

A descentralização da educação

*Inaiá Maria Moreira de Carvalho**

*Robert Evan Verhine***

Resumo. Este artigo aborda a descentralização da perspectiva da municipalização do ensino, analisando as medidas que vem sendo tomadas para estimular essa descentralização. Discutindo sua dinâmica recente, assinala como esse processo tem sido influenciado por políticas econômicas e pela crise fiscal do Estado, por padrões culturais e práticas políticas e pela heterogeneidade territorial, econômica e social do Brasil.

Palavras-chave: descentralização, educação, ensino fundamental, municipalização, FUNDEF, políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A melhora dos padrões de educação da população brasileira transformou-se, atualmente, em uma das questões básicas da agenda nacional, enfatizada não apenas por educadores como também por empresários, partidos e políticos de variados espectros, sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade, pela mídia e pelas próprias políticas governamentais.

Por trás desse fenômeno há um amplo reconhecimento de que o quadro educacional do Brasil é bastante insatisfatório e que se contrapõe de forma muito negativa às exigências atuais do desenvolvimento. Ainda que significati-

* Professora de Sociologia e Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Bolsista do CNPq. Os autores agradecem à professora Jaci Menezes, da Faculdade de Educação da UNEB, pelas valiosas sugestões na elaboração deste trabalho. Querem também agradecer o apoio dado por Márcia Santos de Jesus e Maria Santana Oliveira Souza, bolsistas do PIBIC/CNPQ.

vos, os avanços registrados nas últimas décadas, como a redução da taxa de analfabetismo, o aumento das matrículas em todos os níveis e o crescimento da escolaridade média da população, não chegaram a reverter o atraso educacional do país nem a baixa qualidade do seu sistema de ensino. Com a revalorização do papel da educação no desenvolvimento econômico e social das nações, incrementada na década de noventa, esse atraso passou a ser considerado como um obstáculo não apenas à retomada do desenvolvimento como à própria democratização.

Em primeiro lugar porque os paradigmas desta nova etapa de expansão do capitalismo, marcada pela aceleração do progresso técnico, pela introdução continuada de novos processos e produtos e por novos padrões de organização da produção supõem mudanças importantes no perfil da força de trabalho. Essencial para o aumento da produtividade e da competitividade econômicas, sua qualificação requer, agora, o desenvolvimento do raciocínio lógico, da coordenação motora, da concentração geral, da iniciativa e da capacidade de comunicação e aprendizado para se adequar a funções mutantes, baseadas em uma sólida educação geral. Essa educação constitui, também, um elemento chave para a conquista e o exercício dos direitos de cidadania, preparando indivíduos e grupos para decodificar signos, lidar com raciocínios abstratos e com o grande número de informações que circulam rapidamente na sociedade atual, contribuindo para o combate à pobreza a redução das desigualdades e a democratização das oportunidades.

Nessa perspectiva, a universalização e a melhoria do ensino fundamental foram definidas como prioridades básicas das políticas governamentais nos últimos anos, enfatizando a sua descentralização. O presente trabalho enfoca essa descentralização da perspectiva da municipalização do ensino, analisando a questão das desigualdades regionais e as medidas que vêm sendo implementadas para estimular essa transformação.

A TRAJETÓRIA DO ENSINO FUNDAMENTAL

Enfatizada nos últimos anos, a descentralização da educação vem sendo há muito discutida na história brasileira. Do ponto de vista jurídico pode-se dizer que ela já ocorreu, a partir de 1834, quando o Ato Adicional entregou às províncias a responsabilidade direta pela educação primária e média, descentralizando um “sistema” que, de fato, não existia. A Constituição de 1824 deu respaldo legal ao “município”, embora sua atuação fosse inviabilizada, na prática, pela ausência de mecanismos de dotação financeira. Assim, até recentemente, predominou, no país, uma gestão centralizada da educação, dentro de um contexto histórico marcado por avanços e recuos no que tange à concen-

tração ou desconcentração do poder público. Além disso, a educação fundamental não mereceu uma atenção significativa por parte dos governos, que privilegiam o atendimento às elites, direcionando esforços e recursos financeiros para os níveis mais elevados de ensino.

Em termos das políticas educacionais, a afirmação de Lima (1985: 30) de que a história do Brasil é a “história do discurso descentralizador e da prática centralizadora” assume uma relevância especial. Na Primeira República, por exemplo, apesar da circulação de idéias liberais e federalistas em prol da descentralização político-administrativa, o governo central assumiu, juntamente com os estados, a tutela da educação primária, deixando os municípios com um papel restrito à colaboração na edificação e na preservação dos estabelecimentos de ensino.

A municipalização do ensino fundamental, debatida inicialmente sob a forma de descentralização do ensino, tem origem no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova¹ e, subseqüentemente, nos trabalhos de Anísio Teixeira, especialmente nos anos posteriores à queda do regime Vargas, em 1945. Para Teixeira (1956: 23), a escola primária “não pode ser uma escola imposta pelo centro, mas produto das condições locais e regionais”. Conforme a sua proposta, o Município administraria escolas locais, organizadas pelo Estado, segundo lei orgânica do ensino. Os recursos destinados à educação seriam geridos por fundos (estadual e municipal), administrados por conselhos instituídos por lei (Teixeira, 1957). Assim, fica evidente que a municipalização defendida pelo referido educador era um processo restrito, com o Estado como mentor do plano e o Município como apenas o seu executor. Nas suas palavras, “a nova escola pública, de administração municipal, ou autônoma, não deixaria de ser estadual” (1956: 22).

Já na Constituição de 1934, fortemente influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros, foi estabelecido que os municípios contribuiriam com 20% dos seus orçamentos para o ensino, princípio esse retomado na Constituição de 1946. Esse mesmo documento definiu que caberiam à União as diretrizes e bases do ensino e aos Estados a organização dos sistemas. Quanto ao Município, nada foi dito, ficando apenas implícita a sua responsabilidade, uma vez que ele foi nomeado em função dos recursos que deveria aplicar na educação.

Embora a discussão sobre a municipalização do ensino primário tenha ganhado força a partir da tese de Anísio Teixeira, outros autores, muitos deles associados com o Manifesto, também apoiaram essa tese durante o período

¹ Para uma descrição e análise do referido Manifesto, originalmente publicado em 1932, ver Manifesto, 1984.

em que a primeira lei de diretrizes e bases estava sendo analisada no Congresso Nacional (Lorenço Filho, 1949; Meirelles, 1952). Apesar do apoio desses educadores notáveis, a lei que resultou do debate, a LDB (Lei nº 4.024/61), não promoveu essa política, apenas garantindo um processo descentralizador da União para os Estados, aparecendo os municípios, no entanto, como simples colaboradores na convocação das crianças de sete anos para a matrícula (art. 29). Toda a discussão levantada só foi ter, de fato, repercussão, com a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Essa Lei estabelece um outro nível de descentralização, desta vez do Estado para o Município, ao assinalar que a legislação estadual supletiva “estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino” e que haverá uma “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º Grau” (art. 29). A partir desse momento, a municipalização passou a ser considerada destacada em documentos oficiais como um dos objetivos básicos dos governos dos estados. Contudo, esse objetivo ficou mais no discurso do que na prática, uma vez que os municípios não passaram a receber os recursos necessários para assumir novas responsabilidades no campo educacional, com garantias de qualidade. Como assinala Lima (1985), a descentralização promovida centrou-se, apenas, na execução de atividades, comandadas realmente pelas Secretarias de Educação dos Estados. Para o autor, isso “resultou na marginalização do Município do processo ao qual o queriam comprometer, uma vez que tudo acabou sendo decidido de cima para baixo” (p. 71).

Nessas circunstâncias, os avanços resultantes da Lei 5.692 ficaram muito aquém do esperado. As matrículas na rede municipal passaram de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0% em 1986, e, em alguns estados, como São Paulo, ocorreu, de fato, uma estadualização da oferta. Na maioria dos demais, constituíram-se redes municipais precárias e de baixa qualidade, concentradas nas periferias urbanas e nas zonas rurais, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, porém, houve uma reação ao centralismo do regime autoritário e uma enorme revalorização da instância local; a proposta de descentralização das políticas sociais conquistou praticamente uma unanimidade ainda que por bem diferentes razões. Criticando o peso do papel do Estado e preocupados sobretudo com a crise fiscal, alguns segmentos consideram que a transferência de responsabilidades para o poder local poderá contribuir para uma maior racionalidade e eficiência das políticas públicas e para uma redução dos gastos e do aparato governamental, inclusive através da contratação de diversos serviços à iniciativa privada. Já

outros setores destacam a perspectiva de uma expansão e melhora dos serviços públicos, assim como a criação de novos espaços de participação e, conseqüentemente, de uma maior transparência, controle e democratização do aparato e das ações do Estado.

Transferindo tais expectativas para o campo da educação, os defensores da municipalização entendem que esse processo permitiria enfrentar as burocracias centrais, pesadas e ineficientes, instâncias políticas propícias à corrupção, ao clientelismo e ao patrimonialismo, responsáveis por várias das irracionalidades e mazelas do sistema público; que o conhecimento da realidade econômica, social e cultural do município e a proximidade entre a comunidade e seus governantes viabilizariam uma melhor utilização dos recursos e uma maior agilidade nos processos de decisão e atuação, assim como a criação de espaços e possibilidades de participação e, conseqüentemente, avanços em termos da democratização da gestão do sistema de ensino (Rodríguez, 1998; Both, 1997).²

Incorporando as concepções assinaladas, como se sabe, a Constituição de 1988 instituiu os municípios como entes da Federação e ampliou sua autonomia, seus recursos e responsabilidades, inclusive na área da educação. O artigo 211 introduziu pela primeira vez na Legislação brasileira a noção de um sistema municipal de ensino, que deveria dedicar-se prioritariamente ao ensino fundamental e à educação infantil, enfatizando que Estados e Municípios definissem formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Além disso, contribuiu para uma descentralização efetiva dando ênfase à gestão democrática do ensino (artigo 206, IV) e exigindo que os municípios aplicassem no mínimo 25% da sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação.

Tanto a experiência empírica como pesquisas recentes, porém, têm evidenciado a inexistência de virtudes necessariamente intrínsecas à descentralização.³

Como em qualquer processo de mudança, suas características não podem ser dissociadas das condições econômicas, sociais, políticas e culturais do seu contexto mais amplo. No caso brasileiro e no campo das políticas sociais,

² Já os que são contrários à descentralização se reportam às dificuldades financeiras e técnico-administrativas dos municípios, ao localismo, mandonismo e clientelismo dos prefeitos, às possibilidades de fragmentação da categoria do magistério e às ameaças à sua organização. Questionam, também, a qualidade do ensino e a equidade que resultariam desse processo. A esse respeito ver, por exemplo, Both, 1997 e Rodríguez, 1998.

³ Ver, por exemplo, Arretche, 1998; Arretche e Rodríguez, 1998; Rodríguez, 1998; Carvalho, 1998; Melo, 1996; Souza, 1996, 1997; Teixeira, 1998; Souza e Carvalho, 1999).

a dinâmica e resultados da democratização vêm sendo afetados, principalmente: a) pela persistência e agravamento da crise econômica e da crise fiscal, assim como por um conjunto de macro-políticas federais que privilegiam a estabilidade monetária e o ajuste, onde se inclui uma reforma do Estado que reduz as suas ações e responsabilidades inclusive na área social; b) por conflitos de interesse entre os diversos níveis da Federação e por padrões culturais e práticas políticas poderosas e arraigadas, adversas à transparência de recursos, poder e capacidade decisória implícitas em uma descentralização efetiva, assim como à democratização do aparato estatal; c) pela enorme heterogeneidade territorial, econômica, social e política do país, com óbvios efeitos sobre a situação dos diversos estados e municípios e sobre a sua capacidade de atuação.

Passada a euforia inicial com as supostas virtudes da descentralização, começam a aparecer seus limites, descontinuidades, efeitos perversos e contradições. Reportando-se a alguns desses problemas, Souza e Carvalho (1999) destacam a questão da heterogeneidade do país, que se reflete em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas das entidades subnacionais e, conseqüentemente, na sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. Ilustram a dimensão dessas desigualdades ressaltando a concentração do PIB em uns poucos estados e regiões brasileiras, assim como uma reversão das tendências de descentralização das atividades e da dinâmica econômica registrada sobretudo a partir dos anos 70, que beneficiou áreas menos desenvolvidas do país, embora ampliando a sua heterogeneidade interna.⁴ E assinalam como isto reduz a autonomia e a capacidade de realização de estados e municípios, aumentando a sua dependência do poder central.

Conforme estimativas do Atlas Regional das Desigualdades, (IPEA/DI-PES/ IBGE, 1996), realizadas com base no peso das transferências correntes sobre as despesas correntes de 1994, essa dependência atingia 50,8% na região Norte, 39,8% no Nordeste, decrescendo para 11,8% no Sudeste, 13,8% no Sul e 32,9% no Centro-Oeste. Em termos estaduais constatava-se 7,7% em São Paulo, 17,6% no Rio de Janeiro, 18,7% em Minas Gerais e 15,3% no

⁴ Em 1994, 56% do PIB brasileiro concentrava-se na região Sudeste e 17,5% na região Sul, cabendo à região Nordeste 14% e às regiões Norte e Centro-Oeste 4,8% e 7,1% respectivamente. Em termos da participação dos estados as diferenças eram bem mais acentuadas. São Paulo detinha 32,8% do PIB, o Rio de Janeiro 12,3%, o Rio Grande do Sul 7,4% e Minas Gerais 9,8%. Já a participação da Bahia era de 4,9%, a de Pernambuco 2,5%, a do Ceará de 0,8% e a do Piauí 0,5%. Além disso, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Santa Catarina detinham 77,3% da riqueza produzida no país em 1994, conforme Lavinias et al., 1997.

Rio Grande do Sul, contra 29,8% no estado da Bahia, 28,8% em Pernambuco, 59,4% no Maranhão e 65% no Ceará.

Como se sabe, porém, são justamente as áreas menos desenvolvidas e mais dependentes que apresentam os piores indicadores e as maiores necessidades de investimentos sociais. A esperança de vida ao nascer, por exemplo, avançou nas últimas décadas, chegando a 66,3 anos para o conjunto do país, conforme dados do Censo de 1991. Essa média se elevava para 68,9 em São Paulo, 68,8 no Rio de Janeiro, 68,3 em Minas Gerais e 69,1 no Rio Grande do Sul, decrescendo, em contrapartida, para 64,8 na Bahia, 56,6 em Pernambuco e 56,8 no Ceará. No campo da educação as desigualdades inter-regionais e inter-estaduais são ainda mais acentuadas. Conforme os dados do Quadro 1, se comparada com as regiões Sul e Sudeste, a região Nordeste apresenta uma taxa de analfabetismo três vezes maior e uma média de anos de estudo 30% menor.

Quadro 1 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 ou anos mais e número médio de anos de estudo por regiões brasileiras - 1996

Indicador	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
taxa analfabetismo	11,6	28,7	8,7	8,9	11,6
anos de estudos	5,8	4,4	6,6	6,3	6,0

Fonte: IBGE/PNAD-PNUD/IPEA

Estudos recém divulgados, produzidos por Maria Helena Guimarães de Castro, presidente do INEP⁵, aprofundam a análise das desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro, constatando que ela vem se acentuando e ressaltando que o perfil atual do ensino fundamental no Nordeste apresenta grande semelhança com o observado no Sul e no Sudeste no final dos anos 80, configurando, portanto, um atraso de pelo menos uma década no desenvolvimento educacional da referida região. A autora qualifica essas conclusões com um amplo conjunto de dados. Tomando-se alguns deles como ilustração, verifica-se, por exemplo, que as taxas de promoção na primeira série do ensino fundamental registrados no Norte (43%) e no Nordeste (45%), em 1997, foram inferiores às observadas no Sul (64%) e no Sudeste (70%), em 1989; que a repetência na primeira série estimada preliminarmente para 1997 alcan-

⁵ As conclusões e informações desse estudo foram reproduzidas a partir de matéria publicada na Folha de São Paulo de 13 de agosto de 1999, pp. 3-5, uma vez que o mesmo foi divulgado quando o presente texto estava sendo produzido, não havendo tempo hábil para que os autores pudessem ter acesso ao relatório original.

çava 55% no Norte, 53% no Nordeste e 41% no Centro-Oeste, reduzindo-se para 16% no Sudeste e 25% no Sul; ou que enquanto os docentes do ensino fundamental com formação de nível superior chegavam a 63,1% no Sudeste e 61,2% no Sul, os professores leigos ainda representavam 19,2% no Norte e 14,3% no Nordeste, com o conjunto da categoria recebendo remunerações bem mais reduzidas nessas duas regiões.

Assim, a parcela de municípios que dispõe efetivamente de condições financeiras, institucionais e administrativas para assumir novas responsabilidades, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pequena. Mesmo nas áreas mais desenvolvidas do país, a heterogeneidade existente torna muitas vezes problemática a capacidade de atuação da esfera local, pelo predomínio de municípios de reduzido porte, com economias de base agrícola pouco diversificadas, em crise ou estagnadas, desprovidos de condições mínimas de sustentação e extremamente dependentes das transferências estaduais e federais.

Discutindo a proposta do governo federal de que os municípios dividam com a União os custos de implantação de programa de renda mínima, Lavinias, Garcia e Amaral (1998) constataram que dos 5.507 municípios brasileiros apenas 251 poderiam arcar com a contrapartida prevista nessa divisão. Em São Paulo, que detém quase um terço do PIB brasileiro, Arretche e Rodriguez (1998) assinalam que a capital concentra cerca de 40% das receitas do total de municípios, sendo que as receitas advindas da arrecadação própria têm praticamente a mesma importância que as receitas derivadas das transferências correntes. Nos demais municípios paulistas, porém, as receitas derivadas das transferências representam pelo menos $\frac{3}{4}$ das receitas correntes, ao passo que as receitas tributárias no máximo representam $\frac{1}{4}$ destas. Além disso, analisando os programas em favor da descentralização do ensino desenvolvidos durante o governo Quéricia, estudo de Guimarães (1995) verificou que os convênios entre o estado e os municípios constituíram experiências onerosas e problemáticas para as administrações locais, com a absorção de grandes encargos, cobertos por valores defasados, com atrasos na liberação de recursos e interferências políticas. Ainda assim, esses convênios eram aceitos por localidades de pequeno porte e grande fragilidade política e financeira, onde a construção ou a reforma de uma simples escola adquiria a dimensão de um grande empreendimento.

Por outro lado, a discussão sobre a descentralização nem sempre leva em conta que o ensino municipal está tão mais municipalizado quanto mais pobre é a região. Dados referentes às matrículas do ensino fundamental para o ano de 1997, apresentados no Quadro 2, revelam que enquanto o ensino

estadual predomina na maioria das regiões brasileiras, há uma realidade oposta no Nordeste, onde as redes municipais precárias e de baixa qualidade estão sendo responsáveis por mais da metade dos alunos matriculados.

Quadro 2 - Ensino fundamental: matrículas - distribuição percentual de alunos por dependência administrativa e regiões - 1997

Regiões	Total	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %
Norte	3.011.865	0,2	59,4	34,7	5,7
Nordeste	11.184.186	0,1	37,8	50,8	11,3
Sudeste	13.020.903	0,1	62,8	25,1	12,0
Sul	4.512.567	0,1	52,3	39,0	8,6
Centro-Oeste	2.500.167	0,1	61,9	27,2	10,8
Brasil	34.229.388	0,1	52,9	36,3	10,7

Fonte: INEP - Censo Escolar 1997

Conforme já foi assinalado, essas redes estão concentradas nas periferias urbanas e, notadamente, nas zonas rurais, exprimindo e reforçando as carências e a exclusão a que vem sendo tradicionalmente submetida a sua população. Considerando-se o país como um todo, quase 40% das matrículas ofertadas pelo município estão naquelas áreas, enquanto nos centros urbanos ficam mais de 90% das matrículas estaduais. Essa discrepância é particularmente acentuada nas regiões Norte e Nordeste, contribuindo para a precariedade das suas condições educacionais e para a dispersão da rede municipal em uma grande quantidade de pequenos estabelecimentos, conforme os dados dos Quadros 3 e 4, a seguir.

Quadro 3 - Ensino fundamental: matrículas - distribuição percentual de alunos por dependência administrativa e regiões (zona urbana e rural) - 1997

Regiões	ESTADUAL		MUNICIPAL	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Norte	86,3	13,7	46,0	54,0
Nordeste	93,1	6,9	44,6	55,4
Sudeste	94,8	5,2	85,2	14,8
Sul	92,4	7,6	75,8	24,2
Centro-Oeste	96,5	3,5	74,4	25,6
Brasil	93,4	6,6	61,5	38,5

Fonte: INEP - Censo Educacional 1997.

Quadro 4 - Ensino fundamental: distribuição percentual de alunos e estabelecimentos por dependência administrativa - 1996

Distribuição	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Alunos	0,10	55,74	32,96	11,19
Estabelecimentos	0,08	24,13	67,71	8,08

Fonte: INEP - Censo Educacional 1996

Considerando, ademais, que os municípios tendem a se “especializar” nas séries iniciais do primeiro grau, responsabilizando-se por um ponto nevrálgico da escolarização, ou seja, pelo momento de aquisição das habilidades de leitura e escrita, ficam patentes as limitações e as potencialidades perversas de uma descentralização pela simples omissão das instâncias governamentais superiores⁶, assim como a necessidade de políticas orientadas para a sua melhor condução. Isto porque, embora o nível de riqueza e as condições técnico-administrativas das instâncias sub-nacionais sejam fundamentais para a dinâmica do processo em apreço, elas não atuam isoladamente e podem ser contornadas por outras determinações.

Com base em uma pesquisa que analisou a descentralização das políticas sociais nos últimos anos, em estados brasileiros de diferentes regiões e níveis de desenvolvimento, Aretche (1998) chegou a conclusões significativas para a presente discussão. Reconhecendo as desigualdades intra e inter-regionais e a fragilidade da maioria dos municípios, a autora confirma a importância de fatores como a capacidade fiscal e técnico-administrativa, as condições políticas e a tradição cívica dos diferentes contextos para o processo de descentralização. Assinala, porém, que essas variáveis não atuam de forma isolada e independente, mas à luz de atributos como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais que normatizam a oferta dos diversos serviços, a engenharia operacional necessária à sua realização, as relações entre os diversos níveis de governo e a estratégia de indução eventualmente desencadeada. E ao avaliar a interferência desses vários fatores, destaca que a variável mais importante para o sucesso da descentralização das políticas sociais é a existência de estratégias de indução eficientes, formuladas e implementadas pelos níveis mais abrangentes do governo, interessados na reforma, que possam reverter ou minimizar as condições adversas da natureza das diferentes políticas, do legado das políticas prévias e dos atributos estruturais dos estados e

⁶ Para uma análise dessa questão, ver estudo elaborado sobre a situação da Bahia por Menezes e Santana, 1996.

municípios. Mais precisamente, a definição de regras de operação e mecanismos que incentivem a adesão do nível de governo a que se dirigem (estados ou municípios), propiciando-lhes a capacitação técnico administrativa necessária, reduzindo os custos envolvidos na instalação da infra-estrutura ou na manutenção dos serviços descentralizados, transferindo recursos em escala compatível com as novas atribuições e elevando o volume da receita disponível.

A descentralização recente das políticas sociais na realidade brasileira, contudo, não ocorre nessas condições. Centrado no ajuste fiscal e em outras prioridades, em uma conjuntura extremada de crise, o governo federal vem restringindo gastos na área social, utilizando sua capacidade de indução com parcimônia e disputando recursos com as instâncias sub-nacionais. Já os governos estaduais têm procurado se consolidar como prestadores de serviços, assumindo, em alguns casos, políticas antes centralizadas, como as de habitação ou saneamento, ou ampliando seus gastos em áreas como a da saúde, para compensar a redução de verbas federais. Muito poucos estados têm privilegiado efetivamente a descentralização, com uma ampliação dos recursos, autonomia e capacitação dos municípios, inclusive no que tange à educação. Entre outros fatores, porque isto pode representar a perda de uma máquina política poderosa, com uma capilaridade em todo o estado, um grande número de funcionários e um significativo espaço para práticas clientelistas e de controle eleitoral.⁷

Ainda assim, a partir da reorientação ou da implementação de programas federais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o Programa de Manutenção do Ensino Fundamental – PMDE e, principalmente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, mudanças começam a ocorrer nesse quadro.

OS PROGRAMAS DE INCENTIVO À MUNICIPALIZAÇÃO

O primeiro deles, mais conhecido como Programa da Merenda Escolar, existe desde a década de cinquenta, com diferentes formatos, tendo logrado uma continuidade pouco usual entre as políticas sociais do país. Desde o início dos anos 90, ele vem sendo direcionado por uma deliberada política de descentralização, visando a garantir a regularidade do fornecimento da merenda, melhorar a qualidade das refeições, respeitar e valorizar os hábitos alimentares locais, diversificar a oferta de alimentos, incentivar a produção regional e diminuir os seus custos operacionais. (Brasil, 1997b). Isto levou à transferência de funções

⁷ Essas práticas se manifestam, por exemplo, na lotação de servidores, na escolha dos diretores, na distribuição de carga horária dos docentes e gratificações, na localização dos prédios escolares e na concessão de bolsas de estudo. Ver Gomes e Verhine, 1996.

do nível federal para os níveis estadual e municipal, passando a ser de responsabilidade dos governos subnacionais tarefas como a aquisição de produtos, a elaboração de cardápios, a contratação de recursos humanos e a instalação de infra-estrutura física necessária.

A execução do programa está a cargo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que se encarrega de buscar parcerias com estados e municípios para sua execução. Os recursos da merenda são liberados com base no número de alunos levantado pelo Censo Escolar. Atualmente o valor repassado por aluno é de R\$ 0,13 por dia. Como estímulo à participação, uma das exigências para a formalização dos convênios com o FNDE, é a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que deve ser constituído por representantes da secretaria municipal de educação, professores, pais e alunos, além de trabalhadores e da comunidade em geral e responsabilizar-se pela fiscalização e controle dos recursos repassados e pelo acompanhamento da programação, preparação e distribuição dos alimentos nas escolas.

Controlado pelos governos estaduais até 1994, nos últimos anos esse Programa vem sendo crescentemente municipalizado. Entre 1995 e 1996 a participação dos governos locais na gestão dos seus recursos passou de 52% para 73%. O número de convênios entre o FNDE e as prefeituras municipais elevou-se de 310 em 1993, para 3.257 em 1996. Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, constatou que essa mudança vem contribuindo para uma melhoria do seu desempenho, assinalando que “o processo de descentralização apresenta uma evolução bastante positiva, comprovada por indicadores bastante expressivos” (UNICAMP, 1997: 124). Ainda que alguns problemas de natureza administrativa e logística tenham sido identificados, geralmente eles se localizam em pequenas escolas do Norte e Nordeste do Brasil.

Uma inovação mais recente é a chamada “autonomização da escola”, que viabiliza a transferência de recursos federais para a prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, que os repassa para cada escola, encarregada, por sua vez, da compra e do preparo de sua própria merenda. Conforme o estudo acima mencionado, na época da pesquisa a descentralização para as escolas já atingia 16% das unidades urbanas, contribuindo para fortalecer os órgãos colegiados das escolas e especialmente as associações de pais e mestres, responsáveis pela condução daquelas atividades.

Já o Programa de Manutenção do Ensino Fundamental – PMDE, também conhecido como Dinheiro na Escola, foi iniciado pelo MEC em 1995, através do FNDE, com o objetivo de descentralizar a execução de recursos federais, reforçar a autonomia gerencial e a participação social nas unidades

escolares e contribuir para a melhoria da infra-estrutura física e pedagógica das escolas (BRASIL, 1997a). Transferindo a execução do gasto para o órgão colegiado que opera como UEX – Unidade Executora do Programa (caixa escolar, associação de pais e mestres ou conselho escolar, entre outros), seus mecanismos viabilizam uma aplicação direta de recursos para cobrir pequenas despesas com a melhora das instalações físicas, a aquisição de material de consumo e didático-pedagógico e as atividades de capacitação docente e avaliação da aprendizagem.

Para participar desse Programa as escolas devem ter pelo menos 150 alunos, quando localizadas no Sudeste, no Sul ou Distrito Federal. Quando localizadas no Norte, no Nordeste ou no Centro Oeste, pelo menos 200. Para as unidades que não atendem a esse requisito, persiste a possibilidade do repasse dos recursos à Prefeitura Municipal ou à Secretaria de Educação do Estado, que funcionaria também, nesses casos, como Unidades Executoras. O programa é administrado pelo FNDE e pelo MEC e os seus recursos, oriundos do salário-educação, são distribuídos de acordo com as matrículas de cada escola, com valores que beneficiam as regiões com menores recursos. Nos anos 1996 e 1997, o Dinheiro na Escola chegou a mais de 100.000 unidades, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Sua expansão e desempenho não vem ocorrendo de forma homogênea, registrando-se uma preponderância das regiões mais ricas do país e das médias e grandes escolas e uma tendência “sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste” (UNICAMP, 1997: 41). Muitas escolas enfrentavam problemas com a prestação de contas, o fluxo dos recursos, os prazos de execução e a restrição dos gastos a material de consumo e pagamento de serviços, embora a partir de 1997 a compra de equipamentos também começasse a ser admitida. Além disso, a participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos é ainda insatisfatória.

As iniciativas mencionadas, embora significativas, têm propósitos e efeitos limitados em termos da expansão e melhora do ensino fundamental e da sua descentralização. É somente a partir de 1997, com a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, através da emenda constitucional nº 14 e da Lei 9.424/96, que se começa a vislumbrar um avanço da municipalização. Como se sabe, essa emenda foi promulgada pelo Congresso Nacional em setembro de 1996, alterando artigos permanentes e disposições constitucionais transitórias. O artigo 60 do ADCT, que apresenta o FUNDEF, fixa o prazo de mais dez anos para a universalização do ensino fundamental e aumenta de 50% para 60% a vinculação mínima de recursos para esse nível de ensino nos

estados e municípios, embora no caso da União ela se reduza de 50% para 30%. Na opinião de Callegari e Callegari (1997: 12), “O Fundo nada mais é do que um mecanismo de aplicação compulsória das disposições constitucionais que, na sua essência, são as mesmas desde 1988”.

A exposição dos motivos que precede a proposta original da Emenda Constitucional 14 justifica a criação do Fundo, reportando-se a um avanço quantitativo paralelo a um recuo ou retardamento qualitativo, assim como a problemas como a dispersão de esforços entre os diferentes níveis do governo, a falta de definição clara de responsabilidades, a má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação ao magistério. Este estava colocado dentro de um círculo vicioso em que baixos salários afetam negativamente o binômio formação-desempenho, que, por sua vez, reforça a precariedade das remunerações. Vale observar, também, que os estímulos à descentralização propiciados pela Constituição de 1988 não produziram resultados expressivos no campo da educação. A parcela de matriculados no ensino fundamental de responsabilidade dos municípios não registrou um crescimento entre 1980 e 1996, conforme os dados do Quadro 5. Mesmo depois de 1988 cada nível de governo continuou a fazer (geralmente mal) um pouco de tudo. A ajuda do governo federal aos governos subnacionais persistiu sendo feita de modo individualizado e clientelista, sem um planejamento que envolvesse critérios técnicos, enquanto o apoio fornecido aos municípios pelos estados, permaneceu, via de regra, “associado à barganha política, com a consequência de beneficiar os municípios mais ricos e influentes no jogo político estadual” (Castro, 1998: 84).⁸

Quadro 5 - Ensino fundamental: matrícula inicial por dependência administrativa 1980/1996

ANO	MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA (%)				
	TOTAL	Federal %	Estadual %	Municipal %	Particular %
1980	22.598.254	0,7	52,8	33,6	12,8
1985	24.769.359	0,5	57,2	30,2	12,1
1989	27.557.542	0,5	57,2	29,8	12,5
1991	29.203.724	0,3	57,2	30,0	12,4
1996	33.131.270	0,1	55,7	33,0	11,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

⁸ É preciso, no entanto, fazer justiça às inovações surgidas no âmbito de alguns estados, no sentido de assegurar uma colaboração construtiva entre as esferas estadual e municipal.

Tentando alterar este cenário, o FUNDEF passou a obrigar estados e municípios a depositar num fundo contábil 15% das suas receitas constitucionalmente reservadas para o investimento em educação (ou seja, 25% das suas receitas totais). Assim, são destinados ao FUNDEF 15% das receitas relativas ao Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), a participação no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados relativamente às exportações (IPI/Exportação) e ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O montante anual do Fundo, em cada estado, dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental, conforme censo educacional realizado anualmente pelo MEC, determina um valor aluno/ano. Este valor, multiplicado pelo número de alunos cursando o ensino fundamental nas redes estadual e municipais do Estado, indica o que cada uma recebe na repartição do Fundo, permitindo que estados e municípios sejam contemplados de forma proporcional aos seus encargos. A União obriga-se a complementar (com verbas próprias) os recursos do Fundo nos casos de insuficiência para a garantia de um valor/aluno mínimo, fixado por ato do Presidente da República e nunca inferior “à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental.” Além disso, dentro dos 15% que devem ser depositados no FUNDEF, 60% são destinados à remuneração de professores do ensino fundamental em efetivo exercício, sendo permitida, até o final do ano 2001, a aplicação de uma parte desses 60% na capacitação de professores leigos.

A lei que criou o FUNDEF estabeleceu vários mecanismos para garantir uma transparência na utilização dos recursos. Um deles foi o repasse automático para contas únicas e específicas dos governos estaduais e municipais, vinculadas ao Fundo. Um outro foi a constituição de conselhos no âmbito da União, estados e municípios. Os referidos conselhos não têm estrutura administrativa e seus membros não podem ser remunerados. Mas, tendo acesso aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais referentes ao Fundo, eles acompanham e exercem controle sobre a repartição (daí sua atribuição de supervisionar o censo escolar), transferência e aplicação dos recursos financeiros envolvidos. O controle social exercido pelos conselhos não deve se

As estratégias variaram, sendo exemplos: a transferência negociada (Rio Grande do Sul e Santa Catarina), a divisão de encargos de acordo com a capacidade financeira dos municípios (Minas Gerais) e uma combinação dos dois modelos (ver Amaral Sobrinho, 1995; Marques, 1995).

confundir com a fiscalização interna, de responsabilidade da prefeitura, ou com a fiscalização externa, exercido pela câmara de vereadores com auxílio do Tribunal de Contas. Cabe-lhes apenas identificar problemas e irregularidades e contribuir para a sua resolução, atuando em primeiro lugar com a prefeitura e, se isto não der resultado, recorrendo aos órgãos de controle. O conselho municipal deve ser constituído por no mínimo quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente), os professores e diretores, os servidores e os alunos das escolas públicas do ensino fundamental.

A concepção do FUNDEF representa um inegável avanço em termos de estímulo à descentralização e à transformação de certas práticas vigentes, uma vez que:

- determina que uma quantidade substantiva dos recursos aplicados na educação pública seja destinada ao ensino fundamental;
- aloca esses recursos de acordo com as matrículas, assumindo um caráter redistributivo e incentivando cada rede a ampliar o seu número de alunos;
- garante um valor mínimo por aluno em todas as regiões do país. Ainda que baixo em relação a padrões internacionais, este valor (R\$ 315 nos anos de 1998 e 1999) é bem superior ao que vinha sendo gasto no ensino fundamental em muitas partes do Brasil, especialmente nas suas regiões mais pobres;
- estabelece mecanismos concretos para uma valorização do corpo docente, exigindo dos estados e municípios a formulação de planos de carreira e remuneração do magistério e destinando 60% do valor do fundo ao pagamento de salários dos professores em exercício no ensino fundamental;
- Cria um sistema de acompanhamento e controle dos recursos através de conselhos participativos, implementando mecanismos que asseguram a disponibilidade das informações necessárias para o atendimento dos seus objetivos.

Os efeitos desse programa já começam a se fazer patentes em termos de distribuição das matrículas e do avanço da municipalização, de tal forma que, em relação ao sistema estadual, a porcentagem dos alunos matriculados em escolas municipais aumentou de 37.2% em 1996 para 46.7% em 1997, conforme os dados do quadro a seguir.

Quadro 6 - Matrícula do ensino fundamental por rede estadual e municipal nos anos 1996-1998

ANO	Dependência Administrativa	
	Estadual	Municipal
1996	62,8	37,2
1997	59,3	40,7
1998	53,3	46,7

Fonte: MEC

Apesar disto, desde a sua concepção o programa vem sendo objeto de muitas críticas, por parte dos políticos, profissionais da área e membros da comunidade acadêmica. Diversos governadores vêm expressando a sua insatisfação com essa nova política, uma vez que, na grande maioria dos estados brasileiros, o Fundo tem redistribuído recursos do tesouro estadual em favor dos municípios.⁹ Recentemente, quando seis governadores ameaçaram não pagar suas dívidas junto à União, uma das exigências colocadas na mesa de barganha foi a extinção do FUNDEF.

Já no estado de São Paulo, onde o sistema estadual abrange mais de 80% dos alunos do ensino fundamental, são os prefeitos que criticam aqueles efeitos redistributivos. Argumentam que o Fundo deveria contemplar o ensino infantil e a educação dos jovens, uma vez que os municípios foram compelidos a atuar nessa área pela carência de investimentos estaduais. Por outro lado, sindicatos de professores também manifestam um descontentamento com o fato de não ter sido estabelecido um piso básico para os salários, e por ser permitido que uma parte dos recursos destinados à valorização do magistério seja utilizada para a capacitação de professores leigos, e não para uma melhor remuneração.

De uma perspectiva mais ampla, porém, pode-se dizer que, apesar dos avanços assinalados, a condução do programa tem sido também marcada por dificuldades e limitações expressivas. Identificadas por autores como Monlevade e Ferreira (1998) e Davies (1998), elas decorrem tanto da concepção e dos mecanismos do Fundo como, principalmente, de questões bem mais gerais.

Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315,00 em 1998 e 1999), insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como

⁹ Em 1998 o FUNDEF resultou na transferência de recursos dos municípios para os estados em apenas cinco estados, sendo que este número deve se reduzir a três.

até mesmo para o próprio cumprimento da Lei 9.424. Uma vez que essa Lei prevê um valor mínimo nunca inferior “à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”, para que a mesma fosse respeitada, conforme Davies (1998) o valor mínimo aluno para 1998 deveria ficar em R\$ 444,17.¹⁰ Por outro lado, o Banco Mundial estima que, em um país com o nível de desenvolvimento do Brasil, o mínimo necessário para o ensino fundamental ficaria em torno de US\$ 300 por aluno/ano, ou seja, aproximadamente R\$ 540,00 (WORLD BANK, 1995).

Apesar do estímulo recente à municipalização, já antes assinalado, o impacto descentralizador e redistribuidor do FUNDEF é reduzido. Dada a grande concentração dos recursos tributários destinados à educação na esfera estadual (quase 50% do total), os estímulos à municipalização tendem a se esgotar tão logo seja alcançado um equilíbrio entre as matrículas ofertadas pelos governos estadual e municipal e as receitas destinadas ao Fundo. Além disso, uma vez que ele opera e redistribui recursos no âmbito de cada estado e a complementação da União para aqueles mais pobres representa 4% do seu valor total, as desigualdades existentes entre as várias unidades e regiões da Federação brasileira serão provavelmente mantidas ou até mesmo acentuadas. E como os coeficientes de participação dos sistemas estaduais e municipais são definidos com base nos dados do censo educacional do ano anterior, as redes de ensino cujas matrículas crescem rapidamente, de um ano para o outro, terminam sendo prejudicadas.

Por outro lado, na sociedade brasileira a descentralização recente vem ocorrendo em um cenário de disputas e conflitos, onde cada nível de governo opera no sentido de maximizar os seus ganhos políticos e financeiros na distribuição de recursos e atribuições, dificultando uma melhor divisão de responsabilidades e o estabelecimento de processos de negociação, cooperação e coordenação. O FUNDEF tende a agravar essas tendências arraigadas na história da educação brasileira, prejudicando esforços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os estados e os municípios, na medida em que suas redes passam a competir por uma maior parcela das verbas.¹¹ Isso

¹⁰ Segundo artigo publicado na Folha de São Paulo de 12/6/99, o valor mínimo definido pela lei alcançaria R\$ 420,00. A conversão do valor proposto pelo Banco Mundial em reais foi feita com base no câmbio de julho de 1999.

¹¹ Em 1998 receberam complementação da União os estados do Maranhão (R\$ 165 milhões), Bahia (R\$ 147 milhões), Pará (R\$ 114 milhões), Ceará (R\$ 52 milhões), Piauí (R\$ 27 milhões), Pernambuco (R\$ 12,5 milhões), Paraíba (R\$ 5,2 milhões) e Alagoas (R\$ 1,4 milhões). Ver Brasil, 1999.

agrava-se, inclusive, na medida em que não se reconhece que o custo aluno, de fato, é diferenciado por série.

Tais fatos começam a por em evidência como o programa em apreço e a ênfase no ensino fundamental vem sendo implementando sem levar em conta a exigência de uma política educacional mais abrangente, que possa contemplar diversas necessidades e questões e coordenar melhor a própria descentralização. Com um caráter restrito, o FUNDEF não contempla o ensino infantil e a educação de jovens e adultos. Assim, outros níveis e modalidades de ensino terminaram por enfraquecer-se, constatando-se, por exemplo, que entre 1997 e 1998 as matrículas nas classes de educação infantil reduziram-se e que o supletivo foi, em grande parte, incorporado ao ensino fundamental regular através de mecanismos que escamoteiam o fato de que os alunos já ultrapassaram a faixa de idade própria a esse nível de ensino. Ao mesmo tempo, o ensino médio, que apresenta os maiores índices de crescimento da matrícula no país, conta com apenas 6% do total de gastos públicos em educação e não possui mecanismos próprios para assegurar o seu necessário financiamento.¹²

Finalmente, reafirmando a importância do contexto social na dinâmica da descentralização, as orientações e mecanismos do FUNDEF têm encontrado resistências e obstáculos em características sócio-culturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. Revalorizado com a redemocratização do país e com os fenômenos assinalados no início do presente texto, o espaço desses municípios vem sendo palco de expressivas transformações. Incluem-se, entre elas, um novo perfil dos seus governantes e a implementação de projetos e de padrões de gestão que envolvem um maior comprometimento com as questões sociais, o estabelecimento de parcerias com a sociedade ou com outras instâncias do estado, a implementação de experiências e programas inovadores e a institucionalização de certas arenas de participação social. Como se sabe, porém, essas mudanças estão muito longe de se generalizar, coexistindo com a permanência do tradicionalismo, do patrimonialismo, do clientelismo, e da utilização das instituições e serviços públicos com objetivos político-eleitorais.

Notadamente em pequenos municípios e nas áreas menos desenvolvidas do país, como o Norte e o Nordeste, isto tem levado a fraudes, desvios e má utilização dos recursos do FUNDEF; a problemas com a valorização do magistério e a práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos

¹² Para uma análise da crise financeira enfrentada pelo ensino médio público no Brasil, ver Rodriguez e Verhine, 1999.

de controle e de participação.¹³ Em 1998 os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 80% dos municípios brasileiros. A maior parte deles, contudo, é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões. Mesmo quando isto não ocorre, o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas. Além disso, em muitos estados os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os Tribunais de Contas referentes aos diversos níveis de governo vêm agindo com lentidão em termos da criação de mecanismos específicos para a fiscalização do FUNDEF.

Essas constatações confirmam que, embora a descentralização possa contribuir para o enfrentamento dos grandes desafios para a melhoria da qualidade e eficiência e para a democratização da educação no Brasil, nem ela constitui uma panacéia contra os males do ensino público nem suas potencialidades se realizam de forma necessária, automática e generalizada. É verdade que experiências exitosas e inovadoras de municipalização vêm se verificando em diversas localidades. Contudo, em muitas outras essa transferência de responsabilidades educacionais não chegou a se viabilizar, ou terminou resultando em uma “descentralização negativa” e em uma “prefeiturização” (Rodrigues, 1998), com um reforço do patrimonialismo, do autoritarismo e do clientelismo, uma acentuação da precariedade do ensino público, da exclusão escolar e das desigualdades sociais e espaciais.

Priorizando a universalização e a melhoria do ensino fundamental, o governo federal vem tomando algumas iniciativas para o enfrentamento desses problemas, conforme assinalado. Contudo, apesar dos seus aspectos positivos, os programas atualmente desenvolvidos têm um caráter tímido e efeitos bas-

¹³ No Espírito Santo e no Maranhão, por exemplo, recursos do Fundo foram usados para o pagamento da folha do funcionalismo (Folha de São Paulo, 21/5/1999, pp. 3-6). Na Bahia, dossiê encaminhado pela Associação dos Professores Licenciados à Procuradoria Geral da República denunciou 100 prefeituras por problemas como a compra de veículos para o gabinete do prefeito e o pagamento de despesas alheias à educação (como o salário de telefonistas, subdelegados, auxiliares de escritório ou do conjunto do funcionalismo) com os referidos recursos; fraudes na declaração de matrículas (com a inclusão de alunos “fantasmas”), admissão de professores sem concurso ou através de contratos irregulares e lesivos, salários ínfimos ou pagos com atrasos frequentes e prolongados e privilégios para aqueles “amigos” (APLB, 1999 e *A Tarde*, 18/3/99 e 21/5/99).

tante limitados, além de não considerarem as necessidades educacionais como um todo e, com isso, contribuírem para acentuar algumas distorções, como a carência de recursos para o ensino infantil e as dificuldades de expansão do ensino médio.

Nessas circunstâncias, não há como se apostar em um avanço único, linear e acelerado do processo de descentralização. Diante da dimensão das carências sociais, da heterogeneidade sócio-econômica, espacial, política e cultural e de outras especificidades brasileiras, essa transformação requer uma condução gradual e flexível e uma divisão de responsabilidades entre estados e municípios que considere sua capacitação e potencialidades; uma busca de múltiplas alternativas de planejamento, gestão e democratização das políticas educacionais, adaptando-as a diferentes situações; a criação de espaços institucionais de discussão, negociação e articulação entre as diversas instâncias de governo e de mecanismos mais efetivos de regulação, coordenação e indução, nos marcos de um federalismo mais cooperativo e solidário.

Finalmente, cabe ressaltar a urgência de um processo mais amplo de mobilização, organização e capacitação da sociedade civil em defesa do direito à educação, como elemento básico para o exercício da cidadania, assim como a relevância do poder de indução e das orientações e políticas da União para viabilizar as mencionadas condições, aproveitando as potencialidades da descentralização da educação para maximizar os seus efeitos e benefícios sociais.

ABSTRACT

This article addresses decentralization from the perspective of the municipalization of schooling, analyzing the measures which have been taken to stimulate this form of decentralization. In discussing its recent dynamics, the authors contend that the process has been influenced by economic policies, by the financial crises of the State, by cultural and political factors, and by the territorial, economic and social heterogeneity of Brazil.

RÉSUMÉ

Cet article essaye d'analyser la décentralisation administrative e l'enseignement, du point de vue de sa municipalisation et les dispositions prises par l'Etat pour accélérer cette décentralisation. Dans sa dynamique actuelle on discute, en outre, et les

influences subies par ce processus, par les politiques économiques, par la crise fiscale de l'Etat, par des questions culturels, par des pratiques politiques, ainsi que par l'hétérogénéité territoriale, économique et sociale du Brésil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, Fernando Luiz; Costa, Valeriano Mendes Ferreira (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Amaral Sobrinho, José (1995). *O regime de colaboração entre estados e municípios: Um estratégia para administrar a escassez*. Brasília: UCB, 3(1): p.125-136.
- Arretche, Marta Tereza da Silva (1998). *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Campinas: Xerox.
- Arretche, Marta; Rodriguez, Vicente (1998). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. FUNDAP: FAPESP, Brasília: IPEA.
- Both, Ivo José. (1997). *Municipalização da educação. Uma construção para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. São Paulo: Papirus.
- Brasil. Ministério de Educação (1999). *FUNDEF: Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, MEC.
- Brasil. Ministério de Educação e de Desporte (1997a). *Dinheiro na escola: Procedimentos operacionais*. Brasília: MEC.
- Brasil. Ministério de Educação e de Desporte (1997b). *Programas de educação para prefeituras*. Brasília: MEC.
- Callegari, Cezar; Callegari, Newton (1997). *Ensino fundamental: A municipalização induzida*. São Paulo: SENAC.
- Carvalho, Inaiá M. M. de (1997). "Descentralização e políticas sociais na Bahia" in *Caderno CRH*, 26/27, jan./dez., p. 75-105.
- Castro, Marcelo Lúcio Ottoni de Castro (1998). *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília: André Quicé.
- Davies, Nicholas (1998). *O FUNDEF e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta*. Niterói, Rio de Janeiro: autor.
- Gomes, Cândido Alberto; Verhine, Robert E. (1996) "O financiamento de ensino público no Brasil: Uma perspectiva política-econômica" in *Caderno CRH*, 24/25, p. 193-220.
- Guimarães, José Luiz. (1995). *Desigualdades regionais na educação. A municipalização do ensino em São Paulo*. São Paulo: UNESP.
- IPEA/DIPES/IBGE (1996). *Atlas regional das desigualdades. Banco de dados com indicadores sócio-econômicos por UF e por macro-regiões*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lavinás, Lena; Garcia, Eduardo H.; Amaral, Marcelo Rubens de (1997). *Desigualdades regionais. Indicadores sócio-econômicos dos anos 90*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Lima, Ailton Aziz (1985). *A municipalização do ensino de 1 grau: Exame da descentralização do ensino através de um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de

- Pós-Graduação em Educação da UFBA. Salvador: Xerox.
- Lourenço Filho, M. Bergstrom. Da cooperação dos municípios com o estado em matéria de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, 13(35): p. 5-18.
- Manifesto dos pioneiros da educação nova (1984). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília: INEP, 18(48): 202-237.
- Marques, Antônio Emílio Sendim (1995). Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: Recursos financeiros e leis não são suficientes. *Universa*, Brasília: UCB, 3(1): p.137-144.
- Meirelles, Hely Lopes. Educação, ensino e cultura no município. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, INEP, 18(48): p. 202-237.
- Melo, Marcos André B. C. de (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “bobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. *São Paulo: Em Perspectiva*, 10(3): 11-20.
- Menezes, Jaci M.; Santana, Elizabeth C. (1996). Setor de educação. Relatório de pesquisa, projeto Balanço e Perspectiva da Descentralização no Brasil. Salvador: SEL/Fundasp.
- Monlevade, João; Ferreira, Eduardo B. (1997). FUNDEF e seus pecados capitais. Ceilândia, D.F.: Idéa Editora.
- Rodriguez, Alberto; Verhine, Robert E. (1999). Lost in the middle: The plight of secondary education in Brazil. Trabalho apresentado na 43ª Reunião Anual da International and Comparative Education Society, Toronto, Canada, 15 de abril.
- Rodriguez, Vicente (1998). Descentralização da educação e municipalização do ensino básico. In: Arretche, Marta e Rodriguez, Vicente et alli. *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. FUNDAP: FAPESP, Brasília: IPEA. p. 132-174.
- Souza, Celina (1997). *Constitutional engennering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houndmills and London, Macmillan; New York, St Martin's Press.
- Souza, Celina (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do feudalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3): p. 103-112.
- Souza, Celina; Carvalho, Inaiá M. M. de (1999) *Reforma do Estado, descentralização e desigualdades*. Salvador. Inédito.
- Teixeira, Anísio (1957). A municipalização do ensino primário. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, DASP, 17(3): 337-364.
- Teixeira, Anísio (1956). Educação não é privilégio. *Revista Brasileira de Estudos Pedadógicas*. Rio de Janeiro, INEP, 26(63): p. 3-31.
- Teixeira, Elenaldo C. (1998). A dimensão da participação cidadã. *Caderno CRH26/27*, Salvador: EDUFBA, p. 179-210.
- Unicamp. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (1998). *Síntese dos resultados*. Campinas, S.P.: NEPP/UNICAMP.
- World Bank (1995). *Brazil public expenditure study: The education sector*. Washington: IBRD (texto não publicado)