

A CENTRALIZAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO*

Juan Casassus

Especialista Regional de Planificação e
Gestão Educativas, UNESCO/OREALC

RESUMO

O texto propõe novo enfoque para a identificação e análise exploratórias de aspectos relacionados com processos de centralização, desconcentração e descentralização, com base na reflexão sobre a experiência em curso em países da América Latina.

CENTRALIZAÇÃO — DESCONCENTRAÇÃO — DESCENTRALIZAÇÃO

ABSTRACT

CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION OF EDUCATION. The text proposes a new focus to identify and analyze explorations of aspects related to centralization, deconcentration and decentralization processes, based on reflexions on experiences now taking place in Latin America.

* Informe final apresentado na VI Reunião Técnica do REPLAD, realizada de 17 a 20 de maio de 1994 em Campinas, São Paulo. Publicado originalmente em *VI Reunión Técnica de REPLAD*, Santiago: UNESCO/REPLAD, 1994.

Tentaremos aqui fornecer um enfoque novo para a identificação e análise exploratórias de alguns aspectos centrais relacionados com os processos de centralização, desconcentração e descentralização. A análise, se bem que teórica, funda-se na reflexão sobre a experiência desses processos na região, principalmente na Argentina, Brasil, Chile e Colômbia. Hoje, todos os países na América Latina realizam processos de desconcentração e descentralização, ou se preparam para eles.

Embora se possa identificar temas e categorias comuns, é importante ter em mente que cada processo tem a sua própria particularidade em cada país. A experiência de países federativos é muito diferente daquela de países unitários. Entre os primeiros, a experiência de provincialização e em seguida federalização na Argentina, por exemplo, é diferente da do México, assim como ambas são muito diferentes da descentralização no Brasil, que conta com distintas redes coexistindo dentro do mesmo esquema descentralizado. Por outro lado, a municipalização no Chile é diferente da municipalização na Colômbia, que, por sua vez, difere bastante das tentativas de municipalização e privatização do Peru, as quais são muito diferentes das escolas-matrizes equatorianas, e assim se poderia continuar, até cobrir todos os países.

O que desejo destacar com essa observação é que, quando falo de processos de descentralização, penso nos processos, nas mudanças que se sucedem constantemente — num devir de mudanças. Quer dizer, o contrário de uma situação fixa.

TRÊS OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

As observações preliminares que se deve levar em conta ao analisar um processo de descentralização são: a complexidade do tema, o problema do poder e o caráter instrumental da descentralização. Vejamo-las nessa ordem.

O tema é complexo

Trata-se de um convite para pensar de forma complexa:

- a problemática não é simples, não se prestando a interpretações simplificadoras e sobretudo não admitindo um sentido linear às transferências, pois, desde o elementar processo técnico de transferência de competências e responsabilidades de um nível a outro (escolas, qualificação de docentes, definição de programas e outros aspectos), quando se operam as transferências, desencadeiam-se processos novos e imprevisíveis para os quais convém estar preparados, ou pelo menos atentos. É certo que as medidas devem ser o mais técnicas possíveis, porém geram movimentos inesperados (teoria do caos);

- o tema é complexo porque os fenômenos sociais estão inter-relacionados. Ao transferir competên-

cias, é preciso pensar que é necessário reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe a competência como do ponto de vista daquele que se desliga delas. Ao se afirmar que o tema é complexo, quer-se dizer que ele deve ser visto de forma sistêmica. Se se considera o processo educativo como um sistema, entende-se que suas partes estão relacionadas e que, por isso, devem ser vistas no conjunto. Na perspectiva sistêmica, mudanças numa parte do sistema educativo necessariamente produzem mudanças em outra parte do mesmo. Se isso não foi previsto, pode-se dizer que houve pouca planificação e insuficiente gestão do processo.

Então, quando afirmamos que a descentralização não é um tema simples mas complexo, queremos dizer que, ao se tomar decisões nesse campo, estas devem ser adotadas considerando-se que se trata de uma situação sistêmica e que os efeitos de tais decisões criam situações indeliberadas em outras partes do sistema, tais como anomia ou vazios de poder.

Com este enunciado estamos chamando a atenção para o tema da gestão e acompanhamento do processo e para a capacidade que tem uma organização de levar tal processo adiante, pois, embora já signifique algo decidir sobre ele e delinear-lo, isso de nada serve se não se conta com a capacidade para realizá-lo.

O tema é importante porque trata do poder na sociedade

O tema da descentralização pode ser focado a partir de distintos e variados pontos de vista, tais como: o enfoque técnico que se preocupa em verificar quais são as medidas mais adequadas para enfrentar os novos desafios nos âmbitos administrativo, da política trabalhista, ou das capacidades institucionais reais para levar a cabo uma ou outra competência; o enfoque financeiro que verifica quais os mecanismos a serem empregados quanto aos salários, que níveis de dependência geram um ou outro mecanismo, e se a descentralização atrai mais ou menos recursos; o enfoque da eficiência, que observa se o uso dos recursos é adequado; a perspectiva da qualidade, que indaga se a descentralização a aumenta ou não; ou outras facetas e matizes.

No entanto, na base de todos se encontra a questão do poder na sociedade. A centralização ou descentralização tratam da forma pela qual se encontra organizada uma sociedade, como se assegura a coesão social e como se dá o fluxo de poder na sociedade civil, na sociedade militar e no Estado, explorando aspectos como os partidos políticos e a administração.

Os processos de descentralização ou centralização são processos de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder na sociedade, nos quais há acréscimo de poder para uns e diminuição para outros; incluem-se e reconhecem-se novos atores, en-

quanto outros saem, ou, então, são definidas novas formas e áreas de poder na sociedade.

Convém talvez precisar que, quanto ao tema da redistribuição do poder, não se trata de uma quantidade fixa e determinada de poder, em que a "quantidade" que ganham uns é equivalente à que perdem outros. Trata-se de termos qualitativamente relativos, em que o poder total pode — idealmente — aumentar ou diminuir, independentemente de sua distribuição. Nessa perspectiva, se a descentralização gera mais poder na sociedade, os que "perdem" poder em termos relativos podem ter mais, num sentido quantitativamente diferente. Por exemplo, um ministério pequeno pode ter muito mais impacto e ser mais eficaz do que outro volumoso e ineficaz.

Entender a descentralização como tema do poder e como processo de distribuição desse poder na sociedade é importante porque a forma pela qual a descentralização se realiza é reflexo do tipo de diálogo social que prevalece (como, por exemplo, os processos de descentralização sob governos autoritários na Argentina, Brasil e Chile). Num contexto de democracia, é importante reconhecer essa dimensão de poder, pois assim se entende que a forma específica pela qual se define e se pratica a descentralização envolve um debate e sobretudo uma negociação capaz de assegurar que as mudanças que ocorrem não colocarão em risco a estabilidade da sociedade, podendo-se manter a dinâmica da coesão social. A situação da ex-Iugoslávia é algo que nos deve permitir refletir sobre isso. Portanto, esse tema não é banal e alude à forma como está organizada a sociedade.

Ignorar a dimensão do poder nesses processos leva a desconhecer, por um lado, a necessidade de negociação e, por outro, a necessidade de mobilizar o conjunto de forças ativas na sociedade para conseguir sua adesão e fazer com que o processo obtenha resultado.

As decisões no âmbito da descentralização são, em primeiro lugar, de caráter político (entenda-se aí a grande política de Estado, não a partidária). As outras, as decisões de caráter técnico, são de outra ordem: são um meio para apoiar, justificar e realizar. Com isso, de novo se faz menção às possibilidades de efetivar as decisões e às estratégias referentes às capacidades reais de um país para levar a cabo as decisões.

A descentralização é uma política instrumental

A descentralização não é um fim em si mesma: a descentralização (ou centralização) é uma política para alcançar certos fins. Em si, ela não é boa nem má, não é progressista ou conservadora. É uma política que pode ser boa ou má, progressista ou conservadora, dependendo de quem a utilize e se contribui ou não para resolver os problemas. Se não serve em determinado contexto, deve ser mudada. Este é um tema pouco transparente, já que quando se toma a decisão

de descentralizar, a dinâmica de sua execução tende a fazer dela um fim.

Segundo essa perspectiva, no período autoritário no Chile, por exemplo, a descentralização foi altamente combatida por ser considerada instrumento do governo militar para controle social e privatização; no entanto, no período democrático, apesar das demandas dos professores, poucas pessoas quiseram voltar para o centralismo anterior, e os mesmos que antes combateram a descentralização mantiveram o "instrumento" de descentralização, modificaram seus objetivos e alguns de seus aspectos, como, por exemplo, o relativo à condição docente, esforçando-se para que a descentralização pudesse se realizar da melhor maneira possível.

Em um mundo de mudanças como o atual, a dimensão instrumental também constitui uma fonte de poder, porque hoje o poder, nesse contexto de mudança, não é só uma condição do "ser", mas é principalmente condição do "poder fazer". Nesse sentido, o instrumental está ligado à idéia de poder, e, com isso, uma vez mais, estamos nos aproximando do tema da gestão.

A descentralização é, assim, um tema complexo, fundamentalmente uma questão ligada ao tema do poder na sociedade, e é de natureza instrumental.

A QUESTÃO DA DEFINIÇÃO

Existem muitas definições, de natureza diversa, em particular de ordem jurídica, e opiniões a respeito delas. Talvez os critérios mais generalizados sejam aqueles que consideram como descentralização o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e — acrescentam alguns — que contem com autoridades eleitas democraticamente. No entanto, mais que propor uma definição, interessa agora chamar a atenção para a lógica subjacente nas dinâmicas da desconcentração e descentralização.

Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que, eventualmente, podem se transformar em políticas de descentralização. Elas se apresentam como um *continuum*, no qual em algum momento a desconcentração se transforma em descentralização; no qual há momentos em que se está mais desconcentrado e menos descentralizado e logo se passa a um momento no qual se está mais descentralizado e menos desconcentrado. Essa forma corrente de ver a situação ofusca a natureza dos processos que ocorrem e sugere que, primeiro, é necessário passar por uma fase de desconcentração para, em seguida, passar para uma etapa de descentralização, que viria como consequência lógica.

É possível analisar essas políticas, a partir de uma perspectiva territorial, de maneira mais produtiva.

Nesse aspecto, a distinção fundamental entre desconcentração e descentralização consiste em que a desconcentração é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder central, com seu desejo de levar as decisões para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional. Por este prisma, a desconcentração é uma política que reflete a lógica do poder central. Do ponto de vista do sentido, a desconcentração poderia ser desenhada como uma flecha que vai de cima para baixo.

Por outro lado, a descentralização é uma perspectiva e uma política que reflete os interesses do poder local. É uma perspectiva que reflete essa lógica independentemente de sua força real. Graficamente, trata-se de uma flecha que vai de baixo para cima. Idealmente, o lugar onde se encontram as flechas que vão de baixo para cima e vice-versa deveria ser a instância em que se situa o nível de gestão do sistema, representado por entidades tais como municípios, departamentos, distritos ou províncias. Temos aí uma figura interessante: o *locus* da descentralização. O verso e o reverso do sistema se encontram num mesmo lugar. Assim, por exemplo, esse lugar se chama, na Argentina, Conselho Federal de Ministros de Educação e, no Chile, Municipalidade, sendo em ambos os casos aquele que outorga ao processo seu caráter.

Se considerarmos que o sistema tem várias dimensões — entre elas, planificação, situação docente, currículos e textos —, usando a metáfora das flechas, poderíamos encontrar uma variedade de trajetórias, correspondentes a distintas dimensões, algumas indo para baixo e outras para cima, que podem se encontrar num mesmo lugar — por exemplo, municípios — ou se encontrar cada uma em um lugar diferente — por exemplo, na escola, município ou centro. Quem sabe uma das formas de manter o fio de Ariadne desses processos não esteja em perguntas do tipo: onde se inicia a ação? que interesses representam essas ações? quais são as ações desejáveis e possíveis na base ou no centro?

O tema da descentralização é complexo, quer dizer, composto de várias dimensões cujas políticas associadas contêm em geral vantagens de caráter político enquanto são percebidas como processos de redistribuição do poder, isto é, democráticas. Nesse contexto, pode-se compreender que em uma tradição centralista, como a dos países de língua hispânica e lusitana da região, é interessante descentralizar, mantendo equilíbrios de contrapoder no nível central, o que nos leva a considerar que, na hora atual, existe uma grande ambigüidade e, de certa maneira, cautela para com o tratamento do tema¹.

MARCO HISTÓRICO DA RELAÇÃO ESTADO — EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A história da educação na América Latina mostra que ela se originou no nível dos municípios (“cabildos”), mas que progressivamente foi centralizando-se. O motivo principal desse processo — que se realizou com

ritmos diferentes em cada país — consistiu no fato de as novas repúblicas que emergiram da emancipação terem como maior preocupação a consolidação de um Estado frente aos ex-centros coloniais. A construção do Estado nas repúblicas independentes, cuja concepção centralizada foi herdada da colônia e cujos conteúdos foram modificados sob inspiração da Ilustração francesa, requereu legitimação.

Mais do que um processo de caráter administrativo, a legitimação dos novos Estados passou pelo processo de construção da nação, quer dizer, pela tarefa de gerar em populações diversas o sentimento de que possuíam uma identidade comum. O instrumento para conseguir isso foi desenvolver um sistema educativo público e nacional. Assim, produziu-se uma simbiose na construção do Estado/sistema educativo/nação, estando o desenvolvimento de cada um ligado ao desenvolvimento dos demais.

Aplicando medidas fiscais, a educação municipal se centralizou. As justificativas para a centralização foram e ainda são, basicamente, a necessidade de construir a nação e assegurar equidade no serviço, pois, sem isso, nos municípios pobres se ofereceria uma educação deficiente e nos ricos uma melhor.

Os sistemas de ensino se mantêm organizados em torno de um Estado centralizado até fins dos anos 70, período em que se inicia o processo descentralizador. É interessante notar que esse processo coincide com a universalização da cobertura escolar. Produzem-se com isso dois fenômenos aparentemente contraditórios. Um deles se refere à associação de descentralização e qualidade, já que a descentralização se inicia quando se passa da preocupação com a expansão do sistema à preocupação com a qualidade da educação. O outro fenômeno, ao contrário, pareceria indicar que o Estado tende a eludir sua responsabilidade na educação, a partir do momento em que oferece uma quota de recursos para cada criança, sendo a responsabilidade pela qualidade transferida para a sociedade civil.

Com esse processo de descentralização, progressivamente se diferencia o aspecto material, administrativo, o *hardware* da educação, do *software*, da alma do processo educativo, que permanece centralizado. Inicia-se assim um período complexo de “competências compartilhadas”.

PROMESSAS DA CENTRALIZAÇÃO

A educação centralizada, como foi mencionado anteriormente, é uma proposta atraente, que contém promessas importantes para a vida das sociedades. Suas promessas estão relacionadas com temas estratégicos, tais como:

1 Mais à frente se utiliza o termo “descentralização” para se referir à política de descentralização que inclui desconcentração.

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

FATORES DE RUPTURA COM O CENTRALISMO

Apesar das promessas, cujo grau de cumprimento varia nos distintos países, produz-se uma mudança na atitude social diante dos sistemas centralizados. A conjunção de pelo menos três dimensões parece ter conduzido a uma ruptura quanto à apreciação do sistema.

A primeira delas, de substrato ideológico, se refere ao debate sobre o papel que cabe ao Estado. Nesse debate prevaleceu a perspectiva de origem neoliberal que tende a reduzir a esfera de competências do Estado, o que é favorecido pelo desmoronamento da organização política de sociedades nas quais o Estado tinha um papel hegemônico. No terreno da educação, essa primeira dimensão se vê fortalecida no discurso público pela revitalização da teoria do capital humano. O impacto dessa teoria é duplo: de um lado, apóia a centralidade da educação nos processos de desenvolvimento e crescimento econômico dos países (segundo a perspectiva da qualidade dos recursos humanos, que destaca sua natureza de bem público) e, de outro, se sustenta na medida em que o capital humano está constituído principalmente pelo acervo intelectual que possuem os indivíduos. Embora tal capital se apresente como a soma de capacidades totais e agregadas dos recursos humanos de um país, está constituído principalmente pelo capital intelectual que os indivíduos possuem. Portanto, é também um bem privado, um bem de entidade e de apropriação privada.

A segunda tem uma dimensão política e sua origem se encontra na crise da educação, que aumentou com o impacto integral que afetou a região na década de 80. A análise que os ministros de Educação fizeram por ocasião de sua reunião intergovernamental (PROMEDLAC IV, Quito, 1992) concluiu que os sistemas educacionais da região, tal como vinham se desenvolvendo desde o século passado, estavam esgo-

tados, haviam perdido sua fertilidade, e era necessário substituí-los por outros. Enfatizou-se que tal substituição se realizaria por meio de uma mudança da gestão desses sistemas. É interessante notar que a reflexão sobre a educação naquele momento se fez dentro de um estado de ânimo saturado pela crise e, portanto, impregnado de incertezas.

A terceira tem a ver com a aspiração à modernidade manifestada pelos governos da região. Como se mencionou anteriormente em relação à associação entre descentralização e qualidade, produz-se aqui um vínculo, próprio da América Latina, entre modernização e descentralização. Nesse caso, é interessante observar que a reflexão se faz a partir de um novo estado emocional, não mais de crise, mas de uma certa idéia de progresso social.

PROMESSAS DE DESCENTRALIZAÇÃO NUM CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A frustração com as limitações e a constatação do esgotamento dos sistemas centralizados, tal como estavam funcionando, levam a canalizar as esperanças para as promessas da descentralização que se mostram mais caras para os indivíduos, promessas que se referem a temas diferentes daqueles da centralização.

As promessas da descentralização têm a ver com acréscimos:

- mais democracia, não tanto por causa da dimensão da igualdade, como no tema da centralização, mas pelas possibilidades de maior participação e maiores espaços para a representação da diversidade;
- mais eficiência no serviço educativo graças a um maior controle social de seu funcionamento;
- mais recursos, porque ao ter maiores possibilidades de participação nos assuntos educativos, os setores da sociedade civil podem fazer com que suas demandas sejam satisfeitas e, em conseqüência, se mostrariam mais interessados em contribuir para o seu financiamento. Espera-se, por esse meio, que sejam gerados aportes adicionais pelo setor privado, pela comunidade e pelos pais;
- mais eficiência. A promessa de descentralização em termos de eficiência se refere, de um lado, à desburocratização dos sistemas centralizados, cujo superdimensionamento incide sobre a lentidão dos procedimentos. Ela também é atraente em relação à possibilidade de aumentar a eficiência no uso dos recursos, no nível local, graças a um maior controle por parte da comunidade;
- maior qualidade na educação em virtude de um relacionamento mais próximo com os pais e de uma maior adequação às condições locais, por meio do que se obterá maior significação, relevância e pertinência dos conteúdos, assim como maiores espaços de liberdade nas escolas e salas de aula para desenvolver a criatividade.

O QUE REFLETE A EXPERIÊNCIA DOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO?

Existem pelo menos quatro considerações que possuem certa validade no âmbito da descentralização:

- *Os processos de descentralização ou centralização estão demarcados e dependem das formas históricas de organização do Estado.* A descentralização não se dá no vazio, mas num contexto histórico e dentro de uma forma específica e determinada de organização social. Os regimes unitário/federativo e/ou centralizado/descentralizado ocorrem dentro de uma trajetória que está condicionada pelo passado, respondendo a ele, e projetando-se para o futuro como um processo de criação. O conceito de trajetória faz referência ao contexto determinado pela forma na qual se plasma o passado na sociedade e à sua influência no presente. O sentido da trajetória para o futuro pode ser ou não o mesmo da trajetória do passado. Isso não depende do passado, mas está condicionado pela configuração dessa trajetória diante da qual se deve reagir em termos de criação, embora não necessariamente de invenção.

- *Os processos de descentralização não devem ser vistos como fluxos direcionados a um único sentido, mas como geradores de movimentos em sentidos contrários.* Isso pode ser verificado em pelo menos três processos. O mais claro é aquele que se refere ao próprio processo de descentralização. No passado recente se pensava a descentralização (e se atuava em relação a ela) como um desligamento de funções de um só nível central a um periférico ou menor, resultando que no final o centro ficava desprovido de funções e, em consequência, rapidamente se fazia necessário recriar um poder central com a finalidade de equilibrar o processo. Hoje é difícil pensar na descentralização como uma figura desvinculada da centralização.

Inclusive nos países descentralizados que se encontram em processos de centralização nas esferas centrais e/ou intermediárias, como nos Estados Unidos ou Canadá, ocorrem também simultaneamente pressões fortes em favor de uma maior descentralização no nível da escola e da família.

Outro âmbito em que isso se dá é nos processos de desburocratização. A descentralização como processo de desburocratização teve como efeito não uma racionalização e diminuição de pessoal, mas o contrário: aumento das burocracias, devido à necessidade de multiplicar as administrações, como se pode ob-

servar, por exemplo, no caso do Chile. Esse movimento, no entanto, talvez possa ser resolvido com um melhor uso das tecnologias de informação modernas.

Um terceiro âmbito no qual isso também ocorre é nos custos. De fato, as primeiras medidas descentralizadoras foram tomadas para reduzir o gasto público em educação; daí a associação da descentralização a custos menores. Na verdade, a descentralização implica, pelo menos no começo, custos maiores por necessidade de mais pessoal, de materiais diferenciados, de capacitação etc.

- *A descentralização administrativa obedece a uma lógica diferente daquela da descentralização das funções curriculares.* A região experimenta uma estratégia de implementação mediante a qual primeiro se procede a uma descentralização administrativa, para em seguida passar a uma descentralização das funções curriculares. Na realidade, no primeiro procedimento há uma preocupação com a eficiência e com os custos, e no segundo com a relevância, a pertinência e a identidade. Ou seja, não há uma seqüência lógica entre ambos, e é possível implementá-los conjunta ou separadamente, sem que um se siga exatamente ao outro.

- *A estrutura não determina necessariamente o resultado.* Finalmente, com relação à dimensão instrumental das políticas de descentralização, no estado atual do conhecimento, a solução dos problemas de deficiência dos sistemas (qualidade, recursos, burocracia) pode se apresentar com níveis de qualidade aceitáveis tanto a partir de sistemas descentralizados (Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos) como por sistemas centralizados (França, Coréia do Sul e Japão).

DESENVOLVER SISTEMAS FLEXÍVEIS E MISTOS: QUAIS AS POSSIBILIDADES?

Sistemas flexíveis, com capacidade de adaptação e mudança... sistemas mistos, relacionando aspectos de centralização com outros de descentralização, com facetas de concentração e outras de desconcentração... Poder encontrar uma combinação adequada é função de um ótimo conhecimento do país, de um melhor conhecimento sobre como se operam os sistemas educativos, de como se realizam os processos de aprendizagem e de uma capacidade para entender os sinais dos tempos.