

# Descentralização na gestão e autonomia da escola: Orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação

Elton Luiz Nardi\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é discutir as orientações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) para a gestão educacional, principalmente as atinentes à descentralização e à autonomia institucional da escola. Por meio do exame de três documentos publicados pela Comissão nas últimas duas décadas são exploradas orientações e realçadas recomendações da Comissão para a transformação da organização e gestão da escola. Sublinha-se que tais orientações e recomendações destacam virtudes do mercado para o alcance das melhorias necessárias à escola pública, bem como a necessidade de reformas no setor educacional dos países da região. Chamando a atenção para o contexto em que a autonomia da escola pública é erigida, conclui-se que as orientações apresentadas pela Cepal em seus documentos, além de destoarem de referenciais que sinalizam a gestão democrática, aguardam alinhamento com a reforma da educação implementada nas últimas décadas no Brasil.

Palavras-chave: Cepal. Gestão educacional. Descentralização na gestão. Autonomia da escola.

---

\* Doutor em Educação pela Unisinos; professor da Área das Ciências Humanas e Sociais e do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc); elton.nardi@unoesc.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

No quadro das transformações econômicas, políticas, culturais e geográficas dos últimos tempos sobressaem-se marcas da hegemonia política dos países centrais sobre os demais.

Nesse contexto, agentes internacionais têm se empenhado no delineamento e na promoção de um novo modelo de desenvolvimento, pautado na transformação produtiva e caracterizado como progresso técnico, sobre o qual recaem demandas por qualificação da força de trabalho. É um modelo de desenvolvimento que informa a emergência do mercado como regulador da economia e postula a redução do papel do Estado no campo social.

Em relação aos países latinoamericanos, destaca-se a atuação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), que exerce atualmente a função de assessoramento na construção de políticas na região.

Criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), no momento em que a região passava a ter a industrialização como projeto de desenvolvimento, a Comissão promovia a crítica ao comércio internacional, principalmente quanto ao fato de o preço pago para edificar a riqueza de alguns países produzir a pobreza de outros.

Conhecido como “estruturalismo cepalino”, o paradigma de desenvolvimento para a América Latina, nos anos de 1940, sugeria um tempo de fortes esperanças e otimismo, sustentado pelo influxo da social-democracia e sobre a ideia de construção de Estados de Bem-estar Social. O projeto de desenvolvimento dos países centrais motivava os periféricos para o seu fortalecimento em nível econômico e social.

Com um quadro de políticas fortalecedoras do modelo de Bem-estar e o Estado impulsionado a exercer papel interventor na economia, as orientações da Cepal caracterizaram seu próprio ideário. Ela “[...] assume o papel de verdadeira criadora de ideologia, uma vez que trata de captar e explicar as especificidades da América Latina.” (OLIVEIRA, 1998, p. 71).

A década de 1960, caracterizada pela estagnação econômica e por uma crise de acumulação e de realização da produção, pôs em evidência danosos efeitos sociais do modelo de industrialização. A Cepal redefine seus postulados a respeito

de desenvolvimento, conferindo relevo às reformas estruturais e à distribuição de renda. Contudo, ainda na travessia para os anos de 1970, esse enfoque foi impactado pelo ciclo de ditaduras militares, o que significou importante perda de sua posição de agência ideológica da região.

Os anos de 1980, marcados por uma nova ordem econômica internacional e um novo desdobramento de renovação tecnológica, anunciam uma crise persistente e a transformação da América Latina em região exportadora, fenômenos que comprometeram as esperanças de desenvolvimento nacional com maior equidade e a perspectiva de futuro (PAIVA; WARDE, 1993).

Com a crise econômica, a intervenção do Estado na economia sendo incapaz de evitá-la e o keynesianismo apontado como promotor de desperdícios, o modelo de desenvolvimento vigente foi colocado em questão, abrindo espaço para propostas que passaram a advogar em favor de um Estado mínimo, ou seja, do deslocamento das atribuições do Estado sobre a economia e a sociedade, preconizando a sua não intervenção.

Assinaladas essas transformações, nos anos de 1990 as orientações da Cepal acolhem a ideia de uma transformação produtiva consoante às mudanças tecnológicas mundiais e ao novo paradigma de desenvolvimento (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990), transformação essa que torna determinante o papel da qualificação e do conhecimento para a produção de bens e serviços.

A defesa recai sobre a promoção de um progresso técnico capaz de impactar positivamente a produção, compatibilizada com democracia e equidade social. Conforme Paiva (1993, p. 319), essa reconfiguração do ideário da Cepal revela a “[...] penetração de uma ideologia que ressalta apenas os aspectos negativos da burocracia e da intervenção estatal.”

Referindo-se à competitividade, marca importante do cenário econômico mundial, a Comissão procura conformar uma face mais humana, diferenciando em seus documentos a competitividade autêntica da espúria, um evidente esforço em favor da preservação de sua legitimidade. Ao fazê-lo, pontuam Paiva e Warde (1993, p. 16): “[...] a Cepal ata o fio da meada – ou seja – busca continuidade dentro da sua própria história e adquire legitimidade em setores penetrados pela ideologia do período anterior.”

Foi sob essa linha de progresso que emergiu o quadro de ação da Cepal, projetado para responder pelo alcance das novas metas de desenvolvimento: fortalecimento da base empresarial e da infraestrutura tecnológica; abertura à economia internacional; formação de recursos humanos; e incentivo ao acesso e à geração de novos conhecimentos. Embora as recomendações da Comissão sugiram um papel ativo ao Estado, o seu assessoramento na construção de políticas para a região se articula com a de outros organismos internacionais representantes do capitalismo dominante, como o Banco Mundial, cujas orientações absolutizam o mercado e se sobressaem por serem escutadas pelo grande poder de financiamento.

A partir da década de 1990, período para o qual confluem os objetivos deste trabalho, a Comissão trouxe a público alguns documentos cujo teor revela a preservação do discurso otimista sobre o modelo de desenvolvimento que defende.

Com base no eixo educação-conhecimento, a Cepal assume o objetivo de criar condições educacionais de capacitação e de incorporação do progresso científico-tecnológico, enfatizando a necessidade de uma ampla reforma dos sistemas de ensino com vistas à instauração de um novo paradigma de conhecimento.

Para a Cepal, o contexto requer que a educação assuma o papel de propulsora de novas mentalidades e de novas práticas e, a partir do estabelecimento de uma relação entre recursos humanos e educação, orienta para que políticas e instituições favoreçam relações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento. Com essas relações, é esperada articulação entre cidadania e competitividade, destacados o desempenho e a equidade como critérios norteadores.

Ao relacionar a ideia de geração de “novos conhecimentos” com a de ingresso dos países latinoamericanos na economia globalizada, a Cepal acentua a priorização da educação escolar básica. Uma prioridade que pretende a elevação da escolaridade dos trabalhadores, o favorecimento do desempenho profissional e a adoção de uma postura receptiva a mudanças (SHIROMA; CAMPOS, 1997). Na visão de Paiva e Warde (1993), trata-se de uma nova economia da educação, preocupada em mensurar o retorno dos investimentos no setor.

Neste trabalho, com base nos documentos *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe em los años noventa*; *Educación y Conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad* e *Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe* (COMISSÃO ECONÔMICA PARA

AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990, 1992, 2005), discutem-se as orientações da Cepal para a gestão educacional, principalmente as atinentes à descentralização e à autonomia institucional da escola. Por extensão, chama-se atenção para a congruência existente entre essas orientações e a reforma educacional processada na década de 1990 no Brasil, notadamente sobre um de seus eixos: a organização e gestão do sistema educacional e da escola.

## 2 AS ORIENTAÇÕES DA COMISSÃO

O documento *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe em los años noventa* (1990) traduz-se em uma verdadeira proposta de estratégia econômica. Organizado em seis partes principais, inicia com uma introdução e síntese das principais ideias sustentadas pelo documento. Segue com uma avaliação da situação atual das economias da América Latina e Caribe, sobre as quais alega ter havido perda de dinamismo; análise de fatores que condicionam a transformação produtiva; apresentação de fundamentos da transformação produtiva com equidade; proposição de contornos de algumas políticas básicas para a transformação produtiva e, finalmente, o apontamento de contribuições da integração econômica para o processo de transformação produtiva.

De acordo com o documento, a transformação produtiva com equidade é a tarefa prioritária para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe na década de 1990. A ideia central sustentada pela Comissão é a de que a incorporação e a difusão deliberada e sistemática do progresso técnico constituem o pivô da transformação produtiva e de sua compatibilização com a democratização política e crescente equidade social.

Dessa perspectiva de incorporação e difusão do progresso técnico intervem um conjunto de fatores; entre eles, a Cepal destaca o fortalecimento da base empresarial, infraestrutura tecnológica, crescente abertura à economia internacional e, principalmente, a formação de recursos humanos com incentivos e mecanismos que favoreçam o acesso e a geração de novos conhecimentos.

No documento de 1990, após uma argumentação quanto ao desenvolvimento perdido que caracterizou os anos de 1980, os argumentos se concentram

na contraposição àquela realidade, também na necessidade de ajustamento e estabilização das economias para a incorporação de mudanças tecnológicas compatíveis com o novo modelo de desenvolvimento e com a reordenação já em curso em âmbito mundial, pois o progresso técnico é essencial ao alcance da competitividade.

En la relación entre progreso técnico y competitividad, que desempeña un papel protagónico en esta propuesta de transformación productiva, inciden directamente el comportamiento de los agentes empresariales, la estructura sectorial y la vinculación entre los mercados interno y externo. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990, p. 67).

Para responder ao desafio da transformação produtiva necessária à competitividade em escala mundial, a educação é alçada à condição de mecanismo para o desenvolvimento, o que implica sua estreita vinculação com o mundo produtivo e sua capacidade de resposta à pobreza que compromete o desenvolvimento. Nesse sentido, os atrasos no eixo educação-conhecimento comprometeriam possíveis avanços em outros aspectos da incorporação e difusão do progresso técnico. Para a Comissão,

[...] elevar el nivel de la calificación de la fuerza de trabajo y mejorar la capacidad de innovación y comunicación no sólo es tarea de las instituciones de capacitación o de formación profesional. Depende, en importante medida, de la efectividade del sistema educativo regular, pues es allí donde las personas desarrollan destrezas básicas [...] y habilidades [...] (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990, p. 121).

Ao valorizar a educação básica, a Cepal enfatiza a necessidade de uma formação geral da população e a geração de um conjunto de habilidades específicas, como versatilidade, capacidade de inovação e flexibilidade. Para a Comissão, essas habilidades favorecem a adaptação às tarefas e às demandas do novo cenário produtivo, facilitando os processos de capacitação ao longo da vida, o que demanda efetividade do sistema regular de ensino (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990).

O novo modelo de desenvolvimento posiciona o conhecimento como promotor de renovação tecnológica, o que confere à educação a imprescindível tarefa

de fazer a sociedade moderna funcionar (PAIVA; WARDE, 1993). Para isso, não são somente os anos de escolaridade e as titulações aspectos de valor, mas a capacidade de os sujeitos comprovarem competências e habilidades na prática.

Posto o desafio cepalino, constituído como projeto a ser edificado, o ano de 1992 marca a divulgação do documento *Educación y Conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad*, publicado pela Cepal/Oreal.

Organizado em cinco partes que abordam, respectivamente, o padrão de desenvolvimento da América Latina e Caribe no pós-guerra, iniciativas para introdução de mudanças na educação e desenvolvimento econômico, linhas da estratégia educacional proposta, sugestão de políticas para pôr em prática a estratégia educacional e recursos necessários à implementação das políticas indicadas, esse documento fornece centralidade à incorporação e à difusão do progresso técnico necessário ao desenvolvimento, reforçando o papel reservado à educação.

O objetivo declarado do documento é influenciar decisivamente o traçado das políticas públicas dos países da região. Para Paiva e Warde (1993, p. 27, grifo do autor), esse documento “[...] procura tirar *consequências lógicas* para a região do processo de globalização do mercado e aposta na disponibilidade dos sujeitos econômicos racionalmente orientados para as melhores escolhas.”

No documento cepalino de 1992 são destacados os propósitos de formação da moderna cidadania e a competitividade internacional dos países. Em face deles, a educação, a capacitação e o uso do potencial científico-tecnológico da região devem submeter-se à transformação, ou seja, à ampla reforma institucional, parte do processo de reestruturação do Estado.

Trazendo para si a tarefa de influenciar profundamente as políticas educacionais dos países latinoamericanos, a Cepal insiste que o caminho para transformações positivas no setor passa pelas reformas. Por extensão, apresenta experiências bem-sucedidas e pontua deficiências nos sistemas educativos de diversos países, de maneira a sobressair o que se poderia chamar de modelo preestabelecido de reforma (ROSAR; KRAWCZYK, 2001).

Mais especificamente sobre deficiências nos sistemas educativos, a Cepal dá a conhecer uma série de constatações levantadas em diversos países, sustentadas basicamente pelo argumento de que há uma crise quantitativa e qualitativa do setor. A educação é vista como ilhada, faltando-lhe articulação com os diferentes

âmbitos da vida social, política, econômica e cultural (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992).

Do propósito de confirmar a necessidade de reformas no setor educacional dos países da região, traduzidas como transformações positivas do setor, o documento de 1992 acentua o que seria a indispensável reorganização da gestão do sistema educacional e das escolas:

[...] una reorganización [...] orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por la otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que ésta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992, p. 131).

Assim, como para definir marcos que edificarão essa reorganização, o documento defende que a transformação nos princípios da organização institucional da educação deverá incidir sobre dois planos principais: a descentralização associada a uma maior autonomia dos estabelecimentos e a coordenação do sistema de integração nacional.

Em relação ao primeiro, postula que o sistema educacional é teoricamente comparado a uma “maquinaria ágil, flexível e adaptável”. Rígidos aparatos de reações lentas e impenetráveis às demandas e aos desafios externos caracterizam sua típica centralização, burocratização e encapsulamento corporativo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992). O sistema, então, carece de uma perspectiva de projeto cujas condições para o exercício da liberdade farão por materializá-lo. Aqui é alçada a ideia de autonomia, com a qual é esperado que os estabelecimentos educacionais venham a se inserir nos meios local e regional, o que não deve significar confinamento.

Paralelamente à descentralização para a autonomia dos estabelecimentos, o documento ressalta a necessidade de assegurar uma coordenação para promover a coesão social e a integração da nação. Defende a autorregulação de cada estabelecimento por meio de um regime mínimo e eficaz com o fortalecimento dos mecanismos de informação e de avaliação de resultados, além de um amplo processo de capacitação do pessoal administrativo e docente.

Com esses princípios mobilizadores da estratégia educativa global, o documento defende que no traçado das políticas educativas deva-se observar, pelo menos:

- a) as características e prioridades da região, cujo ponto de partida poderia ser a consideração do perfil educacional da população e as demandas do sistema produtivo em relação à formação;
- b) um consenso nacional que mobilize a sociedade, que seja muito preciso em seus objetivos, amplo em sua base de sustentação e duradouro para cobrir o tempo necessário às transformações educacionais necessárias, com o qual se evite obstáculos ao empreendimento das transformações educacionais;
- c) a proposição de políticas que favoreçam as reformas institucionais, promovam a interconexão dos sistemas educativos, inclusive os níveis de capacitação e de ciência e tecnologia, e desses todos com o setor produtivo.

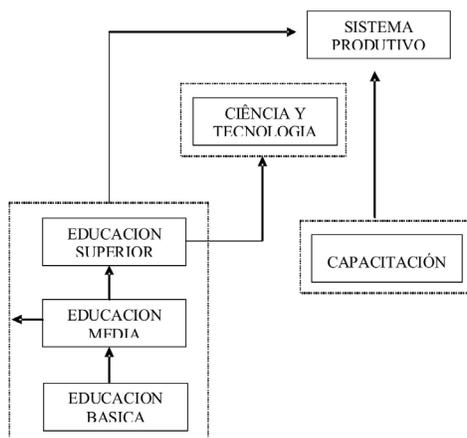
O documento ressalta a necessidade da passagem de uma situação caracterizada pelo isolamento de cada subsistema educativo em relação aos demais e do conjunto em relação ao setor produtivo, para outra em que as vinculações entre esses subsistemas e setor produtivo sejam múltiplas. Essas situações são representadas no Esquema 1.

A proposição para essa nova vinculação entre os subsistemas educativos e o setor produtivo vem acompanhada de indicações mais precisas para sua implementação em termos de políticas educacionais. O documento assinala:

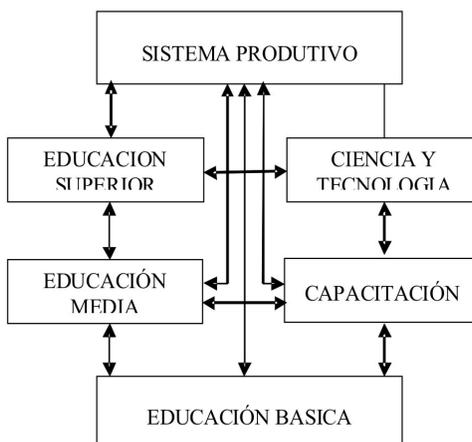
Específicamente, podría impulsar el establecimiento de mecanismos institucionales, en colaboración con el sector financiero privado, para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, así como la creación de nexos entre los distintos subsistemas considerados. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992, p. 136).

Sobre ações e medidas a responderem pela materialização dessa reorganização, o documento apresenta sete objetivos em torno dos quais se organizam conjuntos de políticas propostas. São os seguintes: gerar uma institucionalidade do conhecimento aberta aos requerimentos da sociedade; prover acesso universal aos códigos da modernidade; impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação científico-tecnológica; promover uma gestão institucional responsável; profissionalizar e promover o protagonismo dos educadores; promover compromisso financeiro da sociedade para com a educação e desenvolver a cooperação regional e internacional.

### SITUACIÓN ACTUAL



### SITUACIÓN PROPUESTA



Esquema 1: Situação atual e situação proposta para vinculações entre os subsistemas educativos e o setor produtivo

Fonte: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (1992, p. 137).

Da argumentação apresentada no documento acerca de cada um dos objetivos, aspectos mais diretamente relacionados à gestão educacional ressaltam a descentralização associada à maior autonomia dos estabelecimentos.

Ao serem defendidos maiores níveis de autonomia às escolas como fator central no processo de reorganização da gestão, consta do documento que esses níveis devam corresponder a “[...] esquemas basados en la administración local autónoma de los establecimientos y en reglas o regulaciones centrales eficaces en función de objetivos globales y requisitos mínimos de carácter nacional.” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992, p. 142).

Com o propósito de alcançar os efeitos dessa reorganização da gestão, o documento insiste na participação de pais, lideranças e professores nos processos escolares, inclusive para assumirem responsabilidades nas escolas, sugerindo forte interesse pela constituição de um verdadeiro controle na base.

Afigurando-se como técnica de gestão muito corrente no âmbito empresarial, essa participação tende a assumir sentido funcional (LIMA, 2003), à medida que não incide sobre processos decisórios e, comumente, constitui mecanismo de redução de conflitos institucionais. Na prática, é esperada atitude vigilante das pessoas sobre determinado padrão de qualidade dos serviços educacionais, potencializando um quadro de condições capazes de forçar o sistema educacional a promover as mudanças que o momento produtivo requer.

Em relação ao traçado de regras e à regulação central em nível de sistema educativo, o documento indica que a responsabilidade deve recair sobre as instâncias nacionais, a quem cabe a definição de objetivos, de conteúdos e recursos mínimos. Vê-se conservada a vigilância aos desequilíbrios do sistema e valorizados mecanismos de regulação, o que não deixa de informar a convergência desse recurso com o progressivo enxugamento do papel do Estado e a emergência do mercado (AFONSO, 1999; BARROSO, 2003). Trata-se da avaliação dos resultados da “gestão autônoma” da escola, acionada em favor de objetivos de eficiência e produtividade, com base na filosofia de mercado.

Referindo-se a uma “gestão institucional responsável”, o documento de 1992 registra que um ótimo funcionamento interno e externo do sistema educacional descentralizado depende de um mecanismo eficaz de informação e de avaliação do rendimento escolar e docente. Não somente para medir desempenho, incentivar o aprimoramento e assegurar a destinação e o uso dos recursos investidos,

mas, também, como “[...] un poderoso medio para impulsar políticas de equidad y de mejoramiento de la calidad de la educación y la capacitación.” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1992, p. 176).

Ressalta também a criação de mecanismos de avaliação externa sobre a eficiência do sistema educacional, ou seja, sobre a capacidade de responder por uma formação que acolha necessidades dos usuários e das empresas. Nesse sentido, os indicadores mais explícitos de eficiência externa dizem respeito à facilidade de inserção dos egressos no mercado de trabalho e ao valor atribuído aos títulos que possuem.

Em síntese, o documento de 1992 valoriza a autonomia dos estabelecimentos educativos e enfatiza a necessidade de o Estado ter meios eficazes para avaliar o cumprimento das metas e resguardar as orientações globais do sistema e sua equidade, estas pautadas na lógica da estratégia educativa global. Para tanto, deve o Estado ter um marco normativo e orientador estável estabelecendo políticas de ação dos estabelecimentos de ensino. Da liberalização nos campos da organização e gestão, focadas na eficiência da instituição escolar, é sublinhada a necessidade de uma maior responsabilização dos atores escolares.

O terceiro documento, intitulado *Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe* foi preparado pela Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal e a Oficina da Oreal/Unesco e corresponde a uma retomada da complementaridade entre Cepal e Unesco para o início de uma nova plataforma de trabalho conjunto, desde a publicação do documento conjunto de 1992.

Para alcanzar las Metas del Milenio, de Educación para Todos – EPT – y el desarrollo del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe –PRELAC – es necesario profundizar en los aspectos críticos de las reformas realizadas y modernizar la gestión de la educación en la región, mejorar la asignación del gasto público y de los recursos de cooperación internacional, y redefinir la composición del uso de los recursos. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 67).

Organizado em três partes principais – educação para o desenvolvimento na América Latina, financiamento e gestão –, tem por objetivo abordar os principais desafios e necessidades de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais dos países da região no século XXI. De acordo com o documento,

[...] si las reformas no han dado todos los frutos esperados ni en calidad, ni en equidad ni en eficiencia, es urgente evaluar el camino recorrido por las reformas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar el camino para optimizar el impacto de los recursos adicionales. No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 7).

São apresentadas estimativas de custos totais e adicionais até o ano de 2015, a serem contempladas pelos governos para responder às quatro grandes metas para o período: universalização da educação pré-primária, universalização da educação primária, elevação a 75% de cobertura da educação secundária e erradicação do analfabetismo adulto. Por extensão, analisa alguns problemas e desafios principais para melhorar a gestão educativa, considerados principais, notadamente relacionados ao investimento eficiente de recursos no sistema educativo.

Na seção do documento que dispõe a respeito da gestão, a Comissão argumenta que somente o incremento nos investimentos de recursos não garante melhoria da qualidade, equidade e eficiência da educação. “Para esto último hace falta una gestión sustentada en una información suficiente, válida y confiable que permita tomar decisiones adecuadas.” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 67).

Com ênfase na eficiência dos recursos investidos em educação, o documento destaca a necessidade de: orientar a gestão institucional a serviço da aprendizagem; promover maior responsabilidade social pela educação, tanto pelos responsáveis por sua oferta quanto pelos usuários e suas famílias; atribuir especial papel à escola em sua gestão, entendida como comunidade de aprendizagem e participação e melhorar os recursos humanos docentes, visando a fomentar seu protagonismo e seu compromisso com a aprendizagem dos alunos (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005).

É declarada a intenção por uma gestão educacional mais eficiente e eficaz, com a qual sejam promovidos impactos mais claros quanto à qualidade e à equidade no âmbito do sistema educativo da região. Estas são consideradas potencializadoras do desenvolvimento econômico, não somente pela contribuição para a produtividade, em virtude do melhoramento do capital humano, mas também

pela função cívica e libertadora (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005). Serão as inovações na organização e na gestão do trabalho escolar que responderão pelo objetivo mensurável de qualidade.

Ao discorrer a respeito do porquê e para que avaliar a gestão, o documento registra:

La “empresa” educativa es de gran volumen, tanto por la cantidad de alumnos que atiende como por el número de familias involucradas, la cantidad de personal que ocupa, la diversidad de instituciones de educación que la conforman, y el monto de recursos físicos, materiales y financieros utilizados.

[...]

A mejor gestión, más probabilidades de atraer financiamiento adicional. Para diversificar fuentes/actores de financiamiento, hace falta mostrar una dinámica virtuosa en que los recursos financieros adicionales producirían mayor y mejor impacto de la educación en la sociedad. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 68-69).

Referindo-se à gestão institucional a serviço da aprendizagem, o documento de 2005 chama a atenção para um conjunto de seis fatores que interferem na conquista de melhores resultados na aprendizagem dos alunos.

O primeiro fator compreende problemas estruturais da gestão institucional. O foco recai sobre a forte centralização existente nos sistemas educativos dos países da região e sobre a necessidade de uma organização mais flexível e aberta desses sistemas, capaz de responder às transformações aceleradas da época. Depõem contra o curso dessa modernização dos modelos de gestão e a rotatividade nos postos de decisão do setor, além de salários pouco atraentes praticados pela maioria dos ministérios de educação da região.

O segundo fator diz respeito ao uso de recursos e ao aumento do tempo escolar, o que demanda uma gestão otimizada. Inicialmente, a crítica recai sobre a natureza dos gastos praticados no setor, pois, de acordo com a Cepal, a quase totalidade dos recursos da educação é comprometida com gastos correntes. Além disso, o documento pontua que, frequentemente, investimentos em infraestrutu-

ra escolar deixam de observar condições de oferta regional, não raro resultando em ociosidade de espaço físico com o passar do tempo.

Referente a esse fator, na linha da otimização da gestão, as recomendações da Cepal recaem sobre o planejamento em vários níveis. De acordo com o documento, o destaque que assume o planejamento no nível escolar (microplanejamento) é sua capacidade de observar os fluxos históricos e prever eventual crescimento, dotando as administrações centrais de informações necessárias. Adicionalmente, está pontuado no documento que há espaço para decisões em outros níveis, como o regional e o local, sobre os quais são registradas algumas experiências exitosas em países da região. No caso da descentralização de recursos, a adoção de mecanismos de prestação de contas é considerada imprescindível.

O quadro argumentativo da Cepal sobre o eixo gestão-descentralização é retomado nesse documento a partir da alegação de que a maioria dos países da América Latina e Caribe possui sistemas educacionais centralizados, dispersando os atores que podem impulsionar mudanças necessárias nos processos educativos.

Em tempos de grande necessidade de transformação, a Cepal entende que a solução para esse problema seja a flexibilização e a abertura dos modelos de gestão, para as quais são necessárias a desregulamentação de serviços e a descentralização de recursos. Nesse caso, a verdadeira descentralização, como já explicitado no documento de 1992, vincula-se à autonomia, ao sentido de projeto, de identidade institucional e iniciativa, embora em suas vertentes administrativa, financeira e pedagógica se revele orientada funcionalmente para a transferência de responsabilidades dos órgãos centrais aos regionais ou locais e às escolas.

Uno de los beneficios potenciales de la descentralización es aumentar la demanda popular por la enseñanza y por la calidad de la enseñanza, fenómeno que convierte a los padres en “consumidores” mejor informados y más elocuentes críticos de la instrucción impartida a sus hijos. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 80).

Para fortalecer esse modelo de descentralização, no documento de 2005 também são tecidas reflexões a respeito da centralização e desconcentração, afora exemplos de “transferências”. Pensada como uma inovação, notadamente consen-

tida pelo centro, a Cepal acentua que a descentralização deve ser estimulada e premiada pelos ministérios de educação dos países da região por intermédio de suas políticas.

Ainda, na seção que dispõe sobre a gestão, o documento aborda a responsabilidade social pela educação. Denuncia que a rigidez dos sistemas de educação pública na região dificulta o protagonismo da sociedade civil no exercício da função educacional e que as estratégias de participação da sociedade civil mobilizadas pelos estados não são suficientes para se alcançar uma verdadeira responsabilidade social pelos resultados educacionais. Segundo o documento, a responsabilidade social será alcançada “en la medida que cada actor o institución social involucrada en la educación reconozca su responsabilidad y nivel de participación en los resultados alcanzados, busque la mejor forma de perfeccionar su acción en bien de la educación de la sociedad [...]” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 79.).

Na perspectiva de orientação da prática, a Cepal chama a atenção para a necessidade de ser potencializada a participação dos pais e da comunidade educativa, a prestação de contas pela escola, a responsabilização dos ministérios da educação sobre os resultados em educação e a responsabilização social das universidades com as mudanças educacionais, bem como dos ministérios da fazenda e dos parlamentos, inclusive em relação aos recursos necessários. Da mesma forma, reclama o envolvimento dos sindicatos de docentes, de quem é esperada a promoção de maior diálogo entre os docentes visando a mudanças culturais em favor de uma perspectiva mais holística para a educação renovada.

Em nível de escolas, o documento realça a necessidade de serem elas comunidades de aprendizagem e de participação, o que implica maior abertura às diferenças sociais, culturais e individuais e uma gestão articulada em torno de três eixos essenciais: os processos de ensino e aprendizagem, as relações entre os atores escolares e a estrutura e funcionamento da escola.

Centrada nesses eixos, a gestão da escola, seja ela pública ou privada, seria capaz de produzir melhores resultados se contasse com liderança escolar e competências em gestão educativa, bem como se fosse assistida por mecanismos de incentivo e certificação de qualidade. Para a Cepal, um projeto formativo para diretores, pautado na capacidade de liderança do processo de gestão, é uma providência ainda pendente na região.

Sobre financiamento da educação, o documento de 2005 evoca o entrelaçamento das fontes públicas e privadas, apresentando argumentos em favor da participação da esfera privada no financiamento dos sistemas educacionais dos países latinoamericanos. Apontam-se vantagens como maior correspondência com as demandas do mercado laboral, maior consciência dos administradores de escolas sobre investimentos e, por extensão, maior eficiência no uso dos recursos.

O último ponto abordado no documento de 2005 referente ao campo da gestão focaliza o protagonismo dos docentes, julgado um dos fatores mais importantes para o alcance de bons resultados das reformas propostas. Acentua o documento:

Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito y que toda la población acceda a una buena educación. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005, p. 90).

Destacam-se, entre outros aspectos, a formação inicial e em serviço, política salarial e qualidade de vida dos professores. Como recursos a responderem favoravelmente por essa declarada valorização, figuram: o traçado de consensos nacionais para o desenvolvimento da profissão docente, firmado pelos múltiplos atores públicos e privados; mecanismos de regulação voltados à melhoria do desempenho dos professores e a implementação de incentivos pautados em políticas interessantes e não necessariamente custosas financeiramente.

Em síntese, considerando ser o debate necessário a respeito da promoção da qualidade da educação no século XXI, a Comissão preserva os argumentos já declarados nos documentos anteriores e avança na orientação da prática referente a esses campos. Enquanto sobre o financiamento da educação pública a ênfase recai quanto ao que seria a boa aplicação, a despeito da escassez de recursos há muito denunciada, no campo da gestão são focalizadas as práticas consideradas eficientes e responsáveis, notadamente pautadas na

lógica da gestão privada. Configura-se um quadro de defesa à racionalização dos investimentos e da gestão.

Entrelaçados esses dois campos e focalizada a escola, sobressai-se a figura do diretor, de quem é esperada capacidade de liderança, execução e controle, e da comunidade escolar, chamada a participar nos processos escolares, inclusive assumindo responsabilidades.

No todo, o conjunto de documentos examinado revela uma refinada relação entre a adoção de mecanismos de mercado e a melhoria da qualidade da educação. Nesse contexto em que a autonomia da escola pública é erigida, descentralização e autonomia também são articuladas singularmente. Como constata Zibas (1997, p. 67):

[...] a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar [...] baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabelecerá, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que os objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor. A autonomia proposta é de molde a também facilitar diversos tipos de parceria entre cada estabelecimento e instituições locais, criando um mosaico de escolas que podem diferir entre si quanto a fontes de financiamento e padrões de gestão.

Aos moldes de uma autonomia escolar hegemônica (KRAWCZYK, 2005), liberdade com maior responsabilidade dos atores escolares e eficiência da instituição educativa figuram como ideias-força de gestão nos documentos da Cepal. Ademais, cabe observar a congruência existente entre essas recomendações e as reformas educativas processadas nas últimas décadas no Brasil, com impactos sobre a organização e gestão do sistema educativo e da escola. Nesse quadro, destacan-se, entre outras medidas: a indução à municipalização do ensino fundamental, notadamente mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef); a adoção de modelos de gestão fundamentados na racionalidade e flexibilidade administrativas; e o incentivo às parcerias com a iniciativa privada e a comunidade, como alternativas de complementação orçamentária da escola.

Sob essa lógica da produtividade, não é estranho as proposições dos documentos traduzirem, ao mesmo tempo, o importante afastamento da ação do

Estado no campo educacional, postulada em favor das virtudes de mercado, e a incisiva recomendação em favor da autonomia institucional da escola, reforçada pela recorrência de termos como descentralização e autonomia. Com novos significados, esses termos e sua recorrência respondem à emergência de uma nova semântica da modernização (LIMA; AFONSO, 1993).

## 5 CONCLUSÃO

O levantamento das orientações da Cepal para a reorganização da gestão educacional, viabilizado pelo exame dos três documentos, permite registrar duas constatações gerais relacionadas à descentralização da gestão da educação e à autonomia institucional da escola. Em comum essas constatações exprimem a tensão existente entre perspectivas distintas de gestão educacional.

A primeira é que as orientações da Comissão concordam com a inserção de teorias e técnicas da gerência empresarial no campo da gestão educacional, porquanto a adoção de uma forma singular de descentralização: a que opera em favor da redefinição de responsabilidades quanto à oferta e ao financiamento do ensino público, em vista do afastamento do Estado na provisão de bens e serviços sociais.

A segunda é que a participação das comunidades, destacada nos documentos como mecanismo de qualificação da gestão, constitui recurso legitimador do projeto de reforma defendido pela Cepal, haja vista o caráter externo que caracteriza o processo de elaboração dessas reformas nos países da região. Nesse contexto, parece coerente admitir que o modelo de reorganização institucional da educação defendido pela Cepal colhe vantagem dos anseios das sociedades por democratização das relações institucionais.

Por conferir caráter instrumental à descentralização, pautando-se na racionalização administrativa, em uma lógica que opera em favor da diminuição do gasto público e da emergência do mercado, entende-se que os documentos da Cepal inspiram a conformação de um modelo hegemônico de autonomia para a escola.

Sob o discurso da modernização da técnica, esse modelo aponta para o esvaziamento da dimensão política, intimando a escola à competitividade (LAVAL,

2004). Como assevera Krawczyk (2000, p. 4), trata-se de um modelo de organização e gestão educacional que, “[...] sob o fetiche da modernidade e da democratização, vivifica os fundamentos neoliberais [...]”

Erigida como bem outorgado a ser assimilado nos planos de reorganização educacional da região, a perspectiva de autonomia registrada pelos documentos concorda com a que costuma, segundo Lima (2003), ser convocada como instrumento essencial de uma política que acentua o consenso e a harmonia como resultados e não como expressão de construções coletivas.

Nesse sentido, se tomar a descentralização como recurso para o alargamento do espaço público, orientado pelo objetivo de se estabelecer relações mais democráticas, quando comprometida a participação como presença política da sociedade civil esse comprometimento se estende à autonomia da escola.

Assim posto, considerados os objetivos da democratização da gestão educacional, como os defendidos no Brasil dos anos de 1980, diz-se que a autonomia da escola defendida pela Cepal em seus documentos revela-se frágil, principalmente por não conferir à participação da sociedade a condição de meio para a intervenção direta na gestão da escola, em vista das demandas sociais por educação.

No Brasil, o alinhamento das orientações identificadas nos documentos da Cepal com a reforma educacional dos anos de 1990 pode ser apontado em relação a diversos aspectos. A organização e gestão do sistema educativo e da escola, um dos eixos da reforma, foi orientada pela descentralização e pela transferência de responsabilidades à escola, sob o discurso da ampliação da sua autonomia.

Como indicam estudos no país, a política gerencialista ancorada na reforma educacional brasileira, diferentemente da eliminação dos problemas anunciados, em boa medida fez por acentuá-los. Por isso, embora a legitimidade discursiva da reforma tenha sido comprometida desde o início do século XXI, explicitar e discutir ambiguidades, contradições e recorrências no âmbito da gestão da educação e da escola continua sendo tarefa atual.

## ***Decentralization in the school management and autonomy: orientations of ECLAC to an institutional reorganization in education***

### *Abstract*

*The aim of this article is to discuss the orientation of The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) to the educational management, mainly the ones linked to the decentralization and institutional autonomy of the school. Through analysis of three documents published by ECLAC in the last two decades, orientations are explored and recommendations are enhanced to the organization and management changes of the school. It is fundamental that such orientations and recommendations point out virtues of the market to the improvement necessary to the public school as well as the necessity of changes in the educational field in the nearby countries. Considering the context in which the autonomy of the school is, we may conclude that the orientation presented by ECLAC in its documents, besides bringing different references that show their democratic management, they are in the same level as the educational renovation implemented in the last decades in Brazil.*

*Keywords: ECLAC. Educational management. Decentralization in management. School autonomy.*

### Notas explicativas

<sup>1</sup> Em 2008, a Cepal publicou o documento “La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades, organizado em sete partes principais. A visão de transformação produtiva é retomada e examinada a partir do contexto atual, visando a averiguar se as novas oportunidades podem contribuir para superação dos velhos problemas. Defende a construção de consensos nacionais amplos que levem a acordos nas diversas áreas, perspectiva que volta a destacar a visão de desenvolvimento defendida pela Comissão. Nesse sentido, sob a orientação da transformação produtiva com equidade, a “concertación social” deve abarcar acordos sobre crescimento, equidade e desenvolvimento. Para captar a co-evolução da transformação tecnológica e o desenvolvimento econômico, para compreender como a região reage e acompanha a difusão das tecnologias no âmbito econômico e social, o documento utiliza o conceito de paradigma tecnoeconômico. Oportunidades e desafios para levar a cabo uma transformação produtiva mais dinâmica também são temas abordados no documento.

- <sup>2</sup> A vinculação entre recursos humanos e desenvolvimento mobilizou a Cepal a aprofundar, conjuntamente com a Oficina Regional de Educação da Unesco para a América Latina e o Caribe (Orealc), as inter-relações entre sistema educativo, capacitação, investigação e desenvolvimento tecnológico, com vistas à transformação produtiva, equidade social e democratização política. Desse trabalho conjunto resultou o documento de 1992.
- <sup>3</sup> Paiva (1993, p. 318), caracterizando a flexibilidade como mecanismo de contribuição para “o bom êxito dos negócios”, também a situa como instrumento político de desmobilização, além de exigência do novo paradigma produtivo. Supondo a segmentação do mercado de trabalho ligada a transformações tecnológicas, a autora avalia essa realidade apontando consequências contraditórias, pois a flexibilização “[...] não afeta apenas o modo de obrar e de pensar dos trabalhadores, mas sua concreta inserção no mercado de trabalho.”
- <sup>4</sup> Shiroma e Campos (1997), em artigo que procura fazer um balanço das pesquisas em educação sobre qualificação e reestruturação produtiva, pontuam que no início dos anos 1990 as ideias em torno de uma mão de obra mais qualificada, em face dos novos modelos de produção, impulsionaram iniciativas em torno de programas de educação para a competitividade. Num primeiro momento, estes programas acenavam possibilidades no sentido da viabilização da escolarização à maioria da população brasileira. Entretanto, sinalizaram para outro sentido, haja vista acentuada exclusão social que já marcava o final daquela década.
- <sup>5</sup> Paiva e Warde (1993) lembram que enquanto nos países desenvolvidos assiste-se a uma posição mais intermediária como alternativa entre os polos Estado-providência e Estado minimalista, na América Latina projetou-se uma readequação do Estado baseada na ortodoxia neoliberal.
- <sup>6</sup> Chamando a atenção sobre experiências de descentralização administrativa, o documento de 1992 recupera algumas dificuldades características, como: os interesses de grupos que temem a diminuição do poder relativo que exercem; a incongruência das normas jurídicas e a inflexibilidade da regulamentação existente (direitos adquiridos); e a limitada e desigual capacidade de gestão, que acaba por se refletir em certos estabelecimentos, diminuindo sua capacidade de assimilar as mudanças.
- <sup>7</sup> O Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Prelac), aprovado pelos ministros de educação de 34 países, em novembro de 2002, na cidade de Havana, tem por objetivo efetuar mudanças significativas nas políticas educacionais para garantir qualidade de ensino e aprendizagem que promova o desenvolvimento humano ao longo da vida. É um projeto complementar e estratégico que busca atingir os objetivos a Educação para Todos na região, mobilizando e articulando a cooperação nacional e internacional. Em relação à gestão, o Prelac pressupõe a transformação da organização e das normas rígidas dos atuais sistemas educacionais em favor de propostas diversificadas, que reconheçam a heterogeneidade das necessidades educativas e atribuam maior grau de autonomia às escolas. Também enfatiza a necessidade de colocar a gestão a serviço da aprendizagem dos estudantes.
- <sup>8</sup> De acordo com a Comissão, entre 5% e 10% dos recursos têm sido destinados para gastos de capital, principalmente em infraestrutura escolar (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2005).
- <sup>9</sup> Em análise sobre o modelo de organização e gestão da educação do sistema educativo e da escola, instaurado

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 139-164, dez.1999.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: Asa, 2003.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Orelac. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1992.

\_\_\_\_\_. Unesco. **Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 2005.

\_\_\_\_\_. **La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades**. Santiago de Chile, 2008.

\_\_\_\_\_. **Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**. Santiago de Chile, mar. 1990. Publicación de las Naciones Unidas.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle da qualidade na reforma educativa em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 44, p. 33-49, abr. 1993.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta Campos; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAIVA, Vanilda; WARDE, Mirian Jorge. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 44, p. 11-32, abr. 1993.

PAIVA, Vanilda. O novo paradigma de desenvolvimento: educação, cidadania e trabalho. **Educação & Sociedade**, n. 45, p. 309-326, ago. 1993.

ROSAR, Maria de Fátima Felix; KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 22, n. 75, p. 33-47, ago. 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. **Educação & Sociedade**, ano 18, n. 61, p. 13-35, dez. 1997.

ZIBAS, Dagmar. Escola pública versus escola privada: o fim da história. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 57-77, mar. 1997.

Recebido em 28 de maio de 2010

Aceito em 10 de outubro de 2010

