



A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: resultados e consequências

Cleomar Locatelli¹

RESUMO

O objetivo do trabalho é identificar as possíveis lacunas no processo de responsabilização dos governos locais com as políticas educacionais. Lacunas que demonstram não ter havida uma previsão segura quanto às possibilidades de sua implantação ou quanto aos seus diversos resultados, controlados ou não. Procura-se compreender o movimento de descentralização na Educação brasileira como uma iniciativa situada no contexto geral de mudanças e interesses que marcaram a política macro-econômica do país, porém revestida de uma imagem que lhe relacionava à autonomia, ao controle popular e à democratização. Demonstram-se suas grandes fragilidades e mesmo os aspectos que revelam sua inviabilidade.

Palavras-chave: Política educacional. Descentralização

ABSTRACT

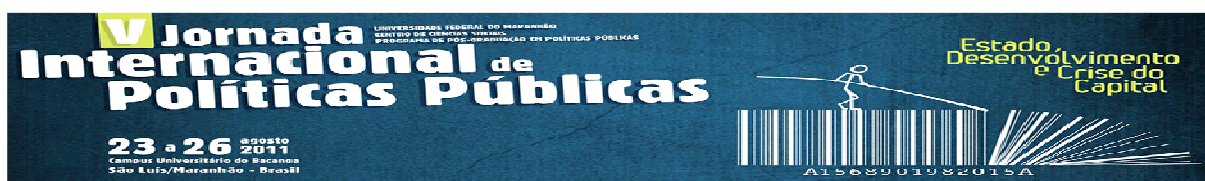
The objective is to identify possible gaps in the process of accountability of local governments with educational policies. Gaps that demonstrate not regarded a safe prediction about the possibilities of its implementation or as to their various results, controlled or not. Seeks to understand the decentralization movement in Brazilian education as an initiative within the context of change and general interests that marked the macro-economic policy of the country, but covered with an image that related to autonomy, to popular control and democratization. To demonstrate its great weaknesses and even the aspects that show its impossibility.

Keywords: Education policy. Decentralization

INTRODUÇÃO

Sabe-se que as políticas educacionais que tiveram lugar na agenda pública brasileira a partir do final dos anos 1980 e durante toda a década de 1990 foram marcadas pelos princípios da descentralização, da privatização e da flexibilização. As diretrizes que orientaram o Estado brasileiro nessa direção foram

¹ Doutor. Universidade Federal do Tocantins (UFT). locatelli@uft.edu.br



claramente defendidas por organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e a UNESCO e se alinhavam aos interesses da burguesia hegemônica, ligada ao sistema financeiro internacional e interessada em reduzir os gastos sociais do governo e dar amplas garantias aos credores nacionais e internacionais.

Assim, em relação às políticas educacionais sob a égide de princípios como a descentralização, a privatização e a flexibilização, as questões que se colocam são as seguintes: a) Até que ponto esses princípios desenvolveram alguma probabilidade segura quanto à sua aplicação e seus resultados? b) O que revelam os dados referentes aos órgãos gestores da educação nos municípios sobre a aplicação ou tentativas de aplicação desses princípios? Que informações indicam a recusa desses princípios ou opções alternativas adotadas?

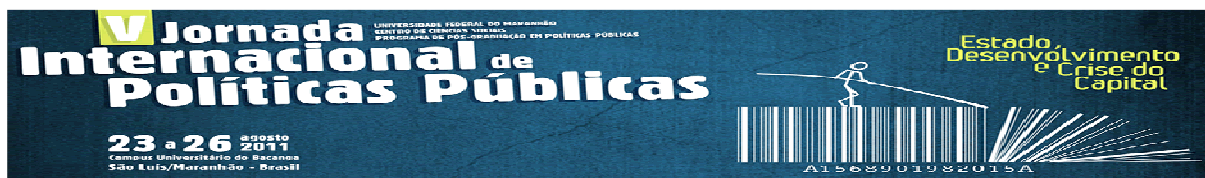
1. DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO: PARTES DE UMA SÓ REALIDADE

A interferência dos organismos internacionais no gerenciamento da educação brasileira, que orientou no sentido da descentralização, da privatização e da responsabilização foi analisada por vários autores do campo da educação no Brasil. Entre estes, Fonseca (2001), Oliveira (2001), Bianchetti (1997), Melo (2004) e Silva (2002) chamam atenção para o fato de que a descentralização, em seus diversos vieses apresentados nas últimas décadas do século XX, reforça as estratégias de avanço das políticas neoliberais.

A descentralização (incluindo a instituição de unidades escolares autônomas), na década de 1990, foi colocada pelo Banco Mundial como uma política para a educação pública que deveria ganhar centralidade. Essa política veio acompanhada de outras diretrizes, como: prioridade para o ensino fundamental; privatização do ensino médio e superior; convocação de pais e comunidade para participar dos assuntos escolares; redefinição das atribuições do Estado; e retirada gradual da oferta de serviços públicos, como educação e saúde, entre outros (SILVA, 2002).

Para Bianchetti (1997, p. 102), “A descentralização ao nível educativo supõe, por um lado, a transferência das instituições nacionais aos Estados e municípios e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídio do Estado à educação privada”. Nesse último caso, o Estado passa a assumir uma função subalterna em relação à iniciativa privada; o ato de subsidiar significa fazer um atendimento pontual, com ações somente onde a escola privada não tem interesse. Segundo o autor, “Este princípio aplicado nas sociedades latino-americanas, deu como resultado uma maior segmentação e desarticulação dos sistemas educativos” (idem, p. 103).

O movimento de descentralização pela via da municipalização, no entanto, também não pode ser considerado algo recente na organização estatal do Brasil. Como já destacamos acima, a história da política brasileira não se nega a trazer à tona inúmeros acontecimentos que mostram o fenômeno da centralização / descentralização vinculado a estratégias políticas. A Constituição de 1824 impôs severa centralização – fato



que causou significativas reações em 1826 e 1831, quando se evidenciou a necessidade de medidas que possibilitaram favorecer a vida local.

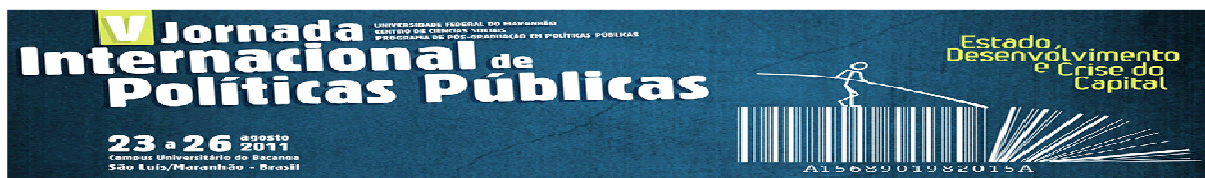
A legislação de 1832 deu importantes passos rumo à descentralização, ao proporcionar maior liberdade às províncias e vida e expressão aos municípios, conforme se pode notar pela análise de Manoel Bomfim (1998, p. 300) sobre o legado político-administrativo de Feijó: “Então, se a obra de Feijó não fosse sistematicamente destruída pelos que abriram o Segundo Império, o municipalismo que se instituiria teria alimentado o Brasil dos indispensáveis elementos – de um governo nacional, realmente livre, na indispensável solidariedade dos interesses regionais”.

Dessa forma, centralização e descentralização dos sistemas político-administrativos constituem, então, na história da organização estatal brasileira, dois pólos que se interligam numa totalidade, buscando manter os pressupostos básicos para sustentação da dominação capitalista e da fração burguesa hegemônica. A exclusividade de um pólo ou outro não caracteriza a organização do Estado moderno, ou seja, a organização do Estado moderno capitalista não deve ser definitivamente centralizada ou descentralizada, já que a mobilidade na prática de governo se torna um recurso da “governabilidade”.

Assim, apesar da idéia de autonomia, expressa na compreensão da descentralização política, não se pode fazer uma afirmação direta ou qualquer generalização que coloque a descentralização como pressuposto básico da democracia ou da autonomia, como também não é aconselhável que se atribua ao conceito de centralização a noção de autoritarismo, numa relação antitética com o termo descentralização, passando a tomar este último como sinônimo de liberdade e soberania. Tal compreensão toma a realidade a partir de uma visão maniqueísta, que separa o lado positivo do negativo, sendo o positivo buscado e desejado em função da democracia e das liberdades individuais, enquanto o negativo representa o totalitarismo e a repressão aos direitos individuais. No entanto, a realidade tem mostrado que, na prática, revelam-se contradições e incertezas que desmascaram essa concepção. No campo da organização estatal, a centralização e a descentralização fazem parte de uma mesma realidade, entrecruzando as ações e o imaginário que compõem a realidade política e administrativa.

Sendo assim, o processo de descentralização propagado e realizado no campo da política educacional brasileira, nos anos 1990, ganha sentido quando tomado na sua intrínseca relação com o ideal de privatização e de responsabilização defendidos pela fração burguesa hegemônica.

Para que os governos locais assumissem a responsabilidade sobre a educação básica (mais propriamente pelo ensino fundamental), deveriam fazê-lo a partir das condições a eles impostas. Isso incluiu, principalmente, buscar ampliar o atendimento da demanda por educação com o uso mais “racional” dos recursos. Ou seja, aumentar o número de vagas nas escolas municipais sem que houvesse um aumento do aporte financeiro por parte do governo central.



Como destacado acima, os aparelhos burocráticos foram chamados a se adequar a uma série de “novidades”, entre as quais: a reestruturação administrativa e organizacional com desmembramento do sistema; o desenvolvimento de “novas” competências administrativas; a criação de sistemas avaliativos por desempenho; o provimento de sistemas de informações que contemplem a eficiência organizacional; e, sobretudo, a incorporação de novos sujeitos no processo administrativo da escola e dos sistemas de ensino, inclusive buscando a mobilização da comunidade para os proventos econômicos.

A descentralização da oferta dos serviços educacionais, seja pela via da municipalização (transferência de responsabilidades do governo central para os governos subnacionais), pela via da delegação (transferência para organizações que estão fora das estruturas burocráticas) ou ainda pela via da privatização (transferência de responsabilidade ao setor privado, aí inclusas as famílias), realizada na lógica do encolhimento do Estado e da valorização do mercado, introduziu na realidade nacional um forte apelo para que se priorizasse a educação primária e para que se fizesse uso mais eficiente dos recursos disponíveis.

2. DESCENTRALIZAÇÃO E A COMPLEXIDADE DA GESTÃO EDUCACIONAL LOCAL

Segundo documento do Banco Mundial (1992), a melhoria da educação primária nos países em desenvolvimento exige esforço em pelo menos três frentes: na aprendizagem; na preparação e na motivação dos mestres; e na administração dos sistemas educacionais. Nesse sentido, tornava-se fundamental que a descentralização financeira (ainda que em quantidade bem inferior ao necessário) fosse acompanhada por uma centralização dos controles. Ou seja, a política nacional de educação deveria ter como um dos seus pilares mais importantes a atenção aos resultados: “O Banco Mundial, através dos gestores externos de políticas públicas, preconiza o melhoramento da eficiência escolar, pelo aumento da competição entre as escolas públicas e entre as públicas e as privadas, de maneira autônoma e neutra” (SILVA, 2002, p. 88).

No entanto, a complexidade do contexto social, bem como do campo da educação, revela-nos uma realidade em que o avanço das políticas neoliberais, transformando os aparelhos administrativos locais, não alcança seus objetivos da mesma forma que almeja. Inúmeros fatores se interpõem no processo que constitui as políticas educacionais, desfigurando o produto final e o distanciando das diretrizes gerais que os orientaram. Desse modo, nem a descentralização pode ser considerada uma proposta original fundada numa lógica estrutural inteiramente nova para a realidade nacional (como já analisamos acima), nem se pode esperar que seus resultados alcancem o êxito propalado no projeto ideológico neoliberal.

Um parâmetro importante para observar o controverso “avanço” da gestão municipal na direção indicada pelas diretrizes do Banco Mundial pode ser encontrado no levantamento feito pelo IBGE sobre a



tendência de adoção de mecanismo de administração indireta² para os órgãos gestores da educação municipal. As administrações indiretas constituiriam uma forma por excelência de descentralização administrativa, já que são constituídas por entidades com personalidades jurídicas próprias, com autonomia administrativa e possibilitariam maior controle externo. Em 2002, segundo dados do IBGE, 16% (898) das prefeituras declararam possuir alguma entidade de administração indireta na realização de alguma de suas funções. Isso correspondia a um aumento médio de 37% em todo o país, entre os anos de 1999 a 2002. No entanto, no que se refere à gestão da educação, esse tipo de tendência descentralizadora não tem avançado:

Segundo a MUNIC 2006, o órgão gestor da educação está maciçamente integrado às administrações diretas, sendo o caso de 5.556 municípios. Somente seis municípios dos Estados do Rio de Janeiro (1), São Paulo (4) e Rio Grande do Sul (1) declararam manter seu aparato administrativo educacional em órgão da administração indireta (IBGE, 2007. Disponível em: < www.ibge.org.br > acesso em 11 de setembro de 2008)

A pesquisa feita pelo IBGE (2006) mostra também que não houve grande avanço nas diretrizes *reestruturação administrativa e desmembramento dos sistemas educacionais*. Três dados são importantes para se observar o desempenho dos municípios nesse campo. O primeiro deles é o avanço pouco vigoroso da constituição de sistemas próprios de ensino no âmbito municipal. A pesquisa do IBGE mostra que 56,4% dos municípios brasileiros se vinculam aos sistemas estaduais de educação. Em estados como Tocantins, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Norte, por exemplo, o percentual de municípios com sistema de ensino próprio não passa de 21%; nesse último estado mencionado, 94,5% dos municípios estão vinculados à rede estadual.

O segundo dado mostra que boa parte dos órgãos gestores da educação nos municípios desenvolve também ações em outras áreas: 70,1% dos órgãos gestores da educação municipal são responsáveis pela cultura; 47,8% são responsáveis pelo esporte; e 29,6% são responsáveis também pelo lazer. E o terceiro dado revela que a autonomia financeira das escolas não tem sido uma prioridade entre as medidas tomadas pelos órgãos gestores da educação nos municípios; apenas 9,9% colocaram esse quesito como medida principal adotada em 2006 (Gráfico 1).

A criação de sistemas ou mecanismos de avaliação por desempenho também não tem figurado entre as medidas prioritárias dos órgãos gestores da educação nos municípios. O investimento na organização administrativa dos sistemas só foi adotado como medida principal por 25,1% dos municípios, segundo a pesquisa do IBGE 2006. As medidas que visam à incorporação de novos sujeitos na administração, inclusive no sentido de contribuir para o provimento financeiro da escola, também não

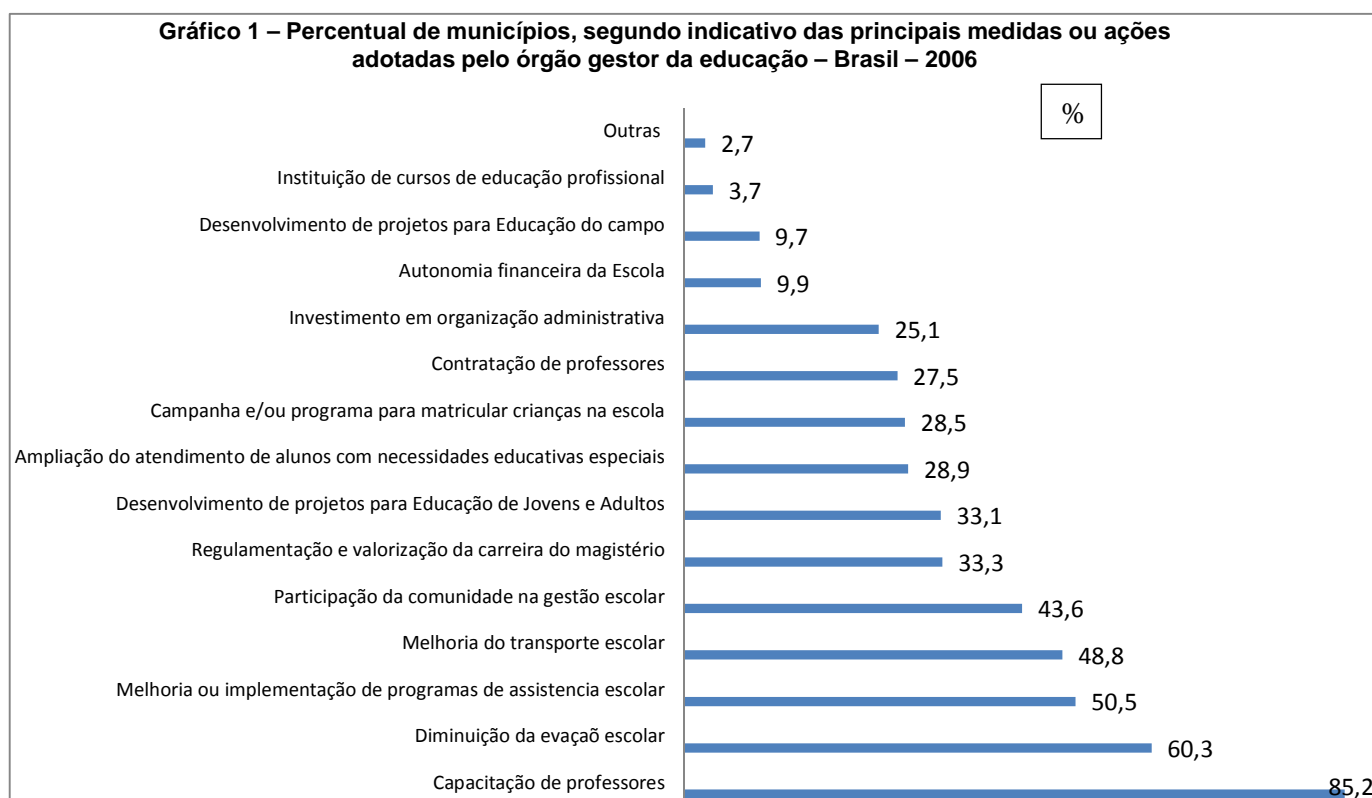
2 A administração indireta não faz parte dos órgãos da estrutura administrativa da prefeitura (secretarias, divisões e departamentos). É constituída por entidades com personalidades jurídicas próprias, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

3 IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros 2002. Disponível em: www.ibge.org.br> acesso em 11 de setembro de 2008.



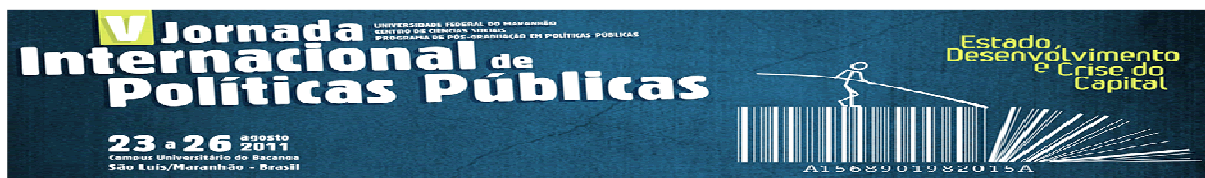
merecem grande atenção no rol de medidas prioritárias. A participação da comunidade na gestão escolar foi tomada como uma ação principal por 43% dos órgãos gestores da educação nos municípios, e mesmo assim não há nenhuma referência ou comprovação de que essa participação contribua com os gastos da escola.

É importante observar que, nos últimos anos, mesmo mantendo as políticas de responsabilização, com o aprofundamento dos programas nacionais de avaliação da aprendizagem e mensuração do desempenho dos sistemas de ensino pelo governo federal, o foco do financiamento de programas educacionais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além da capacitação de professores e gestores, tem recaído em programas como: Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Caminho da Escola4; e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Isso explica, de certa forma, por que a capacitação de professores, a diminuição da evasão escolar, a melhoria ou implantação de assistência escolar e a melhoria do transporte escolar são colocadas como medidas principais pela maioria dos órgãos gestores da educação nos municípios (Gráfico 1).



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa e Informações Básicas Municipais 2006. Disponível em: <www.ibge.org.br> acesso em 11 de setembro de 2008.

4 Programa que trata do atendimento às necessidades de transporte escolar nas prefeituras.



A formação de professores, tomada como prioridade pela maioria dos municípios brasileiros, reflete claramente o investimento do governo federal nesse campo. E aqui, mais que em outros campos de investimento, há uma clara tendência para as políticas de cunho neoliberal (na linha de orientação do Banco Mundial), pois, na medida em que não se atribui o mesmo peso à melhoria da remuneração, dos benefícios trabalhistas e do quadro de carreira do magistério, colocada como prioridade por apenas 33,3% dos municípios, revela-se que a formação investe prioritariamente na criação das chamadas “competências” e na motivação dos profissionais do magistério, responsabilizando-os pelos resultados a partir do desenvolvimento de um sentimento de “entrega” e de voluntariado.

A separação entre formação e projeto de regulamentação e valorização da carreira do magistério busca desvincular a ação do educador como profissional, seu salário e suas necessidades materiais. Isso também pode ser constatado no investimento maciço em processos de formação voltados para a gestão, bem como na instituição de inúmeros “prêmios” como política de incentivo profissional. No entanto, as lutas dos professores, sobretudo com a criação e o fortalecimento das organizações sindicais que congregam os profissionais do ensino das redes estaduais e municipais, mostra que a realidade é mais complexa e contraditória e que o discurso do voluntariado e da competência também sofre resistência.

O exercício (precário) da autonomia dos órgãos gestores da educação nos municípios também se revela na baixa atividade legislativa desses órgãos na administração local. Segundo a pesquisa do IGBE 2006, somente entre os municípios com população superior a 500.000 habitantes aparece um percentual mais elevado (44,4%) de municípios que adotam um conjunto de portarias e regulamentações como parte do arcabouço legal que regulamenta seus sistemas de ensino. Para a grande maioria, os instrumentos legais que contemplam as políticas municipais de educação são: a Lei Orgânica Municipal (LOM), a Lei do Orçamento Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Investimentos (PPI). Entre os municípios com população inferior a 20.000 habitantes, aqueles que adotam portarias do órgão gestor da educação como instrumento legal que contempla a política municipal de ensino variam entre 17 e 21%.

CONCLUSÕES

Em síntese, os dados não negam a existência de uma clara tendência orientadora das políticas educacionais no âmbito dos municípios rumo ao ideal descentralizador, privatizador e responsabilizador defendido pelo Banco Mundial, pelo FMI e por outros organismos internacionais. Devemos, sobretudo, considerar que esse modelo alcançou algum êxito com orientações específicas, como a criação de sistemas de avaliação por desempenho em nível nacional e o melhoramento dos sistemas de informação e de



mensuração da eficiência organizacional, centralizada pelo governo federal. No entanto, os dados mostram que são vários os desencontros para a realização plena desse modelo.

Em alguns casos, fica evidente a própria inviabilidade do modelo. Isso é o que ocorre, por exemplo, com o provimento financeiro das escolas, incorporando a comunidade e as pessoas na sua administração. Como isso seria possível numa realidade em que, dado o alto grau de desigualdade social, o Estado se revela detentor de importante parcela da riqueza nacional e garantidor dos privilégios da elite endinheirada, enquanto a maioria da população se mantém na extrema pobreza?

Em outros casos, o próprio aprofundamento da dinâmica privatista e descentralizadora faz surgir outras categorias de resultados que depõem contra a estrutura do sistema. Esse é o caso, por exemplo, das dificuldades que os sistemas de ensino sofrem hoje para atrair profissionais de educação com boa formação. Em algumas áreas, onde o mercado de trabalho oferece maior disponibilidade de vagas, como o campo das ciências exatas (matemática, física, química e biologia), o déficit de mão-de-obra para lecionar essas matérias é crônico⁵. Além disso, segundo dados de um levantamento feito pela Fundação Lemann e pelo Instituto Futuro Brasil, os profissionais atraídos para o magistérios são aqueles que possuem mais dificuldade acadêmica e social: “Apenas 5% dos melhores alunos formados no ensino médio querem atuar como docentes do ensino básico, que abrange os antigos: primário, ginásio e colegial” (TAKAHASHI, 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff0906200801.htm>> acesso em 9 de junho de 2008).

O estudo mostra ainda que os alunos do curso de Pedagogia, que são preparados para trabalhar com educação infantil e com os anos iniciais do ensino fundamental, vêm de famílias com baixa renda e têm mães com pouca escolaridade: “O baixo retorno financeiro e o desprestígio social da carreira docente são citados entre os principais fatores para o perfil identificado no levantamento” (idem).

Concluindo, percebe-se, em primeiro lugar, que esse modelo não se aplica à realidade tal como se propaga no discurso neoliberal. E, em segundo lugar, que sua execução nos locais onde insiste em avançar é forte componente de desestruturação e precarização das políticas públicas de educação, agravando os problemas sociais que já são considerados “comuns” no contexto de uma sociedade capitalista. Além disso, os arranjos políticos e administrativos que se tornam “moda” em determinados momentos não podem ser incompatíveis com a construção da hegemonia que mantém as estruturas de poder na sociedade dividida em classes, como se pode constatar no item seguinte.

5 “Os dados da CAPES mostram que nos últimos 15 anos, as universidades formaram mais de 110 mil professores de Matemática, mas apenas 43 mil estão no magistério; no caso da Física, nos últimos 15 anos, as instituições formaram 13 mil, mas atuam no magistério apenas 6.106. (Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br/index.php?view=article&catid=222&id=9885&tmpl=component>> acesso em 02 de outubro de 2008).



Referência bibliográfica

BIANCHETT, R. G. **O modelo neoliberal e as políticas educacionais**. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

BOMFIM, M. **Brasil nação**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros, 2002. Disponível em: www.ibge.org.br/home/estatistica/economica/perfilunic/cultura2002/ acesso em 11 de setembro de 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros, 2006. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economica/perfilmunic/cultura2006/> acesso em 23 de outubro de 2008.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela**. Maceió: PPGE / CEDU / EdUFAL, 2004.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: FAPESP, 2002.

TAKAHASHI, F. Carreira de professor atrai menos preparados. Cotidiano. **Folha de São Paulo**, 9 de junho de 2008. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/ff0906200801.htm> > Acesso em 9 de junho de 2008.