

O lógico e o histórico no modelo de descentralização da educação no Brasil

Géssica Priscila Ramos¹

A necessidade de mudanças na forma de gestão das políticas públicas no Brasil emergiu com a crise econômica, fiscal e de legitimidade do Estado brasileiro na década de 80. Essa crise colocou em debate a deficitária gestão, pelo Estado, do sistema educacional que se encontrava, segundo Gómez (1999, p.35-7), defasado em relação aos processos educativos com as novas tecnologias; com falta de qualidade dos serviços oferecidos; com falta de relação entre os currículos e a realidade social; com iniquidade de acesso e permanência nas escolas.

Nesse sentido, segundo Castro (1999, p.111), dois consensos foram feitos a respeito de educação pública: o *primeiro* relativo à importância da qualidade da educação e de seu caráter generalista, levando em consideração o contexto internacional cada vez mais competitivo; o *segundo*, sobre a necessidade de reestruturação dos sistemas de gestão e financiamento das políticas educacionais (com definição de prioridades sob critérios racionais e equânimes) com ênfase na redefinição dos papéis do Estado e das esferas subnacionais, no tocante ao planejamento, à implementação e à avaliação dos programas governamentais. Para Costa (1999, p.7) esta reestruturação colocou-se com os objetivos educacionais declarados de universalização, melhoria da qualidade e aumento da equidade da educação básica.

Foi nessa perspectiva que a década de 90 desenhou, então, um acelerado processo de redefinição de políticas educacionais, como um dos sinais de modernização do Estado (introduzindo a racionalidade na gestão), fundamentalmente, conforme Draibe (1999), por meio dos processos de desconcentração do poder decisório de suas estruturas organizacionais e de descentralização federativa de sua administração, em contraposição ao sistema autoritário da política de décadas anteriores. De acordo com a autora (idem, 69) a descentralização e a desconcentração da política educacional constituíram-se metas indissociáveis da reorganização da área educacional do país, pois o ensino fundamental, até então, era organizado segundo um padrão concentrado de poder, de recursos e de instrumentos de decisão e gestão nas secretarias estaduais de educação - nos casos das

redes estaduais - e nas prefeituras - no caso das municipais. Por essa razão, nem a escola nem a comunidade escolar próxima gozavam de qualquer autonomia em matéria financeira, administrativa e mesmo pedagógica.

Nesse sentido, segundo a concepção de Costa (et al, 1997, p.21-2), a descentralização deveria propor um modelo político-administrativo de redistribuição de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, com a redistribuição de poder e re-divisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema, sendo uma política instrumental e não um fim em si mesmo. Simultaneamente, a desconcentração deveria transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras (níveis inferiores de uma mesma organização), mantendo, portanto, uma subordinação entre centro e periferia.

Desde de 1988, a carta da Constituição do Brasil já trabalhava com a idéia de um Estado cujas tarefas fossem descentralizadas para os poderes Estaduais, Municipais e da União, numa relação colaborativa e não mais impositiva. No entanto, para Arretche e Rodriguez (1999, p.116), a exemplo dos Estados de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Ceará, as determinações constitucionais não bastaram para a garantia da elevação dos patamares de gasto com a educação. Houve, no entanto, um processo de aumento desordenado no número de matrículas, criado pela inexistência de um espaço institucional de negociação e decisão para uma nova distribuição de competências entre as esferas governamentais, fundamentalmente, dos Estados e dos Municípios.

Tais autores apontam isso como conseqüência da ausência de programas ativos de descentralização, capazes de ordenar o processo de aumento do número de matrículas de forma colaborativa, tal como o ocorrido no Estado do Paraná. Por outro lado, como resposta à crise fiscal do Estado, iniciativas particulares de descentralização emergiram no país, como demonstra o caso de vários municípios do Rio Grande do Sul, que organizaram estratégias de associação com diferentes entidades educacionais para o fortalecimento de suas políticas educacionais com base em apoio institucional e de suporte político, técnico e financeiro.

Nessa perspectiva, seria em razão da falta de clareza do texto constitucional na delimitação de tarefas a cada instância Federal e da inexistência de uma política efetiva de descentralização em âmbito nacional, que o sistema educacional brasileiro só começaria,

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar - Faculdade de Ciências e Letras- UNESP, Campus de Araraquara.

realmente, a ser impulsionado para um processo mais ordenado de reestruturação de sua política de gestão a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96 e, especialmente, da Emenda Constitucional n.º 14 (que definiu as responsabilidades educacionais dos três níveis de governo e criou, regulamentou e instituiu o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef*).

A nova LDB previu a gestão democrática do ensino por meio da descentralização administrativa do sistema e da autonomia da escola e da universidade. Ela determinou a redistribuição e o compartilhamento de responsabilidades das três esferas de governo em relação ao sistema de ensino: à União caberia a manutenção do ensino superior; aos Estados e Municípios, caberia a gestão da educação fundamental. Os Municípios deveriam oferecer com prioridade o ensino fundamental, seguido da educação infantil (que abrange creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolares, para crianças de 4 a 6 anos). Os Estados deveriam compartilhar com os municípios a responsabilidade de oferta do ensino fundamental, sendo os únicos responsáveis pelo ensino médio.

A União seria responsável, para que, em cada município se gastasse pelo menos o patamar mínimo exigido, sendo preciso, pois, criar competências no âmbito de todas as esferas de governo, para discutir, pensar, fazer e avaliar o ensino e a gestão da educação de forma cooperada. Além da gestão autônoma de recursos humanos e de recursos materiais e financeiros, caberiam às escolas de ensino fundamental e médio a elaboração e a execução de sua proposta pedagógica, incluindo-se a liberdade do docente no cumprimento de seu plano de trabalho e na promoção de meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento, por meio da maior integração entre escola, família e comunidade.

Para Castro (1999, p.115), baseado no pressuposto de que os mecanismos anteriores de distribuição da arrecadação dos tributos federais e estaduais para Estados e Municípios não garantiam a equidade, por estarem vinculados a critérios não-educacionais, (como renda per capita e população total), a criação do Fundef, pela Emenda Constitucional n.º 14, procurava acabar com essas distorções de responsabilidades pela educação fundamental entre um Estado e outro. Assim, durante dez anos, 15% das receitas fiscais, inclusive as transferências de Estados e de Municípios, deveriam ser aplicadas exclusivamente no ensino fundamental (1ª a 8ª série); esse percentual deveria ser redistribuído entre cada Estado e seus municípios de acordo com o número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das redes estadual e municipal.

No caso dos Estados mais pobres, quando não houvesse recursos para se atingir esse mínimo, a União complementar, estabelecendo-se assim uma política de "discriminação positiva". O Fundo estabeleceu que 60% dos 15% de recursos do ensino fundamental deveriam ser destinados obrigatoriamente aos salários dos professores em efetivo exercício, podendo ser usado em programas de capacitação de professores leigos, nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo.

Declarou-se que essa redistribuição de recursos permitiria a cada unidade da Federação promover ações que respondessem às necessidades de seu sistema de ensino, bem como valorizar monetariamente seus professores do ensino fundamental. Para o controle do Fundo cada município deveria construir o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, composto de, no mínimo, quatro membros que representassem a Secretaria Municipal de Educação e órgão equivalente, os professores e os diretores das escolas, os pais de alunos e servidores das escolas públicas do ensino fundamental. Deveria, também, ter um representante do Conselho Municipal de Educação, caso houvesse esse órgão na localidade. Segundo Draibe (1999) foi mediante a esse novo sistema de transferências intergovernamentais de recursos que a descentralização via município, ou seja, a municipalização, passou a ser fortemente induzida no território nacional.

A fim de coibir qualquer tipo de abuso na utilização dos recursos reservados à educação, a nova LDB elencou o que poderia e o que não poderia ser admitido como despesa própria de manutenção e desenvolvimento do ensino. Aceitariam-se como despesas: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de bens e serviços de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; execução de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender aos itens já mencionados; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Não seriam aceitas como despesas próprias da educação: financiamento de pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou efetivada fora dos sistemas de ensino, que não visasse ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas e privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de

quadros especiais para a administração pública, seja militar ou civil; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social; obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e pagamento de pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Concomitantemente às prescrições da nova LDB e da Emenda Constitucional nº 14, conforme Draibe (1999), o MEC lançou programas em apoio à descentralização e desconcentração do ensino. No plano pedagógico foi feita a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino (Parâmetros Curriculares). Na dimensão dos recursos e gastos houve a alteração da lei do financiamento educacional, mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização (Lei de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). No plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino foi construído e dinamizado um sistema de estatísticas e de avaliações educacionais (Sistema Nacional de Avaliações Educacionais), além de se ter radicalizado a descentralização de programas federais que apoiavam o ensino fundamental (dinheiro na escola, merenda escolar, capacitação docente à distância pelo TV escola, dentre outros).

Em coerência a essa política educacional desenhada no Brasil, o MEC, também, lançou programas de interação entre escola e comunidade, imbuindo essa última de um caráter fiscalizador e mantenedor da escola. Castro (1999, p.114) destaca os seguintes programas: "Acorda, Brasil. Tá na hora da escola!", para promover parcerias de apoio às iniciativas governamentais ou particulares para equipar as escolas, recuperar as instalações e colaborar com sua gestão; e "Fala, Brasil- Serviço de Atendimento ao Cidadão", um sistema de discagem gratuita montado por meio de parceria com a iniciativa privada, que tinha por objetivo oferecer ao cidadão um canal de comunicação com o MEC.

Nesse sentido, ao descentralizar os recursos e construir programas em educação, o Estado declarava estar desenvolvendo mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação entre União, Estados, Municípios e sociedade, para a gestão democrática e pública do ensino, de modo que a qualidade do ensino fosse sua consequência lógica.

Todavia, a efetividade da gestão democrática proposta pelo modelo de descentralização educacional do país tem sido discutida em termos concretos, numa comparação entre as ações propostas e os resultados alcançados, colocando em questão

até mesmo a materialidade da descentralização no contexto nacional, frente ao predomínio de um processo unicamente de desconcentração.

Segundo Costa (1997) uma política de descentralização do ensino implicaria:

- em **termos técnicos e econômicos**: na garantia da eqüidade e da melhoria da qualidade do ensino; na reformulação radical nas funções atribuídas aos diferentes órgãos de um mesmo sistema; na garantia de apoio técnico-financeiro às unidades descentralizadas; na instituição de mecanismos de repasse financeiro e redefinem-se competências em todos os níveis, associados a mecanismos de monitoramento e avaliação; no aumento do volume de recursos financeiros disponíveis às unidades descentralizadas/desconcentradas.

- em **termos pedagógicos**: no fortalecimento e na autonomia das instâncias responsáveis pela orientação pedagógica; na busca de alternativas próprias e locais para o equacionamento dos problemas de escolarização; na instituição de programas de *apoio* às unidades descentralizadas/desconcentradas tais como avaliação de desempenho e capacitação de docentes e especialistas.

- em **termos políticos e culturais**: na construção de canais de informação e comunicação para a ampliação da participação; na elaboração de instrumentos efetivos de participação local; na integração desses segmentos à vida e aos cotidianos escolares.

Todavia, estudos de campo (Draibe, 1999) apontam para vários problemas relativos à implementação da descentralização no país. Um dos problemas levantados está associado à falta de qualificação dos recursos humanos para as funções descentralizadas assumidas nos municípios (no caso da Municipalização do Ensino em várias cidades de São Paulo) e nas escolas (no caso da gestão autônoma de várias escolas mineiras) como em atividades de consulta de preço, de compras de material, de prestação de contas, de gestão etc. Outro indicador, apontado como fator para a não funcionalidade da descentralização, diz respeito ao perfil do diretor escolar, no tocante ao seu baixo nível de escolaridade e pouco treinamento específico na função.

Em relação à específica descentralização via município, Borghi (2000) diz que vários autores têm demonstrado que sua implementação no Brasil é dificultada em razão: da inexperiência e incompetência do poder municipal para gerir a educação; da falta de recursos financeiros e humanos, especialmente, nos municípios mais pobres; da transposição do

tradicional autoritarismo central para o nível municipal; da política de troca de favores e clientelismo, dentre outros.

Parece, portanto, que há um grande descompasso entre a prática da descentralização e a democracia objetivada pela proposta governamental, como resultado da própria incompatibilidade entre processo histórico local e a lógica a-histórica da funcionalidade do modelo proposto.

É sabido há muito, como alerta Faoro (1976), que temos impregnado em nossa história uma longa cultura política autoritária e patrimonialista, ilustrada pelo coronelismo. Tem-se ainda na base da história nacional um modelo escravista e de subordinação entre as classes sociais, além de uma herança histórica de exclusão educacional, política e decisória da maior parte economicamente desfavorecida do país.

Por tais razões, faz-se urgente avaliar, em termos nacionais e locais, se o *modelo* de descentralização implementado no país se projetou dentro do contexto sócio-histórico e cultural para o qual foi proposto e com o fim a que se declarou. Caso contrário, tende-se a acreditar que as mazelas de sua implementação democrática são frutos da incompetência de uma cidadania, que ainda está em construção, ignorando-se possíveis falhas ou inadequações da lógica do modelo proposto com seu o contexto. Saviani (1986) já havia alertado para o fato de existir pelo menos duas formas teóricas para se abordar as questões educacionais: uma mais lógica, atenta à coerência interna da proposta, e outra mais histórica, preocupada, especialmente, com a relação e a coerência que a proposta tem com o seu em torno.

Nesse sentido, se realmente há pretensão de se implementar no país uma política nacional democrática, há que se considerar que a lógica pode ser aceita no campo das teorias e das predições, mas nunca no das propostas governamentais.

Referências

ARRETCHE, M.; RODRIQUEZ, V. Descentralização da Educação no Brasil: uma política em processo. In. ARRETCHE, M; RODRIQUEZ, V. (org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp, Brasília, IPEA, 1999.

BORGHI, R. F.. **A Municipalização do Ensino Fundamental em processo**: um estudo de caso em três Municípios do interior paulista. Dissertação (mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/Araraquara, Araraquara: São Paulo, 2000, mimeo.

CASTRO, M.H.G.de. O impacto da implementação do Fundef do Estados e municípios: primeiras observações. In. COSTA, V.L.C.(org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

COSTA, V.L.C. (org.) **Gestão educacional e descentralização: novos padrões**. São Paulo: Cortez, Fundap, 1997.

DRAIBE, S, M. A experiência recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In. COSTA, V.L.C.(org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1976, vol.2.

GÓMEZ, A, S. Hacia la autonomia escolar en Colombia. In. COSTA, V.L.C.(org). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap, Cortez, 1999.

SAVIANI, D. O lógico e o histórico nas análises de desenvolvimento e educação na América Latina. In. RAMA, G. **Desenvolvimento e educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986, 4^a ed. (Tradução de Maura Iglesias).