadas.

Quando projetado em um cenário do tipo "perde-ganha" (o governo ganha, enquanto o sindicato perde, por exemplo), o processo de descentralização educacional irá, quase sempre, gerar conflitos importantes e encontrará barreiras substantivas. Discorrendo sobre uma recente iniciativa de descentralização Mexicana, um observador explica: "esta onda de reforma somente será bem

sucedida no longo prazo se os professores, como um grupo e como uma ocupação, forem mais adequadamente apoiados sob os governos estaduais e locais do que o eram ultimamente sob as políticas nacionais".<sup>10</sup> Em outras palavras: para que as reformas tenham sucesso, os professores também precisam ser beneficiados com a descentralização.

Algumas nações já estão procurando angariar o apoio dos sindicatos de professores para a descentralização através da busca de maneiras de gerar mais situações em que ambos os lados ganham ("*win-win*"). O Chile, por exemplo, desenvolveu na década de noventa um Estatuto Docente há muito desejado, que criou um salário mínimo, treinamento profissional, estabilidade no emprego, adicionais por antigüidade, reconhecimento de qualificações profissionais e benefícios para o trabalho em áreas difíceis. A Nicarágua autorizou o uso de donativos dos pais (supostamente voluntários) para subvencionar os salários dos professores nas escolas descentralizadas. Alguns países, entre os quais a Argentina, a Colômbia e a Venezuela estão tentando desenvolver e manter, nos níveis nacional, regional e/ou municipal, fórmulas de cofinanciamento que sejam aceitáveis para os sindicatos dos professores. Em última análise, é provável que sempre haja uma dose significativa de tensão entre os governos centrais e os sindicatos de professores. Contudo, se ambos os lados adotarem uma estratégia ponderada de negociações do tipo "ganha-ganha", que vise melhorar as condições e a qualidade da educação para todos os envolvidos, inclusive pais, alunos e professores, o apoio então gerado viabilizará uma descentralização eficaz.<sup>11</sup>

***Lição Política: o governo e o(s) sindicato(s) dos professores poderão ser aliados no processo de descentralização se ambos os lados se beneficiarem com a reforma.***

**P. Quais são as estratégias de descentralização financeira?**

R. A maioria das estratégias de descentralização procura, explicitamente ou não, transferir alguma parcela da responsabilidade financeira pela educação para os governos regionais e/ou municipais, ou para o setor privado. Presumindo-se que exista capacidade de mobilização de recursos nos níveis inferiores (através, por exemplo, de autoridade para cobrança de impostos ou planos de privatização), um grau razoável de responsabilidade pela descentralização financeira pode ser saudável para o desenvolvimento da educação. Dizendo de maneira bem simples, *quando os governos regionais e locais investem seus próprios recursos, tendem a dar mais atenção à maneira como o dinheiro é gasto.*

Os governos usam vários métodos para descentralizar a responsabilidade financeira. Um deles é a *transferência pura e simples da responsabilidade para as províncias*. O governo militar da Argentina assim procedeu em 1978, jogando secamente a responsabilidade financeira integral pelas 6.700 escolas primárias nacionais nos ombros das províncias - e uma década de caos financeiro seguiu-se. No início da década de noventa, então, a Argentina transferiu às províncias a responsabilidade por 3.578 escolas secundárias nacionais (inclusive escolas técnicas e escolas privadas subsidiadas) dentro de uma fórmula de co-financiamento. Algumas províncias estavam, à época, pagando salários mais altos aos professores já sob sua

responsabilidade que os que o governo central pagava aos de sua jurisdição. Em consequência, para estabelecer a equidade salarial na transferência, as províncias tiveram de assumir um ônus financeiro adicional, elevando os salários dos professores que herdaram do governo central.<sup>12</sup> Desde então os professores entraram várias vezes em greve para recebimento de salários não pagos, especialmente nas províncias mais pobres, já a Argentina não possui um mecanismo eficiente para equalização dos recursos educacionais.

Uma outra abordagem está ligada ao *crescimento no sistema educacional*, como a contratação de novos professores, o financiamento de novas construções, ou a compra de mais equipamentos instrucionais. No início da década de noventa, a Colômbia introduziu uma estratégia segundo a qual o governo central continuaria a transferir uma quantia fixa para as regiões e municípios que, em contrapartida, teriam de financiar o crescimento do sistema educacional.

Ainda outros países tentam um *sistema de créditos em bloco*. A Espanha adotou este partido com a administração pública no nível regional (comunidades autônomas). Cada comunidade autônoma podia selecionar e seguir suas próprias prioridades - saúde, educação ou transporte, por exemplo - aplicando fundos gerados regional e nacionalmente. Em algumas comunidades autônomas o sistema educacional recebeu prioridade elevada, enquanto em outros não. Além de obter o dinheiro do crédito, os governos regionais podiam tomar empréstimos para apoiar suas prioridades de desenvolvimento. Dez anos após o início das reformas, várias regiões haviam atingido níveis preocupantes de endividamento.

Estratégias de financiamento que envolvem a privatização da educação também têm gerado considerável interesse na América

Latina e nos Estados Unidos. A privatização pode atuar em duas direções: uso de fundos do setor privado para apoiar escolas públicas, ou uso de fundos públicos no apoio a escolas privadas. Exemplos do primeiro caso são: pais, voluntária ou involuntariamente, pagando taxas de matrícula para admissão em escolas públicas; pais tendo de pagar taxas especiais para que seus filhos participem de atividades extracurriculares, como banda e futebol; incorporadores imobiliários tendo de pagar uma taxa especial por cada nova casa construída, taxa esta que vai para a construção de novas escolas; a comunidade pagando o salário dos professores para escolas construídas pelo governo (ou vice-versa); e receita da lanchonete da escola, ou de atividades de levantamento de fundos feitas pelos pais, sendo usadas para apoiar a escola pública.

A forma de privatização que usa fundos públicos para pagar serviços do setor privado vem, também, ganhando popularidade. Como exemplos: empresas privadas podem executar serviços nas escolas públicas, como serviços de manutenção e limpeza, supervisão de segurança ou preparação de alimentos. Nos Estados Unidos foram também iniciadas experiências de privatização desenhadas para aprimorar a eficiência administrativa e a qualidade da educação em grandes distritos escolares em dificuldade. Em contratos por prazo limitado, empresas privadas administram escolas públicas individuais, ou distritos escolares inteiros. Essas empresas recebem com base em economia por eficiência e em melhoria documentada da qualidade da educação fornecida. Até o momento não são conclusivos o resultado dessas experiências de administração privatizada, e ainda não há pesquisa de longo prazo disponível.<sup>13</sup>

Uma reforma privatizadora com conseqüências de largo alcance consiste em dar aos pais "vales" (*vouchers*- dotações monetárias de valor específico) que eles podem utilizar para matricular seus filhos em escolas privadas ou públicas. O Chile, sob o governo militar da década de oitenta, adotou uma variante da estratégia de privatização via "vales". O Ministério da Educação transferiu a propriedade de todas as escolas públicas aos municípios. Os pais passaram a poder escolher qual escola pública queriam para seus filhos e pagar a admissão com vales emitidos pelo governo. Os municípios foram autorizados a aumentar esses vales nacionais com suas receitas próprias. Após um curto período de tempo tiveram efetivamente de fazê-lo devido ao declínio do valor dos vales.<sup>14</sup>

***Lição Política: a iniciativa local é significativamente reduzida quando a totalidade do financiamento da educação fica na dependência do orçamento do governo central.***

#### **P. Como a rotatividade nos cargos influencia o esforço de descentralização?**

R. O curto período que muitos líderes educacionais ficam nos cargos representa um problema crítico para qualquer reforma educacional importante, especialmente para uma tão turbulenta quanto a descentralização. Na Argentina, na Bolívia e na Colômbia a gestão média dos ministros da educação ao longo das últimas décadas tem sido inferior a dezoito meses, uma situação nada incomum na América Latina. Quando mudam os ministros, mudam também, geralmente, os administradores dos escalões superior e médio, dando, assim, menos continuidade ainda às reformas em andamento. Uma rotatividade relativamente alta nos altos escalões de líderes educacionais tem conseqüências

graves. De modo geral, esses administradores têm pouco tempo para se adequar à função, planejar e iniciar a estratégia de descentralização e acompanhá-la nos estágios iniciais. Complicando ainda mais a tarefa, as nomeações para os escalões mais altos são, geralmente, baseadas em qualificações políticas, antes que técnicas.

***Lição Política: para ser bem sucedida, uma iniciativa de descentralização requer líderes fortes e bem treinados que tenham estabilidade suficiente nos cargos para executar um plano bem elaborado.***

**P. Qual a melhor estratégia, uma implantação gradual da descentralização, ou outra, "de uma tacada só"?**

R. Os políticos e formuladores de política educacional são quase sempre atraídos para o modelo de implantação da descentralização em todas as regiões ao mesmo tempo, devido a seu potencial de mudança rápida e dramática. Contudo, a complexidade de um programa de descentralização (geralmente combinada com a falta de experiência com o processo, a desigual distribuição de recursos humanos e materiais e a existência concomitante de infra-estruturas regionais fortes e fracas) faz que seja extraordinariamente difícil executar esta estratégia com sucesso.

Um especialista observa que apenas uma minoria das províncias argentinas tinha a capacidade institucional para absorver a operação das escolas transferidas "de modo harmonioso, sem conflitos".<sup>15</sup> Também a Colômbia tentou iniciar uma estratégia de única tacada, apesar da estimativa do Ministério da Educação, quando ela foi iniciada no início da década de noventa, de que apenas cerca de 200 dos

1.024 municípios teriam infra-estruturas administrativas fortes o suficiente para administrar o processo educacional. Problemas sérios com o projeto da reforma imediatamente vieram à superfície.<sup>16</sup>

Alguns países, ao contrário, adotam uma *abordagem de implantação gradual*. A Espanha, por exemplo, estabeleceu roteiros rápidos, médios e lentos em seu programa de descentralização. Antes da transferência da autoridade havia que atender critérios específicos para cada um desses roteiros, como, por exemplo, aprovação por três quartos das assembleias municipais e provinciais eleitas pelo povo, um referendo público e um período de espera de cinco anos, especificado constitucionalmente.<sup>17</sup> As regiões da Espanha enquadradas nos roteiros mais lentos tiveram o benefício de valiosas lições aprendidas com as experiências das regiões em roteiros mais rápidos.

***Lição Política: a autoridade só deve ser transferida às regiões, municípios ou escolas individuais depois de cumprirem testes específicos de preparação, como participação financeira, treinamento, ou envolvimento da comunidade - em vez de decentralizarem-se todas as áreas simultaneamente, independente de sua preparação.***

**P. Como irão os formuladores de política lidar com as diferenças regionais, na descentralização?**

R. Qualquer que seja o sistema, sempre haverá diferenças regionais na escolarização. Essas diferenças, contudo, podem ser particularmente problemáticas na descentralização. As disparidades entre regiões pobres e ricas levam a divergências dramáticas nos salários dos professores, nos gastos por aluno, nos materiais

instrucionais e na manutenção das instalações.<sup>18</sup> Em diversos países latino americanos as regiões desenvolveram programas de ensino tão distintos entre si que passar de uma região à outra pouco diferia de uma mudança de país. Mais ainda, tanto a Espanha quanto a Argentina perderam, durante vários anos, sua capacidade de reunir e reproduzir nacionalmente estatísticas educacionais, entre outras coisas porque cada região passou a coligir dados em épocas distintas, em formulários diferentes, e os ministérios deixaram de ser capazes de agregá-los.

Vários países adotaram mecanismos para prevenir o desenvolvimento de diferenças educacionais significativas entre as regiões. A Espanha, por exemplo, segue a descentralização educacional dentro de seu conceito de "uma única nação", onde enfatiza que há apenas uma Espanha e um sistema educacional, ambos compostos por dezessete partes descentralizadas (comunidades autônomas). Uma política clara demarca a divisão de responsabilidade e autoridade entre a nação e as regiões, e ambos os lados vigiam para que o outro não ultrapasse os limites de sua autoridade.

Além disso, o Ministério da Educação estabeleceu e mantém "requisitos mínimos" que governam o tempo, conteúdo acadêmico e processos administrativos associados com assuntos nacionais, tais como história e língua espanholas, matemática e ciências. As dezessete comunidades autônomas retêm um volume de tempo específico durante o dia escolar para seguir seus próprios programas acadêmicos, refletindo interesses regionais e temas locais, tais como línguas, histórias e culturas regionais.

A Espanha tem uma última ferramenta de integração: apenas

o Ministério da Educação pode conceder diplomas para escolas e instituições de treinamento de professores em todo o país. Mesmo que uma escola, província ou comunidade autônoma possa não querer seguir a política nacional de educação, a ameaça de retenção dos diplomas é uma poderosa força motivadora.<sup>19</sup>

Para facilitar a integração de seu sistema educacional descentralizado, a Argentina criou o Conselho Federal de Educação (*Consejo Federal de Educación*), composto por todos os ministros provinciais de educação, além do ministro nacional da educação, que o preside. Este conselho define a política de educação fundamental para o país. O cumprimento dessa política pelas províncias, contudo, é voluntário.<sup>20</sup>

Na Colômbia, se qualquer das regiões opta por não seguir a política educacional nacional, o Ministério da Educação está autorizado a interromper os pagamentos mensais do cofinanciamento que subsidia o sistema educacional dessa região. Para reduzir as disparidades entre os recursos financeiros à disposição das distintas regiões, a Colômbia aprovou, em 1971, uma lei fiscal especial, chamada *Situado Fiscal*. Através de uma fórmula de redistribuição econômica baseada na população e na riqueza regional relativa, a Colômbia fez um esforço significativo para equalizar o financiamento da educação entre as regiões.<sup>21</sup> Nas regiões (departamentos) mais pobres, o governo nacional chega a pagar até oitenta por cento das despesas educacionais, enquanto nas regiões mais ricas esta contribuição pode não ultrapassar os quarenta por cento.

Em anos recentes, os Estados Unidos desenvolveram uma abordagem política singular - que facilita a integração e articulação do sistema mantendo, contudo, o compromisso histórico do país

com um Estado descentralizado e o controle local da educação. Em parte, o governo federal criou o programa *Goals 2000* em resposta à preocupação de que o desempenho acadêmico relativamente fraco dos Estados Unidos em matemática e ciências, quando comparado com o de outros países industrializados, possa ter sido parcialmente causado pela desarticulação entre as escolas, os distritos escolares e os estados quanto ao **quê**, **quando** e **como** ensinar de matéria acadêmica. O programa *Goals 2000* estabelece uma série de *metas e padrões voluntários* em questões como taxas projetadas de conclusão de cursos, escolas livres de drogas, padrões de desempenho acadêmico, alinhamento de currículo, alfabetização, segurança na escola e participação de pais.

<sup>22</sup> Espera-se que os sistemas educacionais descentralizados de todo o país venham voluntariamente a aceitar concentrar suas energias na persecução desses padrões e metas nacionalmente definidos. O governo federal dos Estados Unidos não especifica **como** qualquer estado ou distrito escolar determinado deve agir para tentar alcançar os objetivos definidos centralizadamente. Contudo, para encorajar a mudança, o governo federal fez uma previsão orçamentária de US\$400 milhões em doações para os estados que apresentarem seus próprios planos de reforma usando incentivos para encaminhar seus distritos escolares na direção das metas especificadas no *Goals 2000*.

Na Espanha, o instrumento mais poderoso para a manutenção de um nível aceitável de integração entre as regiões foi, provavelmente, a preparação prévia (variando de estudos a planejamento e negociações) ocorrida antes que fosse transferida autoridade e

responsabilidades às regiões. Apenas o mínimo possível foi deixado ao acaso.

É muito raro ver países fazerem o trabalho preliminar que leva a um processo tranqüilo de descentralização. Sem cuidadoso planejamento prévio, uma iniciativa de descentralização pode causar surpresas e deslocamentos importantes. Basta ver a turbulência por que passou a Argentina logo após a descentralização do ensino primário, em 1978, e do secundário, em 1993.

Outros países limitam essas preparações prévias deliberadamente. O Ministério da Educação da Nicarágua, por exemplo, em seu atual programa de descentralização sustenta que "é nadando que se aprende a nadar" - isto é, que o país aprenderá a descentralizar descentralizando. Esta estratégia é chamada "aprendizado pela ação" (*action learning*), e tem por base a idéia de que, se um sistema educacional for esperar pela complementação de todos os estudos e pela elaboração de todos os planos, nada irá jamais acontecer, pois sempre haverá mais estudos a fazer e planos a elaborar. Em países menores a estratégia de aprendizado pela ação, embasada em avaliação permanente e correções de curso a meio caminho, pode vir a ser eficaz.

**Lição Política: feita a descentralização, o ministério central de educação precisa ter as ferramentas necessárias para prevenir o surgimento de diferenças regionais em oportunidade de educação e qualidade de programas acadêmicos.**

**P. Quanto tempo leva para descentralizar um sistema educacional?**

R. Não se cria a descentralização com a aprovação de uma lei. Ao

invés, é preciso construí-la, superando uma série de desafios, no centro e na periferia, mudando, por exemplo, comportamentos e atitudes há muito estabelecidos, desenvolvendo novas competências, convencendo os indivíduos do centro que gostam de exercer o poder a abrir mão dele, permitindo e, às vezes, encorajando as pessoas a assumirem riscos criativos, promovendo e recompensando iniciativas locais e mantendo a continuidade da reforma de descentralização mesmo em mudanças de governo. É freqüente ver-se autoridades educacionais que administravam o sistema centralizado tender para uma atitude nada entusiástica em relação à descentralização, e retardando o processo de mudanças.

Em conseqüência, os países devem pensar em termos de anos, não semanas ou meses, para verem os resultados. Um cronograma mais longo é particularmente importante para nações com infra-estruturas administrativas regionais ou locais fracas. Como observou, recentemente, um membro da equipe do Banco Mundial: "os primeiros resultados relevantes nos casos do México e do Chile surgiram cerca de cinco anos após o início do processo de descentralização".<sup>23</sup> Na Espanha, a competência pela educação deverá ser transferida às últimas regiões em 1997 ou 1998, dentro de um programa de descentralização que se iniciou em 1978.

***Lição Política: pessoas com longa experiência administrativa em um sistema educacional centralizado não são os melhores candidatos à gerência de um sistema descentralizado.***

#### **P. A descentralização aumenta o aprendizado?**

R. A melhoria da qualidade da educação é, geralmente, um dos objetivos fundamentais da descentralização. Apesar disso, numerosos estudos concluíram que "conquanto pais, alunos e educadores pareçam mais satisfeitos dentro de um sistema descentralizado, ainda não está claro se - e em que circunstâncias - há qualquer diferença real em níveis de progresso acadêmico dos estudantes,<sup>24</sup> ou de atingimento de seus objetivos sociais ". Vários analistas observam que há variáveis demais intervindo no processo - tais como atitudes dos pais, apoio do grupo de colegas, treinamento administrativo, disponibilidade de recursos e motivação dos professores - o que complica a avaliação. Assim, a validade da relação da causa direta (descentralização) e dos resultados (notas de provas) é questionável. Nas palavras de um especialista: "esta transferência de poder dá a oportunidade, mas não a garantia, de se obter o benefício de um processo decisório e ação escolar de qualidade."<sup>25</sup>

***Lição Política: após uma iniciativa de descentralização a qualidade da educação pode efetivamente melhorar (ou piorar), segundo as avaliações das notas de provas. Contudo, devido à infinidade de variáveis socioeconômicas e organizacionais envolvidas, pode não ser possível atribuir as mudanças diretamente ao programa de descentralização.***

PARTE II:  
ESCOLAS DESCENTRALIZADAS

#### **P. Quais são as premissas básicas da escola descentralizada?**

R. A transferência de autoridade e responsabilidade pela tomada de decisões, do centro para as escolas locais tornou-se uma

reforma cada vez mais popular em todo o mundo desde meados da década de oitenta. A premissa básica por trás das escolas descentralizadas é que as decisões educacionais tomadas no nível local são mais rápidas, mais informadas, flexíveis e estão mais em consonância com as necessidades específicas que as decisões tomadas na capital. Parafraseando um famoso ditado africano, a aldeia pode educar as crianças melhor que o Estado.

Para serem bem sucedidas, as reformas descentralizadoras exigem, no mínimo, os seguintes quatro fatores:

- *Desregulamentação.* Um aumento de flexibilidade através de desregulamentação é a chave para que as escolas descentralizadas funcionem com eficácia. As leis nacionais e regionais (estaduais, provinciais ou departamentais) existentes, os decretos presidenciais, as políticas ministeriais, os regulamentos municipais e outros instrumentos legais tendem a ser cumulativos, contraditórios e quase sempre confundem os educadores ao longo dos anos.<sup>26</sup> Contudo, a desregulamentação também apresenta riscos, especialmente o potencial para abuso local de poder (professores não qualificados podem ser contratados, por exemplo, ou pode-se incorrer em grandes déficits orçamentários).
- *Semi-autonomia.* Não existem escolas verdadeiramente autônomas. Com a desregulamentação obtém-se a semi-autonomia, e esta só pode ser usada com eficácia se houver um plano local para orientar as ações, os atores e os processos educacionais. A existência de um plano local deve ser um pré-requisito para a transferência de autoridade. Tal plano deve incluir, pelo

menos, metas locais e padrões mais elevados envolvendo processos administrativos, desenvolvimento profissional, inovações e mudanças curriculares, e contribuições financeiras locais em apoio ao desenvolvimento das escolas. O risco potencial é que, devido à inexperiência, quem for tomar decisões no nível local pode confundir aspirações com possibilidade realística.

- *Governo e liderança escolares locais.* Há dois modelos básicos de autoridade para tomada de decisões em uma escola descentralizada. No primeiro, a autoridade é transferida ao diretor de escola que, ao tomar decisão, é assessorado por um conselho escolar eleito, composto por pais, professores, outros funcionários e, algumas vezes, alunos. No outro modelo, a autoridade é transferida para o conselho escolar. Existe um acordo para compartilhamento do poder entre o conselho e o diretor da escola, cada um com deveres e responsabilidades definidos. Ambos os modelos podem ser eficazes, dependendo da boa vontade dos participantes. É importante uma liderança forte e cooperativa, do diretor da escola e dos membros do conselho. No primeiro modelo, o perigo é que alguns diretores podem ignorar rotineiramente as opiniões do conselho. O segundo pode ser problemático se o diretor e os membros do conselho entrarem em disputas sobre responsabilidade por determinadas tarefas. O segundo modelo opera com maior eficácia se o conselho escolar cuidar do estabelecimento de metas e políticas globais para o desenvolvimento da escola e

da avaliação de seu progresso, mas se abster de envolvimento nos assuntos do dia-a-dia, de gerenciamento micro. Neste segundo modelo, o diretor da escola não deve tentar estabelecer políticas.

Em todos os casos, se o conselho escolar, ou o diretor da escola, violar uma política de educação nacional, o Ministério da Educação deve ter autoridade para intervir. Na Espanha, o conselho escolar elege o diretor da escola entre professores candidatos que apresentem propostas para desenvolvimento da escola. Após a eleição, o diretor da escola e os membros do conselho trabalham juntos na implantação de tal plano de desenvolvimento. Os aspectos negativos do modelo espanhol são: que os professores eleitos para o cargo de diretor têm de continuar dando várias aulas por dia; que podem se reeleger apenas uma vez, devendo retornar a uma sala de aulas em suas próprias escolas ao término de suas gestões. Além de se perder valiosa experiência administrativa, a transição dos professores, de colega a diretor e vice-versa, é difícil e tensa.

- *Atribuição de responsabilidades e prestação de contas (accountability).* O modelo de escolas descentralizadas só pode ser eficaz se uma atribuição de responsabilidades e prestação de contas acompanhar a autoridade transferida. Um dos perigos das escolas descentralizadas é de que podem não ter de responder por nada, nem mesmo se deixarem de atingir suas próprias metas e padrões mínimos, ou as metas e padrões mínimos do país, ou da região. Um segundo risco é que um elemento radical da

comunidade pode assumir o conselho escolar para implantar sua própria agenda ideológica.

**P. Na questão de descentralização das escolas locais, quais as abordagens inovadoras que estão sendo adotadas atualmente nos Estados Unidos?**

R. Quatro modelos relativamente recentes, não tradicionais, vêm se tornando cada vez mais populares nos Estados Unidos, e podem ser adaptáveis a outras comunidades acadêmicas das Américas. São eles:

- 1) *Escolas com comitês para melhoramento escolar.* Na década de oitenta, vários estados aprovaram leis autorizando as escolas públicas locais, primárias e secundárias, a criar comitês de melhoramento escolar, geralmente compostos por de dez a quinze pais, professores e (no nível secundário) alunos. Tais comitês, de modo geral, são encarregados da avaliação dos pontos fortes da escola e de tomar decisões sobre onde aplicar o limitado orçamento (no embelezamento da escola, em materiais de instrução ou desenvolvimento profissional, por exemplo). Os fundos para melhoria da escola provêm de várias fontes, inclusive donativos locais; atividades especiais de angariação de fundos, tais como lavagem de carros por estudantes, *garage sales*<sup>1</sup>, ou campanhas de vendas de jornais; do orçamento da escola e do distrito escolar tradicionalmente destinados a essas atividades; ou de parcela dos ganhos do estado em loterias (onde as houver).

<sup>1</sup> N do T: muito comum nos Estados Unidos, trata-se da venda de móveis e outros objetos usados, e não mais necessários, que as famílias expõem nas garagens de suas casas para venda aos passantes.

2) *"Escolha" de Escola.* Nos Estados Unidos, os pais têm sido obrigados, tradicionalmente, a enviar seus filhos às escolas mais próximas de suas casas. No últimos anos, contudo, foi levantado um poderoso argumento, de que escolas públicas com uma população estudantil garantida e financiamento governamental (estadual ou local) vinculado a cada aluno, não têm nenhum incentivo claro para melhorar. Na década de oitenta, a opinião pública e a legislação estadual começaram a se alterar, passando a permitir que os pais enviem seus filhos à escola pública de sua escolha. De acordo com a teoria, a opção dos pais irá pôr em andamento um *mecanismo de mercado* que recompensará as melhores escolas públicas, trazendo-lhes mais alunos e financiamento, e forçará as escolas de baixa qualidade a se aprimorarem, ou deixarem de existir.<sup>27</sup>

Contudo, nenhum estado, dos Estados Unidos, depois de adotar o sistema de "escolha" de escolas, registrou uma transferência substancial (mais de quinze por cento) de alunos, das escolas mais próximas de suas casas. Há vários motivos para isto. A maioria dos programas "de eleição" são condicionados à não superpopulação da escola. Contudo, a superpopulação estudantil é um fenômeno comum nos Estados Unidos, e mais ainda na América Latina, onde turnos dobrados são regra geral. Obviamente, escolas com superpopulação não têm espaço para novos alunos. Além disso, os pais geralmente preferem ter seus filhos perto de casa. Mais ainda, o custo de transporte

pode ser proibitivo para muitas famílias. Os pais que têm-se aproveitado dos programas de "escolha", tendem a ser aqueles que são melhor educados e informados, mais assertivos e relativamente mais ricos.<sup>28</sup>

3) *Escolas em regime de concessão (charter schools).* A reforma educacional com expansão mais acelerada nos Estados Unidos hoje é o movimento de escolas em concessão.<sup>29</sup> O termo (*charter*) tem origem nos contratos que eram concedidos aos primeiros exploradores europeus. É similar, em muitas maneiras, ao movimento das "escolas autônomas" que vem surgindo em alguns países latino-americanos e pode ser largamente adotado em toda a região. Nos Estados Unidos, cada estado desenvolve sua própria legislação relativa às escolas em concessão, mas diversos temas comuns surgiram.

- *Opção.* As escolas em regime de concessão são escolas públicas de opção, orientadas para o mercado (com as características discutidas na seção anterior). Assim sendo, nem alunos nem professores são obrigados a participar.
- *Patrocínio e supervisão.* Os estados geralmente exigem que as escolas em regime de concessão tenham um patrocinador e uma agência supervisora que sejam de responsabilidade pública, tais como uma universidade, faculdade comunitária, distrito escolar ou câmara municipal.<sup>30</sup>
- *Responsabilidade e prestação de contas.*

Com a desregulamentação chega a necessidade de prestar contas. Se a escola em regime de concessão não cumprir com suas obrigações (tais como o atingimento de metas educacionais, alcance de notas mínimas em testes padronizados, ou prática de princípios contábeis transparentes), a agência patrocinadora ou o governo estadual podem cancelar a concessão. A agência patrocinadora também tem de prestar contas pela eficácia de suas práticas de supervisão.

- *Instalação, localização e tamanho propostos.* As escolas em regime de concessão podem surgir de propostas de grupos de interesse qualificados, tais como professores, administradores de empresas, pais ou cidadãos engajados. Podem ser localizadas praticamente em qualquer lugar, inclusive lojas vazias ou lares privados. O caminho mais comum é assumir um prédio escolar existente, quando um número suficiente de pais e professores estiver de acordo. O tamanho não é um fator importante. Na Califórnia, as escolas em regime de concessão variam, de 24 a mais de 1.400 alunos. Estas escolas não são regulamentadas, sendo governadas por seus próprios conselhos eleitos.
- *Programa de curso.* Conquanto as escolas em regime de concessão

não sejam, geralmente, obrigadas a seguir a estrutura oficial de currículo de seu estado, muitas optam por fazê-lo. Outras, contudo, desenvolvem um programa especial, como leitura baseada em literatura, cultura afro-americana, matemática e ciência técnicas, treinamento em computação, leitura básica e técnica de redação ou, então, enfocam populações com necessidades específicas (incluindo desistentes em potencial, adolescentes grávidas ou alunos com problemas de disciplina). A constituição dos Estados Unidos proíbe a organização de escolas públicas em torno de uma religião, mas em muitos países este pode ser um tema.

- *Financiamento.* As escolas em regime de concessão são escolas públicas. Em consequência, as dotações governamentais por aluno acompanham cada estudante que se matricula em uma delas. Outros financiamentos estatais especiais, como recursos para estudantes portadores de deficiências, ou para alunos vindos de famílias de baixa renda, também acompanham os estudantes

Apesar de relativamente novo, nos Estados Unidos, o movimento de escolas em regime de concessão vem apresentando padrões animadores - e surpreendentes: a demanda dos pais por essas escolas, por exemplo, excede em muito a oferta autorizada; muitas delas têm-se organizado visando estudantes "em risco", ou especiais (e não alunos

ricos apenas, como se temia inicialmente); várias famílias de etnias e minorias em desvantagem têm matriculado seus filhos nas escolas em regime de concessão (até 40% em uma área composta por seis estados) e podem ser encontradas em todo tipo de vizinhança (rica e pobre, rural e urbana), em toda espécie de prédios.

Problemas importantes podem, também, acompanhar as escolas em regime de concessão. Elas precisam ser administradas com a eficiência característica das pequenas empresas e comprar, geralmente através de subcontratos, serviços administrativos e jurídicos para os quais falta treinamento aos administradores. As escolas em regime de concessão exigem um volume extraordinário de tempo e energia dos educadores e da comunidade que delas participam. Elas podem ser fonte de intenso conflito com os organismos governamentais escolares, na medida em que as diretrizes do estado são removidas e os indivíduos afirmam seus próprios pontos de vista sobre o curso e o conteúdo da nova escola.<sup>31</sup> Infelizmente não está ainda claro se as escolas em regime de concessão aumentam os níveis de aprendizado.<sup>32</sup>

- 4) *Vales para escolas públicas ou privadas.* Os vales-educação são subsídios financeiros governamentais por aluno com os quais os pais podem pagar escolas públicas ou privadas de sua eleição. O argumento é que, tendo as escolas de competir por alunos para sobreviverem e prosperarem financeiramente, a qualidade da educação será enfatizada. Nos Estados Unidos os programas de vales-educação são extremamente controversos. Até o presente, apenas duas cidades, Milwaukee e Cleveland, iniciaram experiências nesse sentido, e mesmo essas estão limitadas a uns poucos milhares de alunos vindos de famílias de baixa renda.<sup>33</sup>

O Chile implantou o mais amplo programa de vales-educação do hemisfério ocidental.<sup>34</sup> No início da década de oitenta as escolas públicas, incluídos prédios, professores e pessoal administrativo, foram transferidos para o controle dos

municípios, ou de empresas privadas. Um subsídio financeiro por aluno foi dado aos estudantes que selecionavam, então, uma escola privada (mas apenas uma que não cobrasse nenhuma taxa), ou uma escola municipal.

A municipalização da educação ocorreu em um governo militar que fornecia apenas um mínimo de planejamento, com, praticamente, nenhuma participação pública, nenhuma experiência e uma reduzidíssima infra-estrutura municipal para apoiar o processo de descentralização. Apesar disso, durante o primeiro decênio da experiência, a pressão de mercado da escolha dos pais resultou na duplicação da participação nas escolas primárias privadas (sem cobrança de taxas), de 14 para 31,3 por cento, e das escolas secundárias acadêmicas, de 10,3 para 31,7 por cento.<sup>35</sup>

Conquanto o programa de privatização do Chile tenha sido bem sucedido no que tange à mudança dos padrões de matrícula de muitos estudantes, há preocupações, que subsistem, quanto a se o mecanismo de mercado não terá sido um desserviço ao grupos de baixa renda "privados de informações e alternativas de escolas para tomarem decisões apropriadas".<sup>36</sup> Além disso, ressaltam Winkler e Rounds, como "as reformas chilenas ocorreram em um contexto que não permitia oposição política, é pouco provável que possam ser duplicadas em outros países".<sup>37</sup> Deve ser observado, contudo, que o modelo de privatização chileno foi mantido após o retorno do governo democrático, em 1990 - e continua a sê-lo ainda hoje.

#### **P. Quais as formas de descentralização que existem dentro das próprias instalações da escola?**

R. Pelo menos duas experiências dos Estados Unidos, de descentralização dentro das instalações da própria escola, podem ser de interesse para a América Latina.

(1) *Academias educacionais.* A academia educacional (às vezes chamada escola-dentro-da-escola) é desenhada para grandes escolas secundárias que tenham se tornado burocráticas, insensíveis e impermeáveis às necessidades dos alunos e das comunidades. Essas escolas são divididas em duas, ou três, escolas menores que compartilham o mesmo prédio. Tanto quanto possível, as escolas menores são separadas por salas, andares ou por paredes artificiais. Cada academia tem autoridade descentralizada, bem como seu próprio pessoal de ensino, metas, clubes estudantis, grupos de pais e ênfase curricular específica, como tecnologia, artes, humanidades, ou matemática e ciências. Cada academia recebe, também, uma dotação orçamentária em bloco e decide como distribuir os recursos. Algumas instalações, contudo, precisam ser compartilhadas, tais como bibliotecas e equipamentos de alto valor, o que pode acarretar problemas na definição dos horários.

(2) *Equipes de professores.* Uma segunda reforma descentralizadora busca resolver um problema diverso. A cada ano, os alunos defrontam-se com professores diferentes, com estilos e ênfases distintas. Por seu lado, os professores recebem novas turmas de alunos a cada ano, e têm pouco conhecimento sobre suas necessidades especiais, suas habilidades e níveis de aprendizado. Em escolas públicas experimentais, em

Cincinnati, Ohio, os professores são agrupados em equipes que acompanham o mesmo grupo de alunos durante dois ou três anos. A cada equipe de professores é dada uma dotação orçamentária em bloco para financiar seus programas, bem como autoridade descentralizada para estabelecer metas, diretrizes gerais de currículo, expectativas de aprendizado e parâmetros para prestação de contas. Podem surgir problemas com esta abordagem se uma coorte de alunos tiver de ficar por um período longo de tempo com professores que não tiverem um bom treinamento, ou que não estejam adequadamente motivados.

## CONCLUSÕES

Como forma de compartilhamento de poder no processo de prestação de serviços educacionais em um país democrático, a descentralização faz sentido: em um sistema democrático o processo educacional deve pertencer à comunidade, não ao Estado. Conseqüentemente, uma liderança forte, determinada e convergente deve fluir em ambas as direções, de cima para baixo, e de baixo para cima. Os líderes devem apresentar oportunidades, e não apenas transferir problemas de um nível para o outro. Para ser eficaz, uma iniciativa de descentralização requer vários elementos: planejamento prévio cooperativo e abrangente, seguido por um espírito de pesquisa, uma disposição para ser flexível e assumir riscos, e a persistência para prosseguir com a reforma no longo prazo.

As maiores barreiras à reforma são, geralmente, antes políticas que técnicas ou, até mesmo, financeiras - embora haja certa correlação entre

elas. Muito freqüentemente, a reforma descentralizadora é identificada com um partido político, um indivíduo, uma instituição ou outro centro de poder específicos, dificultando a construção de uma ampla e continuada sustentação.

Em última análise, a pergunta que deve ser colocada é se a descentralização melhora o ensino e eleva a qualidade da educação. Infelizmente, os esforços de descentralização não garantem tais resultados. O que ficou evidente é que algum tipo de mudança é posto em marcha através da descentralização. O que acontece em seguida depende do tipo de liderança, da boa vontade e da colaboração que surgirem em resposta ao desafio.

O Apêndice A contém princípios com que se pretende prover *insights* aos formuladores de políticas para facilitar o processo de descentralização; estes princípios baseiam-se na experiência internacional. Outras leituras relacionadas com a descentralização estão listadas no Apêndice B.

## NOTAS FINAIS

- <sup>1</sup> E. Mark Hanson, "Decentralization and Regionalization in the Ministry of Education: The Case of Venezuela", *International Review of Education*, 22, no. 2 (1976): 155-76.
- <sup>2</sup> Kurt Thurmayer e Pawel Swianiewicz, "Primary School Decentralization in Poland: Nurturing the Roots of Democracy", *In Depth* 5, no. 2 (1995-96): 1-22.
- <sup>3</sup> Silvia Novick de Senén González, "Una nueva agenda para la descentralización educativa", *Revista de Educación* 4 (1994): 11-27.
- <sup>4</sup> Manuel de Puelles Benítez, "Educación y autonomía en el modelo Español de descentralización", *Revista de Educación*, no. 309 (1996): 100-119.
- <sup>5</sup> Hans Weiler, "Control Versus Legitimation: The Politics of Ambivalence", in *Decentralization and School Improvement*, J. Hannaway e M. Carnoy, eds. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1993), pp. 55-83.
- <sup>6</sup> E. Mark Hanson, "Democratization and Decentralization in Colombian Education" *Comparative Education Review* 39, no. 1 (1995): 100-119.
- <sup>7</sup> E. Mark Hanson e Carolyn Ulrich, "Democracy, Decentralization and School-Based Management in Spain", *La Educación* 27, no. 2 (1992): 132-41.
- <sup>8</sup> Ernesto Schiefelbein, "Restructuring Education through Economic Competition: The Case of Chile", *Journal of Educational Administration* 29, no. 4 (1991): 17-29.
- <sup>9</sup> Regina Cortina, "Education and Political Change in Mexico", trabalho apresentado na Conferência da CIES, Boston, março de 1995, p. 10. Noel McGinn e Susan Street, "Educational Decentralization: Weak State or Strong State" *Comparative Education Review* 30 (1986): 471-90.
- <sup>10</sup> Regina Cortina, "The Politics of Education Reform in Latin America", trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho sobre Reforma da Educação na América Latina, *Council on Foreign Relations*, Nova Iorque, 15 de maio de 1996, p. 13.
- <sup>11</sup> Juan Carlos Navarro, "La descentralización de la educación en Venezuela", seminário internacional: "Ventajas y Riesgos de la Descentralización en las Reformas Educativas", Manágua, Nicarágua (julho de 1996).
- <sup>12</sup> Divisão Operacional de Recursos Humanos, *Argentina: Decentralization and Improvement of Secondary Education Project* (Washington, DC: Banco Mundial, 1994), p. 8.
- <sup>13</sup> Mark Walsh, "Privatization Found to Fall Short of Billing", *Education Week* 16, no. 10 (6 de novembro de 1996): 1.
- <sup>14</sup> Donald R. Winkler e Taryn Rounds, *Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice* (Washington, DC: Banco Mundial, 1993).
- <sup>15</sup> Silvia Novick de Senén González, "Una nueva agenda..." p. 17.
- <sup>16</sup> Hanson, "Democratization and Decentralization".
- <sup>17</sup> Constituição Espanhola, artigos 143 e 151.
- <sup>18</sup> Um exemplo clássico em sistema descentralizado são os Estados Unidos, onde o salário médio no estado de Nova Iorque ultrapassa os US\$45.000,00, enquanto em Oklahoma a média é US\$26.000,00. O custo de vida em Nova Iorque, em contrapartida, é mais elevado.
- <sup>19</sup> E. Mark Hanson, "Education, Administrative Development, and Democracy in Spain", *International Journal of Educational Development* 9, no. 2 (1989): 127-38.
- <sup>20</sup> Muitos dos líderes educacionais gostariam de ver obrigatória para todas as províncias a política educativa formada pelo Conselho.
- <sup>21</sup> E. Mark Hanson, "Educational Reform and Administrative Development" (Stanford, CA: Hoover Institution Press of Stanford University, 1986).
- <sup>22</sup> Painel de Metas Nacionais em Educação, *The National Education Goals Report: Building a Nation of Learners* (Washington, DC, setembro de 1994).
- <sup>23</sup> Juan Prawda, "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned", *International Journal of Educational Development* 13, no. 3 (1993): 262.
- <sup>24</sup> D.J. Brown, "Decentralization in Educational Government and Management", *The International Encyclopedia of Education*, 2ª edição (Londres: Pergamon Press, 1994) p. 1410.
- <sup>25</sup> Fenton Sharpe, "Towards a Research Paradigm on Devolution", *Journal of Educational Administration* 34 (1996): 7.
- <sup>26</sup> O estado da Califórnia, por exemplo, tem um código de educação com 11 volumes e aproximadamente 6.000 páginas.
- <sup>27</sup> J. E. Chubb e T. M. Moe, *Politics, Markets, and American Schools* (Washington, DC: Brookings Institution, 1990).
- <sup>28</sup> Valerie Martinez, K. Thomas, e F. Kemerer, "Who Chooses and Why: A Look at Five School Choice Plans", *Phi Delta Kappan* (maio de 1994): 678-81
- <sup>29</sup> O movimento de escolas em regime de concessão é uma estratégia de descentralização iniciada há cinco anos com uma única escola em um único estado. Atualmente 25 estados já aprovaram legislação que autoriza esta estratégia e há centenas de escolas operando em concessão. James Goenner, "Charter Schools: The Revitalization of Public Education", *Phi Delta Kappan* (setembro de 1996): 32-40.
- <sup>30</sup> Das 43 escolas que operam em regime de concessão em Minnesota, 33 são patrocinadas por universidades.
- <sup>31</sup> Joe Nathan, "Possibilities, Problems and Progress: Early Lessons from the Charter Movement", *Phi Delta Kappan* (setembro de 1996): 18-31.
- <sup>32</sup> Linda Jacobson, "Under the Microscope: As Charter Schools Flourish, the Big Question for Researchers is: Do They Work?" *Education Week* (6 de novembro de 1996): p. 21.
- <sup>33</sup> Há pelo menos três grandes barreiras à adoção generalizada de programas de vales-educação: a interdição constitucional ao uso de fundos públicos no apoio a escolas religiosas privadas, a oposição organizada dos sindicatos de professores, e um sentimento nacional de que a democracia se transmite através da educação pública.
- <sup>34</sup> A reforma de descentralização/municipalização no Chile é interessante e controversa em termos do que aconteceu e por que. Infelizmente, o assunto pôde ser tratado aqui apenas em linhas genéricas.

<sup>35</sup> Ernesto Shiefelbein, "Restructuring Education".

<sup>36</sup> Juan Prawda, "Educational Decentralization in Latin America", p. 262.

<sup>37</sup> Donald R. Winkler e Taryn Rounds, *Municipal and Private Sector Response*, p. 17.

## APÊNDICE A

### O QUE FUNCIONA: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL

#### **Considerações Decisivas**

- Quanto mais uma iniciativa de descentralização incluir a transferência de oportunidades positivas para regiões/municípios, em vez de problemas e ônus, maiores serão suas probabilidades de sucesso.
- A sobrevivência, ou não, de reformas educacionais importantes baseia-se antes em considerações políticas que técnicas ou financeiras.

#### **Compartilhando uma visão.**

- Quanto mais compartilhada for a visão da descentralização entre os diversos centros de poder, maiores as probabilidades de uma reforma ser bem sucedida.

#### **Planejando a mudança.**

- A maioria das reformas descentralizadoras é iniciada com pouquíssimo estudo prévio e apenas um mínimo de planejamento. Uma análise de organização e métodos deve ser feita antes de se determinar em que ponto do sistema educacional uma responsabilidade e autoridade específicas devem ser alocadas, e nenhuma alocação deve ser feita sem que haja o suporte essencial para execução das decisões tomadas, como financiamento e treinamento técnico, por exemplo.

#### **Escolhendo as estratégias eficazes.**

- Os melhores planos de descentralização são simples e claros.
- Para ser bem sucedida, uma iniciativa de descentralização requer líderes fortes e treinados que tenham suficiente estabilidade para executar um plano bem elaborado.
- Um sistema educacional tem de apoiar, simultaneamente, alguns processos decisórios descentralizados e outros centralizados, dependendo dos tipos de decisões e ações envolvidas.
- A devolução de autoridade, antes que a delegação, tem melhores probabilidades de sucesso no longo prazo porque garante continuidade ao processo de mudança.
- A autoridade só deve ser transferida a regiões, municípios ou escolas individuais depois que estes tenham atendido a requisitos específicos de preparação - e não a todas as áreas simultaneamente, independente de seu estado de preparação.

#### **Negociando a mudança.**

- Os arranjos de compartilhamento de poder nacional/regional/municipal são mais eficazes quando os termos da transferência são negociados, em vez de impostos.

#### **Compartilhando benefícios e oportunidades.**

- Governo e sindicato(s) de professores podem ser aliados no processo de descentralização, se ambas as instituições se beneficiarem com a reforma.

#### **Precavendo-se contra disparidades regionais.**

- Em seguida à descentralização, o Ministério da Educação deve ter ferramentas para evitar diferenças regionais significativas que podem surgir, em oportunidade e qualidade de educação.

#### **Promoção da iniciativa local.**

- A iniciativa local é significativamente reduzida quando a totalidade dos fundos para a educação está na dependência do orçamento do governo central.
- Quando os governos locais ou regionais estão investindo seus próprios recursos, tendem a cuidar melhor de como o dinheiro é gasto.

#### **Assegurando uma administração confiável.**

- Quanto mais forte for a infra-estrutura administrativa nos níveis regional e local, maiores serão as probabilidades de sucesso.
- Os indivíduos com longa experiência administrativa em um sistema centralizado não são os melhores candidatos à gerência de um sistema descentralizado.
- A descentralização fortalece, via de regra, o ministério central, aliviando-o de uma infinidade de tarefas que podem ser melhor executadas em níveis mais baixos.

#### **Melhorando a qualidade da educação: o resultado final.**

- Com base nas aferições baseadas em notas de provas, a qualidade da educação pode melhorar ou piorar em um regime descentralizado. Pode não ser possível atribuir essas alterações diretamente à reforma descentralizadora, devido às numerosas variáveis socioeconômicas e organizacionais envolvidas.

## APÊNDICE B

## LEITURA ADICIONAL

- Beltrán, Miguel, "The Seventeen Spains", in Richard Gunther (ed.), *Politics, Society and Democracy: The Case of Spain* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).
- Brown, D.J., *Decentralization and School-Based Management* (Londres: Falmer Press, 1990).
- Carciofi, Ricardo, Dentrángolo, Oscar e Larrañaga, Osvaldo, *Desafío de la descentralización: Educación y salud en Argentina y Chile* (Santiago do Chile: Nações Unidas, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL, 1996).
- Chubb, J. E. e Moe, T.M., *Give Choice a Chance* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989).
- Hallinan, Maureen (ed.) *Restructuring Schools: Promising Practices and Policies* (Nova Iorque, Plenum, 1995).
- Lane, Johns e Epps, Edgar (eds.), *Restructuring the Schools: Problems and Prospects* (Berkeley, CA: McCutchan, 1992).
- Mankoe, Joseph e Maynes, Bill, "Decentralization of Educational Decision-Making in Ghana", *International Journal of Educational Development* 14, no. 1 (1994): 23-33.
- Ornelas, Carlos, *La descentralización de la educación en México* (Santiago do Chile: Nações Unidas, Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL, 1997).
- Puelles Benítez, Manuel de, "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental", *Revista de Educación* 299 (1992): 353-376.
- Ruiz Mier, Fernando e Giussani, Bruno, *La descentralización y el financiamiento de la provisión de servicios de educación y salud en Bolivia* (Santiago do Chile: Nações Unidas, Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe - CEPAL, 1997).
- Santos Filho, José C. dos, "The Recent Progress of Decentralization and Democratic Management of Education in Brazil", *International Review of Education* 39, no.5 (1993): 391-403.
- Vargas, Jorge Enrique e Sarmiento, Alfredo, *Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia* (Santiago do Chile: Nações Unidas, Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe, 1997).
- Wholstetter, P. e Odden, A. "Rethinking School-Based Management, Policy and Research", *Educational Administration Quarterly* 28, no. 2 (1992): 529-542.