

Descentralização educacional: características e perspectivas

Educational decentralization: characteristics and perspectives

Descentralización educativa: características y perspectivas

IVAN LUIZ NOVAES
NADIA HAGE FIALHO

Resumo: Este artigo, tendo por base uma perspectiva epistemológica, explora características que o termo descentralização pode assumir quando incorporado às organizações educacionais. Aborda diversas perspectivas de análise utilizadas na literatura sobre o tema. Apresenta uma reflexão histórica acerca da evolução da descentralização no contexto educacional brasileiro e procura situar esse termo no campo político e administrativo. O objetivo dessa exploração é fornecer elementos para entender os paradoxos que envolvem a descentralização no contexto educacional e evidenciar nuances que estão implicadas no processo.

Palavras-chave: educação; descentralização; epistemologia.

Abstract: This article, based on an epistemological perspective, explores key features that the term decentralization can take when incorporated into educational organizations. With this purpose, it addresses different analytical perspectives used in the literature on the subject. It then presents a brief historical account on the evolution of decentralization in the Brazilian educational context. And, finally, it seeks to place the term in the political and administrative arena. The purpose of this exploration is to provide elements that may contribute to the understanding of the paradoxes involved in decentralization in the educational context and to highlighting nuances that are involved in the process.

Keywords: education; decentralization; epistemology.

Resumen: Este artículo, con base en una perspectiva epistemológica, explora características que el término descentralización puede asumir cuando incorporado a las organizaciones educativas. Aborda diversas perspectivas analíticas utilizadas en la literatura sobre el tema. Presenta una reflexión histórica sobre la evolución de la descentralización en el contexto educativo brasileño y procura situar ese término en el campo política y administrativo. El objetivo de esa exploración es fornecer elementos para comprender las paradojas que envuelven la descentralización en el contexto educativo y revelar matices que están implicadas en el proceso.

Palabras clave: educación; descentralización; epistemología.

DESCENTRALIZAÇÃO, O CONCEITO

A descentralização é tema de grande interesse no campo da educação. Não é, entretanto, um tema novo, nem desfruta de consenso acerca do seu significado, sequer no campo da administração ou da política de onde parte, com suas raízes. Por sua vez, no campo da educação, é crescente o interesse na sua abordagem, sobretudo a partir da Constituição de 1988, por força do reconhecimento do município como ente federativo e, conseqüentemente, dos impactos que esse reconhecimento produziu sobre a gestão da educação e os sistemas de ensino, como indicam muitos autores, a exemplo de Almeida (1995), Arretche (1996), Ataliba (1987), Casassus (1990, 1995), Lobo (1990), Martins (2001), Mello (1991), Motta (1990), Rodriguez (2001), Sander (2007), Souza e Faria (2004), Tobar (1991) e Uga (1991).

Considerando esse contexto, este ensaio pretende se constituir como uma contribuição ao campo; no caso específico, tem, como foco, o uso ou a construção de conceitos no campo da educação, levando em conta que o termo – descentralização – aqui nos chega carregado de muitos sentidos. É “comum” encontrarmos, no campo da educação, termos e expressões nascidos em outros campos do saber; se transferidos sem qualquer tratamento conceitual, certamente comprometem a produção de sentidos pertinentes ao campo educacional. Dessa maneira, tais transferências conceituais não contribuem para a formação da base epistemológica (em construção) do campo da educação, mantendo-a sempre vulnerável às fronteiras com outras áreas do conhecimento, especialmente quando se trata da sociologia, da psicologia ou da administração.

Assim, para começar, já que estamos tratando de conceitos, é importante que nos situemos com relação ao campo científico. Assim, ao designarmos *educação*, entramos num campo ainda em construção (ABBAGNANO, 2008; ARANHA, 2006; BARROSO, 1995; BIANCHETTI; MEKSENAS, 2008; DAVOK, 2007; GARCIA, 1990 e 2002; GATTI, 2005; LIBÂNIO, 2005; LOBROT, 1976; MACHADO; MAIA, 2006 e 2007; PIMENTA, 2001; SANDER, 2007), tal como indaga Bernard Charlot (2006):

O que significa «em educação»? Será que guarda o mesmo sentido que «em sociologia», «em psicologia», «em filosofia», «em física»? Nesse caso, «em educação» remete a uma disciplina que chamaríamos educação. Ou será que significa «sobre educação», «acerca da educação», «a respeito da educação»? Nesse caso, «educação» remete-nos a um conjunto de situações, de práticas, de políticas ligadas à educação no sentido amplo do termo (CHARLOT, 2006, p. 7).

Questões da ordem da epistemologia e da processualidade da construção das disciplinas científicas são caminhos trilhados por qualquer área do saber, em diferentes momentos das suas histórias, seja em face dos seus objetos, dos seus métodos ou de ambos. O mesmo ocorre, portanto, com a educação ou com a pedagogia ou com

as ciências da educação, quaisquer que sejam as expressões que utilizemos. Desse modo, a nossa trajetória tomará a perspectiva do uso do termo *descentralização*, como anunciamos: situar a abordagem de um *conceito* que, oriundo de outro(s) campo(s) do saber, adentra o campo da educação; e, nesse campo, produz determinados efeitos em face dos significados que veicula.

Seguindo a perspectiva dialética, sabemos que um conceito ajuda-nos a pensar um objeto teórico que, por sua vez, refere-se a um fato, fenômeno ou objeto da realidade empírica. Não é privativo, pois, da educação, o enfrentamento com os conceitos. No campo científico, a proposição de um termo ou de um conceito jamais tem seu início numa definição; na melhor das hipóteses, uma definição é, já, uma interpretação. Ou seja, faz parte de um universo cultural e linguístico; é, portanto, coletiva, compartilhada, é uma construção humana; não é passiva nem neutra; tampouco pode ser tomada, simplesmente, como uma tradução teórica de um fato empírico.

Dessa forma, tal enfrentamento nos coloca muitas questões. Por exemplo: descentralização é um conceito? Seria possível pensá-la como um conceito? Se tomada, no campo da educação, como um objeto teórico, referir-se-ia a qual (is) objeto(s) empírico(s)? Como interpretar descentralização no campo da educação? Não é nosso propósito responder a todas essas questões, dadas as limitações de um artigo; mas, em face da importância da reflexão sobre o tema, estimamos contribuir com o processo de construção da base epistemológica no campo da educação.

A DESCENTRALIZAÇÃO SOB DIVERSAS PERSPECTIVAS

O termo descentralização tem sido utilizado com muita frequência e em diversos contextos. No contexto das políticas educacionais este termo circula com certa fluência entre aqueles que atuam tanto na educação básica quanto no ensino superior dos sistemas público de ensino. Pode-se até asseverar que há uma crescente produção literária decorrente de estudos, pesquisas científicas e investigações empíricas onde a descentralização se apresenta com significativa ênfase.

Nota-se, também, que é muito raro identificar posições contrárias quanto à importância de se adotar medidas de descentralização na gestão educacional. Em geral, quando o termo descentralização é utilizado no campo da gestão educacional lhe é atribuído uma condição instrumental, capaz de resolver muitos e diferentes problemas que afetam as instituições de ensino. Tal condição, todavia, não se apresenta de forma clara e precisa. Por certo, adotar medidas de descentralização pode representar uma estratégia capaz de resolver problemas na gestão; no entanto, não se pode generalizar. Em alguns casos, a centralização pode responder melhor. Sem sombra de dúvidas, a descentralização como processo, ou como meio, pode proporcionar condições favoráveis ao êxito da gestão educacional; todavia, é importante considerar os fatores ali implicados.

A despeito da convergência em torno da importância da descentralização na gestão dos sistemas de ensino e das escolas, observa-se que, sobre este conceito, incide certa ambiguidade, ou mesmo imprecisão. Quanto à característica ambígua que envolve este termo, Souza (1997b) sublinha que a descentralização se apresenta como um conceito vago e polissêmico, por essa razão pode ser interpretado e utilizado de maneiras distintas.

No campo da gestão educacional, por exemplo, os termos descentralização e democratização são utilizados, algumas vezes, de forma tão imbricada que não parece haver qualquer singularidade conceitual entre ambos. Situação semelhante ocorre também quando se estabelecem relações de causa e efeito entre descentralização e autonomia da gestão educacional, como se o segundo fosse consequência indispensável do primeiro. O fato é que a descentralização assimila vários sentidos, especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional.

A literatura relativa ao assunto tem se ampliado e fornecido importantes reflexões para se obter um melhor entendimento sobre as concepções teóricas que envolvem esse conceito. Ali se pode identificar que, geralmente, as medidas de descentralização se originam e se desenvolvem em estruturas organizacionais centralizadas. Isto é, a descentralização ganha sentido quando uma estrutura centralizada utiliza processos de transferência de poder. A partir dessa linha de raciocínio é possível considerar que há uma estreita relação de convívio, ou interface, entre centralização e descentralização. Tentar entender ou definir o termo descentralização como um conceito oposto ou antitético à centralização pode incorrer numa tentativa enviesada, ou mesmo limitada.

Nessa linha de compreensão, Roversi-Monaco (1995) considera que centralização e descentralização são conceitos tão associados que só podem ser explorados integralmente no plano teórico. Considera ainda que a centralização e a descentralização se apresentam em estado imperfeito por não encontrar um sistema político-administrativo que esteja orientado estritamente por um ou outro conceito. A perspectiva apresentada pelo autor indica que esses conceitos podem e devem ser analisados e percebidos como complementares; ou seja, em uma estrutura organizacional descentralizada, portanto, é possível encontrar elementos de centralização e vice-versa.

Essa correlação entre centralização e descentralização promove certa confusão quando se pretende determinar se uma organização é ou não descentralizada, considerando apenas este ou aquele conceito. A descentralização, portanto, possui uma dinâmica que lhe confere uma condição de assumir estados variados. Tal dinâmica lhe permite mover-se numa escala contínua cujos extremos resistem a uma definição precisa (VIEIRA, 1971).

A despeito de se reconhecer certa imprecisão acerca do conceito de descentralização, em linhas gerais pode-se considerar que esse termo se caracteriza como um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade

para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais. A descentralização assume, a partir desse ponto de vista, uma característica de transferência de atribuições, o que implica em certo grau de poder para as estruturas locais. Nessa linha de visão, Arretche (1999) considera que a descentralização pode significar genericamente a institucionalização, no plano local, de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais.

Estudos desenvolvidos por Mintzberg (1995) acerca das organizações mostram a descentralização como a transferência de poder para tomar decisões no âmbito dessas organizações. A perspectiva utilizada pelo autor pressupõe que o poder para tomar decisões se estabelece de maneira relacional, ou seja, entre os níveis hierárquicos de uma organização, onde estão implicados órgãos, setores e pessoas. Mintzberg (1995) considera que a dificuldade em definir o conceito de descentralização consiste no fato de não haver um termo que defina precisamente o fenômeno da relação, distribuição e transferência de poder no âmbito das organizações. Frente a tal imprecisão, o autor compara, em certa medida, a definição desse termo a uma caixa preta, como forma de demonstrar o grau de complexidade que o envolve.

Parece, portanto, residir na descentralização, especialmente sob a perspectiva da transferência de poder para tomar decisões, um processo complexo, na medida em que estão implicadas distintas relações de poder. De um lado, por exemplo, se situam as estruturas centrais que desfrutam da prerrogativa de utilizar o poder para tomar decisões sobre os principais assuntos. De outro, estão aquelas que almejam ampliar, ou obter poderes, para responder às necessidades locais e prementes de gestão. Essa relação parece ensejar conflitos e tensões, notadamente quando se trata de estruturas organizacionais públicas, onde os níveis de hierarquia apresentam-se mais difusos.

Com efeito, a descentralização pode estar condicionada ao seu próprio entorno, na medida em que as relações pessoais e as influências de grupos de pressão são colocadas como fatores que podem dificultar, ou mesmo facilitar, a tomada de decisão no nível local (BENÍTEZ, 1993). Isso pode indicar que a opção por se adotar a descentralização como uma forma de prover a tomada de decisão no nível local de uma organização não representa, efetivamente, que as pessoas ou grupos estão preparados ou receptivos para acolhê-la.

Pelo visto, a descentralização se situa num campo de análise nebuloso pela condição imprecisa de definição. Mintzberg observa que centralização e descentralização “representam um dos mais confusos tópicos da administração”, e que estes termos “têm sido utilizados em tão diferentes maneiras”, que terminam por perder um sentido útil (MINTZBERG, 1995, p. 102).

VARIAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO: FORMAS OU TIPOS

É possível encontrar diferentes perspectivas sobre o uso do termo descentralização. Descreveremos, a seguir, algumas formas ou tipos de descentralização

a partir da literatura relativa à educação. Ressaltamos, todavia, que pode haver possíveis controvérsias acerca das diversas perspectivas encontradas e utilizadas pelos autores.

Nos estudos desenvolvidos por Pérez (1994) sobre o processo de descentralização da educação na América Latina, por exemplo, este autor recorre ao aporte tipológico utilizado por Rondinelli, Nellis e Cheema (1993) para caracterizar algumas formas que este termo pode assumir. Pérez (1994) considera que atualmente há quatro tipos de descentralização na América Latina e Caribe, as quais se caracterizam como: *desconcentração*, *delegação*, *devolução* e *privatização*. Alguns desses tipos de descentralização são também encontrados em estudos sobre a educação na América Latina desenvolvidos por Hanson (1997), Winkler e Gershberg (2000). Utilizando-se da mesma tipologia, encontram-se os estudos desenvolvidos por Pelletier (2001) sobre descentralização do sistema escolar do Quebec.

De acordo com Pérez (1994), a *desconcentração* se caracteriza pela transferência ou delegação de autoridade, ou ainda, de competências de ação do governo central para as regiões e localidades. Embora o sentido de transferência ou delegação de autoridade seja claro, o autor sublinha que o controle se mantém no governo central e, portanto, não implica que as localidades passem a desfrutar amplos poderes em razão deste se manter adstrito ao governo central. Outro autor (HANSON, 1997), por exemplo, considera que a *desconcentração* não representa a transferência de poder, mas apenas de tarefas e trabalho. Embora não explicita, Hanson (1997) leva a entender que o controle do poder neste caso também se mantém no âmbito do governo central.

Ao analisar a associação entre descentralização e desconcentração no contexto canadense, Pelletier (2001) observa que a desconcentração se caracteriza, sobretudo, por uma descentralização apenas das operações administrativas. A desconcentração, na visão de Pelletier, visa facilitar as ações locais ou regionais mantendo, todavia, o poder no âmbito da administração central. Esse tipo de característica não parece ser muito diferente daquele que ocorre na América Latina.

A *delegação* é outro tipo de descentralização que, segundo Pérez (1994) consiste na passagem de algumas responsabilidades relativas à educação para um agente paraestatal.⁵² Essas responsabilidades, todavia, são controladas e reguladas pelo governo central. O autor acrescenta que a delegação não representa a transferência de poder nem de autoridade real. Representa apenas um tipo de descentralização que se expressa como retórica. Na visão de Hanson (1997), a delegação pressupõe a transferência de autoridade para a tomada de decisão na cadeia da hierarquia, embora a autoridade se mantenha sobre o controle da unidade que a delegou. Ressalta, todavia, que a transferência de autoridade pode ser retirada pela unidade que a delegou.

⁵² No contexto brasileiro, um agente paraestatal representa pessoa ou entidade que, mesmo não integrando a administração do Estado, colabora com essa administração.

De acordo com Pelletier (2001), a delegação pode se caracterizar como uma descentralização funcional, ou seja, ocorre quando algumas funções são confiadas aos órgãos e setores locais conferindo alguma margem de autonomia, bem como de competência e responsabilidade. O autor salienta que a delegação pode ampliar a margem de decisão dos organismos locais, mas não significa que estes terão autonomia governamental.

Um terceiro tipo de descentralização, denominado *devolução*, se caracteriza pelo fortalecimento e autonomia dos governos regionais e locais que não requer o controle direto do governo central (PÉREZ, 1994). Nesse tipo de descentralização, Pérez (1994) ressalta que os governos locais passam a se responsabilizar por prestar os serviços educacionais, tais como: levantar fundos, recursos físicos, humanos e pedagógicos necessários às demandas educacionais. Na mesma linha de interpretação, Hanson (1997) considera, também, que a devolução se caracteriza pela transferência de autoridade, isto é, confere poderes às unidades para poder agir com alto grau de independência.

Por fim, Pérez apresenta a *privatização* como um tipo de descentralização polêmica na América Latina. A privatização, na perspectiva dos autores (PÉREZ, 1994; HANSON, 1997), se caracteriza pela progressiva transferência de controle governamental da educação, convertendo as escolas públicas em escolas privadas.

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO INTERIOR DAS ORGANIZAÇÕES

Observamos, até aqui, que a descentralização pode assumir diferentes tipos quando analisada a partir da relação entre as diversas estruturas governamentais. De outra parte, existem outras formas de caracterizar a descentralização quando esta ocorre no interior das organizações. Isto é, quando o poder formal é disperso para os níveis mais baixos da hierarquia da organização, a descentralização pode ser caracterizada como vertical. (MINTZBERG, 1995). Para estabelecer uma caracterização para esse tipo de descentralização, Mintzberg (1995) concentra sua análise sobre a transferência do poder formal para setores que se situam abaixo da linha de autoridade no âmbito da organização. Se proceder a uma transposição da perspectiva utilizada por Mintzberg para o contexto das organizações educacionais, pode-se considerar que a descentralização vertical ocorre quando o poder originalmente centrado no gabinete de um secretário de educação é transferido para setores intermediários que compõem a estrutura de uma secretaria de educação.

De acordo com Mintzberg (1995), a descentralização vertical pode ainda ser caracterizada como seletiva, isto é, quando o “poder sobre os diversos tipos de decisões permanece em diferentes locais da organização”. De outra parte, o autor apresenta a descentralização vertical paralela, ou seja, aquela que ocorre quando há transferência de “poder para muitas espécies de decisões no mesmo local.” O autor

adverte que, no primeiro caso, há uma ênfase na interdependência de decisões, enquanto que, no segundo caso, as diferentes decisões estarão centradas em um único nível da hierarquia. Por fim, o autor apresenta a descentralização horizontal, cuja característica se exprime pela transferência de poder para fora da linha hierárquica da organização. Nesse tipo de descentralização, o poder pode fluir para as pessoas que não são necessariamente administradores (MINTZBERG, 1995, p. 106).

Como se pode observar a descentralização pode assumir diversas características. É possível fazer algumas ilações e transpor para o campo da educação; no entanto, é importante destacar que é um termo difícil de precisar. Por essa razão, certamente, gerou tantas controvérsias na história da educação brasileira.

A DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL SOB O PONTO DE VISTA HISTÓRICO

Muitos fatores podem interferir na compreensão e no processo de descentralização. O regime político de governo e as formas de administração das instituições públicas de um país, por exemplo, podem fornecer elementos para melhor entender os processos de descentralização. A identificação de fatores relacionados à descentralização se constitui também num importante elemento de análise para entender as características que este termo vem assumindo no atual contexto da gestão das organizações públicas.

O Brasil, por exemplo, um país que carrega traços históricos da colonização ibérica e da política que a sucedeu, preserva aspectos da formação histórica que, em certa medida, seguem influenciando as políticas e a administração das estruturas organizacionais. Considerando essa perspectiva, Vieira (2001) menciona que o Brasil herdou uma tradição administrativa de natureza centralizadora.

A razão da centralização administrativa burocrática, segundo Pereira (1996), deve-se à necessidade de o Brasil enfrentar o nepotismo, a corrupção, o empreguismo e, especialmente, estabelecer uma distinção entre a coisa pública e o patrimônio privado. Por certo, o autor se refere à condução da coisa pública como algo de natureza pessoal ou privada, aquilo que se pode caracterizar como administração patrimonialista.⁵³ A intenção de se adotar a administração pública burocrática surge a partir da necessidade de enfrentar esse tipo comportamento e promover a separação entre o político e o administrativo. De acordo com Vieira (2001), a tradição administrativa centralizadora, presente no Brasil, por certo influenciou diversas estruturas organizacionais, incluindo as estruturas administrativas dos sistemas educacionais, chegando até o interior das escolas. As formas de manifestação dessa tradição centralizadora se expressam desde o controle burocrático das relações de ensino e aprendizagem,

⁵³ Expressão utilizada na obra *Os donos do poder* (FAORO, 1989), para caracterizar a falta de distinção entre os limites da ação privada sobre a coisa pública.

até os mecanismos de centralização exercidos pelos órgãos centrais da administração dos sistemas sobre as escolas.

A partir do ponto de vista dos autores (VIEIRA, 2001; PEREIRA, 1996), pode-se inferir que as organizações educacionais assimilaram valores oriundos dessa tradição administrativa, constituindo-se, em sua origem, como organizações com características marcadamente centralizadoras. A situação descrita acima não deixou de criar um atraso na implantação de estruturas que permitam a adoção de medidas de descentralização e proporcionem às escolas maior grau de autonomia de maneira que possam responder aos problemas que afetam seu cotidiano.

Com efeito, as reflexões em torno da descentralização na educação começam a se estabelecer historicamente a partir da estruturação geopolítica do estado brasileiro. Isso ocorre em período remoto, quando entram em cena questões e conflitos acerca da definição política das relações de poder entre a metrópole e as províncias. Menezes (1999), por exemplo, considera que a descentralização na educação ocorre a partir do Ato Adicional de 1834, quando foi atribuído às províncias brasileiras o poder de criar escolas primárias em sua jurisdição.

Ideias e aspirações acerca da relação entre descentralização e educação tornam-se mais fecundas e evidentes a partir da proclamação da República Federativa do Brasil. O novo regime ensejou novas formas de relação entre o poder central e as unidades da federação. A educação incluía-se nesse contexto ante a necessidade de rever a maneira pela qual se organizariam as escolas locais. É possível inferir, considerando o contexto da época, que o sentido da descentralização já se fazia presente na Constituição Federativa do Brasil de 1891, quando esta estabeleceu a prerrogativa para que estados da federação pudessem criar e prover suas instituições de ensino.

Alguns estudos indicam, todavia, que o sentido da descentralização na educação se vincula e se corporifica ao regime federativo na Constituição Federativa do Brasil de 1934. Nesta Carta ficam explicitadas as competências da União, e a transferência de responsabilidades para estados e, subjacente, aos municípios, em matéria de educação. Criam-se, também, mecanismos como plano nacional, conselho nacional, que supostamente poderiam constituir o pretense cenário da descentralização educacional. A referida Constituição teve vida curta ante a mudança de regime político.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, por exemplo, se constitui num documento de referência para análise das concepções acerca da relação educação e descentralização. O Manifesto é reconhecido por muitos educadores da atualidade por conter ideias avançadas e por apresentar sugestões inovadoras no que tange à educação. Neste documento, a descentralização educacional se apresenta associada à doutrina federativa de organização do estado brasileiro e colocada como um pressuposto para promover a adaptação das escolas aos interesses e às exigências regionais.

A descentralização, como pressuposto para a promoção da educação local, ocupa especial destaque na obra de Anísio Teixeira. Em meio às suas ideias sobre

a organização da educação no Brasil, sobretudo nas décadas de 1940 e 1950, a descentralização representa um mecanismo indispensável às mudanças educacionais por ele pretendidas. Para Anísio Teixeira (1996), a descentralização na educação representava uma contingência da extensão territorial e do regime federativo. Em suas concepções sobre uma possível reforma da educação, identifica na descentralização uma via pela qual os municípios poderiam criar sistemas locais de educação e órgãos próprios de gestão. Tal condição, segundo o autor, permitiria aos municípios enfrentarem as dificuldades geradas por modelos de educação definidos a partir de único centro.

Ressalta-se, todavia, que a perspectiva utilizada por Anísio Teixeira se vincula a uma concepção vigente àquele contexto histórico. Isto é, a descentralização na educação se apresentava quase que circunscritamente voltada para a relação entre as unidades da federação. Em linhas gerais, a descentralização representava a transferência de poderes do governo federal para as unidades da federação. A defesa das ideias acerca da descentralização, portanto, era colocada como contraponto a qualquer tipo de regime que pressupunha considerável centralização de poder no governo federal.

De acordo com Anísio Teixeira (1996), a centralização se constituía razão para o isolamento e o insucesso das escolas públicas. O autor considerava, ainda, que a centralização contrariava a natureza dos serviços educacionais na medida em que esses serviços representavam interesse geral de toda sociedade e, portanto, necessitavam do acompanhamento direto e constante da sociedade e da comunidade local. De outra parte, Anísio Teixeira (1996) apresentava a descentralização educacional como uma forma de superação desse isolamento.

A despeito de requerer maior aprofundamento, essa breve abordagem histórica permite observar que a relação entre a formação política e administrativa do Estado brasileiro influenciou a estruturação da educação sob a qual se configuraram os sistemas de ensino. Sistemas cujo poder formal para tomar decisões, em geral, se constituíram de forma centralizada no Ministério da Educação e nas secretarias de educação. Desta maneira, a tradição histórica de organização política e administrativa dos sistemas educacionais brasileiros pode se constituir um dos problemas para a adoção de medidas de descentralização que ora se desenvolve no país.

O NOVO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL

A concepção de descentralização na educação associada à relação entre governo central e governos locais, ou entre governo federal e unidades da federação, predominou até final da década de 1980. Neste período, a descentralização e a democratização da educação foram enaltecidas especialmente pelas representações sindicais de educadores e por vários setores políticos da sociedade brasileira. Ademais, essa década teve uma representação histórica significativa em razão da ascensão dos movimentos sociais e da redemocratização do regime político do país.

A Constituição Federal de 1988, símbolo desse período, selou algumas questões sobre o papel das unidades da federação – União, Distrito Federal, estados e municípios – em matéria de educação. Para alguns autores (BOAVENTURA, 1996; ROMÃO, 1993; BORDIGNON; GRACINDO, 2000), as novas atribuições conferidas aos municípios pela Constituição inauguram um novo cenário em termos de descentralização no contexto das relações entre as esferas de governo.

O sentido até então atribuído à descentralização na educação adquiriu conotações mais complexas em meio a uma conjunção de fatores desencadeados na década de 1990. Esses fatores estão relacionados ao contexto internacional quando países da América do Norte e Europa difundiram e disseminaram suas experiências com as reformas educacionais. Tais reformas destinaram-se sobremaneira ao fortalecimento das unidades escolares a partir da introdução de mecanismos de descentralização.

De acordo com Barroso (2002) as reformas – *self-management school, school-based management, charter school* – evoluíram na década de 1990 e integraram um processo mais amplo de descentralização a partir da transferência de poderes e de recursos para as escolas. As reformas educacionais no âmbito internacional e brasileiro integram um contexto político em que se pretende alinhar a educação às demandas decorrentes das novas relações econômicas mundiais e as rápidas transformações tecnológicas.

Análise desenvolvida por Castro e Carnoy (1996) sobre o processo de descentralização no contexto das reformas educacionais na América Latina e, particularmente no Brasil, indicam que houve duas gerações de medidas de descentralização. A primeira distingue-se pela transferência do poder de decisão centrada no governo federal para estados e municípios, processo que ocorreu notadamente na década de 1980. A partir da década de 1990 ocorre nova geração de medidas de descentralização cujo foco volta-se para a delegação de poderes para as escolas. É importante sublinhar que as duas gerações de medidas se desenvolvem num processo contínuo onde a primeira e a segunda passam a coexistir simultaneamente.

Os estudos desenvolvidos por Winkler e Gershberg (2000) sobre o mesmo processo, também, caracterizam a descentralização na educação em dois tipos similares aos apresentados anteriormente. Esses autores, no entanto, distinguem que as medidas de descentralização do governo federal para outros níveis locais de governo assumem objetivos diferentes daqueles que se destinam a promover a delegação de poderes para as escolas. Enquanto a descentralização por transferência no âmbito dos governos justifica-se por causas diversas, a descentralização por delegação para as escolas tem como objetivo central melhorar o desempenho das unidades de ensino.

No caso do Brasil, a descentralização ganha nova conotação ao ser incorporada ao contexto das reformas educacionais. Passa, portanto, a ser considerada como um meio para atingir maior eficiência e eficácia, a partir da implantação de alguns programas, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), voltado para a transferência de recursos financeiros do governo federal para o Distrito Federal, estados e municípios, a fim de adquirir alimentos destinados à merenda

escolar; o Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), que se destina a fornecer gratuitamente livros didáticos e dicionários de língua para alunos e professores de escolas públicas; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que, em linhas gerais, destina-se à transferência de recursos financeiros direto para as escolas. Nesse contexto consta ainda a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atualmente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). No caso desse último, sua finalidade é promover o financiamento da educação básica pública, abrangendo, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio, bem como a modalidade de educação de jovens e adultos.

A quase totalidade dessas medidas ensejou a criação de órgãos de acompanhamento e controle que requerem participação social. A institucionalização de novos órgãos e setores no âmbito dos sistemas de ensino e das unidades escolares redesenhou a estrutura organizacional da educação. Tal situação ensejou a necessidade de repensar e redefinir novas formas de relação entre os órgãos centrais da educação e as unidades de ensino. Com efeito, a descentralização passou a se constituir como uma das principais estratégias das reformas educacionais e uma condição para promover mudanças na gestão dos órgãos que compõem os sistemas de ensino – notadamente, as escolas.

A DESCENTRALIZAÇÃO SOB O PONTO VISTA POLÍTICO E ADMINISTRATIVO

Em linhas gerais, o conceito de descentralização é frequentemente utilizado no campo das ciências políticas e da administração. Isso significa que não há incompatibilidade entre os dois campos quando se utiliza esse conceito, embora seja enfaticamente explorado no campo da administração. Nesse sentido, é importante sublinhar que existem muitas razões que conduzem ao caminho da descentralização. De acordo com Winkler (1991), essas razões se manifestam de forma explícita no campo político e se expressam implicitamente em ações administrativas. No setor educacional, por exemplo, Winkler (1991) considera que os argumentos em favor da descentralização podem ser agrupados em três categorias: i) financiamento, ii) eficiência e eficácia e iii) redistribuição do poder político. Em geral, pode-se compreender que o financiamento transita entre um e outro campo, enquanto a eficiência e eficácia se situam no campo administrativo e a redistribuição do poder no campo político.

Do ponto de vista administrativo, o sentido de eficiência, eficácia e produtividade estão envoltos na relação entre custo e resultados. Geralmente são termos que se apresentam associado à produção de melhores resultados por parte de uma organização. Brown (1990) observa que, no caso da educação, a adoção de medidas de descentralização pode ser motivada pela redução dos custos e pela busca

de melhores resultados. Nesse caso a produtividade sugere a eficiência no uso dos recursos destinados à educação e o fornecimento de um nível maior de equidade para os estudantes.

De acordo com Winkler (1991), a estabilidade na transferência de recursos financeiros se constitui, atualmente, em fator de consolidação das medidas de descentralização. De outra parte, o autor assevera que quando os recursos financeiros estão subordinados às variações e instabilidades políticas que afetam sua transferência, o processo de descentralização pode ser prejudicado. Assim, torna-se indispensável para a consecução da descentralização que ocorra a transferência de recursos financeiros para as organizações locais da educação.

Se de um lado ocorre a transferência de recursos financeiros, de outro é importante que haja a prestação de contas. Desta forma, transferência e prestação de contas se apresentam estreitamente associados. Essa combinação, todavia, apresenta alguns problemas. Brown (1990), por exemplo, apresenta críticas ao tipo de prestação de contas que tradicionalmente ocorre na educação. Menciona o autor que prestação de contas vem seguindo um modelo burocrático, limitado às relações entre os níveis da hierarquia. De acordo com Brown (1990), existem outras formas de prestação de contas, como por exemplo, a prestação de contas horizontal, cuja finalidade destina-se às comunidades locais, aos pais, estudantes, e não exclusivamente aos órgãos centrais da administração.

A prestação de contas de forma horizontal apresenta-se mais compatível com a descentralização, enquanto que a prestação de contas vertical sugere um controle centralizado. Brown (1990) considera que a transferência de recursos dos órgãos centrais da educação para as escolas pode estimular novas formas de se pensar a participação dos sujeitos na prestação de contas, na medida em que tal transferência pode vir acompanhada de maior grau de responsabilidade. De outra parte, eventuais restrições ao acompanhamento e controle dos recursos por parte dos sujeitos que atuam na escola podem inibir as iniciativas destinadas a aumentar o nível de participação. O recurso financeiro, sublinha Brown (1990), está propenso a uma utilização mais eficiente e de maneira mais apropriada quando ocorre no contexto da descentralização.

Os argumentos que sustentam a descentralização no campo político também se justificam pela necessidade de promover maior participação das pessoas nos processos de gestão. Esses argumentos podem se apresentar associados à intenção de promover maior distribuição do poder de decisão entre esses atores. No entanto, alguns atributos são requeridos quando se estabelece a descentralização na perspectiva da participação dos atores. A assunção de maior grau de poder para tomar decisões requer, dos sujeitos, maior nível de preparo técnico, bem como de responsabilidade, liderança e criatividade para lidar com novas exigências e atuar no nível da decisão.

No caso da descentralização na perspectiva da participação, para Winkler (1991) a escassez de conhecimentos e habilidades dos atores pode representar um

obstáculo para viabilizar o processo de descentralização. Algumas decisões demandam um conhecimento técnico especializado, razão pela qual os papéis e atributos requerem que sejam bem definidos e estabelecidos. Parece, portanto, não haver dúvidas sobre a necessidade de assegurar aos atores, mecanismos de qualificação e aperfeiçoamento como via de alcançar a eficácia dos processos de descentralização.

Em linhas gerais, é possível considerar que a descentralização, quando assume a intenção política, se processa com a finalidade maior de promover a democratização. Tal processo, entretanto, requer estímulo para um maior grau de participação dos sujeitos na gestão da educação, enquanto que, no campo administrativo, a descentralização pode assumir finalidades técnicas de eficiência e eficácia dos processos de gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das reflexões apresentadas, pode-se considerar que, embora incidam diversas perspectivas de análise sobre o termo descentralização, há certa convergência quando se refere à estreita relação que esse termo mantém com a transferência de poder para tomar decisões. Parece haver consenso quando, em linhas gerais, se trata de caracterizar a descentralização a partir da transferência de poder e da distribuição de atribuições e responsabilidades, do nível central para os níveis intermediários e periféricos de uma estrutura de governo e organizacional. Esse panorama permite compreender como os significados atribuídos à descentralização se inserem no campo educacional, quais aspectos migram com maior ênfase, quais são descartados no próprio movimento da transferência conceitual, etc. Isto facilita a compreensão dos processos de gestão da educação e da gestão escolar, especialmente, com relação ao discernimento das várias modalidades de transferência de poder e de distribuição de atribuições e responsabilidades. Dele podem ser extraídos delineamentos capazes de orientar entendimentos sobre a complexidade das organizações educacionais ou escolares, a conformação dos seus sistemas de ensino ou a distribuição de competências entre os entes federados (União, estado e município). Mas a questão não se encerra aí; afinal, se detida nesse estágio, esse mesmo panorama também expõe o campo da educação nas suas fronteiras com outras áreas do saber.

Estamos, pois, diante do desafio colocado por Gatti: “[...] a própria compreensão da educação como propósito social e seu estatuto institucional requerem interrogações que transcendem sua modelagem por teorias ou filosofias que narram um real cada vez menos real” (GATTI, 2005, p. 607).

Do ponto de vista epistemológico, diríamos tratar-se, ainda, de um momento pré-paradigmático, o qual assinala que o campo da educação encontra-se em construção; nele se anuncia possibilidades quanto à formulação de uma representação intelectual – do termo descentralização – no âmbito do próprio campo educacional, como a designar que os significados até então acolhidos não constituem, todavia, conceitos.

A descentralização não se processa de uma única maneira, uniformemente. Os processos de descentralização se desenvolvem em contextos organizacionais complexos e, por essa razão, passíveis de sofrer influências de múltiplos fatores. Desta forma, é importante considerar, na execução ou análise dos processos de descentralização, variáveis que podem ali estar implicadas; isto é, variáveis de natureza histórica, política, econômica, social, etc. No âmbito da educação, o campo ainda está aberto a análises mais aprofundadas.

Por essas razões, o processo de construção da educação ou da pedagogia ou das ciências da educação, como área do saber, precisa prosseguir. Ao indagarmos se a descentralização pode ser assumida como um conceito, no campo da educação, estamos, na verdade, explicitando a importância de construção da base epistemológica no campo da educação.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *História de la Pedagogia*. México: FCE, 2008.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, n. 28, 1995.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da educação e da pedagogia geral no Brasil*. 3. ed. rev. amp. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Mitos da descentralização – mais democracia e eficiências nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, 1996.
- _____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 14 (40), p. 111-141, jun. 1999.
- ATALIBA, Geraldo. Regime federativo. In: FAORO, Raimundo (Org.). *Constituição e constituintes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direção” e “gestão”. *Revista Portuguesa de Educação*, Minho, v. 8, n.1, p. 33-56, 1995.
- _____. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p. 199-212.
- BENÍTEZ, Manuel de. Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n. 3, sept-dic. 1993.
- BIANCHETTI, Lucídio; MEKSENAS, Paulo (Org.). *A trama do conhecimento: teoria, método e escrita em ciência e pesquisa*. São Paulo: Papirus, 2008.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *Políticas municipais de educação*. Salvador: EDUFBA, 1996.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Capareto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BROWN, J. Daniel. *Decentralization and school-based management*. New York: Falmer Press, 1990.

- CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.
- _____. A centralização e a descentralização da educação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.
- CASTRO, Moura Cláudio; CARNOY, Martín. *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Washington: BID, 1996. Disponível em: <<http://www.iadb.org/publications/>>. Acesso em: 19 junho 2010.
- CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. *Rev. Bras. Educ.* [online], v. 11, n. 31, p. 7-18, 2006.
- DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas/Sorocaba, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a07v12n3.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- GARCIA, Walter Esteves. Educación el los años 90: ¿Ajustes o desajustes? In: UNESCO. *Congreso Internacional Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación*. Ciudad del México: UNESCO, 1990.
- _____. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para o debate. *Revista Em Aberto*, Brasília, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002.
- GATTI, Bernardete A. Pesquisa, educação e pós-modernidade: confrontos e dilemas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 595-608, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/v35n126/a04n126.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010
- GRAU, Eros Roberto. *A distinção entra as noções de administração centralizada e descentralizada e de administração direta e indireta*. [s/l]: [s/n], 1980. Disponível em: <<http://www.rausp.usp.br/download.asp?file=1502019.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- HANSON, E. Mark. *Descentralização educacional: questões e desafios*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL), n. 9, nov. 1997. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion_educacional_problemas_desafios_portugues_hanson.pdf>. Acesso em: 19 junho 2010.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1988.
- LIBÂNEO, José Carlos. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LOBROT, Michel. *Teoría de la educación*. Barcelona: Editorial Fontanella, 1976.
- LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e administração escolar*. São Paulo: Melhoramentos, 1963.
- MACHADO, Lourdes Marcelino; MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *GT: Estado e Política Educacional*, n. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1720-Int.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- _____. Ensaio para a construção de uma terminologia em administração da educação no Brasil: fazendo conversar os conceitos. *GT: Estado e Política Educacional*, n. 5, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3434-Int.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.

- MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n. 77, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/cp/n115/a09n115.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 199-217, out./dez. 1991.
- MENEZES, Jaci Maria Ferraz de. Descentralização, municipalização, democratização? A tensão entre centralização e descentralização na Bahia. *Revista FAEEBA*, Salvador, ano 8, n. 12, p. 153-182, 1999.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 1995.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Organização e poder: empresa, estado e escola*. 2 t. São Paulo: Atlas, 1990.
- PELLETIER, Guy. La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. *Education et Francophonie*, Canada, v. XXIX, p. 151-168, 2001. Disponível em: <http://www.acef.ca/c/revue/pdf/XXIX_2_151.pdf>. Acesso em: 19 junho 2010.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 4, enero/abr. 1994. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>>. Acesso em: 19 junho 2010.
- PIMENTA, Selma Garrido (Coord.). *Pedagogia, ciência da educação?* 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- RONDINELLI, D.A., J.R. NELLIS y G.S. CHEEMA, (1983): Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Papers, 581. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cad. CEDES* [online], v. 21, n. 55, p. 42-57, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.
- ROMÃO, J. E. *Município e educação*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 329-335.
- SAMPAIO, Gilberto de Mesquita; PARENTE, Laura Ibiapina; WOHLAND, Milan. Uma experiência de descentralização em administração pública. *Cadernos FUNDAE*, São Paulo, ano 7, n. 13, abr. 1987.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Liber Livro, 2007.
- SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Tese de Doutorado, Salvador, Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia, 1997a.
- SOUZA, Manuel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 5 junho 2010.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: anal. pol. públ. Educ.* [online], v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um Direito*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 5, 1991. Disponível em: <<http://www.federicotobar.com.ar/pdf/Portugues/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf>>. Acesso em: 5 junho 2010.

UGA, Maria Alice Dominguez. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 5, 1991.

VIEIRA, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

WINKLER, Donald. *Decentralization in education: an economic perspective*. Education and Employment Division. The World Bank, nov. 1991.

WINKLER, Donald; GERSHBERG, Alec Ian. *Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina*. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, n. 17, 2000.

IVAN LUIZ NOVAES é doutor em Educação, professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), coordenador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Educacional e Formação de Gestores (NUGEF). E-mail: ivanovaes@gmail.com.

NÁDIA HAGE FIALHO é doutora em Educação, professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), coordenadora do Grupo de Pesquisa Educação, Universidade e Região (EdUReg). E-mail: nadiafialho@gmail.com.

*Recebido em junho de 2010.
Aprovado em agosto de 2010.*