



Revista Portuguesa de Educação

ISSN: 0871-9187

rpe@ie.uminho.pt

Universidade do Minho  
Portugal

Martins, Ângela Maria

Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes

Revista Portuguesa de Educação, vol. 15, núm. 1, 2002, pp. 269-296

Universidade do Minho

Braga, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37415113>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **Autonomia e descentralização: a (ex)tensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes**

Ângela Maria Martins  
Fundação Carlos Chagas, Brasil

### **Resumo**

Discute-se, neste texto, o uso instrumental do conceito de autonomia pelas diretrizes políticas da área, sobretudo desde os anos 1980. Via de regra, o termo vem sendo utilizado pragmaticamente, às vezes como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes, como a etapa subsequente de processos descentralizadores a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio *plano de voo*. Nesse sentido, essas controvérsias são discutidas com base na literatura da área. A intenção, neste caso, é a de tentar desenhar um breve painel a partir do qual as questões suscitadas possam iluminar as possíveis relações entre as recentes diretrizes internacionais para as políticas educativas — invariavelmente gestadas no seio de organismos sediados em países desenvolvidos — e políticas de descentralização levadas a efeito em países periféricos, e não, evidentemente, a de avaliar a implementação dessas políticas.

### **Introdução\***

As diretrizes que informam as reformas dos sistemas de ensino desde os anos 1990, têm enfatizado, sobretudo, a necessidade de se redirecionar as prioridades e eixos das agendas políticas educacionais, visando atender as novas demandas do mundo do trabalho face à crescente inadequação na formação e qualificação da mão-de-obra. Para a efetivação do redirecionamento apontado, os sistemas de ensino devem sofrer os ajustes

necessários para atingir o objetivo de fortalecer os mecanismos democráticos e uma nova etapa no desenvolvimento econômico e social (Banco Mundial, 1995). No contexto das relações internacionais constituído após o consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que os países periféricos deveriam focar sua atuação nas relações exteriores e regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. Nesse sentido, a reforma nas estruturas e aparato de funcionamento do Estado tem sido inevitável, no processo de desregulamentação da economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação dentre outros, sob a justificativa de descentralizar seus serviços e, conseqüentemente, de otimizar seus recursos.

Um tema exaustivamente discutido pela literatura da área da educação diz respeito à análise das relações entre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e a reorientação das diretrizes internacionais que informam mais recentemente a agenda das políticas educacionais, particularmente no que tange às interferências do Banco Mundial na América Latina. No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial — O trabalhador e o processo de integração mundial (1995) — o Banco Mundial, ao discutir as estratégias de desenvolvimento que favorecem o trabalhador, examina a relação entre o desenvolvimento a longo prazo e o futuro que a ele é reservado, as conseqüências do crescimento econômico, a natureza das interações das famílias com os mercados de trabalho, as opções de política que afetam o crescimento da mão-de-obra e a provisão de aptidões. Finalmente, discute como os resultados de mercado afetam as desigualdades e como são distribuídas as recompensas de crescimento. Discutindo, ainda, especificamente as aptidões para o desenvolvimento, o documento retoma a concepção de capital humano, afirmando que “(...) a educação é essencial para o aumento da produtividade individual. A educação geral dota a criança de habilidades que podem ser mais tarde transferidas de um trabalho para outro, e dos instrumentos intelectuais básicos, necessários para a continuação do aprendizado(...)” (Banco Mundial, 1995, p. 42).

As reformas implementadas sob orientação e financiamento do Banco Mundial a partir de fins dos anos 1980, estiveram centradas nas políticas de combate à pobreza, como forma de minimizar os efeitos perversos das

políticas de ajuste adotadas na década anterior, que já obedeciam aos pressupostos de um novo liberalismo. Essas diretrizes, aliadas às que têm sido preconizadas por outros organismos internacionais, configuram o conjunto de orientações para as reformas contemporâneas dos sistemas de ensino.

Invariavelmente, o discurso que tem fundamentado a necessidade de reformas educacionais contemporâneas vem fazendo apelo à excelência, à eficácia e eficiência, à competitividade e a outros aspectos do campo da racionalidade econômica, indicando a existência de uma crise nos sistemas educativos cujos sintomas têm sido identificados com baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos em participação de testes internacionais. Efetivamente, as diretrizes que fundamentam a agenda das políticas educacionais de alguns países, têm enfatizado a necessidade de se priorizar a educação — vista como possibilidade de acesso ao conhecimento científico — no investimento e orçamento públicos como instrumento fundamental do crescimento econômico, da equidade social e da realização pessoal dos indivíduos. Verifica-se na sua análise um discurso reiterativo sobre a necessidade dos governos implementarem profundas reformas para reverter o quadro de ineficácia e ineficiência dos sistemas de ensino, visando atender as demandas de formação de um alunado cada vez mais excluído do mercado de trabalho formal.

Em relação ao aspecto ideológico das novas diretrizes, destaque-se a utilização equivocada de modernidade identificada com modernização, *“educação identificada com sistema escolar e preparação para o mundo do trabalho, desenvolvimento identificado com crescimento econômico, formação com aquisição de conhecimentos, eqüidade com igualdade socioeconômica e pluralismo sociocultural (...)”*. É importante salientar que todos esses elementos acabam por compor um discurso normativo que omite as tensões inerentes às complexas relações estabelecidas entre diferentes realidades sociais e econômicas e suas formações históricas, o que confere aos países envolvidos peculiaridades na implementação de suas políticas públicas. Nesse sentido, a idéia de sociedade acaba sendo substituída pela imagem de mercado *“(...) ou pela de soma de indivíduos (...)”* (Garretón, 1997, p. 131).

As discussões promovidas no âmbito de organizações internacionais e expressas em relatórios de recomendações para todos os governos vêm consagrando, na opinião pública, a idéia de que a principal causa na deterioração das condições econômicas e sociais dos países é consequência da crise da educação, passando a imputar às instituições educativas a responsabilidade pelos resultados obtidos em avaliações de monitoramento. Nesse sentido, a perda da eficácia e eficiência dos sistemas de ensino tem sido discutida em grande parte das pesquisas acadêmicas e apontada em extensos relatórios elaborados para os organismos internacionais. Nos países desenvolvidos, esses estudos vêm demonstrando que a população jovem apresenta novas formas de analfabetismo (funcional), ausência de compreensão dos códigos básicos de habilidades e, conseqüentemente, uma notável falta de preparação para ingressar no mundo do trabalho. Acrescenta-se a esses problemas apontados a inversão dos sistemas de ensino que, ao invés de oportunizarem chances de acesso ao mercado de trabalho, começaram a reproduzir e aumentar as desigualdades econômicas e sociais, tendo em vista as transformações da economia mundial, particularmente desde os anos 1970.

Porém, a estrutura vigente nos sistemas de ensino reflete o modelo das sociedades industriais transposto para os países em desenvolvimento, cuja concepção está mais ligada ao crepúsculo do século XIX do que ao nascimento do século XXI. Dessa forma, as mudanças em curso têm apontado, de um lado, para a necessidade de reforma na estrutura e nas funções dos sistemas de ensino, no currículo e na formação dos profissionais da educação. De outro, têm renovado as concepções tecnicistas de educação vigentes, sobretudo, nos anos 1970, apostando que a eficiência e a eficácia desses sistemas serão conquistados via a ampliação do processo de estruturação do monitoramento dos resultados obtidos pelas escolas e pela implementação de descentralização administrativa e financeira, compreendendo essa dinâmica como a possível delegação de autonomia à rede de escolas.

Afonso (1998), discute a tensão existente entre a centralidade que a avaliação adquiriu nesta etapa contemporânea de reformas do ensino e a preconizada autonomia da escola. Na ótica das diretrizes internacionais, a relação entre rendimentos dos alunos, medidos por testes padronizados que

seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e eficiência dos sistemas de ensino, justificaria o controle que o Estado deve exercer sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas que deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso ou fracasso do ensinar e aprender. Apenas através desse controle, haveria possibilidade de reversão nos baixos índices de qualidade de boa parte dos sistemas de ensino, aumentando as taxas de retorno da educação.

É inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e impactos dos programas governamentais. Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil, instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças, e o Estado, a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados. De qualquer forma, a emergência do conceito de *accountability* nos anos 1960 e sua consolidação a partir dos anos 1980, evidenciou que a avaliação assumiu o lugar central na implementação das políticas sociais.

De modo geral, as denominadas avaliações em larga escala partem de pressupostos identificados com medidas da qualidade da educação, estabelecendo mecanismos que permitam quantificar diversos *produtos* do processo educativo. Estão baseados em desenhos de instrumentos que visam medir a qualidade dos sistemas de ensino, com ênfase nos indicadores de *qualidade de produto*, entendido como aprendizagem dos alunos e *qualidade do processo de ensino*, compreendido como a implementação de medidas de acesso, índices do fluxo escolar, características da escola e de investimentos financeiros na área. Nesse sentido, a justificativa utilizada nessas intervenções em larga escala sublinha que apenas a mensuração sistemática pode permitir o fornecimento de informações que consolidem uma cultura avaliativa, servindo de base para um gerenciamento eficiente e eficaz do sistema de ensino, e possibilitando a implementação de medidas de correção. O paradoxo é que o processo de descentralização e autonomia dos sistemas de ensino e das escolas conquistou espaço e opinião pública ao mesmo tempo que os governos vêm implementando reformas que priorizam diminuição de gastos e atendimento da demanda (aumento das matrículas),

ou seja, continuou a ocorrer (em alguns países mais do que em outros), uma expansão dos sistemas com cortes no financiamento.

As experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países têm indicado que, às escolas, é permitido utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. Nessa perspectiva, a palavra autonomia deixou de ser entendida como *governar-se a si próprio*, encontrando-se reduzida à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar *projetos pedagógicos próprios*. Medidas como a concessão de autonomia, a descentralização, a semi-privatização e a seleção de escolas bem sucedidas por meio de avaliações externas a elas, têm configurado uma tendência nas diretrizes internacionais que orientam as reformas recentes das redes de ensino, estabelecendo que o bem social *educação* pode ser determinado pelos resultados das negociações dos indivíduos entre si, dependentes de seus próprios recursos e competências, sem mais a presença compensatória e redistributiva do Estado democrático social (Munin, 1998). Nesse sentido, o papel desempenhado pela escola atualmente, instituição sobre a qual recai toda a responsabilidade pela implementação das políticas da área, permite a compreensão, ao mesmo tempo, da redefinição do papel do Estado e da sociedade civil contextualizados por novas regulações na distribuição de bens sociais.

No contexto atual de desregulamentação do Estado democrático ocidental, renova-se a concepção liberal segundo a qual os atores privam de uma liberdade negativa em função da retração de suas responsabilidades sociais (Bobbio, 2000). As medidas de liberdade, nesse contexto, acabam configurando um paradoxo que limita seu próprio exercício. De um lado, nenhuma das reformas educacionais em curso defende a privatização absoluta dos sistemas de ensino, pois isso representaria entregá-los às regras de mercado. Segundo Munin (1998), o pagamento direto do contribuinte/consumidor/cidadão às escolas, implicaria numa desregulamentação do próprio setor privado, particularmente no caso dos países periféricos. As escolas (confessionais ou laicas) deixariam de ter acesso, muito provavelmente, às subvenções do Estado pelo sistema de bolsas de estudo e créditos educativos. Para este setor, ainda é melhor uma educação pública ou privada parcialmente subvencionada pelo Estado, mesmo que num momento

de retração dos investimentos, pois nesse contexto ele se resguarda de ficar completamente à mercê das regras de mercado. Nesse caso, a presença do Estado é forte e exerce um papel redistributivo que privilegia os já privilegiados.

De outro lado, a normatização pedagógica exercida fortemente no momento histórico anterior (até os anos 1970), passa a ser substituída pela delegação da autonomia no que tange a projetos pedagógicos, seus conteúdos, metodologias e recursos didáticos. Nesse sentido, a delegação da autonomia vem se restringindo a medidas que já estavam postas nos anos 1970: escolha de diretores de escola, de coordenadores pedagógicos e/ou de dirigentes do escalão médio das secretarias de educação, com base na seleção de projetos de trabalho; escolha de materiais didáticos; a possibilidade de as escolas definirem o currículo em sua parte diversificada, de acordo com as necessidades de sua clientela. A escola passa a ter liberdade, também, para buscar parcerias no setor privado, lucrativo ou não lucrativo (Martins, 2001).

Reivindicada como projeto pedagógico desde a Grécia Antiga, o tema da autonomia se consolida como paradoxo. Há um consenso sobre a necessidade de a escola ser autônoma e ele é irrefutável. Entre seus maiores defensores pesa a argumentação de que a autonomia confere poder às instâncias locais e regionais, promovendo sua independência em relação ao poder de Estado fortemente centralizado até os anos 1970 e incentivando o pluralismo de idéias, o respeito às diferenças, a emergência de atores sociais criativos e responsáveis, além de propiciar maior eficiência e eficácia ao sistema de ensino. No entanto, seu significado deve ser entendido a partir da análise do processo constituído por dimensões individuais e coletivas (Castoriadis, 1991). A compreensão desse processo permite avaliar a distância e a tensão existentes entre lutas autônomas e o conjunto de instituições sociais cuja função é a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, pois as possibilidades e limites para seu exercício são dados por um conjunto de fatores subjetivos<sup>1</sup>. Ela só pode ser definida, portanto, como relação e prática social. Ao que tudo indica, porém, o contexto recente no qual são tecidas as práticas e relações sociais vem configurando um paradoxo nas conquistas efetivadas pela democracia no que tange ao exercício de liberdades individuais.



A literatura da área aponta, ainda, inúmeras dificuldades no que tange à efetivação da autonomia da escola, destacando, dentre elas, o processo de consolidação da avaliação externa utilizada por diferentes países baseados em testes padronizados em larga escala. Sua utilização indiscriminada vem sendo questionada por diferentes autores que têm apontado seu caráter arbitrário o que invalidaria, parcialmente, o discurso em defesa da autonomia escolar, pois esse modelo não consegue captar a dinâmica de funcionamento da escola, uma vez que sua cultura só pode ser captada por meio de outras formas de observação. É inegável que a realização de avaliação em larga escala sobre os resultados obtidos pelas escolas constitui um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir os problemas do fluxo escolar e reorientar as decisões e medidas legais.

No entanto, a realização de testes padronizados e o excessivo conjunto normativo de procedimentos administrativos e financeiros, são mecanismos que podem limitar sobremaneira as possibilidades para a ampliação do exercício da autonomia da escola, caso continuem desconsiderando o incentivo à auto-avaliação, bem como a possibilidade de gestão de seus próprios recursos com liberdade para alocação e uso, baseada em conselhos gestores com mandato revogável. Mesmo que se mantenha a avaliação externa sobre a rede de escolas, essa prerrogativa deve ser reorientada e utilizada conjuntamente com outros procedimentos institucionais complementares, que permitam a instauração de mecanismos democráticos de desenvolvimento da autonomia escolar, pois criaria imensas possibilidades internas de reflexão sobre a prática profissional dos atores envolvidos.

Outro aspecto importante a ser considerado, ainda, no processo de constituição da autonomia é que a cultura sacralizada da organização escolar não é completamente vulnerável ou invulnerável à normatização estatal. De certa forma, as organizações escolares realizam uma releitura sobre as normas oficiais, originando um produto híbrido. Nesse sentido, pode-se afirmar que não bastam também apenas os chamados *insumos* — investimentos em larga escala de recursos físicos e financeiros — pois há um tempo de aprendizagem institucional das escolas e do próprio sistema com todo seu ritual burocrático-normativo. De um lado, o potencial de aprendizagem dos alunos, isto é, sua capacidade de aprender na escola por

meio de regras impostas por conteúdos distribuídos em disciplinas, é fortemente marcado por histórias de vida constituídas pelas características culturais que carregam consigo. De outro lado, há o trabalho docente que não se reduz à sua competência técnica em fazer os alunos aprenderem, mas que também se reveste de um conjunto de características que englobam seu próprio capital cultural, sua formação profissional inicial, suas possibilidades de investimento na carreira, suas possibilidades de otimizar a capacidade dos alunos em aprender e seu compromisso com determinada concepção de educação e, conseqüentemente, de mundo.

Munin (1998) afirma que não há resultados evidentes de melhoria no desempenho do sistema em função da *autonomia outorgada*, nem tampouco há um relação direta entre a melhoria do rendimento do aluno e a autonomia da escola. Segundo a autora, em alguns países (Chile; Argentina) há evidências de aprofundamento na desigualdade no rendimento dos alunos *versus* diversidade de projetos pedagógicos. Os efeitos da *autonomia delegada* e, conseqüentemente, da introdução de maior liberdade nos sistemas de ensino podem assim ser resumidos: a ausência de impedimentos estatais para o desenvolvimento de projetos pedagógicos autônomos transforma a escola num amplo campo de exercício de livre arbítrio que, tanto será melhor sucedido quanto maiores forem as condições de infra-estrutura e de recursos humanos capacitados que ela tiver. Caso contrário, pode aumentar a desigualdade entre escolas de um mesmo sistema de ensino quanto ao rendimento escolar dos alunos, uma vez que a autonomia está dada num contexto de redistribuição regressiva, isto é, a redução do gasto público em educação amplia a desigualdade na distribuição de recursos. A legitimação da redistribuição regressiva legitima também a desigualdade fundamentada no poder e sedução da outorga da liberdade.

Outro elemento de atração é a obtenção de prêmios pelo esforço realizado. Parte-se do pressuposto que o rendimento dos alunos, o cumprimento de normas, o desenvolvimento de projetos pedagógicos próprios e a conquista de recursos financeiros, seriam o produto de um esforço coletivo, com a participação de toda a equipe escolar, unida por fortes laços afetivos, responsável na perseguição de objetivos e recursos materiais, pois o estímulo da competência elevaria a qualidade da educação em todas as escolas. Aquelas que detém maior possibilidade de conquistar recursos e

clientela (com ou sem esforços, no caso) são as mais interessadas neste mecanismo de distribuição. Sendo assim, a competência funcionaria como um sucedâneo da idéia de justiça (Munin, 1998).

Constitui-se, portanto, um paradoxo: no processo de diminuição de recursos públicos para o setor social, há uma desregulamentação das normas jurídicas que promove a desejada flexibilidade nas redes de ensino e que se consolida num quadro de escassos recursos financeiros, numa espécie de compensação polar: a autonomia outorgada à escola para elaborar seu próprio projeto pedagógico, de um lado, se vê diante da impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais e operacionais, de outro lado. Parece óbvio afirmar que o exercício e desenvolvimento da autonomia, seja em sua dimensão individual, seja em sua dimensão coletiva, é parte constitutiva da construção da história da humanidade. Nesse sentido, as escolas e os profissionais que nelas atuam, vem exercendo sua autonomia no contexto das instituições sociais. No entanto, todo novo conjunto normativo que configura os momentos de transição político-administrativa, acaba por promover a insegurança dos atores envolvidos, podendo provocar, ainda, níveis indesejáveis de disfunções burocráticas.

Esse processo de aprendizagem institucional pode aumentar ou diminuir o vínculo e a integração dos atores envolvidos no processo. Escolas que, de modo geral, tenham consolidado relações democráticas em seu interior, seguirão conduzindo o processo de modo que não haja ruptura institucional, evitando, dessa forma, um quadro de anomia endógeno, pois o próprio sistema possui, nesses momentos de transição, níveis altos de desarmonia institucional. O contrário, ou seja, escolas que não consolidaram essas relações, encontrarão, muito provavelmente, maiores dificuldades para aceitar, rejeitar criticamente, ou aceitar parcialmente diretrizes oficiais de mudança. É importante salientar, no entanto, que o discurso em defesa da autonomia da rede de escolas, nos tempos atuais, confunde-se com a defesa de processos descentralizadores. Estes, porém, possuem características distintas em países desenvolvidos e periféricos, tendo em vista suas diferentes culturas político-institucionais. Nessa perspectiva, é importante destacar as características que vêm configurando o processo de descentralização no Brasil, inserido no contexto da América Latina, região que tem recebido atenção especial dos organismos internacionais no que tange às

orientações para redirecionamento na gestão de suas políticas públicas. Nesse sentido, algumas dessas controvérsias são discutidas a seguir.

### **Descentralização, desconcentração e/ou autonomia: um olhar sobre o Brasil**

A atuação do regime militar (1964-1985), intervindo fortemente na economia, teve como contrapartida a estruturação de políticas na área social e de suportes para implementá-las, possibilitando que parcelas significativas da população, até então alijadas do acesso a equipamentos sociais, passassem a tê-lo. As práticas de intervenção do Estado militar, no entanto, concentraram-se muito mais na implementação de uma política econômica com pesados investimentos na infra-estrutura e na criação de empresas estatais e paraestatais, do que na implementação de políticas sociais centradas na preocupação de equilibrar as desigualdades e injustiças econômico-sociais.

Nesse sentido, o Estado tecnocrático e autoritário do regime militar dispensava a legitimidade que o modelo de Estado de Bem Estar Social estruturado nos países desenvolvidos exigia, havendo um único ponto de semelhança entre ambos: a busca da legitimação no desenvolvimento econômico baseado na dinamização das forças produtivas. Porém, já em fins dos anos 1960, as medidas políticas de descentralização começavam a se materializar por meio de instrumentos legais como o Decreto-Lei 200/1967 e a própria LDB 5692/1971.

No período de transição política, particularmente entre 1980 e 1990, as críticas feitas ao Estado brasileiro ressaltavam, dentre outros problemas, os que diziam respeito à histórica centralização de poder, à centralização de recursos na esfera federal, à vulnerabilidade das relações entre o Estado e a sociedade civil tendo em vista as interferências do setor privado e a prevalência do legado colonialista no seio do aparelho estatal, provocando desvios nas suas funções político-administrativas. De meados dos anos 1980 em diante, consolidava-se no Brasil o debate sobre a necessidade de reforma do Estado no que concernia à sua inserção na economia internacional, ao redirecionamento de suas políticas sociais e à própria reorganização no funcionamento da máquina estatal.

De um lado, a concepção de governabilidade passou a estar associada ao corte de gastos públicos via diminuição dos quadros burocráticos e à noção de legitimidade, ambas vinculadas à necessidade de se (re) institucionalizar os processos políticos em virtude do colapso provocado no sistema administrativo e nos mecanismos de representação e participação social. A ineficiência e ineficácia das normas passaram a exigir nova regulamentação nas relações entre os poderes constituídos e as demandas da sociedade civil. De outro lado, a noção de legitimidade passou a estar centrada na capacidade do Estado em responder, simbólica ou materialmente, aos problemas sociais decorrentes de um modelo altamente concentrador de renda. De acordo com essa noção, os atores sociais tenderiam a depositar credibilidade, legitimando, a partir de suas próprias demandas, governos que ultrapassassem as respostas meramente relacionadas ao contrato jurídico-formal nos moldes daqueles preconizados pelo Estado Moderno (Faria, 1989).

Nos países de capitalismo periférico e, particularmente, naqueles que passaram por regimes autoritários nos anos 1960 e 1970, as crises de governabilidade e legitimidade se aprofundaram, aliadas ao descrédito de uma tradição política em que as trocas de favores foram consolidadas por relações clientelistas entre os setores público e privado. No período de transição do regime militar para o regime civil, a participação intensa da sociedade civil no debate político, trouxe à tona questões até então restritas aos meios sindicais e acadêmicos e que corporificavam verdadeiros jargões na política institucionalizada. Dentre os que mais apareceram na mídia destacavam-se a recuperação do prestígio dos poderes locais, estaduais ou municipais através da descentralização e participação democrática.

Nesse contexto, ampliava-se a idéia de legitimação dos canais institucionais por onde escoariam parte das insatisfações dos movimentos populares, de um lado. De outro lado, ocultava-se a transferência de responsabilidades por parte de um poder fortemente centralizado e proporcionalmente desgastado. É importante assinalar, no entanto, que na história política brasileira a tensão entre centralização/descentralização sempre esteve presente desde o momento de constituição da nação, expressando emblematicamente a questão federativa. Porém, o lema da descentralização e da participação democrática, defendido como condição

*sine qua non* para a democratização dos processos decisórios do Estado e conquista de equidade nos resultados dos programas de governo implementados, tornou-se definitivamente o mote de praticamente todas as gestões estaduais de oposição eleitas após 1982.

De acordo com Medina (1987), de modo geral, os argumentos que justificam a adoção de políticas de descentralização também podem ser classificados em quatro categorias: a) psicológica, relativa aos argumentos que enfatizam os possíveis benefícios psíquicos e psicológicos dos usuários dos serviços públicos, tendo em vista a maior visibilidade e proximidade proporcionada pelo deslocamento desses serviços para o local de uso; b) sociológica, refere-se aos argumentos que realçam a importância de as políticas de governo adaptarem-se às culturas e demandas locais, aproximando-se das reais necessidades postas por seus usuários; c) administrativa, que reúne os argumentos em defesa da melhoria da prestação de serviços, a partir da delegação de funções e/ou tarefas de órgãos públicos centrais a níveis subordinados da hierarquia burocrática; d) e, finalmente, política, relativa à ênfase nos mecanismos de mobilização e uso do poder por parte de órgãos regionais, estaduais e/ou municipais, que passariam a ter poder de decisão na indicação de suas prioridades e na aplicação de recursos a partir da identificação de suas necessidades.

O tema da descentralização no Brasil pode ser classificado em três vertentes, a partir das quais ele se expressa na história política brasileira mais recente: da administração direta para a indireta; entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil. Na primeira vertente, a consolidação de uma sólida base de empresas mistas, autárquicas e/ou públicas, durante o regime militar brasileiro, promoveu a formação de uma estrutura paralela sob a justificativa de apresentar mais agilidade em relação à administração direta na manipulação de verbas, na contratação de funcionários altamente qualificados (em função dos altos salários pagos) e no atendimento dos serviços, de um lado. De outro, porém, essa estrutura colaborou no aprofundamento dos laços clientelistas que permeiam o funcionamento da máquina pública brasileira (Lobo, 1990).

Na segunda vertente, podem ser reunidos os argumentos que se referem às relações intergovernamentais, ponto nodal para as políticas de descentralização, pois, historicamente, os municípios e estados têm se

subordinado política, técnica e financeiramente à União, o que proporcionou, a partir dos anos 1980, a defesa incondicional da descentralização, defesa esta concentrada, principalmente, nas subunidades federadas. Nessa perspectiva, admite-se consensualmente que a forma de estruturação interna do Estado e seus arranjos político-institucionais não tem contribuído, historicamente, para um desempenho eficaz das ações governamentais, apontando-se, via de regra, a centralização de recursos e poderes em mãos da União como um dos fatores preponderantes para a falência das políticas sociais. Para superação desse quadro, indica-se, via de regra, a descentralização como a dinâmica político-institucional capaz de mudar os desequilíbrios na distribuição de poder e de recursos.

Os estudos têm comprovado que, após o fim do regime militar e a instauração de um processo de democratização política, a simples redistribuição das receitas públicas de forma a dotar as subunidades federadas de maior autonomia financeira, não vem resolvendo o problema mais amplo criado com a centralização, pois a redefinição dos encargos governamentais que hoje se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superposta está em jogo. Seu *“resultado mais visível tem sido a indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos, a não possibilidade de responsabilização de entes públicos pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços”*. Dessa forma, nessa última perspectiva, a descentralização pode ser vista *“em duas dimensões: uma, financeira, via redistribuição das receitas públicas”* e, outra, *“político-institucional, através de novos arranjos no sistema de competências governamentais”* (Lobo, 1990, p. 7). Finalmente, a terceira vertente diz respeito à transferência de funções do setor público para o setor privado, seja diretamente ou através da instauração de parcerias e convênios.

Após o fim do regime militar, as esferas estaduais e municipais, recém saídas de um período histórico caracterizado por exceções normativo-legais, passaram a operar cada uma e em cada setor a seu modo, buscando saídas para confrontos que, inusitadamente, ocorriam sob patrocínio do próprio poder executivo. A partir de 1982, a concepção ampla de participação democrática refletia o momento específico de instauração de governos estaduais que dialogavam com os setores oposicionistas. No entanto, os programas sociais e as políticas de promoção da participação social de

segmentos desprivilegiados sofreram, de um lado, a perda de vitalidade dos movimentos e reivindicações populares nos anos 1990, e de outro, a escassez de recursos que começava a alterar o cenário e as possibilidades de atuação do Estado. Nesse sentido, propostas que enfatizavam a necessidade de requalificar a eficiência e a eficácia dos gastos estatais e dos serviços prestados, começaram a ser consolidadas num quadro de retração dos investimentos estatais (Martins, 2001).

Nesse contexto, a pauta defendida por setores progressistas e de esquerda a partir dos anos 1980 — necessidade de redistribuição do poder, maior atenção aos segmentos excluídos das políticas sociais, descentralização e autonomia de decisão às instâncias locais — emergiu com a legitimidade política necessária para ser efetivada nos anos 1990, paradoxalmente vinculada, porém, a uma nova dinâmica de gestão do Estado. A partir daí foram propostas novas formas de articulação com o setor privado para que o Estado pudesse focar sua ação estabelecendo prioridades.

Particularmente no Estado de São Paulo, o tema da descentralização dos serviços públicos gerou pesquisas sobre a reforma da máquina estatal, algumas delas realizadas e/ou publicadas sob os auspícios de órgãos da administração indireta. Via de regra, esses estudos procuravam discutir a necessidade de modernizar a máquina administrativa e recuperar a eficácia e eficiência da esfera pública; promover o debate sobre as relações entre o sistema partidário e o poder central; rever a ação governamental frente as políticas sociais; instaurar um debate sobre a descentralização/desconcentração do poder no âmbito da saúde e da educação e seus mecanismos de atendimento. No âmago da questão, encontrava-se a discussão sobre a governabilidade e a crise do Estado, as relações entre controle e democracia e a possibilidade de instauração de novos padrões interativos intergovernamentais (Martins, 2001).

Enfim, diante dos intervenientes postos por uma máquina administrativa emperrada, onerosa e ineficiente, estudos, propostas e medidas de redirecionamento da ação do Estado têm sido realizadas com vistas a superar uma relação político-institucional sacralizada culturalmente no país. Nesse sentido, as estratégias governamentais vêm delineando novas formas de provisão e de gestão dos serviços públicos sob justificativa de



racionalização da organização estatal. Nessa perspectiva, o Estado não deveria ser mais o provisor direto, promovendo-se a transferência de parte de suas funções a instâncias não-estatais na busca de aproximar a população usuária dos serviços ofertados. Assim, a preocupação com a gestão democrática e equânime do Estado se aliaria à ênfase na busca da qualidade, da eficácia e eficiência dos gastos públicos na área social. O eixo se deslocaria da importância na participação da comunidade para a conquista de uma gestão democrática, para a dimensão gerencial que envolve a formulação e implementação das políticas públicas, pois esse deslocamento representaria tanto *“a busca da adequação das instituições e organizações e do próprio desenho das políticas sociais ao processo de democratização na esfera política”, quanto “a adequação da gestão — das políticas, de sistemas de provisão, de instituições e organizações — aos desafios de qualidade, eficácia e eficiência”* (Farah, 1995, p. 30).

A partir desse cenário político, as propostas de reforma do Estado brasileiro e de mudanças na gestão de suas políticas podem ser discutidas. Porém, ressalte-se que o receituário previsto pelo consenso de Washington, concretizado em diretrizes de recomendação elaboradas por organizações multilaterais para os países periféricos, tem desconsiderado as peculiaridades inerentes à dinâmica de funcionamento do Estado em formações sociais cujos processos históricos são totalmente distintos entre si. De um lado, a proposta de redução da máquina administrativa brasileira pode até ser vista com bons olhos, considerando-se os intervenientes burocráticos que provocam graus indesejáveis de ineficácia e ineficiência dos serviços prestados. De outro lado, porém, o processo de implementação das políticas públicas no Brasil tem sido sistematicamente permeado pela tradição prebendalista, pela ausência de limites entre os interesses privados e o setor público, enfim, por relações patrimonialistas que interferem na operacionalização de programas sociais. Nesse sentido, não há como diminuir a participação de um Estado cuja presença maciça na economia teve como contrapartida o descaso em relação às políticas sociais, ocasionando uma participação tímida e permeada pela cultura de distribuição de favores.

O processo de (re) normatização legal instaurado pela Constituição de 1988 iniciou um longo caminho que ainda está sendo percorrido pela política institucionalizada e pela sociedade civil. A fundamentação legal dada ao tema

da descentralização pelo texto constitucional de 1988, decorreu de intenso processo de negociações que apontava para a efetivação da escolaridade fundamental, a erradicação do analfabetismo e a expansão e definição do ensino médio, a partir do princípio descentralizador que delineava novos patamares para a relação entre a Federação, os Estados e os Municípios. Na realidade, consagrava-se na Carta Constitucional, alguns dos princípios políticos caros aos setores mais democráticos da sociedade brasileira, consolidados paradoxalmente no bojo do processo de transição político-institucional, conservador na sua essência (Felicíssimo, 1989).

O reordenamento jurídico-político do Estado brasileiro em 1988, com a promulgação da nova Carta Constitucional em momento histórico de absoluta crise de legitimidade e autoridade do poder executivo, possibilitou a emergência de temas defendidos por setores de oposição durante anos, dentre eles a necessidade de se equacionar a redistribuição do poder de Estado com base em mecanismos descentralizadores que promovessem a desejada autonomia às instâncias regionais, incorporados pelo Congresso Nacional. A Constituição Federal de 1988 representou um marco no que diz respeito à tentativa de *“reduzir o excessivo centralismo de decisões do governo federal, impulsionando a desmontagem iniciada em 1946 e trazendo de volta aos modelos político, institucional e administrativo do país o regionalismo, a descentralização e o pluralismo social”*. No entanto, Felicíssimo alerta sobre as possíveis *“dificuldades operacionais de adaptação à mudança, conforme a União reagir ao emagrecimento representando pela perda de receitas fixadas na reforma tributária proposta (...)”* (p. 14). Ao que tudo indica, as imensas dificuldades não são apenas operacionais e permanecem sem solução até os dias atuais, a julgar pela dificuldade em se efetivar a reforma tributária.

O embate entre a Assembléia Constituinte que votou a nova Constituição e o Congresso Nacional posteriormente encarregado de regulamentá-la seria inevitável tendo em vista que os mecanismos de representação política permaneceram viciados por um alto grau de personalismo, pelo espírito predominantemente cartorialista e pela prática generalizada do fisiologismo. Nesse embate — entre forças progressistas e democráticas e forças conservadoras — o período pós-constituente construiu a tensão inerente às negociações que permeiam momentos de crise de

legitimidade: ambas as forças políticas empenharam-se em “*se apropriar dos instrumentos jurídicos de controle, regulação e direcionamento da vida social*” (Faria, 1989, p. 52). Nesse sentido, os grupos, setores e classes em confronto não concentraram sua atenção apenas nas funções manifestas da lei, mas também jogaram com as funções latentes das normas, pois trata-se de “*uma distinção sutil (...), mas a história nos mostra que leis criadas aparentemente para a consecução de certos fins muitas vezes, em sua aplicação, são postas a serviço de objetivos distintos e inconfessados*” (Faria, 1989, p. 52).

É assim que, historicamente, no Brasil, setores empresariais e as forças políticas que têm representado seus interesses — mesmo que não haja hegemonia de um segmento da elite — procuram, permanentemente, adaptar “*as fórmulas legais a novos conteúdos, com base em critérios de racionalidade formal e com especial ênfase aos princípios de autonomia da vontade, da liberdade contratual, da responsabilidade civil ou criminal individual, da segurança das expectativas e da certeza jurídica*” (Faria, 1989, p. 62). Entre o Estado formal e o Estado informal, entre o descompasso das diretrizes legais, as ações estatais e as práticas sociais, os anos 1980 promoveram a participação intensa da sociedade civil no debate político, fazendo emergir questões até então restritas aos meios sindicais e acadêmicos e que corporificaram verdadeiros jargões na política institucionalizada: o prestígio dos poderes locais — estaduais ou municipais — em contraposição ao poder federal até então fortemente centralizado, aparecia como um dos temas mais recorrentes na literatura e na mídia.

Explicitava-se, no período pós-constituente, a necessidade de ampliação dos exercícios da cidadania, legitimando-se os canais institucionais por onde escoaria parte das insatisfações dos movimentos populares, por um lado. De outro lado, encontrava-se implícita a transferência definitiva de responsabilidades administrativas e financeiras por parte de um poder fortemente centralizado e proporcionalmente desgastado, dinâmica essa avalizada pelas reais demandas do Estado informal. Nesse sentido, as críticas formuladas ao longo dos anos 1980 acerca do planejamento de Estado, sua gestão e a implementação de suas políticas sublinhavam seu caráter centrado em uma tradição secular centralizadora, tecnicista e anti-democrática. Na tentativa de superar essa tradição, porém, as políticas propostas para a área, conseguiram “*(...) uma interessante mescla do*

*populismo com autoritarismo, através de um processo que, no pretender ser democrático contrapondo-se à centralização, terminou por caracterizar-se pela ausência de direção e pela fragmentação, a partir do momento em que o MEC passou a privilegiar a estratégia de repasse aos Municípios com objetivos clientelistas, travestida de descentralização” (Kuenzer, 1990, p. 73)*

Na realidade, a gestão democrática passou a ser um dos principais temas ainda durante o regime militar, pois o próprio Ministério da Educação, ao elaborar o III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos (1980/1985), incluiu instâncias regionais de consulta e participação, abordando temas até então excluídos, tais como administração participativa e planejamento participativo. A própria Lei 5692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, já propunha a descentralização e a municipalização do ensino (descentralização em nível da própria Unidade Escolar), sem utilizar, porém, a palavra autonomia. No entanto, a despeito do discurso, o poder decisório sempre foi mantido em nível central. Decorridos mais de dez anos da Constituição de 1988, ao que tudo indica, ainda persistem relações intergovernamentais que interferem fortemente nas políticas de descentralização e na efetiva autonomia da rede de ensino.

### **Autonomia escolar, financiamento e avaliação externa: os limites do conjunto normativo-legal**

O processo de descentralização no Brasil é complexo e extrapola a dimensão federativa, pois há uma hierarquia de poder que interfere no padrão de funcionamento da prestação do serviço. A concentração de poder vem ocorrendo, historicamente, nas duas redes responsáveis pelo ensino público, a municipal e a estadual, na medida em que, em nenhuma delas, a escola e/ou a comunidade próxima gozaram de autonomia financeira, administrativa e pedagógica: os recursos financeiros, os recursos didático-pedagógicos e o poder de decisão sempre estiveram concentrados nas secretarias estaduais e/ou municipais de educação.

De acordo com Draibe (1999, p. 69), “(...) a correção dessas distorções consistiu na mais forte motivação para reorganizar e reformar o sistema educacional, mas até meados dos anos 90, poucas foram as alterações introduzidas no setor, salvo as de natureza financeira”. Dessa forma, a

radicalização das medidas políticas de descentralização implementadas desde 1995, reforçaram o apoio às escolas por meio de medidas tais como a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais; a redefinição do fluxo do financiamento (FUNDEF); a montagem e a dinamização do sistema de estatísticas e avaliações educacionais; o reforço financeiro das escolas, da merenda escolar e da capacitação docente.

Dentre essas medidas, a de maior impacto, sem dúvida, foi o Fundo de Revalorização do Magistério/FUNDEF, que, através da Emenda Constitucional 14, estabelece que durante 15 anos, 15% das receitas fiscais que Estados e municípios arrecadam com transferências constitucionais e com impostos (FPE; FPM; ICMS e IPI das exportações), sejam destinados ao fundo.

As possibilidades e os limites para que as prefeituras assumam parte das responsabilidades de custos com o ensino fundamental têm sido o controverso objeto de polêmicas e extensos estudos realizados no âmbito da produção acadêmica e do próprio Ministério da Educação — órgão responsável pelo monitoramento da aplicação das verbas do Fundef. Nas palavras de Castro, *“nas regiões com maior tradição educacional — sul e sudeste — os Estados desenvolveram redes mais amplas de atendimento escolar, liberando os municípios de um investimento proporcional ao crescimento da capacidade de arrecadação. Ao contrário, nas áreas menos desenvolvidas, nas regiões Norte e Nordeste, a expansão do atendimento escolar é mais recente, promovida pelos municípios numa velocidade superior ao crescimento de sua capacidade de arrecadação”* (Castro, 1999, p. 114).

De um lado, alguns estudiosos têm defendido uma repartição de responsabilidades administrativas, políticas e financeiras entre as instâncias estaduais e municipais a partir de negociações transparentes entre os gestores que se revezam no poder. De outro lado, críticas são feitas ao processo de municipalização, destacando que, historicamente, tem ocorrido a simples transferência de encargos e responsabilidades financeiras do Estado para os municípios, configurando um processo de descompromisso em relação às metas de expansão das matrículas e de instauração da melhoria da qualidade do ensino.

A lei estabelece que os recursos são distribuídos dentro de cada Estado de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental:

municípios com arrecadação baixa e grande número de alunos em escolas municipais recebem recursos antes concentrados nas cidades mais ricas e no governo estadual. De acordo com o documento de avaliação dos resultados de monitoramento do Fundef divulgado em 1998, dos 26 estados brasileiros, vinte perderam recursos para seus municípios porque a maioria dos alunos estuda em escolas municipais, como no Rio de Janeiro. São Paulo e Minas Gerais, ao contrário, receberam recursos de seus municípios porque até 1997, a maioria dos alunos estudava em escolas estaduais (MEC/INEP, 1998)<sup>2</sup>.

Ao analisar, particularmente, o processo de descentralização da merenda escolar, o dinheiro na escola e a TV-Escola, Draibe (1999), salienta que o processo de descentralização instaurado por esses programas produziu efeitos institucionais importantes, pois, de um lado, vem ocorrendo, ao que tudo indica, uma aprendizagem institucional, particularmente nas unidades escolares. De outro lado, porém, a autora sublinha que esse processo não tem sido acompanhado por reformas administrativas capazes de potencializar as vantagens e as capacidades das escolas e das prefeituras envolvidas, mesmo quando ocorre melhora no comportamento organizacional e administrativo dessas estruturas, por exemplo, nos processos de recrutamento de pessoal ou nas iniciativas de modernização administrativa.

A transferência de recursos para a escola, ainda que em pequena proporção diante de suas necessidades, constitui um processo de desconcentração e não de descentralização, pois a autonomia da escola opera dentro dos estritos limites impostos pela não-unificação das redes municipais e estaduais do ensino fundamental. Segundo a autora, *“a desconcentração em torno da escola não é, per se, capaz de provocar uma maior assunção local de responsabilidades e condução unificada de atendimento das demandas da população em matéria educacional, pois a regra é a dualidade de redes e a diluição de responsabilidades”* (Draibe, 1999, p. 70). Ao que tudo indica, o tema da descentralização, da desconcentração e da autonomia vem sofrendo, efetivamente, um processo de sacralização, pois tem sido confundido até mesmo com padrão de gestão que são formas de organização da escola (administrativa e pedagógica), estilos de atuação e relações burocrático-hierárquicas entre os agentes executores da política pública (Martins, 2001).

A partir de 1996, o conjunto legal e normativo que orientaria a política educacional brasileira procurou se ajustar às novas diretrizes postas pela Lei 9394, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). A aprovação da nova LDB consolidou mudanças apontadas no período histórico imediatamente anterior, pois, fruto de extensa e intensa negociação no âmbito da sociedade civil e política do país, incorporou parte dos projetos originalmente apresentados e amplamente discutidos em diferentes fóruns por entidades do magistério e pesquisadores da área. As modificações imprimidas pelas negociações políticas no período histórico em pauta — de 1990 a 1995 — fez com que a conjuntura política levasse o Ministério da Educação a ser co-autor do texto, à semelhança da dinâmica político-partidária instaurada quando da votação da Constituição de 1988.

Assim, o texto da Lei, de certa forma, incorporou algumas das tendências internacionais em relação às concepções norteadoras para as reformas da área: flexibilidade curricular; flexibilidade de organização administrativa e financeira, com a consolidação da implementação de processos de descentralização e autonomia às redes de escolas; avaliação contínua e somativa de alunos, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais; possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado; aproveitamento de estudos concluídos com êxito. Na realidade, a concepção de gestão do sistema nacional de ensino acabou explicitada na própria lei ao definir em seu art. 8º, que a União é a instância coordenadora da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Porém, mais do que coordenar e articular, o artigo 9º estabelece que a União é a instância responsável pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, contando com a cooperação dos sistemas.

As mudanças recentes nos marcos legais da política educacional têm sido objeto de preocupação de diferentes autores, que argumentam a favor e contra algumas das medidas de ampla repercussão nas redes de ensino. De um lado, há autores que corroboram as medidas políticas de correção do fluxo escolar e defendem as medidas de superação da repetência crônica nas

escolas, sublinhando a importância da avaliação contínua e cumulativa, do aproveitamento de estudos e da recuperação. De modo geral, buscam responder a críticas formuladas em relação às mudanças preconizadas, argumentando que não representam um possível rebaixamento do ensino ou uma aprovação sem critério, pois exigem um diagnóstico pedagógico e um plano de trabalho a serem cumpridos em etapas subsequentes, não significando, portanto, promoção automática.

De outro lado, há autores que procuram desmistificar os argumentos que justificam a necessidade de reprovação no primeiro e segundo graus, por considerar que esta é um ato político que serve à reprodução das desigualdades sociais, mas salientam também que, além da preocupação de não reprovar o aluno, as políticas da área deveriam se preocupar em proporcionar ao professor uma formação adequada e criteriosa para ensinar crianças e jovens em qualquer estágio de seu desenvolvimento. Demo (1998) analisa os riscos da atual tendência oficial de introduzir a progressão continuada na escola básica, argumentando que a medida escamoteia a falta de aprendizagem, podendo ainda promover a idéia de que a escola pública é *coisa pobre para os pobres*. Para evitar que isso ocorra, o autor sugere algumas estratégias já consagradas em idéias defendidas por estudos mais recentes em relação à possibilidade de aprendizagem efetiva do aluno, sem a camuflagem legal de superar a repetência: centralizar o processo pedagógico na aprendizagem do aluno, envolvendo toda a escola; realizar procedimentos de preparação e capacitação permanentes para todo o corpo docente; organizar processos avaliativos consequentes submetendo a escola à heteroavaliação; procurar nos pais e na comunidade em geral o apoio necessário; organizar laboratórios de aprendizagem e promover eventos motivadores.

Na realidade, a avaliação externa, isto é, o monitoramento do sistema de ensino em âmbito nacional, vinha sendo desenhado pela política do Ministério da Educação e Desporto/MEC, a partir de fins dos anos 1980, quando aquele órgão já indicava sua preocupação em (re) normatizar os procedimentos de descentralização e autonomia à rede de escolas, via a montagem de um sistema de avaliação cujos mecanismos de controle pudessem estabelecer parâmetros centrais para a educação básica e o ensino superior. De um lado, a flexibilidade conferida ao sistema de ensino



brasileiro, estaria submetida aos mecanismos de avaliação do Ministério. De outro lado, as medidas legais implementadas a partir da promulgação da nova LDB, efetivamente, incorporaram as preocupações dos setores acadêmicos e sindicais mais democráticos do magistério nacional, que há muito preconizavam a necessidade de mudanças profundas nos procedimentos de avaliação que até então imputavam ao aluno a responsabilidade por seu próprio fracasso.

Contudo, a despeito das críticas e/ou das divergências quanto aos procedimentos adotados pela política educacional para configuração do sistema de monitoramento no Brasil, este ganhou força nos anos 1990, com base em estudos sobre desenvolvimento industrial, tecnologia e educação. A preocupação central expressa pelo governo federal, era a de estabelecer maiores relações entre o perfil do sistema de ensino e o perfil educacional e cultural exigido pelo mundo do trabalho, aproximando-o, portanto, dos novos paradigmas da organização da produção. No limite, colocava-se a questão da qualidade como o grande desafio para o sistema educacional brasileiro, pois, mais do que o direito social de acesso à escola, estava posta “a *necessidade de produzir a qualidade do cidadão, do trabalhador e do indivíduo*” (Gusso, 1992, p. 70).

Desnecessário tecer maiores considerações sobre o esforço encetado pela política educacional brasileira em adequar o sistema de ensino — à semelhança da tendência posta internacionalmente a partir dos anos 1990 — às demandas do mundo do trabalho. É interessante, de qualquer forma, frisar que a origem do Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB relaciona-se, efetivamente, com demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação de impacto do Projeto Nordeste, segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — BIRD (Brasil, 1988). Essa demanda, aliada ao interesse do Ministério em implementar um sistema mais amplo de avaliação da educação, levou ao desenvolvimento de iniciativas que redundaram na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau — SAEP. Em 1988 implementou-se uma aplicação piloto do SAEP nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, com o objetivo de testar a pertinência e adequação de instrumentos e procedimentos. Porém, as dificuldades financeiras interromperam o prosseguimento do projeto, que

só pôde se consolidar em “1990, quando a Secretaria Nacional de Educação Básica alocou recursos necessários à viabilização do primeiro ciclo do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (...)” (Bonamino Franco, 1999, p. 110).

De acordo com Afonso (1998), a avaliação dos sistemas de ensino a partir da aplicação de testes padronizados a alunos, pode constituir a introdução de fatores de mercado no sistema educativo, caso seus resultados passem a ser utilizados como meios de alocação diferencial de recursos às escolas e como forma de responsabilização de professores. Para o autor, a questão central, neste caso, consiste no risco de ampliação de seletividade do sistema nas admissões e matrículas dos estudantes e a exclusão de alunos que não garantam à escola o alcance de bons resultados.

Os impactos da avaliação externa sobre os procedimentos normativos da gestão escolar, têm sido (re) significados, no entanto, pela própria rede de escolas, configurando um vetor diferente dos desejos e intenções expressas pelos gestores de plantão. Ao que tudo indica, essas interferências externas vêm sendo redimensionadas pela própria escola, adquirindo outras conotações, pois a despeito da produção de justificativas oficiais e da implementação de medidas legais sobre o tema, constata-se que os apelos à mudança das práticas escolares e do tratamento tradicional da avaliação, sofrem uma (re) significação por parte dos atores envolvidos no processo, tema que merece ser mais explorado (Martins, 2001).

## Notas

\* Este artigo, é uma versão corrigida e modificada de parte do livro *Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez editora, 2002.

1 No âmbito social e político o tema da autonomia/autogestão influenciou os seguintes movimentos: as Comunas de Paris (1871); a Revolução Russa (1917); as experiências de coletivização de empresas agrícolas e industriais durante a Revolução Espanhola (1936/1939); as comunidades de trabalho na França em 1945, cujo principal lema era obter a cultura e a formação no seio da empresa, considerados tão importantes quanto obter a própria remuneração; a experiência implementada pela Jugoslávia desde 1951, por iniciativa do próprio Estado e o movimento autônomo de trabalhadores na Polônia dos anos 1970; as experiências

de coletivização da economia na Argélia nos anos 1960; os conselhos de fábrica da Itália nos anos 1920.

- 2 Com base em dados dos repasses efetuados da União aos Estados e destes aos Municípios, entre Janeiro e Maio de 1998, Castro (1999) esclarece que, no geral, houve elevação na média das receitas líquidas recebidas pelas redes de ensino dos municípios pobres de todo o país e, principalmente, no norte e nordeste. Segundo a diretora do INEP, houve elevação, também, das receitas líquidas dos Estados em geral (Castro, 1999, p. 120).

## Referências

- AFONSO, J. A. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Portugal: Universidade do Minho.
- BANCO MUNDIAL (1995). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*. Washington.
- BOBBIO, N. (2000). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BONAMINO, A. C. de, FRANCO JÚNIOR, C. (1999). Avaliação e Política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. *Cadernos de Pesquisa*, n. 108, pp. 101-32, nov.
- CASTORIADIS, C. (1991). *A Instituição Imaginária da Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTRO, M. H. G. de. *et al.* (1999). O impacto da implementação do Fundef nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da Educação: Novas Formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, pp. 111-21.
- DEMO, P. (1998). Promoção automática e capitulação da escola. *Ensaio*, n.19, pp.159-90, abr./jun.
- DRAIBE, S. (1999). A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da Educação: Novas Formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo, Fundap/Cortez, pp. 68-98.
- FARAH, M. F. S. (1995). *Reconstruindo o Estado: Gestão de Organizações e Serviços em Processos de Mudança; relatório*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- FARIA, J. E. (1989). *O Brasil Pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal.
- FELICISSIMO, J. (1989). Estado regional no Brasil: dilemas de um drama inconcluso. *São Paulo em Perspectiva*, v. 3, n. 1/2, pp. 13-25, jan./jun.
- GARRETÓN, M. A. A. (1997). Pontos fortes e fracos dos novos consensos sobre educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, pp. 113-28, jul.
- GUSSO, D. (1992). Medida e avaliação educacional: problemas e tendências. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 5, pp. 65-76, jan./jun.

- KUENZER, A. (1990). Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. IN: KUENZER, A., CALAZANS, M. J. C., GARCIA, W. (orgs.). *Planejamento e Educação no Brasil*. São Paulo, Cortez, pp. 55-79.
- LOBO, T. (1990). Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, pp. 05-10, ago.
- MARTINS, A. M. (2001). *Autonomia e Gestão da Escola Pública: Entre a Teoria e a Prática*. Faculdade de Educação. Universidade de Campinas. Campinas. Tese de doutoramento.
- MEDINA, A V. de A. (1987). Tarefas ou poder: o que descentralizar. *Cadernos de Pesquisa*, n. 60, pp. 45-48, fev.
- MUNIN, H. (1998). *La "Autonomia" de la Escuela: Libertad y Equidad? Un Recorrido por la Discusión Alemana de los Anos Noventa*. Buenos Aires: AIQUE.

#### **AUTONOMY AND DECENTRALIZATION: THE (EX) TENSION OF THE THEME ON THE AGENDA OF RECENT EDUCATIONAL POLICIES**

##### **Abstract**

This text discusses the instrumental use of the concept of autonomy in the policy directives in this area, especially since the 1980s. As a rule, the term has been used pragmatically, sometimes as a synonym for decentralization and de-concentration. Other times it has been a stage subsequent to the decentralization process, after which the school will finally be free to elaborate its own *flight plan*. In this sense, these controversies are discussed based on the documents of multilateral organizations and literature in the areas. The intention, in this case, is to try to design a brief panel where questions can originate to illuminate the possible relationships between international directives — invariably gestated inside organizations headquartered in the developed countries — and policies implemented by the peripheral countries, and not obviously, to evaluate the implementation of these policies.

## **AUTONOMIE ET DÉCENTRALISATION: LE THÈME DANS L'AGENDA DES POLITIQUES ÉDUCATIONNELS RÉCENTS**

### Résumé

Dans ce texte on discute l'usage instrumental du concept d'autonomie par les directrices politiques du champ, surtout depuis 1980. D'habitude ce mot est usé d'une façon pragmatique, quelques fois comme synonyme de décentralisation et déconcentration et, autres fois, comme étape du procès décentralisateur depuis lequel l'école pourrait élaborer librement son propre *plan de vol*. L'intention ici est d'essayer un bref cadre a partir duquel les questions posées puissent éclairer les relations possibles entre les directrices internationales plus récentes — invariablement gérées dans les organismes des pays développés — et les politiques de décentralisation menées dans les pays périphériques, et pas, évidemment, évaluer sa forme d'application.