

# Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar

---

## *Education reforms: decentralization, management and school autonomy*

Ângelo Ricardo de Souza\*

### RESUMO

Este artigo apresenta, por meio de estudo bibliográfico, um esforço de conceituação das reformas educacionais, pautando o seu padrão uniformizador na América Latina e discutindo o seu eixo a partir das políticas de descentralização e as relações da descentralização com a autonomia da escola. O texto busca diferenciar as diversas formas pelas quais a descentralização se apresenta na política educacional.

*Palavras-chave:* reformas educacionais, descentralização, autonomia, gestão educacional.

### ABSTRACT

This article presents, on a bibliographical research, an effort to show the concepts of education reforms. It also points their pattern of uniformity in Latin America and their axis on Politics of decentralization whose are related to the autonomy of the school. The text intends to identify the several ways in which decentralization is presented by education politics.

*Key-words:* education reforms, decentralization, autonomy, education management.

\* Professor do Departamento de Planejamento e Administração Escolar do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Mestre e Doutorando em Educação pela PUC-SP. [angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br)

Neste texto procuramos trabalhar com alguns conceitos (as reformas educacionais, a descentralização e a autonomia escolar) que estão todos profundamente ligados ao desenvolvimento das políticas educacionais.

As políticas educacionais em geral, e as que promovem transferência de responsabilidades em particular, reforçam uma concepção muito simplista da educação em um modelo de organização empresarial da escola. Mesmo quando produzem propostas modernizantes, essas políticas aparentemente não se centram em observar a escola em toda sua complexidade, como uma instituição dona de uma cultura própria.

A forma como essas reformas têm sido desencadeadas e têm chegado às escolas é preocupante. Pois, no entendimento mais usual que as determinações reformistas permitem, as famílias dos alunos, por exemplo, não têm sido vistas como sujeitos de decisão dentro da instituição escolar, mas tão somente como legitimadores de um determinado conceito de gestão escolar. É verdade que o simples aumento da participação da população nas instâncias da escola, por si só, já pode provocar avanços na direção de uma educação mais democrática. Mas,

...se tivermos em conta que a lógica de funcionamento de uma escola é, (...), normalmente débil, de fato pode torná-la não só mais vulnerável a lógicas externas fortes conducentes, designadamente, a torná-la uma mera organização prestadora de serviços (ESTEVÃO, 1995, p. 440).

E isto pode levar a conclusões de que a

...escola, (...), perderá provavelmente alguma consistência interna, possibilitando a atores mais poderosos, donde se destaca o Estado, imporem outro ordenamento através de regras e papéis que estejam mais de acordo com a sua ideologia organizacional ou com a sua definição institucional de escola, intentando simultaneamente quebrar a resistência advinda de atores institucionalmente mais fracos. (ESTEVÃO, 1995, p. 440)

Neste aspecto, a discussão do poder dentro da escola toma dimensão relevante na identificação do que é exatamente essa instituição escolar. Como as políticas educacionais mais contemporâneas estabelecem uma lógica muito reduzida para enxergar o que define a escola (sua cultura, as relações de poder, sua pedagogia, ...), entendendo-a como uma organização prestadora de serviços, portanto com todas as condições de ter sua eficácia e eficiência aumentadas com as políticas de descentralização, o mundo social que é a escola é ignorado. Enfim, a lógica defendida pela maioria das políticas educacionais atuais tem apontado para o fenômeno da descentralização e não tem visto a escola como “lugar de formação” (NÓVOA, 1998, p. 17). E, mais e principalmente, tem adotado este método que é a descentralização como um fim em si mesmo.

O objetivo deste artigo é levantar alguns elementos que facilitem a compreensão dos movimentos provocados nas escolas com o advento das reformas educacionais, especialmente com a chegada das reformas que trazem a lógica da descentralização<sup>1</sup> no seu interior, entendendo esta lógica como a expressão mais acabada de um padrão que visa a homogeneizar a gestão educacional. Assim, numa primeira parte as atenções ficam voltadas para este aspecto padronizador das reformas educacionais na América Latina, depois procura-se desenvolver um breve levantamento sobre este conceito de “reforma educacional” e, numa etapa final, busca-se desenvolver algumas linhas sobre as reformas descentralizadoras, abordando o conceito e as implicações na autonomia escola.

## **O contexto das reformas educacionais na América Latina**

Há um padrão que uniformiza as reformas educacionais aplicadas nos diversos países da América Latina e do Caribe nos últimos vinte anos: a ênfase nas políticas de descentralização.

Este padrão veio responder às exigências que um contexto deveras complexo tem colocado à gestão pública, ao Estado. Neste contexto, em

1 Ou da “desconcentração”, conforme veremos no correr do artigo.

que o “Estado abandona seu papel de benfeitor, compensador e articulador dos interesses sociais mais amplos, passando a favorecer àqueles dos grupos vinculados ao setor moderno da economia” (RIVAS, 1991, p. 15), é mais fácil compreender a função desempenhada pelas políticas de descentralização postas nos países latino-americanos.

Em texto de 1996, Lauglo busca desenvolver uma análise acerca das prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação, instituição grandemente responsável pelo estabelecimento deste padrão.

O autor, avaliando o documento *Prioridades e Estratégias para Educação*, do Banco Mundial, ressalta que este organismo internacional de financiamento reconhece que as condições objetivas para a implementação das suas determinações pelos diferentes países não são iguais. Ou seja, há que se levar em conta as diversidades políticas, sociais etc., dos distintos países que buscam crédito junto ao banco.

Talvez por isto, as características locais/nacionais foram, grosso modo, consideradas no processo de implantação de um conjunto de ações na política educacional nos países da região. Contudo, essas reformas todas são frutos de uma concepção bastante homogênea.

Se por um lado é verdade que “quem recebe financiamento deve ser o verdadeiro proprietário de seu projeto.(...) [Por outro lado], a estratégia é induzi-lo a desenvolver os projetos na direção que o banco, em sua sabedoria, estabelecer” (LAUGLO, 1997, p. 12).

O documento do Banco Mundial afirma que a prioridade dos financiamentos devem estar vinculadas à educação formal, e mais especialmente à educação elementar ou básica. Desta forma, demais níveis e modalidades educacionais devem buscar financiamento em outras fontes.

O gerenciamento dos recursos financeiros, na avaliação do banco, deve ser de responsabilidade mais descentralizada/desconcentrada, incentivando-se as instituições educacionais a se tornarem o mais autônomas possível. Este gerenciamento deve ser balizado por um conjunto de indicadores, padronizados por aquela metodologia gerencial que ficou conhecida como “gestão da qualidade”.

Lauglo lembra que o próprio Banco Mundial reconhece que financia muito pouco de todos os gastos em educação nos países pobres. Mas, nem por isso, sua influência é pequena. As relações que o banco mantém no mundo do alto capital financeiro são decisivas para a obediência aos seus ditames:

Por meio do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial exerce influência na política macroeconômica, direcionando e conformando a política educacional. Esta influência favorece liberdade para as forças de mercado e para um Estado centrado na aprendizagem, cujos serviços públicos devem ser gerenciados mais de acordo com os princípios da iniciativa privada. (LAUGLO, 1997, p. 14)

A descentralização é a principal ferramenta apresentada pelo Banco Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias. Assim o texto sobre prioridades e estratégias do Banco “postula menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local” (LAUGLO, 1997, p. 23). O que leva à apresentação de um modelo de descentralização para os países latino-americanos e do Caribe:

...deve haver mais privatização (e, assim, mais competição entre as escolas); mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho; mais controle pelos usuários (...). Dentro das escolas, essas reformas seriam mais exigentes quanto a habilidades de gerenciamento e dariam mais poder aos diretores. (...) tais reformas também colocariam mais pressão sobre os professores. (LAUGLO, 1997, p. 24)

Esta concepção do banco advém, em grande parte, da cultura própria do mercado financeiro internacional, para quem os sujeitos da educação, professores e alunos, especialmente, são insumos (aqueles) ou clientes (estes), e numa lógica bastante influenciada pela teoria do capital humano, relacionando o financiamento da educação com o retorno possível na produtividade no mundo do trabalho.

Por isso, há um grande preocupação do banco no desenvolvimento de análises de retorno do investimento feito. Mas não apenas por aquela relação educação/trabalho, o Banco Mundial também tem preocupações políticas no controle da maior parte do financiamento externo para a educação em todo o mundo. “Isto significa que a análise de taxas de retorno se tornará o aspecto mais importante da informação especializada controlada pelo banco em negociações com os governos, informação que precisa de

especialistas dos governos que sejam capazes de elaborar uma crítica a respeito” (LAUGLO, 1997, p. 25).

Nesta concepção e neste padrão de reformas educacionais, em que a descentralização é a principal ferramenta, três são os objetivos principais (CARNOY; CASTRO, 1997): 1) redução de custos do governo nacional com a educação; 2) produção de uma política educacional voltada à organização de um forma mais eficaz do aproveitamento escolar, com a produção do capital humano;<sup>2</sup> 3) busca da diminuição da desigualdade na distribuição da qualidade de ensino.<sup>3</sup>

Após quase duas décadas de reformas, constatou-se que de fato os custos nacionais com a educação baixaram de maneira significativa, incentivando-se a entrada de financiamento local e privado (CARNOY; CASTRO, 1997, p. 17). Mas, a despeito do primeiro objetivo ter sido atingido, as reformas educacionais diminuíram a qualidade do ensino e, pior, aumentaram a desigualdade na fruição da pouca qualidade existente.

A relação financiamento-qualidade apesar de não poder ser analisada de maneira tão linear, de imediato já alerta para algumas observações. Inicialmente, um dos dados efetivamente comprovados das reformas educacionais na América Latina foi a grande ampliação do número de alunos matriculados, isto é, aumentou-se o acesso à escolarização formal. Isto advém, certamente, dos resultados promovidos pela descentralização, uma vez que – na maioria dos casos – a escola e/ou municipalidade<sup>4</sup> recebe recursos financeiros a partir de cotas estabelecidas com base no número de alunos matriculados.

Ora, com o aumento de alunos matriculados, e com redução de recursos disponíveis no nível nacional, é evidente que as escolas e/ou municípios tiveram de buscar outras fontes de captação de recursos. Num primeiro movimento, as comunidades tendem a colaborar financeiramente com as escolas. Mas, como é observável no caso chileno, no médio prazo há uma sentida retração nesta lógica alternativa de financiamento.

2 Este processo, CARNOY e CASTRO (1997) denominam de “orientação para a concorrência”.

3 Ou nos dizeres de CARNOY e CASTRO (1997), a “busca de educação voltada para a equidade”.

4 Utiliza-se a expressão “Escola e/ou Municipalidade” porque em alguns países latino-americanos e caribenhos, a descentralização atingiu mais diretamente a escola, em outros países atingiu mais o município.

É perceptível, ainda, que a descentralização, particularmente a descentralização financeira, em si não melhora a qualidade do ensino. A autonomia, que acompanha a descentralização, também não produz melhorias significativas na qualidade do ensino e no desempenho dos alunos (CARNOY; CASTRO, 1997, p. 20). Pois

...a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar, preconizada pelos organismos internacionais (...), baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor. (ZIBAS, 1997, p. 67)

O que convém aqui destacar é que o principal instrumento utilizado nestas reformas foram as políticas de descentralização (TIRAMONTI, 1997, p. 82). Na verdade, pode-se afirmar que se chegou ao limite de se confundir a descentralização enquanto recurso das reformas, fazendo dela o próprio objetivo das ações implantadas (RIVAS, 1991).

Vale ainda destacar que, em relação aos gastos com a educação, CASASSUS (2001, p. 16) demonstra que apenas três países latino-americanos e caribenhos (Cuba, Costa Rica e Nicarágua) que em alguns momentos apresentam investimento superior a 6% do Produto Nacional Bruto, enquanto os demais, na maioria, não ultrapassam os 4%.

Também é significativo o aumento dos empréstimos aos países da América Latina pelo Banco Mundial, triplicando os valores emprestados nos últimos dez anos.

Conclusivamente, de fato houve uma diminuição dos valores nacionais investidos em educação, que uma vez somados ao crescimento quantitativo/massificação da educação, representa menos recursos por aluno. Paralelamente, a educação passou a fazer parte da agenda pública prioritária, pelo menos no discurso e nas grandes reformas, o que – dentre outros aspectos – provocou um incremento do financiamento local.

Há um profundo vínculo entre os objetivos da maioria das reformas educacionais e os seus aspectos de natureza econômica. Isto é, a descentralização (método ou fim das reformas, não importa tanto aqui) na

educação é, antes de mais nada, uma descentralização financeira. Essas alterações no modo de financiamento da educação também visam a dar a sensação de movimento às políticas educacionais. Na seqüência, ao entendermos melhor o conceito de reforma educacional esta característica será evidenciada.

## O que são as reformas educacionais?

Thomas S. Popkewitz, na sua obra mais conhecida no Brasil, *Reforma Educacional: uma política sociológica. Poder e Conhecimento em Educação* (1997), produziu uma leitura bastante interessante sobre as reformas educacionais. Na busca do entendimento sobre as diversas relações que se estabelecem entre o poder e o conhecimento, o autor voltou sua atenção para as teorias do discurso que estão presentes no cotidiano educacional, especialmente nas estratégias – históricas até – de implementação das reformas.

No início do seu trabalho, Popkewitz afirma que as reformas educacionais estão postas como instrumentos que objetivam promover o desenvolvimento econômico e as mudanças nos padrões culturais, em face de um escopo de “solidariedade nacional” (1997, p. 21).

“A reforma educacional não transmite meramente informações em novas práticas. Definida como parte das relações sociais da escolarização, a reforma pode ser considerada como ponto estratégico no qual ocorre a modernização das instituições” (POPKEWITZ, 1997, p. 21), isto porque o autor entende que a escola é a instituição primeira na constituição de valores que indicam os rumos pelos quais a sociedade trilhará seu futuro. Essa idéia de modernização atribuída às reformas educacionais decorre do fato que elas têm sido vistas como “conseqüência da ruptura dos padrões de regulação social que cercaram a formação das escolas” (POPKEWITZ, 1997, p. 25).

As noções de reforma estão ligadas ao progresso da sociedade, mas há um sério problema com as reformas mais contemporâneas, calcadas em princípios do individualismo liberal, o qual será lembrado mais oportuna-

mente em outro tópico. Esse problema é fruto de uma séria contradição na relação reformas/progresso, pois a idéia que se faz de um mundo mais avançado está concatenada com uma concepção mais comunitária (de qualquer tipo!). Por outro lado, as reformas apontam na edificação de um “individualismo possessivo”, que

...considera as relações pessoais e a subjetividade como fins em si; o consumo é um objetivo em si mesmo. O entendimento pelos indivíduos do seu próprio papel em um sistema de produtividade e cultura é minado e eles são deixados com um pequeno sentido de pertença ou de compromisso para com o bem geral. A fragmentação e a auto-obsessão, que alimentam o individualismo possessivo, então, destroem o sentido de todo de cada pessoa e a sua relação com esse todo (POPKEWITZ, 1997, p. 170).

A reforma está também sempre associada à idéia de mudança, mas o autor afirma que, em levantamentos que ele realizou, encontrou uma profusão de conceitos que a associam, contraditoriamente, à estabilidade. Por este motivo, ele entende ser necessária uma análise mais elaborada sobre o conceito de mudança, quando da realização de estudos sobre as reformas educacionais. E para Popkewitz, os objetivos da mudança estão direcionados “a redefinir as condições sociais, de forma a possibilitar ao indivíduo a demonstração de atributos, habilidades ou efeitos específicos considerados como os resultados esperados dessa mudança planejada” (1997, p. 26). E essas mudanças partem da existência de estruturas nas relações entre as instituições da sociedade. Há aí, nessas relações, um conjunto de problemas que, no caso da escola, envolvem o conhecimento e o poder (POPKEWITZ, 1997, p. 51). Mas, muitas vezes, esse conjunto de problemas é desconsiderado pelas reformas educacionais, na medida em que essas têm muito pouca relação (para não dizer nenhuma!) com a cultura e o cotidiano da escola e estão muito mais voltadas a legitimar as formas de organização das sociedades industriais contemporâneas.

Por isso, as idéias de mudança levam o autor a ver as reformas como

...parte de importantes transformações e rupturas que ocorrem a nível nacional e internacional. (...) [Logo] as reformas declaram, simbolicamente, o papel do capitalismo global no destino nacional, um espiritualismo e nacionalismo renovado e uma democracia liberal da maneira como ela é definida no (...) clima sócio-político. (POPKEWITZ, 1997, p. 144)

E as suas conclusões apontam para o entendimento das reformas educacionais não como um conjunto de ações necessariamente progressistas, mesmo porque não o são, mas sim como “objeto das relações sociais” (POPKEWITZ, 1997, p. 259). Essas relações sociais, a princípio propiciadoras de democracia, acabam tornando-se, com o catalisador das reformas, restritivas à participação das pessoas.

Por questões como essas, pode-se afirmar que as reformas refletem o contexto social e político da educação. Nesta linha, Gimeno Sacristán afirma que as reformas educacionais são “referentes chamativos para analisar os projetos políticos, econômicos, sociais e culturais daqueles que as propõem e do momento histórico em que surgem” (1997, p. 25). Estudando-as é possível depreender experiência política suficiente “sobre como uma sociedade, e os grupos dentro dela, percebem e valoram os temas educativos, podendo-se comprovar que papel desempenha a educação na trama social” (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 25).

Esse autor afirma que as reformas educacionais despertam o interesse dos docentes, especialmente porque o discurso dessas reformas é constituído de mais fé do que hermenêutica, “mais esperança que análise crítica e experiência histórica” (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 26). E esse discurso traz embutida uma lógica de mudança, de mudança para se melhorar os resultados e mesmo os meios das ações educativas.

Reformar significa mudar, pôr em movimento, remover.

Reformar denota remoção e isso dá certa notoriedade ante a opinião pública e ante os docentes, mais que a que proporciona uma política de medidas discretas mas de constante aplicação, tendentes a melhorar o serviço da educação. Se cria sensação de movimento, se geram expectativas e isso parece provocar por si mesmo a mudança. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 26)

As reformas educacionais, então, estão sempre voltadas para a mudança, mais radical ou menos radical, das relações e condições sociais? Aparentemente sim, mas isto nem sempre ocorre. Isto é, muitas vezes o objetivo da reforma é de transformar ou romper com uma dada prática social, mas ao desconsiderar as formas pelas quais as escolas reagem ao recebimento das suas determinações, as reformas falham – mesmo que parcialmente. E ainda, e principalmente, em alguns casos as reformas buscam mudar tudo para deixar tudo do mesmo jeito que estava...

O simples anúncio de movimento chega a se apresentar como sinônimo de inovação: existe mudança se se propõem reformas; do contrário é como se não houvesse uma política para a educação. [Logo], as reformas podem acabar justificando a existência de reformadores; as medidas aplicadas [na verdade] dariam pouca relevância a sua presença. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 26)

Essas questões afetas ao discurso das reformas levam o autor a concluir que poucas reformas marcam de maneira significativa o desenvolvimento da educação. A maioria delas fica esquecida ou não atinge majoritariamente os seus objetivos.

Este uso retórico-político sobre as reformas faz que sejam realmente poucas as que deixam profunda marca no sistema e que outras muitas pretendidas reformas não tenham outro valor que o ritual e o litúrgico. Transcorrido pouco tempo, pode-se perguntar-lhes [às próprias reformas], que mais deixaram além de confusão e desmobilização? (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 27)

Essa relação entre reformas e a estranha necessidade de inovações confunde o próprio sentido da existência de um sistema educacional que não paute suas ações a partir de marcos reformistas. Isto é, na linha que Gimeno Sacristán aponta, as ações na política educacional somente fazem sentido quando apresentam um discurso de mudança e isto garantidamente

tem auxiliado na construção de uma concepção que desconsidera a história e a tradição da escola.

Esta constatação cabe tanto à face política, ou externa das reformas, quanto à face técnica ou interna:

Os programas políticos de reforma são uma mescla nem sempre explícita de intenções e de práticas pertencentes a essas duas orientações [externa e interna], sem distinguir muito bem as medidas, os tempos, as resistências, os meios e as estratégias muito diferentes que, em um caso ou em outro, se requer. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 29)

Contudo, há autores que pensam diferente. NÓVOA (1998), por exemplo, analisando as reformas de um outro ponto de vista,<sup>5</sup> vê nelas um estopim para mudanças positivas. Suas teses são voltadas a entender as reformas educacionais como um movimento necessário e produtivo para o avanço da educação pública:

A modernização do sistema educativo passa pela sua descentralização e por um investimento das escolas como lugares de formação. (...) As escolas têm de adquirir uma grande mobilidade e flexibilidade, incompatível com a inércia burocrática e administrativa que as tem caracterizado. (NÓVOA, 1998, p. 17)

É verdade, que Nóvoa não faz essas afirmações indistintamente, isto é, o autor não se arrisca concordando, por exemplo, com a linha de intervenção na política educacional feita pelo Banco Mundial. Ao contrário, o autor português reconhece a importância da cultura da escola, como elemento presente na interação reforma/escola: “O funcionamento de uma organização escolar é fruto de um compromisso entre a estrutura formal e as interações que se produzem no seu seio, nomeadamente entre grupos com interesses distintos” (NÓVOA, 1998, p. 25).

5 De um local particularmente privilegiado: a condição de um reformador.

Porém, o seu entendimento de autonomia da escola retrata uma posição bastante imediatista das reformas educacionais:

A autonomia é um dos princípios centrais das políticas educativas dos anos 90. Trata-se de dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos. (...) A autonomia é (...) importante para a criação de uma identidade da escola, de um ethos específico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos actores e a elaboração de um projeto próprio. (NÓVOA, 1998, p. 26)

Se se pode concordar tranqüilamente com a segunda parte da afirmação, parece, de outra parte, que o autor enxerga nas reformas educacionais mais recentes, uma proposição avançada de autonomia, que possibilitaria às escolas construir localmente o seu futuro. Os argumentos apresentados na seqüência sobre as reformas descentralizadoras divergem desta opinião de Nóvoa.

Essas abordagens, distintas em alguns aspectos, sobre os princípios reformistas na educação, convergem em pelo menos um ponto: as atuais reformas educacionais apontam para a constituição de mudança de padrões educacionais no plano, ou nível, local. Isto é, esses autores mostram que as reformas educacionais implantadas mundo afora nos últimos tempos têm a tendência de levar mais responsabilidades aos níveis mais imediatos da ação pedagógica, por meio da implementação das chamadas reformas descentralizadoras ou de descentralização educacional.

Mas com quais objetivos? "...o discurso da reforma tem pouco a ver com relacionar os meios com os fins, mas tem, ao contrário, se tornado um domínio moral no qual os meios *tornaram-se* os fins" (POPKIEWITZ, 1997, p. 166, com grifo noriginal).

A descentralização enquanto prática reformista tem, muitas vezes, confundido as pessoas, pois ela é veiculada como sendo o próprio objetivo da reforma e não apenas uma ferramenta, como será discutido na seqüência.

## As reformas descentralizadoras

Como vimos, o principal instrumento utilizado nas reformas educacionais implantadas contemporaneamente em todo o mundo, e em especial na América Latina, foi a política de descentralização. Mas, segundo CARNOY e CASTRO (1997), o erro das reformas educacionais que colocaram a descentralização no seu epicentro foi apresentar a descentralização como uma solução para os problemas de qualidade de ensino, para os quais a descentralização por si só é inadequada. Isto parece contestável, pois a descentralização, como um recurso que transfere responsabilidades e constitui novas funções na educação, pode – em determinados casos – estar orientada para a melhoria da qualidade de ensino. Mas, é verdade que os resultados apontados em diversas pesquisas sobre as reformas indicam que a descentralização, entendida como desregulamentação, em si não resolve o problema.

Porém, o que embasa a constituição de um modelo reformista educacional, sustentado pela descentralização?

A descentralização incorpora os pressupostos do individualismo na política de organização social. Assim como a sociedade depende da estipulação de contratos sociais, a organização social deve apoiar os processos pelos quais os indivíduos têm a oportunidade de se engajarem em tomadas de decisão adequadas. (POPKIEWITZ, 1997, p. 164)

Segundo esse autor, então, a sustentação teórica da descentralização está muito próxima aos princípios clássicos da democracia liberal. Contudo, há um incremento nas reformas atuais, que incluem de maneira contundente a idéia da participação individual, mas o fazem numa perspectiva bastante técnica. Isto é, para além da noção de participação enquanto teoria liberal, há um entendimento de participação enquanto elemento necessário para o desenvolvimento dos processos políticos na gestão escolar, para o desenvolvimento da negociação que tem espaço na escola, a partir da descentralização.

Mas esta participação não está posta nos processos de efetiva decisão das questões mais centrais da vida da escola. Ela atua mais na implementação ou direção daquilo que já está previamente decidido, pois, o que “ocorre é uma descentralização da direção, enquanto, ao mesmo tempo, há uma centralização das estratégias e da epistemologia” (POPKEWITZ, 1997, p. 176).

Há, conforme já anunciei há algumas linhas atrás, uma relação um tanto conflituosa nos argumentos em torno da descentralização:

Por um lado, a descentralização pretende tornar a escola mais responsiva às exigências da nação; deve criar um mecanismo mais eficiente para a implementação de um mandato determinado pelo estado. Ao mesmo tempo, é enfatizada a flexibilidade, a individualidade e o pensamento crítico, mas posicionados dentro da ecologia do raciocínio instrumental e do individualismo possessivo. A discussão de padrões universais justapostos contra a determinação local de estratégias pressupõe definições centralizadas. (POPKEWITZ, 1997, p. 176)

Para GIMENO SACRISTÁN (1997), há, por trás das reformas descentralizadoras, um movimento mais amplo, pouco linear, e – por vezes – contraditório.

Os movimentos que têm lugar nesta grande dimensão podem apreciar-se em quatro aspectos fundamentais: a) a distribuição do poder de decisão e controle entre as autoridades centrais e locais. (...); b) o surgimento e reconhecimento dos estabelecimentos escolares como as verdadeiras unidades de inovação, elementos estratégicos para centrar as políticas de mudança e reforma; c) os movimentos e propostas que afetam a autonomia dos docentes (...); d) os movimentos de reivindicação dos pais para uma maior intervenção, junto a outros agentes sociais, no controle do desenvolvimento dos estabelecimentos escolares. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 36)

Em qualquer desses aspectos, a escola é a instituição central das reformas descentralizadoras, contudo, o seu contexto e a sua cultura – a ser

discutida no próximo capítulo – são muitas vezes ignorados por essas mesmas reformas que colocam a escola no seu epicentro.

A educação tem que considerar peculiaridades culturais, lingüísticas e sociais que não podem ser previstas em todos os seus termos nas decisões [centralizadas] (...). Toda uma corrente de investigação e de experiências tem manifestado que os estabelecimentos melhoram a qualidade de ensino se têm um projeto desenhado e sentido como próprio por todos os membros da comunidade educativa. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 37)

Esses movimentos descentralizadores, que

...vêm da necessidade de uma transferência de poderes de decisão que chegue aos estabelecimentos, não são apenas a ascensão de um novo neoliberalismo conservador, o qual – receoso ante qualquer serviço público regulado pelo Estado – condena sua intervenção na vida dos indivíduos, reclamando para esses e para toda iniciativa a capacidade de autoregular-se. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 38)

Mas,

...a autonomia dos estabelecimentos é uma demanda e uma concessão bem recebida por ideologias contrapostas, indício que pode conduzir-se e desenvolver-se em múltiplos sentidos, nem todos necessariamente de acordo com o democratizar e fazer protagonistas das decisões àqueles que a educação afeta. (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 38)

É evidente que todos os proponentes de reformas descentralizadoras apresentam a democracia como um objetivo e ganho da implementação de

alternativas que estabelecem um novo *locus* de decisão. Popkewitz já mostrava de que democracia se está falando.

De toda forma, há várias possibilidades para se instituir mecanismos descentralizadores na educação, com objetivos bastante diversos. Mas, é de descentralização que se está sempre falando ou há outras formas de se observar e classificar essa prática de transferência de responsabilidades dos níveis mais centrais de poder para os níveis mais periféricos?

Cabe discutir um pouco acerca do conceito de descentralização.

## **Descentralização e desconcentração**

Em levantamento bibliográfico, pôde-se observar um conjunto de similitudes bastante grande no que concerne aos conceitos mais utilizados nos estudos acerca das políticas de descentralização.

Rivas, autor que organiza um grande levantamento sobre as diversas formas de políticas de descentralização educacional, conceitua antes *centralização* como todo tipo de gestão do sistema educacional formal, em que decisões públicas e administrativas são adotadas pelo centro (Ministério da Educação) para todo o país “sobre financiamento; contratação de pessoal; administração e elaboração de planos e programas de estudo; supervisão e demais normas que regem a marcha do sistema” (RIVAS, 1991, p. 20).

No que toca à descentralização, o autor vê a existência de duas formas de sua execução política: a *desconcentração*, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. Nesta formatação, os organismos não são livres para decidir, pois dependem diretamente do poder central. E a outra é a *descentralização* propriamente dita, em que diferentes entidades regionais e locais têm um grau significativo de poder de decisão, isto é, não se trata apenas de delegação de tarefas, mas também do exercício do poder de decisão real “sobre os aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS, 1991, p. 20).

Rondinelli, citado por RIVAS (1991), analisa que há quatro formas de descentralização: *desconcentração*, em que se transfere responsabilidades aos níveis inferiores dentro dos órgãos educacionais; *delegação*, na qual se repassa tarefas e responsabilidades a instituições que estão fora do sistema e que são só indiretamente controladas pelo governo central; *devolução*, na qual a transferência é feita a subunidades do poder público, cujas atividades estão fora do controle direto do governo central (governos locais); e a *privatização*, na qual a responsabilidade de gestão educacional é transferida ao setor privado, seja na forma de organizações de voluntários ou de empresas privadas *stricto sensu*.<sup>6</sup>

MCMEEKIN (1993), por sua vez, categoriza tais políticas em *desconcentração*, quando o ministério transfere para estados e municípios algumas funções, porém mantendo a autoridade global; *descentralização*, quando se transfere algum grau de autoridade e responsabilidade a outras entidades que não fazem parte do ministério, ou mesmo às escolas; e *devolução*, quando se entrega a posse completa das escolas aos níveis inferiores de governo ou ao setor privado, incluindo a responsabilidade pela obtenção de receita e pelo controle do processo educativo.

Em sua obra bastante conhecida *Tarefas da Educação*, Juan Casassus (1995) apresenta uma discussão bastante objetiva acerca da conceituação de descentralização. Em verdade, ele contrapõe a descentralização à política de desconcentração.

Descentralização é o fato de “...confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e que contam com autoridades democraticamente eleitas” (CASASSUS, 1995, p. 82).

Desconcentração é uma dinâmica que “...reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficácia do poder central (...). Desta maneira, a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de ‘cima para baixo’” (CASASSUS, 1995, p. 84).

Para além dos conceitos de descentralização e desconcentração, há ainda autores como BARROSO (1996), que apresenta as idéias de *redescentralização*, voltada a definir as políticas de regiões já tradicional-

6 As cooperativas educacionais, como as organizadas em Maringá-PR na primeira metade dos anos 90, são um bom exemplo.

mente descentralizadas, mas que avançam neste processo, transferindo poderes das instâncias locais para as instâncias mais imediatas ainda, as escolas.

O mesmo autor também nos traz um outro conceito, o de Estados semicentralizados, para explicar aqueles países que “não vêm na descentralização a mãe de todas as utopias e que ensaiam um difícil equilíbrio entre os dois modos de administração” (BARROSO, 1996, p. 12).

Barroso inova mesmo é na apresentação de um último conceito, o de *policentração*:

...mais do que a oposição entre centralização e descentralização, (...) parece mais estimulante introduzir na análise dos princípios e modalidades a que deve obedecer a administração da educação, o conceito de “policentração”. Na verdade, esta idéia de que nem tudo se resume à “deslocação do centro” de um patamar para outro, na hierarquia do sistema, mas que, antes pelo contrário, existem vários centros, coexistindo em diferentes lugares do sistema, parece ser uma idéia mais adequada à realidade que nós vivemos. (BARROSO, 1996, p. 12, com grifos no original)

Nesta tese de “vários centros”, há outros autores a concordar com Barroso. AMARO (1996), economista português, também aponta o surgimento de novos centros como um elemento diferenciador, contudo, ele os coloca dentro do conceito de descentralização:

A desconcentração é perfeitamente compatível com centralização: ela não abdica do centro, transfere competências, mas mantém as hierarquias, sendo o resultado de uma subsidiaridade a partir de cima e correspondendo à transferência de responsabilidades que o Estado já quer ter. Descentralização é outra coisa: é o surgimento de novos centros, a nível periférico, regional ou local, ou seja, algo que parte de baixo, ficando para o Estado apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis. (AMARO, 1996, p. 22-23)

Essas definições de Amaro parecem ser as que melhor expressam a relação entre descentralização e desconcentração, na constituição de novos centros de poder, de um lado, e no atrelamento à centralização, de outro.

Bem, quanto à implantação de políticas de descentralização, Casassus ainda alerta para algumas considerações que devem ser feitas:

1. Os processos de descentralização (...) estão emoldurados e dependem das formas históricas de organização do Estado; 2. os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos que vão em um só sentido, senão que geram movimentos que vão em sentidos contrários; 3. a descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente à da descentralização das funções curriculares; 4. a estrutura não determina necessariamente o resultado. (CASASSUS, 1995, p. 103)

Essas últimas observações de Casassus estão postas no sentido de demonstrar que – a despeito do fato da descentralização ter se tornado um padrão nas reformas educacionais dos diferentes países – há elementos decisivos que não são padronizáveis, isto é, a cultura local, política, institucional e/ou pedagógica, são dados importantes na configuração do resultado que se colherá com as ações promovidas pela descentralização. O caso brasileiro, inclusive, é um tanto ilustrativo para isto. Ou melhor, a história da educação no Brasil, que difere em aspectos importantes da dos outros países latino-americanos, apresenta características bastante peculiares.

Assim, no Brasil, a descentralização – como eixo de reforma educacional – não precisou ser implantada da mesma forma que nos países vizinhos. Há uma hipótese razoável, inclusive, para se tentar explicar o fenômeno que inclui o Brasil apenas muito tardiamente no mesmo movimento de reformas educacionais na América Latina: o Brasil praticamente nunca teve uma educação elementar centralizada nacionalmente. Isto é, o Ato Imperial de 1834, que responsabilizava as províncias do Império Brasileiro pela educação elementar, inaugurou uma tradição de gestão e responsabilidade não centralizada nacionalmente que vem se perpetuando até hoje no país, pois as constituições republicanas mantiveram este preceito. Nos anos de 1950/60, o país viu surgir na cena educacional, a responsabilização de maneira mais geral dos municípios pela educação elementar, em consórcio – muitas vezes – com os estados da federação.

Ou seja, este modelo de gestão educacional brasileiro é, desde sempre, um modelo não centralizado nacionalmente, carecendo apenas muito recentemente da implantação do último passo nesse processo de transferência de competências, que é a responsabilização da unidade escolar. E isto vem ocorrendo mais e mais no Brasil, a partir de programas de desconcentração inicialmente desenvolvidos em Minas Gerais, depois no Rio Grande do Sul, e então no país todo.

É importante ressaltar que, no Brasil, a despeito desse crescente movimento de responsabilização das escolas pelas mais diversas tarefas que anteriormente eram executadas pela(s) administração(ões) pública(s) central(is), as instituições escolares têm, há muito tempo, uma tradição de arrecadação financeira, portanto, de ser responsável por parte das tarefas concernentes ao financiamento, por meio da organização das Associações de Pais e Mestres – APM na primeira metade do século XX.

A justificativa, no Brasil, para a implantação das políticas de descentralização é bastante fácil de ser construída, pois as teses pró-descentralização, como exposto anteriormente, apontam que ela é um excelente recurso para a devida aplicação do dinheiro público.<sup>7</sup>

Na verdade, conforme Casassus já alertava, a descentralização é apenas um instrumento, uma ferramenta que pode ser utilizada para os mais diferentes fins. E com ele concorda, também, Barroso:

A “descentralização” é um processo, um percurso, construído social e politicamente por diversos atores (muitas vezes com estratégias e interesses divergentes) que partilham o desejo de fazer do “local”, um lugar de negociação/uma instância de poder/ e um centro de decisão. (BARROSO, 1996, p. 11, com grifos no original)

7 A ponto do ex-ministro da Educação, Paulo Renato Souza, afirmar, em texto publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo*, de 24 de maio de 2000, que “as políticas de descentralização de recursos na educação levam à diminuição drástica do desvio de verbas e a uma redução importante da corrupção”. Nesse texto, o ministro busca responder às diversas acusações de corrupção dentro dos programas de descentralização do próprio MEC.

E continua:

...a descentralização é um “espaço” muitas vezes sinuoso e acidentado, que implica “tempo” (duração) para ser percorrido e que não constitui um fim em si mesmo, mas antes um meio para atingirmos determinados objectivos. (...) A descentralização se faz “descentralizando”, isto é conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. (...) [Por isso, é necessário entender que] a descentralização não é um processo linear, [mas] que admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações. (BARROSO, 1996, p. 11, com grifos no original)

BASSI (1996), nesta mesma linha, ao analisar os trabalhos de SALLES (1992) e GIRARDI (1994), os quais tratam das questões da descentralização na América Latina, ressalta que os autores cometem um equívoco ao tratarem a descentralização como uma ferramenta a serviço apenas do neoliberalismo:

Ao procurarem identificar a origem dos processos de descentralização na lógica de rearticulação do capitalismo, afirmando serem estas políticas de cunho neoliberal, os autores acabam por encobrir que a “bandeira” da descentralização já vinha sendo empunhada por setores progressistas organizados da sociedade brasileira em oposição à ditadura militar e em defesa de princípios democráticos. (BASSI, 1996, p. 64)

Contudo, o equívoco que os autores analisados por Bassi cometem não pode ser observado sem se levar em conta a conceituação trabalhada por Casassus, Rivas, dentre outros. Isto é, Salles e Girardi estavam certamente tratando de programas de desconcentração e não de descentralização.

Girardi, demonstrando estar tratando indistintamente esses conceitos, afirma:

As propostas de descentralização vêm revelando, ao longo dessas décadas, ora um sentido de “liberdade de cátedra”, ou de possibilidade de “experimentação pedagógica” (cf. WARDE, 1992) ou ainda de “simples transferência de responsabilidade financeira” e até mesmo de disfarçar o “caráter centralizador do Estado”, na vigência do regime militar (cf. BARRETO, 1992). (GIRARDI, 1994, p. 69)

Esta distinção conceitual entre desconcentração e descentralização que os autores Girardi e Salles não fizeram não compromete as suas conclusões, porque ambos estavam mais preocupados em analisar os resultados das políticas educacionais, na América Latina em especial. E é fato que nos países desta região, a nomenclatura utilizada para definir os programas de transferência de recursos financeiros e de outras responsabilidades é a da descentralização, independente de constituírem ou não novos centros de poder e de decisões mais autônomas.

Uma outra questão também sobre as políticas de descentralização que têm sido (re)implantadas em diversos países no mundo está afeta à problemática da pequena ou inexistente participação dos sujeitos que operam a educação na sua ponta mais extrema, na escola, nos processos de definição dos eixos norteadores das reformas. Isto é,

...apesar de não querer menosprezar o impacto que a alteração do governo pode ter no processo de descentralização da administração na educação, (...) é [necessário] mostrar que, apesar dos contextos políticos mais ou menos favoráveis, a prática dos actores sociais envolvidos é determinante para o bom êxito de iniciativas deste gênero. (BARROSO, 1996, p. 10)

Sem se considerar as pessoas que estão na escola, seus interesses, sua cultura, ou melhor, deixando de lado a opinião das pessoas que irão operar com as diretrizes emanadas da reforma de descentralização, não é possível o total êxito dos objetivos por ela propostos. Está ligado a isto, portanto, o conceito de autonomia da instituição escolar (coletiva) e de cada uma das pessoas que fazem a escola (individual). Sem se levar em

conta a instituição e, principalmente, as pessoas que lá estão, é um tanto mais difícil se implementar as determinações reformistas, pois mesmo que o “estabelecimento disponha de autonomia não significa que a gestão deste espaço será efetivada necessariamente pelos docentes e menos pelos alunos e pais” (GIMENO SACRISTÁN, 1997, p. 38).

Com base nessas observações, então, parece bastante evidente que os programas autodenominados de descentralizadores são, em sua grande maioria, desconcentradores. Ocorre que a transferência de tarefas para a escola posta no seio das reformas educacionais, importa consigo um conjunto de responsabilidades que a acompanham. Até aí, não há diferença entre desconcentração e descentralização. Mas a diferença crucial entre uma forma e outra está centrada na autonomia da instituição em lidar com as novas responsabilidades, desde a sua constituição até a sua execução.

Assim, ficam colocadas algumas questões que podem levar às conclusões necessárias sobre este ponto: até que ponto está posto o grau de autonomia da instituição escolar no processo de definição dessas responsabilidades que agora ela tem de assumir? Ou em outras palavras, tem a escola sobre as novas tarefas que ela passa a ter (como a definição do seu próprio currículo, a definição do calendário escolar, a aquisição por ela própria do material escolar, dos recursos para reformas e reparos nas suas instalações, da contratação de mão-de-obra para realização de serviços diversos, dentre outras...) algum grau de autonomia real? Ou, mais relacionado às questões financeiras, as condições objetivas do cotidiano escolar permitem à escola aplicar os recursos financeiros que recebe onde deseja, ou onde acha que é prioritário? Com a quantia de dinheiro público que a escola recebe, pode ela atender a todas as suas necessidades e construir autonomamente uma lógica de investimentos de acordo com o que apresenta o seu projeto político-pedagógico? E, por fim, a escola tem algum grau de autonomia na definição da quantia de recursos que recebe, considerando a população que ela atende, a localização, as condições objetivas que a estrutura do prédio escolar apresenta e, principalmente, os objetivos expressos no seu projeto político-pedagógico?

Aparentemente, as reformas educacionais ditas “descentralizadoras” não promovem a autonomia da escola. Mas essa questão do conceito de autonomia deve ser melhor analisada. Debrucemo-nos um pouco sobre ela.

## Descentralização e autonomia

Além das questões financeiras e administrativas, talvez o argumento mais enfático em favor da descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da autonomia da escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a conseqüente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada.

*Há caminhos de desenvolvimento, não há um caminho de desenvolvimento. Isso tem que ver, justamente com as questões da descentralização e com a valorização da participação e da autonomia, entendida não como auto-suficiência, mas como capacidade de integrar o exógeno, aquele que vem de fora, como um adubo para o endógeno. Trata-se de valores que as sociedades industriais não fomentaram: a participação cedeu o lugar à representação política; a solidariedade ficou para os moralistas, porque a competitividade e a concorrência foram julgadas mais interessantes e eficientes. (...) A autonomia também não foi fomentada, porque o que se criou foram relações de dependência, num quadro de hierarquização, sem uma relevante participação de cada um na tomada de decisões. (AMARO, 1996, p. 18, sem grifos no original)*

Modelos de reformas educacionais, calcados em valores como os expressos há pouco, como o *School Based Management* ou *School Self-Management*,<sup>8</sup> apontam no sentido de aumentar o grau de responsabilidades e conseqüente decisão que os gestores das unidades escolares possuem.

8 O *School Based Management* é um projeto implantado em alguns países (Inglaterra, Irlanda, Austrália, EUA), que objetiva ampliar o poder de decisão e controle das escolas sobre sua própria gestão (pessoal, finanças, materiais, tempo, espaço etc.), relacionando – por vezes – o desempenho da escola com a quantia de recursos a serem recebidos, constituindo inclusive um mecanismo de encaminhamento para a concorrência entre as escolas (BARROSO, 1996, p. 173).

Esses modelos educacionais, mesmo que não tendo sido importados linearmente para os países latino-americanos, influenciam de maneira bastante forte os tecnocratas que estabelecem as diretrizes das reformas exigidas por organismos como o Banco Mundial.

O autor português João Barroso analisa como as escolas públicas, em modelos como esse *School Based Management*, na prática *recebem* um determinado grau de autonomia do poder público, juntamente com as novas tarefas que se lhes apresentam. A isto o autor denomina “autonomia decretada” (BARROSO, 1996, p. 173). A base que sustenta a gestão centrada na escola, que no limite é o que aquele modelo propõe, está calcada na necessidade de se superar os principais problemas que as escolas têm e que são provocados pelos sistemas de controle centralizados e burocratizados. Esta centralização e burocratização *engessam* as escolas no processo de adaptação (flexibilidade necessária, segundo o modelo) às necessidades dos seus *clientes* (BARROSO, 1996, p. 174).

Sem entrar no mérito acerca dos objetivos colocados para as escolas nas recentes reformas educacionais, como a citada acima (mesmo porque isto já foi discutido brevemente em outra parte deste trabalho), o que mais chama a atenção é a idéia de que as escolas *recebem* autonomia ou se lhes decreta autonomia.

Ora, bem se sabe que autonomia, assim como democracia, não são factíveis de serem *dadas*, portanto, de serem *recebidas*. Pois

...a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia (...) é o resultado do equilíbrio de forças (...) entre os detentores de influência (externa e interna) (...).

Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores [sujeitos] organizacionais em uma escola.

Isto significa que não existe (...) uma “autonomia decretada”, contrariamente ao que está subjacente às mais diversas estratégias “reformistas” neste domínio. O que se pode decretar são normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. (BARROSO, 1996, p. 186)

O contraponto à autonomia decretada só poderia ser a autonomia construída. Em princípio isto pode enganar aqueles que não conhecem muito bem as escolas *por dentro*. Quer dizer, a autonomia construída poderia trazer, em seu bojo para as escolas, a possibilidade de ausência de limites na construção de seus processos decisórios e/ou da sua liberdade de opção. Contudo,

...identificar liberdade com ausência de condicionamentos, de limites, leva ao risco de um equívoco – a liberdade é algo que se experimenta em situação e não há situação em que não haja limites. (RIOS, 1995, p. 15, com grifo no original)

Da mesma forma, pode-se ver a autonomia como algo que sempre ocorre *em relação*, isto é, ela nunca ocorre de maneira isolada. Assim, não faz sentido se pensar a autonomia como a independência para se fazer o que se quer:

Reclamamos de nossa dependência, da subordinação de nossas ações a desígnios determinados externamente, da heteronomia. O que temos, entretanto, no coletivo da polis, é uma situação de interdependência. [Logo] a autonomia não significa solidão. (RIOS, 1995 p. 16)

A autonomia somente existe na proporção em que ela acontece nas relações sociais e por este caminho ela é construída. Tanto no plano individual, como no plano coletivo ou institucional. Na mesma proporção, então, em que a autonomia de um sujeito está condicionada à autonomia dos outros sujeitos nas relações sociais, a liberdade também está posta neste sentido. E não é pela máxima liberal que dita que a liberdade de um sujeito termina quando começa a liberdade do outro. É o contrário, a liberdade de ambos somente existe quando ambos são livres ao mesmo tempo.

A autonomia da escola, a autonomia construída, é uma autonomia relativa, pois sempre acontece em relação, na medida em que a escola autônoma não é aquela com “possibilidade de agir independentemente daqueles

que estão à [sua] volta (...), significa justamente agir levando-os em consideração” (RIOS, 1995, p. 17). Ou ainda, a

...autonomia (...) conduz diretamente ao problema político e social. (...) não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e que sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva. (...) a autonomia só é concebível como um problema e uma relação social. (CASTORIADIS, 1995, p. 129-30)

Quando as ações provenientes das políticas de descentralização chegam às escolas, anunciando o incremento da autonomia dos estabelecimentos de ensino, não apresentam esta possível autonomia como um fenômeno político, relacional. Apresenta-se a autonomia vinculada ao aumento das tarefas/atribuições das escolas, afirmando-se ser a escola livre e autônoma o suficiente para organizar essas tarefas conforme melhor lhe aprouver, desde que cumprindo com o disposto nas regulamentações feitas pelo órgão que transfere as responsabilidades (CASASSUS, 1995).

A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição.

Sendo o objetivo da política, o de

...criar as instituições que, interiorizadas pelos indivíduos, facilitem ao máximo seu acesso à autonomia individual e à possibilidade de participação efetiva em todo poder explícito existente na sociedade [e suas instituições] (CASTORIADIS, 1999, p. 69)

certamente as resultantes políticas da descentralização deveriam levar à autonomia dos sujeitos e das próprias instituições.

No sentido contrário, a desconcentração – que apenas transfere responsabilidades e constitui novas funções para a escola, mas mantém o poder de decisão concentrado no sistema – não estende suas ações no

campo político da necessidade de tomada de decisões pela escola. Isto é, mais incentiva o contraposto da autonomia, incentiva a heteronomia, que no plano coletivo pode ser entendido por alienação social.

#### A alienação como fenômeno social

...encontra suas condições para além do inconsciente individual e da relação inter-subjetiva, que (...) se joga no mundo social. Existe para além do “discurso do outro”, algo que (...) o limita e torna quase inútil toda autonomia individual. É o que se manifesta como massa de condições de privação e opressão como estrutura solidificada global, material e institucional, de economia, de poder e de ideologia, como indução, mistificação, manipulação e violência. Nenhuma autonomia individual pode superar as conseqüências deste estado de coisas, anular os efeitos sobre nossa vida, da estrutura opressiva da sociedade na qual vivemos. (CASTORIADIS, 1995, p. 131)

Logo, a autonomia social, ou das instituições, pressupõe a autonomia dos indivíduos, mas não de maneira isolada ou não-relacional.

As instituições, como as escolas, são historicamente desconhecedoras do poder que realmente têm. Ou ainda, são desconhecedoras do que representa a autonomia coletiva, a autonomia social. Na verdade, estão colocadas tradicionalmente na contramão do desenvolvimento da autonomia, seja ela individual, seja ela coletiva/social. Isto representa dizer que o processo de desenvolvimento da autonomia coletiva nas escolas requer uma mudança institucional, ou melhor, uma mudança na cultura institucional dessas escolas. “Eis porque aquele que diz querer a autonomia recusando a revolução das instituições não sabe nem o que diz nem o que quer” (CASTORIADIS, 1995, p. 132, notas).

É verdade que a escola tem uma tradição de pensar e fazer a pedagogia. Localizada num dado espaço, que inclui relações de poder, numa organização temporal, que no âmbito escolar normalmente é um tanto limitada e segmentada, com formas próprias de gestão e de tomada de decisões, a instituição escolar constrói, por suas próprias vias, as alternativas para solução dos seus problemas das mais diferentes fontes que se lhe apresentam. A esse procedimento pode-se atribuir a denominação de autonomia. Isto levanta uma hipótese razoável: a escola é uma instituição da sociedade

que produz – de maneira autônoma – e reproduz padrões culturais, sem conhecer os limites das suas potencialidades. Em outras palavras, a escola é muito mais autônoma do que imagina. Só não é mais autônoma porque desconhece essa sua autonomia, porque basicamente desconhece a si própria, ou melhor, não se conhece devidamente, pois “a noção de autonomia pressupõe a necessidade de sabermos o que somos. (...) E essa noção é política, (...) é tanto mais política por estar associada, ademais, a uma realidade de poder” (ALMINO, 1985, p. 43).

Contudo, é necessário que ainda se pergunte, juntamente com AZANHA (1987): autonomia para que? A instituição escolar deve conhecer-se e com isso conhecer os limites das suas potencialidades e a sua capacidade de construir-se autônoma, mas deve fazê-lo com vistas à construção da autonomia do processo educativo. Isto é, à autonomia política ou institucional corresponde, necessariamente no caso da escola, uma autonomia pedagógica. Porque a escola, com as relações de poder que estão contidas no seu cotidiano, é uma instituição política e ainda com as funções e ações que lhe são atribuídas e que a apresentam como uma instituição fundamental na sociedade,

...mas o que a distingue de outras instituições é que essas atividades se realizam com um propósito, que é o de educar. (...) A autonomia da escola só ganha relevância se significar autonomia da tarefa educativa (...) Enfim, a autonomia da escola é algo que se põe em relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo. (AZANHA, 1987, p. 143)

A instituição escolar, reconhecidora das suas próprias limitações ou não, autônoma ou heterônoma, é detentora de uma cultura própria, e se estabelece como um grupo social, ou melhor, como um “mundo social” (FORQUIN, 1993), onde os grupos sociais presentes não apenas reproduzem o que lhes é imposto (declaradamente ou não) pela sociedade civil ou pelas instituições governamentais por meio das reformas educacionais.

## Últimas observações

Assim, e finalmente, o que se espera é ter trazido neste texto alguns elementos que contribuam com o melhor entendimento da extensão alcançada pelos impactos produzidos com o advento das reformas educacionais que transferem responsabilidades para as escolas.

Utilizando-se daquilo que CHAUÍ (1997) chama de discurso competente, os propositores das reformas educacionais atuais conseguem apresentá-las como novidade, como eficiência, como mudança (e até radical) nas formas de se lidar com os problemas do cotidiano escolar, encaminhando essas reformas de maneira a atender àquela antiga preocupação das escolas:

O discurso competente confunde-se com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (CHAUÍ, 1997, p. 7)

Reformas dessa ordem, verdadeiramente, não têm inventado, nem reinventado as formas de se lidar com a gestão educacional/escolar. Mas, mesmo assim, por vezes encontram eco nas escolas, porque dão atenção, mesmo que pequena, a alguns problemas, que as instituições escolares acumulavam há tempos. É apenas essa lógica que os permite produzir algum impacto na cultura das escolas.

## REFERÊNCIAS

ALMINO, J. *A idade do presente: tempo, autonomia e representação na política*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

ALVES, J. M. *Modos de organização, direcção e gestão das escolas profissionais*. Porto/Portugal: Porto, 1996.

AMARO, R. R. Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri, 1996.

AZANHA, J. M. P. *Educação: alguns escritos*. Atualidades Pedagógicas. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987. v. 135.

BARROSO, J. et al. (Org.). *A escola: um objeto de estudo*. Lisboa: Afirse, 1995.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996.

BARROSO, J.; PINHAL, J. (Org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri, 1996.

BASSI, M. E. *Política educacional e descentralização: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais*. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - PUC-SP.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Tradução de: Oscar Calavia Sáez. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. 3. ed. Tradução de: Guy Reynaud. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. *Feito e a ser feito: as encruzilhadas do labirinto – V*. Tradução de: Lílian do Valle. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CARNOY, M.; CASTRO, C. M. (Org.). *Como anda a reforma educacional na América Latina?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

ESTEVÃO, C. A. V. Uma abordagem neo-institucional da escola como organização: a propósito do novo modelo de direcção e gestão das escolas portuguesas. In: BARROSO, J. et al. (Org.). *A escola: um objeto de estudo*. Lisboa: Afirse, 1995.

FORQUIN, J. C. *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Tradução de: Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

GIMENO SACRISTÁN, J. *Docencia y cultura escolar: reformas y modelo educativo*. Buenos Aires: Lugar, 1997.

GIRARDI, N. M. *Autonomia da gestão escolar e as funções educacionais do Estado*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - PUC-SP.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

MCMEEKIN, R.W. Descentralización de la Educación. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago/Chile, Boletín 31, p. 65-70, ago. 1993.

NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1998.

POPKEWITZ, T. S. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução de: Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RIOS, T. A. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. In: BORGES, A. et al. (Org.). *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. São Paulo: FDE, 1995. (Série Idéias, n. 16).

RIVAS, R. H. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del Arte*. Santiago/Chile: Unesco/Reduc, 1991.

TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. Tradução de: Neide Luzia de Rezende. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, mar. 1997.

Texto recebido em 10 ago. 2003

Texto aprovado em 03 out. 2003