

A DESCENTRALIZAÇÃO COMO EIXO DAS REFORMAS DO ENSINO: UMA DISCUSSÃO DA LITERATURA

ANGELA MARIA MARTINS*

RESUMO: Discute-se, neste texto, o uso instrumental do conceito de descentralização que, via de regra, vem sendo utilizado equivocadamente como sinônimo de desconcentração e, recentemente, como outorga de autonomia à unidade escolar. Nesse sentido, essas controvérsias são discutidas com base na literatura da área. A intenção, neste caso, é a de tentar desenhar um breve painel a partir do qual as questões suscitadas possam iluminar as possíveis relações – invariavelmente gestadas no seio de organismos sediados em países desenvolvidos – e políticas de descentralização levadas a efeito em países periféricos, e não, evidentemente, a de avaliar a implementação dessas políticas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Avaliação de políticas; Gestão; Autonomia; Descentralização; Revisão da literatura.

Introdução

A formação do Estado moderno adquiriu um caráter centralizador a partir do qual se estruturaram as formas de planejamento e gestão de suas políticas públicas. Esgotado esse modelo de intervenção estatal, as críticas à sua eficiência e eficácia mesclaram-se à defesa de sua (re)organização, colocando, no centro do debate, a necessidade de descentralização administrativa, política e financeira. Em última instância, trata-se da defesa de redirecionamento das políticas sociais diante da incapacidade do Estado em sustentar o ritmo de expansão de seus serviços, sem a perda da qualidade.

* Socióloga, doutora em Educação pela Unicamp e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas. *E-mail:* amartins@fcc.org.br

Críticas passaram a ser formuladas ao modelo de Estado centralizado e totalizador, fosse este capitalista ou comunista, e à sua gestão. Contra o modelo soviético insurgiram-se os defensores da recuperação de valores democráticos – contra o modelo capitalista reuniram-se os defensores de uma retomada do modelo liberal¹ de Estado. De acordo com Bobbio, se os limites nos quais a doutrina liberal acreditava poder conter o Estado deixaram de existir, torna-se difícil negar que o fato ocorreu por força da ampliação da participação popular proporcionada pela consolidação do sufrágio universal. Desse modo, pode-se afirmar que a política implantada pelo keynesianismo foi a possibilidade de

salvar o capitalismo sem sair da democracia, contra as duas opostas soluções de abater o capitalismo sacrificando a democracia (o leninismo) e de abater a democracia para salvar o capitalismo (o fascismo). Agora se diria que para os liberais da nova geração o problema é, ao contrário, o de salvar – se ainda for possível e em nome daquele tanto que ainda pode ser salvo – a democracia sem sair do capitalismo. Durante a crise dos anos 30, parecia que era o capitalismo a pôr em crise a democracia; agora, (...) parece ser a democracia a pôr em crise o capitalismo. (Bobbio, 2000, p. 139)

Nos anos 90, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos.

Na educação, ao longo dos anos 90, acentua-se o discurso que justifica a necessidade de aprofundamento do processo de descentralização nos sistemas de ensino – iniciado na década de 1980 – sublinhando-se a urgência de se instaurar, nesses sistemas, critérios de excelência, de eficácia e eficiência, de competitividade e de outros aspectos do campo da racionalidade econômica. De modo geral, constitui-se um consenso internacional que indica a existência de uma crise, cujos sintomas têm sido identificados com a má *performance* de programas para a área, porque fundamentados em dinâmica centralizada do Estado. Assim, os baixos rendimentos escolares, medidos por testes padronizados de exames nacionais ou por maus resultados obtidos em participação de testes inter-

nacionais, nos mais diferentes países, indicariam a necessidade de se redirecionar a ação estatal, transferindo-se parte dos seus mecanismos de atuação para instâncias do Poder Executivo local e/ou regional, ou para a sociedade civil, com base em parcerias concernidas em relações de mercado (Carnoy & Castro, 1996).

Essa discussão consagra, na opinião pública, a idéia de que uma das principais causas na deterioração das condições econômicas e sociais da maioria dos países é consequência da crise da educação, imputando às próprias escolas a responsabilidade por resultados obtidos em avaliações externas. Para superação do quadro negro apontado, defende-se o aprofundamento dos processos descentralizadores que constituem o eixo das políticas para a área, desde os anos 80. Nesse sentido, a perda da eficácia e da eficiência dos sistemas de ensino tem sido discutida em grande parte das pesquisas acadêmicas e apontada em extensos relatórios elaborados para os organismos internacionais. Nos países desenvolvidos, esses estudos vêm demonstrando que a população jovem apresenta novas formas de analfabetismo (funcional), ausência de compreensão dos códigos básicos de habilidades e, conseqüentemente, uma notável falta de preparação para ingressar no mundo do trabalho. Acrescente-se a esses problemas apontados a inversão dos sistemas de ensino que, ao invés de criarem chances de acesso ao mercado de trabalho, começaram a reproduzir e aumentar as desigualdades econômicas e sociais, tendo em vista as transformações da economia mundial, particularmente desde os anos 70 (Bray, 1996; Fiske, 1996).

Porém, a estrutura vigente nos sistemas de ensino reflete o modelo das sociedades industriais transposto para os países em desenvolvimento, cuja concepção está mais ligada ao crepúsculo do século 19 do que ao nascimento do século 21. Dessa forma, as mudanças em curso têm apontado, de um lado, para a necessidade de reforma na estrutura e nas funções dos sistemas de ensino, no currículo e na formação dos profissionais da educação. De outro, têm renovado as concepções vigentes, sobretudo nos anos 80, apostando que a eficiência e a eficácia desses sistemas serão conquistadas via o aprofundamento do processo de descentralização administrativa e financeira, controlados, porém, por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas redes de escolas.

Descentralização e (re)centralização do poder: autonomia escolar *versus* avaliação?

Recentemente, no entanto, observa-se que a defesa da descentralização dos sistemas de ensino passa a ser vista – equivocadamente –

como a outorga de autonomia à própria unidade escolar. De modo geral, o conceito de autonomia² – utilizado pragmaticamente, às vezes como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, perde seu significado nas orientações internacionais ou, em outras palavras, é (re)significado nas diretrizes que fundamentam as reformas do ensino a partir dos anos 90 (Martins, 2001).

Nesse contexto, a avaliação externa sobre os rendimentos de alunos adquiriu centralidade, pois a relação entre resultados de aprendizagem medidos por testes padronizados, que seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e da eficiência dos sistemas de ensino justificariam o controle que o Estado deve exercer sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas, que deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso ou fracasso do ensinar e aprender. Apenas por intermédio desse controle haveria possibilidade de reversão nos baixos índices de qualidade apresentados, aumentando as taxas de retorno da educação. Afonso (1998) salienta que, em determinadas conjunturas sociais, a opção pela avaliação vem ocorrendo independentemente das opções políticas dos diferentes governos e, de qualquer forma, constitui uma dinâmica que restabelece o controle central por parte do Estado. Porém, nos países que adotaram rigorosamente diretrizes políticas neoliberais, a avaliação vem sendo, via de regra, “utilizada como meio de racionalização e como instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado” (Afonso, 1998, p. 76).

É inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais, por meio da avaliação dos processos e dos impactos dos programas governamentais. Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil – instância à qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolaridade de jovens e crianças – e o Estado, a quem compete prover o sistema de ensino de condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados. De qualquer forma, a emergência do conceito de *accountability* nos anos 60 e sua consolidação a partir, sobretudo, dos anos 80, evidenciaram que a avaliação assumiu o lugar central na implementação das políticas sociais.

De modo geral, as denominadas avaliações em larga escala partem de pressupostos identificados com medidas da qualidade da educação,

estabelecendo mecanismos que permitam quantificar diversos *produtos* do processo educativo. Estão baseados em desenhos de instrumentos que visam medir a qualidade dos sistemas de ensino, com ênfase nos indicadores de *qualidade de produto*, entendido como aprendizagem dos alunos e *qualidade do processo de ensino*, compreendido como a implementação de medidas de acesso, índices do fluxo escolar, características da escola e de investimentos financeiros na área. Nesse sentido, a justificativa utilizada nessas intervenções em larga escala sublinha que apenas a mensuração sistemática pode permitir o fornecimento de informações que consolidem uma cultura avaliativa e sirvam de base para um gerenciamento eficiente e eficaz do sistema de ensino, bem como a implementação de medidas de correção (Waiselfisz, 1993; Castro, 1995).³

Munin (1998), ao avaliar experiências de descentralização na gestão dos sistemas de ensino, salienta o sentido que adquiriram, constituindo, na realidade, um processo de outorga de autonomia às próprias escolas. Em alguns países (Chile, Argentina, Alemanha), ao que tudo indica, tem sido permitido a estas utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado. Nessa perspectiva, a palavra autonomia deixou de ser entendida como *governar-se a si próprio*, encontrando-se reduzida à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar “projetos pedagógicos autônomos” (Munin, 1998, p. 12).

Medidas como a concessão de autonomia à rede de escolas, a descentralização, a semiprivatização e a seleção de escolas bem-sucedidas por meio de avaliações externas aos sistemas de ensino estabeleceram que o bem social *educação* poderia ser determinado pelos resultados das negociações dos indivíduos entre si, dependentes de seus próprios recursos e competências, sem mais a presença compensatória e redistributiva do Estado democrático social (Munin, 1998). Nesse sentido, o papel desempenhado pela escola atualmente – instituição sobre a qual recai toda a responsabilidade pela implementação das políticas da área – permite a compreensão, ao mesmo tempo, da redefinição do papel do Estado e da sociedade civil contextualizados por novas regulações na distribuição de bens sociais. No contexto atual de desregulamentação do Estado democrático, renova-se a concepção liberal, segundo a qual os atores privam de uma liberdade negativa em virtude da retração das responsabilidades sociais desse Estado (Bobbio, 1988, 2000; Castel, 1998). As medidas de liberdade, nesse contexto, acabam configurando um paradoxo que limita seu próprio exercício. Senão, vejamos.

De um lado, nenhuma das reformas educacionais em curso defende a privatização absoluta dos sistemas de ensino, pois isso representaria entregá-los às regras de mercado. O pagamento direto do contribuinte/consumidor/cidadão às escolas implicaria uma desregulamentação do próprio setor privado, particularmente no caso dos países periféricos. As escolas (confessionais ou laicas) deixariam de ter acesso, muito provavelmente, às subvenções do Estado pelo sistema de bolsas de estudo e créditos educativos. Para este setor ainda é melhor uma educação pública ou privada parcialmente subvencionada pelo Estado – ainda que num momento de retração dos investimentos –, pois nesse contexto ele se resguarda de ficar completamente à mercê das regras de mercado. Nesse caso, a presença do Estado é forte e exerce um papel redistributivo que privilegia os já privilegiados. De outro lado, a normatização pedagógica exercida fortemente no momento histórico anterior (até os anos 70) passa a ser substituída pela delegação da autonomia no que tange a projetos pedagógicos, seus conteúdos, metodologias e recursos didáticos. Nesse sentido, restringe-se a medidas que já estavam postas nos anos 70: escolha de diretores, coordenadores pedagógicos e materiais didáticos, além de possibilitar às escolas a definição do currículo na parte diversificada, de acordo com as necessidades de sua clientela. A escola passa a ter liberdade, também, para buscar parcerias no setor privado (Munin, 1998; Martins, 2001).

Reivindicada como projeto pedagógico desde a Grécia Antiga, o tema da autonomia se consolida exatamente no momento histórico pouco propício para que ela represente uma conquista efetiva para a escola e seus principais protagonistas: professores e direção. Há um consenso sobre a necessidade de a escola ser autônoma e ele é irrefutável. Entre seus maiores defensores pesa a argumentação de que a autonomia confere poder às instâncias locais e regionais, promovendo sua independência em relação ao poder de Estado fortemente centralizado até os anos 70 e incentivando o pluralismo de idéias, o respeito às diferenças, a emergência de atores sociais criativos e responsáveis, além de propiciar maior eficiência e eficácia ao sistema de ensino.

No entanto, seu significado deve ser entendido a partir da análise do processo constituído por dimensões individuais e coletivas (Castoriadis, 1991). A compreensão desse processo permite avaliar a distância e a tensão existentes entre lutas autônomas e o conjunto de instituições sociais cuja função é a de garantir a reprodução das relações sociais de produção, pois as possibilidades e os limites para seu exercício são dados por um conjunto de fatores subjetivos. Ela só pode ser definida, portanto, como relação e prática social. Ao que tudo indica, porém, o contexto

recente no qual são tecidas as práticas e as relações sociais vem configurando senão um retrocesso, ao menos um paradoxo nas conquistas efetivadas pela democracia no que tange o exercício de liberdades individuais.

Uma das principais dificuldades com relação à efetivação da autonomia da escola – bem como para que seu desenvolvimento se reverta na melhoria do desempenho do rendimento dos alunos, aumentando, consequentemente, a eficácia e a eficiência dos sistemas de ensino – é o processo de consolidação da avaliação externa utilizada por diferentes países baseados em testes padronizados em larga escala. Nesse sentido, a utilização indiscriminada de modelos de avaliação em larga escala pode ser questionada considerando-se alguns aspectos. Um deles diz respeito ao caráter arbitrário dos métodos clássicos de observação pontual e externa, pois estes não podem captar a dinâmica de funcionamento da escola, tendo em vista que suas características e sua cultura só podem ser plenamente apreendidas enquanto duram as observações, representações e interações dos atores envolvidos (Thurler, 1998; Perrenoud, 1998). Mesmo que se considere a realização de avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas escolas um importante indicador para que os gestores dos sistemas de ensino possam corrigir problemas e reorientar decisões e percursos institucionais, as metodologias que desconsideram a diversidade cultural que permeia as redes de escolas não captam a efetiva dinâmica das unidades escolares, com base apenas nos resultados finais obtidos por testes padronizados (Martins, 2001).

Outro aspecto importante a ser considerado, ainda, diz respeito à cultura sacralizada da organização escolar, que não é completamente vulnerável ou invulnerável à normatização estatal. De certa forma, as organizações escolares realizam uma (re)leitura sobre as normas oficiais. Nesse sentido, há um tempo de aprendizagem institucional das escolas e do próprio sistema com todo seu ritual burocrático-normativo. De um lado, o potencial de aprendizagem dos alunos, isto é, sua capacidade de aprender na escola por meio de regras impostas por conteúdos distribuídos em disciplinas, é fortemente marcado por histórias de vida constituídas pelas características culturais que carregam consigo. De outro lado, há o trabalho docente que não se reduz à sua competência técnica em fazer os alunos aprenderem, mas que também se reveste de um conjunto de características que englobam seu próprio capital cultural, sua formação profissional inicial, suas possibilidades de investimento na carreira, suas possibilidades de otimizar a capacidade dos alunos em aprender e seu compromisso com determinada concepção de educação e, consequentemente, de mundo (Martins, 2001).

Munin (1998) também afirma que não há resultados evidentes de melhoria no desempenho do sistema em virtude da *autonomia outorgada*, nem tampouco há uma relação direta entre a melhoria do rendimento do aluno e a autonomia da escola. Segundo a autora, em alguns países (Chile, Argentina) há evidências de aprofundamento na desigualdade do rendimento dos alunos *versus* diversidade de projetos pedagógicos. Os efeitos da *autonomia delegada* e, conseqüentemente, da introdução de maior liberdade nos sistemas de ensino podem assim ser resumidos: a ausência de impedimentos estatais para desenvolvimento de projetos pedagógicos autônomos transforma a escola num amplo campo de exercício de livre arbítrio que, tanto será mais bem sucedido quanto maiores forem as condições de infra-estrutura e de recursos humanos capacitados que ela tiver.

Constitui-se, portanto, um paradoxo. No processo de diminuição de recursos públicos para o setor social, há uma desregulamentação das normas jurídicas que promove a desejada descentralização e flexibilidade nas redes de ensino, mas que se consolida num quadro de escassos recursos financeiros, numa espécie de compensação polar: a autonomia delegada à escola para elaborar seu próprio projeto pedagógico, de um lado, vê-se diante da impossibilidade de sua viabilização pela ausência de condições materiais e operacionais, de outro lado. Os temas que vêm sendo reiterados nas diretrizes internacionais para as reformas do ensino – descentralização, compreendida como outorga de autonomia às instituições escolares; flexibilidade dos programas de currículo; liberdade de escolha de instituições docentes; importância da participação do recurso humano – ao que tudo indica, têm encontrado correspondência no conceito de descentralização das grandes corporações industriais; na autonomia relativa de cada empresa em virtude do processo de desterritorialização das unidades de produção, de montagem, e/ou de administração, e, finalmente, na flexibilidade da organização produtiva para ajustar-se à variabilidade de mercados e consumidores (Torres Santomé, 1998).

Os processos de descentralização e de outorga de autonomia às escolas, porém, possuem características distintas em países desenvolvidos e periféricos, tendo em vista suas diferentes culturas político-institucionais. Nessa perspectiva, é importante destacar as características que vêm configurando os processos descentralizadores na América Latina, região que tem recebido atenção especial dos organismos internacionais no que tange as orientações para redirecionamento na gestão de suas políticas públicas. Nesse sentido, há que se considerar a cultura política da região que consagra um padrão de gestão nas políticas sociais e que dificilmente

sofrerá alteração apenas por força de um novo conjunto normativo-jurídico.

Descentralização: um olhar sobre a América Latina

As mudanças promovidas na dinâmica de funcionamento do Estado contemporâneo – ao se esgotar o modelo instaurado pelo advento das revoluções burguesas e democráticas – causaram impacto na gestão das políticas públicas nos países desenvolvidos e nos países periféricos. Nos países de economia periférica, o Estado se estruturou obedecendo à dinâmica imposta pela história de seu processo de colonização, constituído por demandas externas – dos países colonizadores – e por demandas internas configuradas no quadro de referência nacional. Esse processo de construção do Estado latino-americano – mesclando-se as fortes características colonialistas com as demandas promovidas por países de economia central – permitiu a consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com interesses privatistas, invariavelmente resultantes de uma aliança entre os grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais.

A função da América Latina, no contexto das relações internacionais até os anos 50, era a de produzir gêneros agrícolas de grande valor comercial e matérias-primas para exportação, consumindo produtos industrializados dos países desenvolvidos e servindo de campo para empréstimos de capitais e investimentos. Porém, esse quadro começou a mudar substancialmente com o processo de industrialização e urbanização que ocorreu a partir daí, configurando a emergência de atores até então inexistentes: uma burguesia industrial nascente e as classes trabalhadoras assalariadas. Nesse contexto, diferentes teorias políticas e sociais têm debatido a relação de dependência desse capitalismo tardio, atrelado à dinâmica imposta pelo capitalismo maduro das economias dos países desenvolvidos.

O atraso no processo de industrialização em mais de um século em relação a Europa e aos Estados Unidos fez com que seu crescimento fosse possível às custas do capital estrangeiro, concentrado nos setores de bens de consumo duráveis ou de tecnologia sofisticada. Esse modelo de industrialização agravou as contradições entre as necessidades de desenvolvimento da América Latina e o controle econômico exercido pelos países desenvolvidos. Tendo conquistado sua independência política apenas no século 19, numa época em que o capitalismo estava consolidado em

parte da Europa, a América Latina levou menos de cem anos para consagrar um processo de transformações econômicas, sociais e demográficas, optando pela via do capitalismo dependente e procurando adaptar-se aos ideais liberais, nacionais e constitucionalistas que dominavam as sociedades desenvolvidas. No entanto,

(...) As modernas ideologias políticas (...) transplantadas para os recém-emancipados países latino-americanos chocaram-se com uma realidade objetiva dominada pelo latifúndio, pelo caciquismo político e pelo atraso cultural das grandes massas da população. (Aquino, Jesus & Oscar, 1982, p. 250).

Grosso modo, tendo em vista a diversidade cultural da região, os países latino-americanos guardaram características políticas diferentes entre si, mas, de modo geral, ao longo da primeira metade do século 20, as oligarquias rurais passariam a dividir o poder com a ascendente burguesia e as classes médias, das quais faziam parte os militares que conquistariam lugar de destaque na política latino-americana.⁴ A instauração de um ciclo militarista generalizado se consolidou dos anos 60 em diante, estimulado pela forte propaganda internacional contra o comunismo, que insistia no discurso do perigo de comunização do continente. Em alguns países instalaram-se ditaduras militares reacionárias. Em outros, porém, predominava um novo militarismo que se identificava com os problemas regionais e admitia revoluções nacionais para conter o avanço do perigo comunista. Para tanto, propunham reformas nas estruturas econômicas, sociais e políticas e um novo pacto nacionalista.⁵ De qualquer forma, uma onda de regimes militares se instalou na América Latina a partir dos anos 60 e sobreviveu até os anos 80, consolidando uma cultura política autoritária na região. A transição desses regimes autoritários para governos democraticamente eleitos não consolidou, no entanto, o funcionamento de democracias plenas do ponto de vista econômico e social (O'Donnell, 1988).

Dessa forma, a conquista da democracia política não significou, para a maioria dos países latino-americanos, conquistas de plenos direitos sociais, econômicos e culturais. A ausência de mecanismos democráticos amplos provocou o esvaziamento do significado de bordões defendidos por setores progressistas, sobretudo partidos de oposição e sindicatos. Invariavelmente, ocorreram regressões autoritárias durante o processo de (re)institucionalização democrática de alguns países, por meio de novas tentativas de golpes militares, de um lado, e de outro, por meio da permanência de antigos bolsões autoritários no centro de regimes eleitos (O'Donnell, 1988).

O ciclo nacional-populista e o ciclo autoritário configuraram a constituição de uma matriz política na região ao longo do século 20. Com as mudanças profundas instauradas em virtude do reordenamento nas relações políticas e econômicas internacionais a partir dos anos 90, essa matriz passou a ser questionada em nome da necessidade de uma reconfiguração nos padrões de inserção da região na economia transnacional. Nesse sentido, as políticas públicas e sua implementação passaram a ser revistas. Embora os países periféricos não tenham se constituído como Estados de Bem-Estar Social nos moldes daqueles constituídos pelos países centrais, suas políticas sociais estruturaram-se obedecendo à lógica da necessidade de inserção da economia latino-americana no cenário internacional. Dessa forma, a estruturação de políticas na área social e de suportes para implementá-las permitiu que parcelas da população – anteriormente desamparadas nos seus direitos básicos – tivessem acesso aos equipamentos sociais, ainda que se questione a qualidade dos serviços ofertados.

Efetivamente, a partir sobretudo de meados dos anos 60 em diante, as tradicionais áreas – educação, sistema previdenciário, saúde e transporte – tiveram estruturadas sua dinâmica de funcionamento e as políticas que implementariam seus principais programas de ação, a partir de uma intervenção do Estado latino-americano na área social como contrapartida necessária para o estabelecimento do patamar mínimo de reprodução do capital. No entanto, considerando-se que a democracia política na América Latina tem vivido, permanentemente, sob a égide de crises autoritárias, a centralização das políticas públicas se reveste de uma complexidade maior, pois as injunções político-institucionais permeiam o padrão interativo entre o Poder Executivo – instância responsável por sua elaboração e implementação – e a sociedade civil – instância receptora dos possíveis benefícios advindos dessas políticas.

No bojo das políticas sociais implementadas pelo Estado centralizado latino-americano, as políticas educacionais, de certa forma, também foram bem-sucedidas, considerando-se os níveis de expansão das matrículas iniciais, pois estas permitiram que parcelas significativas da população, que até o início do século 20 não haviam logrado acesso aos sistemas de ensino, passassem a tê-lo.⁶ Nessa perspectiva, é importante salientar que na América Latina, dentre as políticas sociais implementadas pelo Estado centralizado, as políticas educacionais lograram a universalização da cobertura escolar. Efetivamente, a defesa do processo de descentralização e da desconcentração – termos utilizados como sinônimos e, sobretudo, a partir dos anos 90, vistos como a possibilidade de delegar

autonomia às instâncias locais, regionais e/ou municipais – passou a ser o centro do debate e da ação política instrumental no redirecionamento da gestão do Estado, como panacéia para os males advindos da concentração de poder e da centralização de recursos e prerrogativas administrativas inerentes ao momento político e histórico imediatamente anterior (Casassus, 1995).

A partir dos anos 80, a frustração com as limitações e a constatação do esgotamento dos sistemas centralizados⁷ – nos moldes em que estavam funcionando – canalizaram as esperanças de setores mais democráticos latino-americanos para as promessas da descentralização, que enfatizavam, dentre outras questões, os acréscimos nos mecanismos democráticos da sociedade relacionados não mais à igualdade, porém, à possibilidade de maior participação e representação da diversidade e da diferença. Outros argumentos pesavam na defesa dos processos de descentralização: a conquista de mais recursos – uma vez que as instâncias locais poderiam gerenciá-los diretamente – a necessidade de desburocratização do aparelho estatal e a conquista de melhoria na qualidade dos serviços prestados (Casassus, 1995; Winkler, 1994).

É importante registrar que, necessariamente, um processo de desconcentração não ameaça as estruturas consolidadas nem os mecanismos de atuação do Estado, pois são mudanças que ocorrem num espaço físico-territorial. Em sentido oposto, descentralizar implica transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão que fatalmente abalará as estruturas de poder (Lobo, 1990).⁸ De qualquer forma, no âmbito latino-americano, essa tendência descentralizadora pode ser verificada desde os anos 80, quando os ministros da educação da América Latina, reunidos em Bogotá, firmaram o consenso de regionalizar e municipalizar seus sistemas de ensino, implementando, a partir daí, políticas de descentralização, com base em orientações e modelos indicados pelos países desenvolvidos (EUA, Canadá, Holanda e Grã-Bretanha), sob a justificativa de que os baixos índices de aprendizagem expressavam a ineficiência e a ineficácia dos sistemas de ensino.

Algumas avaliações realizadas sobre essas experiências descentralizadoras da América Latina e Caribe sublinham que, apesar dos investimentos feitos ao longo dos anos 80, as administrações dos respectivos sistemas de ensino permaneceram centralizadas, e as escolas, sem apoio logístico e técnico. Alguns desses estudos indicam que, embora necessários, os processos descentralizadores têm sido irregulares, não constituindo exatamente uma ampliação dos mecanismos democráticos

de gestão do Estado e de sua relação com a sociedade civil, nem tampouco uma efetiva superação dos problemas históricos postos pela tensão entre a questão federativa e as subunidades federadas (Espinola, 1991; Winkler, 1994; Perez, 1994). Nessa perspectiva, ainda, Street (1989) também analisa várias experiências que demonstram a ausência de eficiência e eficácia política, administrativa e financeira em políticas de descentralização, concluindo que, *de per se*, esses processos não têm aumentado a participação da comunidade local ou dos usuários das escolas, bem como não têm promovido a democratização pedagógica em virtude da prescrição normativa de currículo em nível central, medida esta que procura evitar a fixação do educando na sua cultura local.

Ao analisar as orientações do Banco Mundial para políticas de descentralização, Coraggio sublinha que a instituição, de um lado, parece considerar que décadas de cultura política centralizada e clientelista podem se reverter pela ação do Estado, criando-se, praticamente do zero, administrações locais e participativas inteiramente eficientes e eficazes. De outro lado, não considera possível uma reforma radical "(...) mais igualitária do sistema fiscal e da propriedade". Segundo o autor, o Banco Mundial também não analisa a possibilidade de "proteção racional de produtos de consumo local de países em desenvolvimento", muito menos "o estabelecimento de limites ao movimento especulativo de capitais", e tampouco "o fortalecimento eficiente de certas capacidades estatais (ao invés de seu desmonte), nem a criação de serviços públicos eficientes e condizentes com a demanda da população" (Coraggio, 1996, p. 119). Nesse sentido, a cultura política latino-americana molda os processos de descentralização que não expressam decisões técnicas de governo, mas constituem intrincados processos de negociação político-partidária em que diferentes interesses se chocam entre bolsões corporativos que agem no interior do próprio Estado, a sociedade civil com suas próprias demandas sociais e instâncias locais que negociam esferas de influência.

O processo de descentralização no Chile – iniciado em 1974 e consolidado a partir de 1981 – mudou radicalmente a gestão das políticas da área e seus mecanismos de financiamento. Fundado num modelo econômico de livre mercado que fomenta a participação do setor privado e das regiões de governo, o Estado chileno desempenhou a função de articulador da descentralização, ao delegar aos municípios e empresários privados a administração da totalidade dos recursos fiscais destinados às escolas. Em estudo – que se propôs fundamentalmente a verificar se houve redução dos gastos fiscais, se a administração local se mostrou mais eficiente e se, presumivelmente, havia aumentado a participação

dos pais e da comunidade nos assuntos escolares –, Espínola (1991) afirma que seria necessário encontrar novas formas de relação entre o Estado e o setor privado, entre o controle central e a liberdade de mercado.

As evidências do estudo realizado no Chile demonstraram, ao mesmo tempo, que há funções que somente o Estado pode cumprir com eficiência e outras que são executadas com maior eficiência em nível local. De um lado, somente o Estado conta com as condições para assegurar a equidade, aplicando critérios de discriminação positiva na distribuição de recursos financeiros e materiais e para assegurar a transmissão de uma identidade nacional por meio de uma proposta curricular básica para todo o País. De outro lado, somente uma administração local, próxima das escolas, pode contratar os professores mais adequados às escolas e aos níveis escolares mais vulneráveis. Porém, as conclusões do estudo indicam que os possíveis avanços a serem conquistados numa política de descentralização permanecem à espera de mudanças radicais no âmbito cultural e político, pois, segundo a autora, somente seriam conquistados mais recursos se professores, pais e comunidade participassem de discussões abertas e públicas sobre quais seriam as melhores estratégias para melhorar a qualidade dos processos de rendimento dos alunos.

Em relatório elaborado por Carnoy & Castro (1996) para o BID, alguns intervenientes nos processos de descentralização da América Latina e do Caribe também são destacados. Nesse documento, os autores analisam as duas tipologias que têm configurado as reformas mais contemporâneas de muitos países da América Latina e do Caribe: as que foram realizadas nos anos 80 centradas nas razões de financiamento – e que podem ser denominadas de “reformas por razões de competitividade” –, tendo em vista a necessidade dos governos centrais reduzirem seus gastos; e as reformas realizadas nos anos 90, na tentativa de recuperar a função política da educação como fonte de mobilidade social e de nivelção social, denominadas de “reformas por razões de equidade social”.

No entanto, nenhuma das reformas em curso atualmente pode ser classificada em uma ou outra tipologia, pois todos os países afirmam que estão dispostos a elevar a qualidade da educação, a um custo bem menor. As reformas realizadas nos anos 80 (Argentina; Chile; Colômbia; El Salvador; México; Nicarágua e Peru), por razões de financiamento, pautaram-se pela descentralização na gestão dos sistemas, promovendo (ou aumentando) a desigualdade no desempenho de escolas. As reformas dos anos 90 – realizadas já sob os auspícios de governos democráticos da América Latina e do Caribe, preocupados com a equidade social e não mais apenas com a redução de gastos públicos – gradativamente

retomaram algum investimento na área, porém, redefiniram a questão do controle do poder e da assistência técnica do governo central. Em outras palavras, a descentralização na gestão dos sistemas conquistou outras conotações, dentre as quais a de que o processo de desregulamentação deveria ser monitorado, de alguma forma, pelos governos centrais (Carnoy & Castro, 1996).

De qualquer forma, nem sempre as políticas deflagradas na América Latina explicitavam se tomavam por base a noção de desconcentração ou de descentralização. Ao analisar as experiências latino-americanas ao longo dos anos 80, Casassus também destaca que elas apresentavam uma tendência unidirecional e seqüencial, indicando a transferência de poderes do nível central para o nível local, passando por dois momentos: um primeiro, de desconcentração e o segundo, de descentralização. De acordo com o autor, essa formulação de políticas para a área, definindo desconcentração e descentralização como etapas seqüenciais,

reflete um processo de implementação programada, mas veicula, também, a idéia de que a diferença entre dois conceitos reside na diferença de grau num mesmo *continuum*; portanto, tende a manter a ambigüidade quanto ao significado e a diferença destes conceitos. (Casassus, 1990, p. 16)

Seja qual for a perspectiva de análise ou de crítica à centralização das políticas educacionais, é importante destacar que os argumentos – sejam oriundos de diretrizes oficiais ou de estudos acadêmicos – apontam, via de regra, que os processos de descentralização são necessários e devem perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no nível pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais; no nível econômico, a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático.

Acrescente-se que outros argumentos também têm sido utilizados por parte dos países que vêm implementando políticas de descentralização. Um deles está centrado na justificativa de que a complexa implementação de políticas descentralizadoras se vincula diretamente à idéia de diversidade e/ou de heterogeneidade, em contraponto à idéia de centro e/ou de unidade, expressa pela forte presença do Estado nacional, estabelecendo-se, assim, uma tensão inerente a um novo padrão interativo que deveria, necessariamente, inaugurar novas relações entre a sociedade política e civil (Casassus, 1990). Nesse sentido, questionam-se as contradições relativas à própria expansão do Estado contemporâneo, pois este,

ao mesmo tempo que amplia seu raio de ação, debilita seus mecanismos de controle justamente em virtude dessa amplitude, dinâmica esta agravada pela ausência de capacidade da sociedade civil latino-americana em se constituir como um contrapoder legítimo controlador dessa ação (O'Donnell, 1990).

Trata-se da indicação de necessidade de mudança na própria matriz sociopolítica latino-americana, a partir dos anos 90. Se no período imediatamente anterior – primeira metade do século 20 – a América Latina viveu sob a égide da fusão de componentes sociais que podem ser resumidos na matriz nacional-popular ou na política centralizada e autoritária, abrem-se agora as possibilidades de sua mera decomposição, da restauração dessa matriz antiga ou de crescente autonomização e fortalecimento complementar desses mesmos componentes. Assim, em nova dinâmica histórica, o processo de transformação da matriz sociopolítica latino-americana implica a formulação de um modelo próprio de modernidade, na construção de democracias políticas consolidadas e na reinserção da região na economia mundial (Garretón, 1997).

Outro argumento comumente utilizado na defesa da necessidade de descentralizar a gestão das políticas públicas na América Latina diz respeito à reformulação do conceito de democracia na região. Os níveis de erosão da legitimidade democrática em virtude dos seus mecanismos precários de funcionamento já não estão diretamente relacionados à possibilidade de emergência de regimes autoritários, pois o que está em questão é a deslegitimação da própria política, mais do que da democracia, pois “(...) antes que os autoritarismos, são a guerra, a corrupção ou a permanente banalização e decomposição as que preenchem esse vazio de legitimidade” (Garretón, 1997, p. 135). Nesse sentido, a questão democrática, ao que tudo indica, não faz mais parte do ciclo autoritarismo-democracia – característica central da história latino-americana ao longo deste século –, mas está diretamente relacionada a uma etapa histórica de mudanças em que se questiona a própria idéia de sociedade-Estado-nação e se aponta a necessidade de sua reconstituição.

O que a democracia não pode mais oferecer como regime termina por se deslocar para outras esferas da sociedade, pois se aceita que ela seja uma “dimensão particular da sociedade e não uma totalidade ou uma forma global de sua organização (...)”. Historicamente, porém, na América Latina, a política tem sido caracterizada por mobilizações mais do que por representações. No momento atual, esta questão se agrava, pois se exige de regimes democráticos que eles cumpram sua função representativa, num momento político em que as instituições tradicionais

da democracia – partidos e câmaras legislativas – passam por profundas transformações e não conseguem mais responder às demandas sociais que aumentam vertiginosamente em virtude da exclusão de vastos setores da sociedade. Em outras palavras, os mecanismos institucionais latino-americanos – historicamente vulneráveis – devem ser acionados para resolver problemas de quem governa a sociedade e de como o faz, de um lado, e de outro, para resolver os problemas mais deficitários da tradição democrática, a partir do questionamento sobre as opções políticas realizadas nessa agenda governamental, “que implica o conceito de accountability (...)” (Garretón, 1997, p. 137).

Entretanto, passado o momento de ruptura com o modelo histórico, econômico e político anterior, este seria o momento propício para que a América Latina voltasse a vincular sociedade, política e economia, reconhecendo a autonomia de cada uma dessas esferas, pois o modelo de desenvolvimento nacional seria tão bem sucedido quanto mais ele pudesse preservar suas peculiaridades, combinadas aos elementos do modelo transnacional, sem que houvesse a substituição de um pelo outro. Ao que tudo indica, não tem sido esta a leitura que os países latino-americanos vêm fazendo acerca do redirecionamento de suas políticas sociais e do modelo econômico e social implementado.

As idéias sobre políticas públicas e sobre como o Estado deve passar a gerenciá-las, gestadas no contexto de países desenvolvidos, são recebidas no cenário político-institucional dos países latino-americanos, permeado por séculos de desmandos autoritários e de injustiças econômicas e sociais. Justamente pela distribuição desigual de poder em âmbito internacional, nem sempre os países “receptores” traduzem adequadamente as diretrizes preconizadas no intuito de preservar suas peculiaridades regionais, tendo em vista a dependência de financiamentos externos para manutenção de políticas setoriais.

As reformas educacionais em curso, ao que tudo indica, têm aprofundado os processos descentralizadores sem resolver o uso ambíguo do conceito e os paradoxos contidos em sua própria operacionalização. A defesa da própria autonomia escolar aparece como instrumento descentralizador, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, os programas de reforma consolidam o processo de avaliação externa sobre os resultados obtidos na aprendizagem de alunos, com base em testes padronizados, normatizam currículos em âmbito nacional e (re)centralizam o fluxo de financiamento. Nesse sentido, o eixo da descentralização como norte das políticas educacionais mais recentes vem sendo contraposto à excessiva centralização das políticas sociais implementadas anteriormente, resva-

lando, entretanto, na sacralizada cultura política latino-americana que não mudará seu padrão interativo apenas pela força mágica de um novo conjunto normativo-jurídico. Para que se instaurem novos padrões de interação entre atores sociais cujo poder de barganha é desprovido de equilíbrio – diferentes esferas de governo e sociedade civil – há que se instaurar uma nova dinâmica na sociedade que transforme a frágil democracia política em regime de efetiva conquista democrática de direitos sociais e econômicos.

Recebido para publicação em março de 2001.

Notas

1. A concepção de Estado neoliberal sintetiza parte das diretrizes que têm fundamentado as reformas na estrutura e nas dinâmicas de funcionamento e de gestão desse Estado. Essa concepção, no entanto, forma-se após a Segunda Guerra Mundial, particularmente baseada na obra de Friederich Hayek, *O caminho da servidão*, escrita em 1944. Constitui-se como uma teoria dos limites do poder do Estado, derivados da pressuposição de direitos ou interesses do indivíduo, precedentes à formação do poder político, entre os quais não pode estar ausente o direito de propriedade individual clássica (Bobbio, 1988).
2. É importante salientar que o conceito de autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à idéia de participação social e, em outros, vinculado à idéia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder. A idéia de participação política e social é discutida, via de regra, no âmbito da teoria política, tendo sido largamente assimilada pelas teorias de administração de empresas e de escolas (Martins, 2001). A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica uma discussão sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade, entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual se fundou todo o pensamento político moderno (Bobbio, 2000).
3. Waiselfisz (1993) analisa as características que revestem alguns sistemas de avaliação externa sobre o desempenho escolar; Castro (1995) discute o Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação, criado em 1994 pela Unesco. De modo geral, procuram demonstrar que as avaliações realizadas permitem aos países que vêm adotando esse procedimento tomar decisões que logram a superação de contradições, conflitos e incoerências existentes entre o discurso e a prática, em suma, entre a formulação da agenda de governo e a implementação de medidas políticas.
4. Entre 1930-1945 cresceram as mobilizações populares, apesar do controle policial exercido pelo Estado oligárquico-burguês. Uma nova onda de regimes autoritários surgiu – o Estado Novo no Brasil, a República Conservadora na Argentina e as ditaduras militares da República Dominicana e de Cuba (Aquino, Jesus & Oscar, 1982).
5. O Peru, de Velasco Alvarado, cujas experiências autogestionárias foram objeto de análise de Meister; a Bolívia, de Ovando Candía e Juan Jose Torres; o Panamá, de Omar Torrijos (Aquino, Jesus & Oscar, 1982).

6. Em 1950, a taxa bruta de escolarização no nível primário, na região, situava-se em torno de 48%. Em 1987, do total de países sobre os quais a Unesco dispõe de estatísticas oficiais, 24 têm uma taxa bruta de escolarização no nível primário de 95%, ou mais (Casassus, 1990).
7. As críticas formuladas ao *tamanho* do Estado contemporâneo se omitem de indagar a quem interessou ou a quem serviu essa ampliação de suas funções, bem como se *esquecem* de questionar a neutralização dos esforços de alguns governos democráticos em potencializar sua eficácia e eficiência, mantendo sua estrutura e responsabilidades sociais. Em outras palavras, o tema da exacerbada burocratização dos Estados nacionais com a conseqüente expansão de seu aparato administrativo, necessita ser discutido, agregando-se elementos de análise histórica e comparada à discussão. Nesse sentido, "(...) o exame histórico abrange as forças estruturais que tendem a uma ampliação do tamanho e do seu caráter altamente difundido. Em termos de comparação, entretanto, o que quer dizer Estado grande, médio ou pequeno? Uma conseqüência do debate a-histórico e não comparativo é a orientação definida por uma lógica falsa, em que o tema do tamanho substitui o da eficiência, supondo-se que, se reduzirmos o tamanho, resultará, de modo automático, a eficiência" (Felicissimo, 1989, p. 15).
8. Para Lobo (1990), a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda pode ser citado como órgão desconcentrado em território nacional, o que não significa que suas funções possam ser descentralizadas. Outro exemplo, invariavelmente utilizado como política de desconcentração e muitas vezes apontado pelo discurso oficial como uma política de descentralização bem sucedida, tem sido, na área da saúde, a implantação do Sistema Unificado de Saúde/SUS. Ver, a esse respeito, análise realizada por Cohn (1987).

DESCENTRALIZATION AS A THRUST FOR EDUCATIONAL REFORMS: DISCUSSING THE LITERATURE

ABSTRACT: This text discusses the instrumental use of the concept of decentralization. As a rule, this term has been used pragmatically as a synonym for de-concentration, and lately as a warrant of school autonomy. These controversies are discussed on the basis of documents from multilateral organizations and the literature in these areas. This is an attempt to design a brief panel where questions could originate and illuminate the possible relationships between the international directives – invariably produced within organizations headquartered in developed countries – and the policies implemented by the peripheral countries and, less obvious, to assess the implementation of such policies.

Key words: Public policy; Policy evaluation; Management; Autonomy; Decentralization; Literature review.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J.A. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Portugal: Universidade do Minho, 1998.
- AQUINO, R.S. de L., JESUS, N.F. de L. & OSCAR, G.P.C.L. *História das sociedades americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Eu e Você, 1982.

- BOBBIO, N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *O Futuro da democracia*. São Paulo, 2000.
- BRAY, M. *Decentralization of Education, Community Financing*. Washington: World Bank, 1996.
- CARNOY, M. & CASTRO, C. de M. Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: BID, 1996.
- CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. *Cadernos de Pesquisa*, nov. 1995, nº 95, p. 37-42.
- _____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, ago. 1990, nº 74, p. 11-9.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, M.H.G. de. O Laboratório latino-americano de avaliação da qualidade da educação: Um mecanismo de integração político-social. *Em Aberto*, out./dez. 1995, vol. 15, nº 68, p. 49-57.
- CONH, A. O Sistema unificado e descentralizado de saúde: Descentralização ou desconcentração? *São Paulo em Perspectiva*, out./dez. 1987, vol.1, nº 3, p. 55-59.
- CORAGGIO, J. "Propostas do Banco Mundial para a educação: Sentido oculto ou problemas de concepção?" In: TOMMAZI, L. de & WARDE, M.J. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75-124.
- ESPINOLA, V. *Descentralizacion del sistema escolar en Chile*. Santiago: Cide, 1991.
- FELICISSIMO, J. Estado regional no Brasil: Dilemas de um drama inconcluso. *São Paulo em Perspectiva*, jan./jun. 1989, vol. 3, nº 1/2, p. 13-25.
- FISKE, E.B. *Decentralization of education: Politics and consensus*. Washington: World Bank, 1996.

- GARRETÓN, M.A.A. Pontos fortes e fracos dos novos consensos sobre educação. *Cadernos de Pesquisa*, jul. 1997, nº 100, p. 113-128.
- LOBO, T. Descentralização: Conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, ago. 1990, nº 74, p. 5-10.
- MARTINS, A.M. Autonomia e gestão da escola pública: Entre a teoria e a prática. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação/Unicamp, Campinas, 2001.
- MUNIN, H. *La "Autonomía" de la escuela. Libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique, 1998.
- O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1990.
- _____. "Transições, continuidades e alguns paradoxos". In: REIS, O'DONNELL, G. (Orgs.). *A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 41-71.
- PEREZ, J.I. La Crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: La descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. *Revista Iberoamericana de Educación*, ene./abr. 1994, nº 4, p. 65-89.
- PERRENOUD, P. A Avaliação dos estabelecimentos escolares: Um novo avatar da ilusão cientificista? *Idéias*, 1998, nº 30, p. 194-205.
- STREET, S. Descentralización educativa en el tercer mundo: Una revisión de la literatura. *Revista Latino Americana de Estudios Educativos*, 1989, vol. 19, nº 4, p. 13-51.
- THURLER, M.G. Eficácia das escolas não se mede: Ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive. *Idéias*, 1998, nº 30, p. 175-193.
- TORRES SANTOMÉ, J.T. *Globalização e interdisciplinaridade: O currículo integrado*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- WAISELFISZ, J. Sistemas de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas. *Ensaio*, out./dez. 1993, vol. 1, nº 1, p. 5-22.
- WINKLER, D.R. Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: Descentralización Fiscal en América Latina. Documentos para discusión del Banco Mundial. Washington, Banco Mundial, 1994.