

O conceito de descentralização: considerações a partir do campo científico da Gestão Educacional.

Fernando Henrique PROTETTI¹.

Resumo: Este trabalho tem por objetivo analisar as características principais atribuídas ao conceito de descentralização, a partir de estudos significativos do campo da Gestão Educacional latino-americana. Para isso, sumariamente analisa-se o contexto histórico da construção do conceito de descentralização na América Latina, e as possíveis influências político-ideológicas existentes durante o movimento de implementação das reformas do Estado e da Educação na década 1990. Posteriormente, procura-se delimitar as principais características do conceito de descentralização utilizando como base trabalhos expressivos de pesquisadores da área que trataram de alguma forma a respeito da problemática em destaque. Finalmente, apresenta-se no limite do artigo algumas considerações finais como intuito de suscitar novas questões para futuras reflexões.

Palavras-chave: Descentralização; Gestão Educacional; Reforma da Educação na América Latina.

¹ Formado em Ciências Sociais pela UNESP/Araraquara. Atualmente é Mestrando do Programa de Pós-graduação em “Educação Escolar” pela UNESP/Araraquara e bolsista da CAPES, e cursa Pedagogia na UNICAMP. E-mail: protetti@gmail.com

Este trabalho representa um esforço das reflexões que desenvolvi sobre o campo científico da Gestão Educacional². Como mestrando do Programa de Pós-graduação em “Educação Escolar” da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara, pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), tive a oportunidade de cursar durante o segundo semestre do ano de 2008 a disciplina intitulada “Organização e Gestão de Sistemas Educacionais” sob a responsabilidade do Professor João Augusto Gentilini.

Nos estudos realizados nesta disciplina – aulas, discussões, leitura e análise do programa – de alguns importantes pesquisadores latino-americanos do campo da Gestão Educacional, particularmente um tema me despertou grande interesse, o processo de descentralização da gestão educativa implementada em diversos países da América Latina, principalmente, durante a década 1990. Com a finalidade de alargar a compreensão deste processo senti a necessidade de materializar as reflexões realizadas sobre esta problemática na forma de artigo.

Percebi preliminarmente que são expressivos quantitativamente os trabalhos realizados por teóricos do campo da Gestão Educacional, no âmbito de analisar os condicionantes que influenciaram o processo da Reforma do Estado e da Educação e sua extensão nas políticas públicas educativas durante a década de 1990 nos países latino-americanos. Neste sentido, o conceito de descentralização proveniente do campo científico da Gestão apresenta-se como um instrumental importante para a compreensão de um novo paradigma na região, como por exemplo, a concepção hegemônica do papel do Estado, ou mesmo, a nova forma de gestão e planejamento das políticas educacionais.

Cabe advertir ao leitor que este artigo partirá da perspectiva analítica de que o campo científico da Gestão Educacional, assim como qualquer outro, representa uma

² O campo científico da Gestão Educacional representa a área do conhecimento, ainda em construção, que se situa na intersecção entre a Gestão e a Educação. Este campo utiliza os conhecimentos produzidos pela Gestão associada a outras ciências, tais como a Psicologia, a Sociologia, a Educação, entre outros. A Gestão Educacional, deste modo, se coloca como uma área que investiga cientificamente os diferentes paradigmas em um ambiente situacional dado, no seu contexto macro social relativo à Educação.

esfera social onde existe em seu interior a luta entre os diversos atores integrantes do campo. Para Bourdieu (1981, p. 136, *itálico do autor*),

A forma que reveste a luta inseparavelmente científica e política pela legitimidade depende da estrutura do campo, isto é, da estrutura de distribuição do capital específico de reconhecimento científico entre os participantes na luta. Esta estrutura pode teoricamente variar entre dois limites teóricos, de fato jamais alcançados: de um lado, a situação de monopólio de capital específico de autoridade científica, de outro a situação de concorrência perfeita entre todos os concorrentes. O campo científico é sempre o lugar de uma *luta, mais ou menos desigual*, entre agentes desigualmente dotados de capital específico e, portanto, desigualmente capazes de se apropriarem do produto do trabalho científico que o conjunto dos concorrentes produz pela sua *colaboração objetiva* ao colocarem em ação o conjunto dos meios de produção científica disponíveis³.

Entretanto, para analisarmos o conceito de descentralização se faz indispensável considerar que sua construção situou-se num campo científico diferenciado, onde a disputa científica e política adquiriram também uma conotação ideológica. Afirmo isto, pois, a defesa da mudança do modelo de centralização da gestão educacional para uma concepção descentralizadora, nascente do adequado diagnóstico de pesquisadores do campo da Gestão durante a década de 1980 e início de 1990, esteve sujeito ao processo de ressignificação conceitual por alguns atores, na ocasião da implementação das políticas públicas reformistas do Estado e da Educação nos países latino-americanos.

Este movimento pragmático da retórica estabelecida pela ressignificação de conceitos, no qual pode-se considerar o da descentralização incluso, é problematizada por Moraes (2003, p. 158).

Uns foram naturalizados – o capitalismo, por exemplo –, alguns foram construídos, ressignificados, modificados ou substituídos por outros mais convenientes. O termo “igualdade”, entre outros tantos exemplos, cedeu lugar à “eqüidade”, o conceito de “classe social” foi substituído pelo de “*status* socioeconômico”, os de “pobreza” e “riqueza” pela peculiar denominação de “baixo” e “alto” ingressos sociais. Destinado a assegurar a obediência e a resignação públicas, o pragmático

³ BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: _____. **Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1983, p. 121-155. (Renato Ortiz Organizador).

vocabulário se faz necessário para erradicar o que é considerado obsoleto e criar novas formas de controle e regulação sociais. Alcançar o consenso torna-se fundamental, o que é efetivado com sucesso, seja pela cooptação de intelectuais – muitos deles educadores –, seja pela monocórdia repetição de um mesmo discurso reformista para a educação, encontrado nos documentos das agências multilaterais e nas políticas de governo de vários países, notadamente na América Latina⁴.

Para o conceito de descentralização talvez um importante exemplo que simbolize esta pragmática ressignificação conceitual seja a publicação de um documento pela CEPAL⁵ e UNESCO/OREALC⁶ no ano de 1992. Com o título “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, este documento possui sua tônica na problematização da descentralização para as políticas educativas na América Latina, e tem de certo modo, expressiva influência no processo da Reforma do Estado e da Educação na região. Como bem adverte Nogueira (1995, p. 10).

Neste documento trata-se a problemática da mudança organizacional e na gestão da educação. A atenção centra-se nos processo de transformação institucional que estão incertos e do ajuste da organização escolar a reforma do Estado e a democratização das sociedades⁷.

“Transformação produtiva com equidade” da gestão educativa situa-se no contexto da imposição de um novo cenário (novo paradigma da gestão educacional) pautado na competitividade internacional, principalmente relativo ao desenvolvimento de conhecimentos científicos e tecnológicos, associado ainda as situações de grandes problemas sociais que afligem a América Latina, tais como as desigualdades sócio-econômicas e as altas taxas de desescolarização, momento em que o sistema educativo nacional é identificado como um papel fundamental e estratégico de base para o desenvolvimento econômico desses países.

⁴ MORAES, Maria Célia Marcondes de. Recuo da teoria. In: _____ (Org.). **Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 151-168.

⁵ Comissão Econômica para a América Latina.

⁶ Respectivamente, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, e Oficina Regional de Educação da UNESCO para América Latina e o Caribe.

⁷ NOGUEIRA, Roberto Martinez. La transformación del modelo de organización y gestión educativa: el aprendizaje acumulado. In: CASASSUS, Juan (Org.). **Innovaciones en la Gestión Educativa. Experiencias en Brasil, Chile y Venezuela**. Santiago: UNESCO/OREALC, 1995, p. 9-42.

A partir deste referencial teórico, o trabalho tem como objetivo analisar as características principais atribuídas ao conceito de descentralização, a partir de alguns trabalhos significativos do campo da Gestão Educacional latino-americana. Para isso, na sua primeira parte analisaremos o contexto histórico da construção do conceito de descentralização na América Latina, e as possíveis influências político-ideológicas existentes durante o movimento de implementação das reformas do Estado e da Educação na década 1990.

No segundo momento, o artigo procurará delimitar as principais características do conceito de descentralização a partir de trabalhos expressivos de pesquisadores da área que trataram de alguma forma a respeito da problemática em destaque. Por fim, no limite este trabalho delineará algumas considerações finais como intuito de suscitar novas questões para futuras reflexões.

1. O contexto histórico do conceito de descentralização na América Latina

Para analisarmos o conceito de “descentralização”, preliminarmente dois fatores parecem importantes relativos ao contexto histórico de sua construção pelo campo da Gestão Educacional referente aos processos de Reforma do Estado e da Educação nos países da América Latina.

Primeiramente, percebe-se uma macro tendência entre os governos dos países da região expresso pelo ponto de vista de que o avanço da qualidade da educação e da maior democratização dos sistemas educacionais nacionais só poderiam ser alcançados por meio da adoção de uma reforma educacional regulada e orientada segundo uma concepção descentralizadora (NOGUEIRA, 1995)⁸. Como adverte Gentilini (1999, p. 165-166),

Os processos de descentralização apresentavam-se como “macro-tendências” de gestão na América Latina, mas não existia consenso, na di-

⁸ Ibid.

versidade de atores sociais e políticos, quanto à sua orientação e seus resultados.

Para os agentes privados, para os quais a desregulação era *conditio sine qua non* para a liberação das atividades econômicas de seus condicionamentos políticos (ou da regulação do Estado), a descentralização significava privatização e abertura ao Mercado. Para os atores sociais, implicava democratização, abertura dos sistemas educativos aos requisitos da Sociedade e participação no planejamento e na gestão das organizações responsáveis pelas políticas sociais. Ambas as orientações traziam implicações quanto à legitimidade das políticas sociais e à governabilidade política⁹.

Até o final da década de 1970, os sistemas educacionais latino-americanos se mantêm centralizados pelo Estado nacional, uma vez que as promessas desta forma de gestão, de fato muito atraente, tinham como objetivos: (a) a construção de uma identidade nacional por meio da educação, (b) a integração social, a partir da transmissão de conteúdos, linguagens, códigos e valores comuns a todos os indivíduos, (c) uma economia na adoção de materiais únicos, principalmente para a política de formação docente, (d) a igualdade social, através da facilidade de adoção de ações compensatórias, (e) a manutenção das normas e padrões nacionais para todos os escolarizados, e, (f) uma perspectiva democrática, segundo a idéia da igualdade de oportunidades¹⁰.

Mas é na década de 1980 que se inicia uma preocupação com o processo de descentralização coincidindo com a universalização da escolarização básica. Neste momento, identifica-se certa tendência da associação realizada entre a descentralização e a qualidade, “já que a descentralização se inicia quando se passa da preocupação com a expansão dos sistemas à preocupação com a qualidade da educação”¹¹. Ao mesmo tempo, cada vez mais o Estado passa a desresponsabilizar-se da educação, e transferir a problemática da qualidade para outro ator, a sociedade civil.

Outro aspecto que devemos salientar implica na compreensão de que as Reformas do Estado e da Educação na América Latina, quase que exclusivamente,

⁹ GENTILINI, João Augusto. **Crise e planejamento educacional na América Latina**: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. Campinas, 1999. 228f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas, SP. 1999.

¹⁰ CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, n.95, p. 37-42, nov. 1995.

¹¹ Idem, p. 40.

foram arquitetadas e operacionalizadas pela influência de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), sob o contexto da implementação nestes países de um novo modelo de gestão para o Estado de perspectiva neoliberal, caracterizado pela desregulamentação e privatização dos serviços¹².

Esta influência das agências multilaterais nos parâmetros das políticas nacionais, que de certo modo possuem uma certa semelhança de orientações, é representada pelo ajuste fiscal, mudança das funções e atribuições do Estado, redimensionamento do aparato administrativo, além da reestruturação do aparato produtivo, sendo reconhecida por González (1994, p. 63) pela implementação do processo de descentralização.

Aparece então a descentralização como uma destas políticas tendentes a reduzir o gasto público nacional, com sua seqüela de “provincialización”¹³ e privatização de serviços públicos, e também como reivindicação dos governos locais¹⁴.

Na Educação, o discurso existente na década de 1990 é o da necessidade do processo de descentralização dos sistemas nacionais de ensino, iniciado já na década de 1980 em alguns países que adotaram a perspectiva neoliberal de Estado (por exemplo, Chile e Estados Unidos), em que o objetivo concentra-se na ampliação e melhoria da eficiência, eficácia, excelência, competitividade, todos estes critérios provenientes da racionalidade econômica aplicados aos sistemas educacionais.

No plano internacional, este movimento é fundamentado pela idéia de crise dos programas, principalmente sociais, promovidos pelo Estado centralizador por meio da análise de avaliações e testes padronizados, em que a descentralização é entendida como a transferência de parte do poder (ação estatal) para instâncias locais ou

¹² DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil e a Modalidade EAD. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Reformas e políticas**: educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Editora Alínea, 2008, p. 97-116. (Coleção políticas universitárias).

¹³ Advertimos ao leitor que a “provincialización” refere-se ao que no Brasil ficou usualmente conhecido como “municipalização do ensino”.

¹⁴ GONZÁLEZ, Silvia de Senén. La descentralización educativa y el orden político: países unitários y federales. **Boletim do Proyecto Principal de Educación**, Santiago, n.33, p. 60-71, abril 1994 (OREALC/UNESCO).

regionais de poder, ou ainda, para os atores que compõem o sistema (sociedade civil). Neste sentido, as políticas operacionalizadas pelo Estado têm provocado alterações significativas na Educação que podem ser sintetizadas em duas visões distintas.

A primeira entende a Educação enquanto uma política social, considerada como bem público e direito universal, segundo a perspectiva da lógica democrática participativa em que sua finalidade maior consiste em outorgar maior decisão, poder e recursos às instâncias locais e regionais para a resolução de conflitos inseridos no domínio educacional.

Já a outra perspectiva (hegemônica) representa uma visão economicista da racionalidade neoliberal em que a Educação é concebida como uma mercadoria a ser livremente comercializada. Esta proposta de descentralização apóia-se na necessidade da diminuição do gasto público estatal, da privatização da contratação de docentes e da transferência ao setor privado da maior quantidade de unidades escolares possíveis¹⁵.

Como indica Casassus (1995), no plano político-ideológico,

Nesse debate prevaleceu a perspectiva de origem neoliberal que tende a reduzir a esfera de competência 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 da 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 de 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 privada¹⁶.

Com esta sumária contextualização histórica da introdução do conceito de descentralização na América Latina, podemos apreender que as políticas implementadas pelas reformas do Estado e da Educação na década 1990 pautaram-se,

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CASASSUS, op. cit., p. 41.

no que tange ao aspecto da gestão, numa disputa político-ideológica entre duas perspectivas, “democrática participativa” e “neoliberal”, em que o tom prevalecente da segunda e suas premissas sobre o conceito de descentralização tornaram-se hegemônicas, influenciadas principalmente por documentos produzidos pelas agências multilaterais para a região.

A partir desta representação histórico-contextual que permeia o conceito de descentralização, na próxima seção delimitarei as principais características da descentralização por meio de alguns trabalhos expressivos que trataram de alguma forma da problemática em destaque.

2. O conceito de descentralização

No campo científico da Gestão Educacional tem sido comum entre os pesquisadores a definição do conceito de descentralização, sobretudo porque sua interpretação exerce ampla influência nos discursos oficiais e programas governamentais, muitas vezes estando sujeito a certa confusão entre a “descentralização” propriamente dita, e o conceito de “desconcentração”.

Constatando tais dificuldades, a consultora do Banco Mundial no Brasil no início da década 1990, procura advertir que esta confusão tem sido muito pouco questionada (Lobo, 1990, p. 6).

Na verdade, confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder. Em termos concretos, quando se quer transformar um aparato político-insitucional consolidada em bases centralizadoras, a partir de um movimento oposto-descentralizador, fatalmente dever-se-á mexer em núcleos de poder bastante fortes¹⁷.

Para Lobo (1990), a questão não significa atribuir para a desconcentração um aspecto negativo, mas sim que esta forma de gestão não é adequada, e de certo modo,

¹⁷ LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

aplicável quando o objetivo concentra-se na implementação de políticas descentralizadoras. A desconcentração poderia ser exemplificada para o caso brasileiro pela Receita Federal; este órgão governamental apresenta-se desconcentrado por todo o território nacional, mas apesar desta forma de organização, mesmo assim, ainda representa uma chancela do poder centralizador do Estado, no caso o governo federal.

A definição, deste modo, do conceito de desconcentração reside no fato de que este reflete os interesses do poder central, de modo a levar suas ações para todos os locais possíveis do território. Esta confusão conceitual é também observada por Casassus (1995), pois,

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 lógica¹⁸.

Pelo que constatamos até o andamento deste trabalho, o tema da descentralização no campo científico da Gestão Educacional representa uma problemática que se situa num patamar altamente complexo, importante e sujeito a influências dos diversos atores nele envolvidos.

Vale observar que existe uma exigência externa para este campo científico no sentido da construção de uma maior coerência e clareza conceitual a respeito da descentralização, pois sua compreensão abrange muitos fenômenos sociais que estão inter-relacionados.

O processo da descentralização envolve uma mudança sistêmica na esfera social, em que um fator influencia outros. A descentralização, assim, representa um processo de negociação entre os múltiplos atores envolvidos como, por exemplo,

¹⁸ CASASSUS, op. cit., p. 39.

professores, diretores de escolas, organizações sociais, setor privado (empresas), universidades públicas, congresso, governos locais, entre outros. Ainda deve ter, para que ocorra uma positividade na sua implementação, a convergência institucional e substantivo-administrativa, possibilitando, portanto, a relação entre a mudança institucional na gestão governamental e a própria prática pedagógica na instituição escolar.

Ao examinarmos o conceito de descentralização, podemos perceber a existência de um dado importante. Todo e qualquer processo de descentralização da gestão apresenta diferentes racionalidades. Estas formas podem ter a feição da racionalidade técnica, financeira, política, ou até mesmo o conjunto das três. Como indica Nogueira (1995), “A descentralização representa, em primeiro lugar, não o resultado de uma racionalidade, mas uma oportunidade para o encontro e diálogo entre racionalidades”¹⁹.

Vale notar que quando nos referimos ao processo de descentralização, estamos necessariamente nos remetendo às relações complexas de poder existente na realidade da esfera social, fruto de lutas e disputas desiguais entre diversos atores sociais. Para Casassus (1995, p. 38, grifos nosso),

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 administrativos, 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 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; 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 administração²⁰.

¹⁹ NOGUEIRA, op. cit., p. 38.

²⁰ CASASSUS, op. cit.

Igualmente, o modelo de gestão e organização baseado na centralização do Estado, sob as premissas do centralismo, formalismo e segmentação, apoiado nas noções da burocracia weberiana e na visão taylorista da organização do trabalho, objetivava a disputa e o controle do poder, que no caso era controlado pelo próprio Estado. Como constata Tragtenberg (2006) no seu clássico trabalho acerca da relação entre burocracia e ideologia, quando consideramos o conceito de burocracia historicamente e suas relações com a esfera social, essencialmente devemos perceber que este conceito refere-se à dinâmica da esfera política no social, e que, portanto, insere-se a ação do controle do poder na sociedade²¹.

A partir da experiência na Direção Geral de Educação da região metropolitana de Buenos Aires entre os anos de 1992 e 1994, Filmus (1996)²² procura tratar o conceito de descentralização a partir da tensão existente com a centralização na gestão educacional. Sua preocupação situa-se na seguinte questão: deve-se delegar tarefas, responsabilizar as diversas instâncias e efetuar o controle por resultados (descentralização), ou manter um forte controle no processo por meio da adoção da lógica burocrática (centralização)? Por meio do relato de uma situação cotidiana de “despacho” (assinatura de documentos administrativos), e as conseqüências perversas criados pela lógica burocrática, Filmus (1996) defende que “A tendência [na gestão educacional] deve ser avançar no sentido de que a maior quantidade de decisões que se tome esteja o mais próximo dos problemas”²³. Isto porque o autor compreende que a delegação do poder implica uma responsabilização dos atores, a partir de normativas claras e flexíveis.

Na análise do processo de descentralização, como verificamos, deve-se primeiramente ter em evidência que este se refere ao processo de distribuição, redistribuição ou reordenamento do poder entre os diversos atores envolvidos. Vale

²¹ TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2006. (Coleção Maurício Tragtenberg).

²² FILMUS, Daniel. Dez Tensões da Gestão Educacional: reflexões em voz alta. **Revista Zona Educativa**, Buenos Aires, p.1-12, ago. 1996.

²³ *Ibid.*, p. 8.

destacar que num contexto democrático, a descentralização deve ser operada a partir do diálogo social com objetivo de assegurar a dinâmica da coesão social.

A descentralização, em linhas gerais, deve significar um processo de criação de articulações entre os diferentes poderes, centrais e locais, pelo meio da “concertación”, ou seja, um consenso político realizado entre as distintas direções imprimidas ao processo pelos atores envolvidos. Igualmente, o processo de descentralização requer uma sustentação social, pois, ele justamente representa uma construção de engenharia social que deve possibilitar a voz ativa a todos os seus atores envolvidos.

Por meio da análise dos diferentes processos de descentralização realizados na América Latina, Casassus (1995) delimita alguns fatores comuns destas experiências²⁴, que apresentaremos a seguir com a finalidade de sintetizarmos os aspectos mais expressivos inerentes ao conceito de descentralização.

Primeiramente, tanto os processos de descentralização, como de centralização, pressupõem para sua compreensão os fatores históricos específicos da organização do Estado, em que diferentes trajetórias históricas permitem uma diferenciação de possibilidades.

Além disso, a compreensão do processo de descentralização não pode ser identificada exclusivamente na forma de um único sentido, pois sua implementação pode ocorrer de diferentes formas.

Outro fator importante é que a descentralização na sua dimensão administrativa não corresponde ao mesmo processo da descentralização das funções curriculares. E finalmente, os fatores e condicionantes que exercem influência na descentralização não correspondem necessariamente aos resultados esperados.

3. Considerações finais

No decorrer deste trabalho procuramos reconstruir, primeiramente de modo sumário, a contextualização histórica da implementação do processo de descentralização na América Latina na procura de vislumbrar a existência de possíveis

²⁴ CASASSUS, op. cit.

influências político-ideológicas neste processo. Com relação a esta problemática, Gentilini (1999, p. 174) salienta que,

As questões colocadas pelos diversos processos de descentralização [nos países latino-americanos] que são implementados em resposta a um contexto de crise [da gestão do Estado], não se reduzem a questões de “escassez ou não-escassez de recursos”, mas eram de natureza política e ideológica²⁵.

Como verificamos, as Reformas realizadas no âmbito do Estado e da Educação representadas pela implementação do processo de descentralização nos países latino-americanos, principalmente na década de 1990, em boa parte, tiveram uma “natureza política e ideológica” materializada pela disputa entre as perspectivas “democrática participativa” e “neoliberal”, onde o tom prevalecente da segunda tornou-se hegemônica. Mas para que esta vitória pudesse se consolidar, sua base teórica foi edificada a partir da ressignificação conceitual dos estudos nascentes do campo da Gestão Educacional sobre o processo de descentralização, especialmente a partir da produção de documentos pelas agências multilaterais como modelo de influência para as políticas públicas educacionais.

No entanto, apesar da constatação deste fato, podemos compreender a partir delimitação das principais características do conceito de descentralização, que esta forma de gestão e organização, tanto do Estado como da Educação, requer para a sua efetivação a participação de uma multiplicidade de atores, muitas vezes novos, como sujeitos políticos que possuem “diferentes expectativas, interesses e *racionalidades* quanto ao processo de descentralização”²⁶. De tal modo, se o conceito de descentralização relaciona-se fundamentalmente a esfera do poder político, sua disputa e controle pelos diversos atores envolvidos neste processo, como constamos neste trabalho, devemos prosseguir com as análises a partir da realidade caótica existente nos países latino-americanos e avançar na conquista contra-hegemônica para a maior influência da participação democrática nas políticas públicas educacionais.

²⁵ GENTILINI, op. cit.

²⁶ Ibid., p. 133.