

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ELTON LUIZ NARDI

**A (RE) CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM  
TEMPOS DE REFORMA DO ESTADO: UM NOVO HORIZONTE  
PARA A DESCENTRALIZAÇÃO?**

São Leopoldo

2008

ELTON LUIZ NARDI

**A (RE) CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM  
TEMPOS DE REFORMA DO ESTADO: UM NOVO HORIZONTE  
PARA A DESCENTRALIZAÇÃO?**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Berenice Corsetti

São Leopoldo

2008

ELTON LUIZ NARDI

**A (RE) CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM  
TEMPOS DE REFORMA DO ESTADO: UM NOVO HORIZONTE  
PARA A DESCENTRALIZAÇÃO?**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2008.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Berenice Corsetti (Orientadora) – Unisinos

---

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – Unimep

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle – Unisinos

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Clara Bueno Fischer – Unisinos

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vera Maria Vidal Peroni – UFRGS

Ao meu pai, Setembrino Domingos Nardi (1924-2002),

que também ensinava pelo silêncio.

À minha querida mãe, Izeta, lição de vida e de coragem.

À Simone, com quem divido a caminhada e os sonhos.

À Luiza Sofia, vida e alegria  
que me abraçam todos os dias.

## AGRADECIMENTOS

À Professora Orientadora, Dra. Berenice Corsetti, em cuja presença, atenção e compromisso, também encontrei incentivo, apoio e lições de entusiasmo.

Aos professores Dr. Cleiton de Oliveira (Unimep), Dra. Flávia Obino Corrêa Werle (Unisinos), Dra. Maria Clara Bueno Fischer (Unisinos) e Dra. Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS), pelas valiosas contribuições à qualificação deste trabalho.

À coordenação, aos professores e às secretárias do Programa de Pós-graduação em Educação da Unisinos, pela acolhida, pela amizade e por tantas expressões de atenção e apoio.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa que viabilizou os estudos.

À equipe da Secretaria Municipal de Educação de Concórdia, pela atenção, seriedade e compromisso dispensados durante todo o processo de pesquisa, decisivos para a realização deste trabalho.

À Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Campus de Xanxerê, pelo espaço viabilizado para os estudos, e aos colegas de trabalho que, com muitas expressões de apoio e incentivo, nutriram esforços para esta caminhada.

Aos colegas do Programa, pela acolhida, pelas idéias comungadas e pelas experiências que nos aproximaram. Um agradecimento especial aos colegas Rosalvo e Gláucia, amigos de todas as horas e com desafios comuns.

Ao colega Professor Ulisses Junior Longhi, pelo trabalho de revisão do texto.

*“[...] mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais e políticas, culturais e ideológicas em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam.”*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

Esta tese analisa o recurso da descentralização de caráter democrático-participativo, reconhecendo-o como instrumento político favorável à democratização da gestão das políticas municipais de educação. Considerando que a adoção desse recurso é uma opção política de governos locais empenhados em implementar projetos educacionais de conteúdo democrático, defende que a afirmação desses projetos gera condições de contraponto em relação a processos que induzem à municipalização, como os que informam a ação do Governo Federal, sob a lógica do processo de reforma do Estado. Embora reconhecendo a complexidade das relações que se estabelecem no cenário local, em face de suas condições sociais, políticas, econômicas e culturais, reafirma o papel e a capacidade do poder local na geração de experiências inovadoras, visando à implementação de uma gestão democrática das políticas municipais de educação. Com base na pesquisa empírica realizada no município catarinense de Concórdia, explora as características de um projeto educacional local de orientação democrática e sua implementação no período de 2001 a 2006, bem como a experiência desse município com o Fundef, mecanismo de indução à municipalização do ensino e que expressou o modelo de descentralização informado pela ação do Governo Federal a partir dos anos de 1990. No entrelaçamento entre o plano teórico, o das políticas educacionais e o do *locus* da investigação, desenvolve a análise a partir das categorias “participação” e “controle social”, considerando como pano de fundo a condição do município no cenário do modelo federativo brasileiro, a influência da cultura política brasileira de traços patrimonialistas e as relações de poder que se configuram no contexto do processo de reforma do Estado. Ao destacar a coexistência de duas racionalidades presentes nos atuais movimentos de descentralização na gestão educacional – uma de caráter economicista-instrumental e outra de caráter democrático-participativo –, ressalta as possibilidades de implementação de projetos locais de orientação democrática para a gestão das políticas municipais de educação, na medida em que essa orientação se expressa pela forma participativa como são decididas e implementadas as políticas, apontando para uma nova qualidade relacional entre a sociedade civil e o governo local. Ao afirmar a descentralização democrático-participativa como recurso impulsionador de inovação política na gestão das políticas municipais de educação, conclui que sua desenvoltura, em estabelecer contraponto à municipalização que repassa o encargo e concentra a decisão, se processa na medida em que os sujeitos locais, envolvidos e comprometidos com um projeto local de orientação democrática, aprimoram sua percepção acerca das lógicas que outros modelos de descentralização pretendem inspirar.

Palavras-chave: Descentralização. Políticas municipais de educação. Gestão democrática. Reforma do Estado. Municipalização.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the resource of the decentralization according democratic-participative way, considering it as a political instrument in favor of the democratization of the management of city policies about education. Considering that the choice of this resource is a political option of local governments urging to implement democratic educational projects, this work defends that these projects create local possibilities in relation to the processes that induce to the municipalization, as the ones that inform the Federal Government action, according to the logic of the process of reform of the State. Although recognizing the complexity of the relations that are established in the local scene, considering its social, politics, economic and cultural conditions, it states the role and the capacity of the local power in order to create new experiences, aiming the implementation of a democratic management of city policies about education. According to the empirical research that took place in the city of Concórdia in Santa Catarina it explores the characteristics of a local educational project of democratic orientation and its implementation from 2001 to 2006, as well as the experience of this city with Fundef, a mechanism of induction to the teaching municipalization and that expressed the pattern of decentralization informed by the action of the Federal Government since the 1990s. Considering the theoretical plan, the educational policies and the *lócus* of the inquiry, it develops the analysis from the "participation" and the "social control" categories, considering as a scenery the condition of the city in the stage of Brazilian Federative pattern, the influence of Brazilian politics culture of patrimonialists traces and the relations of power that are configured in the context of the process of reform of the State. Pointing out the coexistence of two rationalities existing in the current movements of decentralization in the educational management - one with economic-instrumental character and another with democratic-participative character -, it emphasizes the possibilities of implementation of local projects with democratic orientation for the management of city policies about education, in the way that this orientation is expressed by the participative way as how the politics are determined and implemented, leading to a new relational quality between the civil society and the local government. When it states the democratic-participative decentralization as a resource in the innovation of politics in the management of city policies about education, it concludes that its capacity, in establishing counterpoint to the municipalization that transfers the incumbency and concentrates the decision, it happens in a way that the local citizens, involved and committed to a local project of democratic orientation, improve their perception concerning the logics that other patterns of decentralization intends to inspire.

Key words: Decentralization. City policies about education. Democratic management. Reform of the State. Municipalization.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Relação dos postulados institucionais da Democracia Liberal com as condições que asseguram .....	80
Quadro 2	Impostos municipais e transferências aos municípios determinados pela Constituição Federal de 1988 .....	125
Quadro 3	Destaques relativos ao financiamento da educação básica a partir da redação original da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 14/96 .....	170
Quadro 4	Subvinculações constitucionais de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios .....	177
Mapa 1	Estado de Santa Catarina .....	188
Quadro 5	Conselhos do município de Concórdia criados até o ano de 2000 .....	195
Quadro 6	Conselhos do município de Concórdia criados no período de 2001 a 2006 ...	196
Esquema 1	Princípios e dinâmica da atual proposta pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Concórdia .....	203
Quadro 7	Atribuições conferidas ao CDE das escolas da Rede Municipal de Ensino de Concórdia, a partir da Lei de criação e organização do sistema municipal de ensino, e do Decreto que regulamenta a instituição do Conselho .....	208
Quadro 8	Segmentos e número de representantes no CACS do Fundef de Concórdia, de acordo com a Lei nº 9.424/96 e a Lei Municipal nº 3.010/97 .....	239

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Brasil: Evolução do índice de crescimento de matrículas na pré-escola e no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino – 1997 a 2006 (1997 = 100,0) .....	181
Gráfico 2	Matrícula inicial na educação básica das redes federal, estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006 .....	199
Gráfico 3	Matrícula inicial no ensino fundamental regular das redes estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006 .....	200
Gráfico 4	Matrícula inicial na educação infantil das redes estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006 .....	200
Gráfico 5	Professores atuantes na Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2000 a 2006 .....	202
Gráfico 6	Matrícula inicial total e na faixa etária dos 7 aos 14 anos, no ensino fundamental em Concórdia – 2001 a 2006 .....	254
Gráfico 7	Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental, na dependência administrativa municipal, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia – 2000 a 2005 .....	255
Gráfico 8	Crianças e adolescentes matriculadas no ensino fundamental e na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, por rede de ensino, no município de Concórdia – 2000 a 2006 .....	256
Gráfico 9	Taxa de aprovação no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005 .....	257
Gráfico 10	Taxa de reprovação no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005 .....	258
Gráfico 11	Taxa de abandono no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005 .....	259
Gráfico 12	Percentual de matrículas no ensino fundamental por ano e rede pública estadual e municipal de Santa Catarina, segundo coeficientes de distribuição do Fundef –1998 a 2006 .....	261
Gráfico 13	Matrícula inicial na educação infantil e no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2000 a 2006 .....	265
Gráfico 14	Percentuais dos recursos investidos em educação pelo município de Concórdia, por prioridade de investimento – 2005 e 2006 .....	266
Gráfico 15	Percentual de docentes com curso superior, atuantes no ensino fundamental, na dependência administrativa municipal, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia – 2001 a 2005 .....	269
Gráfico 16	Evolução do salário-base do profissional da educação da Rede Municipal de Ensino de Concórdia, correspondente a 20 horas semanais de trabalho (em R\$) – 2001 a 2006 .....	271

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil: Matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa – 1997 a 2006 .....	174
Tabela 2	Valor mínimo nacional por aluno/ano para o Fundef – 1997 a 2006 .....	179
Tabela 3	Valor mínimo aluno/ano praticado e valor mínimo legal estimado para o Fundef – 1998 a 2002 .....	180
Tabela 4	Despesas com educação por nível de ensino e dependência administrativa – 1997 a 1999.....	181
Tabela 5	População residente no município de Concórdia, por sexo, situação de domicílio e percentual de analfabetos .....	189
Tabela 6	Receitas municipais de Concórdia por fonte – 2001 a 2004 .....	190
Tabela 7	Despesas municipais de Concórdia por função de governo – 2001 a 2004 ...	191
Tabela 8	Despesas municipais de Concórdia com educação – 2001 a 2004 .....	192
Tabela 9	Matrícula inicial nos níveis e modalidades de educação básica no município de Concórdia, por dependência administrativa – de 2000 a 2006 .....	198
Tabela 10	Taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Concórdia e média municipal no estado de Santa Catarina – 2000 a 2005 .....	201
Tabela 11	Percentual da receita de impostos investido em educação pelo município de Concórdia – 2001 a 2005 .....	261
Tabela 12	Fundef: Receita do município de Concórdia – 2001 a 2006 .....	262
Tabela 13	Valor médio anual do Fundef por aluno do ensino fundamental, na Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2001 a 2006 .....	263
Tabela 14	Valor médio anual investido por aluno da Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2001 a 2005 .....	263
Tabela 15	Recursos municipais de Concórdia investidos em educação, por etapa da educação básica – 2001 a 2005 .....	264
Tabela 16	Despesa efetuada com profissionais do magistério municipal de Concórdia em efetivo exercício – 2001 a 2006 .....	267

## LISTA DE SIGLAS

AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimento
BM	Banco Mundial
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Cenpec	Centro de Pesquisas para Educação e Cultura
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CDE	Conselho Deliberativo Escolar
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPSA	Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves
CFI	Corporação Financeira Internacional
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Promunicípio	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica no Ensino Municipal
PT	Partido dos Trabalhadores
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO .....	17
1.2 O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DE PESQUISA .....	20
1.3 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	22
<b>2 A TRILHA METODOLÓGICA</b> .....	25
2.1 SOBRE AS OPÇÕES DE PESQUISA EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	25
2.2 A PESQUISA .....	26
2.2.1 <b>Campo empírico: o município</b> .....	27
2.2.2 <b>A política municipal de educação e sua gestão</b> .....	28
2.2.2.1 As representações sociais constituídas: o referencial .....	29
2.2.2.2 O normativo-legal: sobre as referências legais para a política municipal de educação e sua gestão .....	31
2.2.2.3 A prática: materialização do instituído .....	32
2.2.3 <b>A experiência com o Fundef</b> .....	34
<b>3 DESCENTRALIZAR E DEMOCRATIZAR A GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS</b> .....	36
3.1 DESCENTRALIZAÇÃO E AFIRMAÇÃO LOCAL .....	36
3.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: RUMO AOS MUNICÍPIOS. ....	40
3.3 MOVIMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL.....	45
3.3.1 <b>Descentralização no campo educacional</b> .....	45
3.3.2 <b>A dimensão conceitual</b> .....	49
3.3.3 <b>A descentralização educacional operada: algumas leituras</b> .....	56
3.4 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: DETERMINANTES HISTÓRICOS E A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....	60
3.5 DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO .....	77
3.5.1 <b>Sobre Democracia</b> .....	77
3.5.2 <b>Gestão democrática da educação: a tessitura da relação entre descentralização e democratização no âmbito das políticas (municipais) de educação</b> .....	82
3.6 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: POR ONDE DEMOCRATIZAR A GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO? .....	88

3.6.1	<b>Descentralização na gestão das políticas municipais de educação</b> .....	88
3.6.2	<b>A participação</b> .....	98
3.6.3	<b>O controle social</b> .....	103
3.6.4	<b>Descentralização em favor da participação e da prática do controle social: os conselhos municipais e a gestão das políticas municipais de educação</b> .....	105
3.6.4.1	Conselhos municipais do setor educacional .....	107
4	<b>ENTRECRUZAMENTOS QUE IMPLICAM A DESCENTRALIZAÇÃO E O MUNICÍPIO: O FEDERALISMO E O PATRIMONIALISMO BRASILEIROS</b> .....	112
4.1	FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO .....	112
4.2	NOTAS SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO E DE SUA (RELATIVA) AUTONOMIA .....	118
4.3	A AUTONOMIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	123
4.4	INFLUÊNCIAS DO MODELO POLÍTICO BRASILEIRO: O PATRIMONIALISMO MODERNIZADO? .....	126
5	<b>A REFORMA DO ESTADO E UMA OUTRA ORIENTAÇÃO POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO</b> .....	138
5.1	NOTAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO NO PROJETO NEOLIBERAL E A EMERGÊNCIA DAS REFORMAS DOS ANOS DE 1990 .....	138
5.2	(DES) CENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DAS REFORMAS REQUERIDAS AO “COMO FAZER” .....	144
5.2.1	<b>Orientações (consentidas) de organismos internacionais</b> .....	144
5.2.1.1	O Banco Mundial .....	147
5.2.1.2	A Cepal .....	151
5.2.2	<b>Os anos de 1990: a reforma do Estado, a reforma da educação e a municipalização como via descentralizadora</b> .....	159
5.2.2.1	A reforma do Estado brasileiro .....	159
5.2.2.2	A reforma educacional e a orientação à descentralização .....	165
5.2.2.3	A municipalização que vem do centro: o caso do Fundef .....	174
6	<b>UMA EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM NOVO HORIZONTE COM ESSE PANO DE FUNDO?</b> .....	185
6.1	REVISANDO RACIONALIDADES: PARA UMA INTRODUÇÃO .....	185
6.2	A PROPOSTA DE GESTÃO DO MUNICÍPIO CATARINENSE DE CONCÓRDIA .....	188
6.2.1	<b>Caracterização do Município</b> .....	188

6.2.2 O projeto político e a gestão municipal .....	192
6.2.3 O projeto educacional e a gestão das políticas municipais de educação .....	197
6.2.3.1 A educação no município .....	197
6.2.3.2 A atual proposta pedagógica .....	203
6.2.3.3 A proposta de gestão democrática da política educacional .....	205
6.2.3.4 A descentralização do poder decisório na gestão das políticas municipais de educação: caminhos e práticas .....	217
6.3 O REFERENCIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO E EXPANSÃO DA LÓGICA DEMOCRÁTICA NA ÓTICA DOS SUJEITOS LOCAIS .....	223
6.4 DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DA SUA GESTÃO: A LEGISLAÇÃO BASE .....	229
6.5 A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO: A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL PELA VIA DO CONSELHO DO FUNDEF .....	237
6.5.1 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Concórdia .....	238
6.5.1.1 A organização, a dinâmica e as impressões sobre o funcionamento do Conselho ..	239
6.5.1.2 A atuação do Conselho: descentralização do poder decisório? .....	245
6.6 RESULTADOS CONCRETOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE FUNDEF .....	252
6.6.1 A afirmação do projeto local: atendimento escolar, investimentos e valorização dos profissionais da educação .....	253
6.6.1.1 Universalização do acesso e sucesso escolar .....	253
6.6.1.2 Os investimentos financeiros: a presença do Fundef .....	260
6.6.1.3 Repercussões sobre a qualificação e a valorização dos profissionais da educação..	267
6.7 DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE CONCÓRDIA: RESPOSTAS LOCAIS À MUNICIPALIZAÇÃO QUE VEM DO CENTRO? .....	272
7 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO RECURSO POLÍTICO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PARA UMA ANÁLISE AMPLIADA .....	279
7.1 A DESCENTRALIZAÇÃO SOB A LENTE DOS PROPÓSITOS: AFIRMAÇÃO OU CONSENTIMENTO? .....	279
7.2 DE VOLTA AO TODO .....	285
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	290
REFERÊNCIAS .....	299



APÊNDICE A – Roteiro mínimo para entrevista com a diretora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Concórdia .....	318
APÊNDICE B – Roteiro mínimo para entrevistas sobre o referencial normativo da política educacional de Concórdia .....	320
APÊNDICE C – Roteiro mínimo para entrevistas com conselheiros do CACS do Fundef do município de Concórdia .....	321

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO

A descentralização em educação tem sido objeto de importantes movimentos na história brasileira. Desses movimentos, além de sujeitos diretamente ligados ao setor educacional, outros têm participado e defendido idéias de descentralização, sobressaindo-se as de conteúdo político e administrativo.

De minha parte, ao abordar o tema do recurso político da descentralização na gestão das políticas municipais de educação, realizo-o a partir da perspectiva de um projeto político local, sobre o qual impactam as condições do modelo federativo brasileiro e de nossa cultura política patrimonialista, bem como as relações de poder que configuram o Estado brasileiro no contexto do processo de reforma do Estado.

Vale destacar que é ainda a partir dos anos de 1980 que, em escala mundial, as características conjunturais explicitam um curso de mudanças que implicam a redefinição do papel do Estado, promovendo importante ressonância no campo social. Com a esfera pública mantida forte, mesmo que reduzida e pouco interventora nos campos econômico e social, a ela é reservado o papel estratégico de gerir e legitimar as exigências do capital, o que é participado pela expansão da esfera privada.

Em face dos referenciais nascidos desse novo traçado, com os quais são definidos e promovidos os novos rumos de desenvolvimento das sociedades, a reestruturação das políticas públicas é profundamente impulsionada.<sup>1</sup> Sob a lógica da redefinição da relação entre Estado, sociedade e mercado, a educação assume papel central, o que significa dizer de um movimento do capital e de movimentos sociais concretos, como sublinha Faleiros (1995).

No Brasil, a luta pela democratização do país, acentuada nos anos de 1970 e 1980, indicava que as políticas públicas deveriam ser descentralizadas. Eram creditadas à descentralização, dentre outras vantagens, a de superação da centralização do poder e do

---

<sup>1</sup> Destacando a expressão “Estado em ação”, Azevedo (2001) se refere à forma com que Jobert e Muller (1987) resumem o sentido que as políticas públicas têm para o Estado, quanto à construção de um projeto governamental, o qual visa a um modelo de sociedade. A materialização pretendida pelo Estado através das políticas públicas, além de visar à manifestação e à visibilidade, também se inscreve no propósito deste Estado em construir um modelo de sociedade. Dessa construção, participam “forças que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação.” (AZEVEDO, 2001, p.60). Dessa forma, o condicionamento gerado pela política-domínio (*politics*), expressa as relações de poder na sociedade sobre um programa de ação, ou seja, uma política pública (*policy*).

autoritarismo, e a de favorecer respostas concretas para os processos de tomada de decisões, o que qualificaria a gestão pública que se queria democrática.

Com o advento do modelo federativo brasileiro, consagrado pela carta constitucional de 1988, o qual ensejou a descentralização, o município foi ascendido à condição de ente federado, entidade com autonomia política, administrativa e financeira que passou a ter reconhecimento sobre sua capacidade de auto-organização. Fora-lhe creditada autonomia no campo educacional, com o direito de organização do sistema próprio de ensino, a vinculação de percentuais de recursos e outras definições que conferiram à Carta de 1988 uma disposição para a descentralização política, sem que se recuse admitir as muitas possibilidades de conflitos entre a ordem jurídica estabelecida e a realidade, pois os resultados esperados desse protagonismo municipal são influenciados por fatores diversos, como o grau de articulação social e política das comunidades locais.

Na condição de espaço político institucional, o papel que assume o governo municipal também se revela segundo alianças, confronto de interesses, forças e uma organização social que marca e molda o local (MASSOLO, 1988). No caso do Brasil, uma leitura cuidadosa desse papel não poderá ignorar os assombros do patrimonialismo e do clientelismo político, marcas históricas e influentes nas transformações políticas, o que também têm caracterizado os municípios e seus governos.

Por outro lado, investidos, pela Carta de 1988, da tarefa de responder pela promoção de políticas sociais, vários municípios têm desenvolvido experiências que creditam um caráter democrático à gestão de suas políticas. Essas experiências, sustentadas por projetos políticos de sociedade e por uma opção sobre a lida do poder político, acolhem a divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade, caracterizando a adoção da descentralização como recurso de ação política e administrativa. Essa descentralização, assumindo o sentido da redefinição das relações de poder entre Estado e sociedade, é reconhecida como favorável à expansão da lógica democrática (SOUZA, 1992; TOBAR, 1991; UGA, 1991) e, nessa lógica, o papel do poder local é realçado (BORJA, 1984; JACOBI, 1990a; MASSOLO, 1988).

A análise do fenômeno político da descentralização e do seu caráter democrático-participativo para as políticas municipais de educação relaciona-se à minha admissão de que ela se configura como recurso de gestão de políticas municipais de educação, sendo adotada por governos locais com projetos políticos de compromisso democrático, a despeito dos equívocos sobre ela e das tão freqüentes invocações sobre suas virtudes naturais.

Nesse sentido, a tese é a de que essa opção política dos governos locais, ao ampliar a afirmação do projeto local de conteúdo democrático para as políticas municipais de educação,

estabelece contraponto com os processos de indução à municipalização e que expressam o sentido do modelo de descentralização que vem informando a ação do Governo Federal: um afastamento, da União, do terreno das políticas sociais, materializado principalmente pela transferência de encargos aos municípios e pela concentração do poder decisório.

Como um projeto dessa natureza não se constitui no abstrato, e sim a partir de condições reais nascidas do entrelaçamento de vários aspectos, tomo como pano de fundo para a abordagem e a exploração da descentralização, como recurso político de gestão das políticas municipais de educação, o contexto da autonomia relativa do ente federado “município” e os traços históricos da cultura política brasileira, bem como a lógica de descentralização orientada pela reforma do Estado, dos anos de 1990. Essa opção expressa um esforço para melhor situar o objeto de estudo em um quadro ampliado, que permita uma visão de totalidade, da coexistência de diferentes projetos de sociedade e, portanto, de educação.

Com esse pano de fundo, adoto como categorias para a análise a participação e o controle social, principalmente no sentido de sua correlação, reconhecendo-as como intermediadoras de um processo de democratização que tem a descentralização como recurso político e que expressa disposição em favor da divisão do poder decisório.

No Brasil, vários municípios têm impulsionado processos de descentralização orientados para a expansão da lógica democrática, evidenciando uma relação positiva entre eles e a ação pública na gestão de políticas sociais locais, tendo a participação e o controle social da comunidade como importantes marcas.<sup>2</sup>

Ocorre, como já pontuei anteriormente, que as políticas públicas vêm sendo reestruturadas sob a égide do processo de reforma do Estado, destacadamente as de corte social. Esse processo segue anunciado, também, em favor de uma declarada modernização gerencial da gestão.

Como contribui Tiramonti (1997), essa reestruturação pretende a instalação de um novo paradigma educacional, a promoção de uma legitimidade para o Estado e, de forma muito marcante, a instauração de uma definitiva descentralização com uma lógica singular. Reconheço-a, por sua subserviência aos ditames de mercado, como de ordem economicista e instrumental.

---

<sup>2</sup>A experiência de Porto Alegre tem sido destacada em muitos estudos. O projeto de gestão municipal que marcou os 16 anos da chamada Administração Popular tinha por referência a promoção efetiva e crescente participação da comunidade, o que ficou marcado principalmente pela construção do Orçamento Participativo e pelos Conselhos Municipais. No campo da educação, o projeto municipal tinha como pilares a democratização do acesso, do conhecimento e da gestão.

De forma geral, essa lógica assume um caráter definidor de um perfil esperado das demais esferas de governo e dos atores sociais, pretendendo responsabilizá-los pela provisão de recursos para o sistema educacional, em um contexto de freqüentes ações compensatórias e de redistribuição de encargos deflagrada pela União, preservada a regulação pelo centro.

Concretamente, sem que se queira dizer de um processo findado, as características das políticas educacionais reestruturadas ganham importante expressão a partir da segunda metade da década de 1990. Desde então, sucedem-se importantes reformas no setor filiadas à reforma do próprio Estado, o que confere as bases teóricas, políticas e ideológicas para o campo social.

Reconheço que a descentralização e os contornos que ela vem assumindo, em função das recentes políticas educacionais no Brasil, sugerem atenção sobre seus condicionantes e suas pretensões, os quais têm se revelado por algumas vias, dentre elas a municipalização. Sobre essa via, minhas reservas assentam-se principalmente no caráter essencialmente desconcentrador que ela assume no contexto da reforma do Estado, o que confere reducionismos ao debate sobre a gestão da educação e sua democratização.

A recente experiência com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) é um exemplo dessa lógica de descentralização que vem sendo informada pela política educacional brasileira. Concretamente, o Fundo constituiu um amplo processo de municipalização do ensino fundamental, o qual tem sido analisado por vários autores, dentre eles Azevedo (2002), Davies (1999; 2001), Lima e Viriato (2000), Oliveira (1999), Pinto (2002) e Rodriguez (2001).

Nesse complexo contexto, assim como são intensificadas as discussões sobre os rumos das políticas educacionais que implicam os municípios, sobressaem-se destaques sobre experiências com movimentos de defesa e ação colaborativa a eles, além de opções políticas e práticas locais relacionadas à educação pública, que informam outras possibilidades.

## 1.2 O PROBLEMA, AS QUESTÕES E OS OBJETIVOS DE PESQUISA

Ao afirmar a relevância de uma descentralização de caráter democrático-participativo como recurso político na gestão das políticas municipais de educação, e ciente de que o desafio de um projeto local que comporta esta dimensão é o de sua materialização, o presente estudo esteve referenciado pela seguinte questão: em que medida a descentralização de caráter democrático-participativo, configurada como recurso político de gestão das políticas

municipais de educação, fortalece as condições locais de contraponto à municipalização induzida para o setor?

Impôs-se, assim, focalizar determinados aspectos estreitamente relacionados ao tema, por conta dos quais emergiu um conjunto de questionamentos:

a) Como organizar o poder local para sustentar uma proposta de gestão democrática para as políticas educacionais, em tempos de reforma do Estado?

b) Qual é a presença da descentralização do poder decisório nessa organização?

c) A descentralização do poder decisório é reconhecida pelos sujeitos sociais como recurso político para uma gestão das políticas municipais de educação que se quer democrática?

d) Como um projeto educacional local de orientação democrática constrói sua afirmação desde a sua coexistência com a lógica de descentralização que vem informada pela reforma do Estado?

Assim, pelo caráter democrático-participativo de descentralização no contexto já referido, o propósito de analisar a integração dela a um projeto político comprometido com a democratização da gestão das políticas municipais de educação, contemplou os seguintes objetivos:

a) Reconhecer o acolhimento à idéia de divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade civil, caracterizada pela adoção da descentralização como recurso político favorável à expansão da lógica democrática na gestão da política municipal de educação.

b) Identificar diretrizes para uma política municipal de educação e sua gestão, bem como espaços institucionalizados de participação do povo e de exercício do controle social na perspectiva da expansão da lógica democrática.

c) Reconhecer as possibilidades de organização e de dinâmica de funcionamento de conselhos municipais, enquanto espaços favoráveis à descentralização do poder decisório em favor de um projeto local de gestão da política educacional.

d) Reconhecer a afirmação do projeto local de conteúdo democrático para as políticas municipais de educação, desde os contrapontos entre a descentralização democrático-participativa desse projeto com a lógica de descentralização consoante com a reforma do Estado, a qual vem se materializando pela via da municipalização.

Admito que a descentralização democrático-participativa é um instrumento político favorável à democratização da gestão das políticas municipais de educação. Por isso, entendo que ela favorece a ampliação dos olhares e dos critérios dos sujeitos locais sobre os impactos do atual modelo de descentralização anunciado pela reforma do Estado, principalmente no

que diz respeito à transferência de encargos via municipalização. É o que considero a possibilidade de afirmação de um novo horizonte para a descentralização, no contexto da (re) construção das políticas municipais de educação.<sup>3</sup>

A forma como os sujeitos sociais do local apropriam-se do sentido da descentralização, seja na gestão das políticas locais de educação, seja pela convivência com os processos anunciados descentralizadores, constitui um exercício local sobre gestão das políticas educacionais, o qual favorece significativamente a percepção acerca da lógica que um modelo de descentralização pretende inspirar. É claro que, apesar do crescente protagonismo local e de várias experiências recentes, persiste uma certa incapacidade de resposta, de contraponto por parte de muitos municípios, em relação a projetos que destoam dos interesses coletivos locais.

A consideração desse conjunto de fatores culminou na identificação de uma experiência municipal que, a exemplo de outras, constituiu e tornou público seu projeto de educação, expressando uma intencionalidade política cujas características são convergentes com os propósitos deste estudo. Trata-se do município catarinense de Concórdia, situado na região Oeste do estado e que integra a microrregião do Alto Uruguai, cujo projeto político de gestão pública vem sendo implementado desde o ano de 2001, na perspectiva de um governo popular que tem por referência a participação e a democracia.

Essas características, e outras que delas decorrem, indicaram a possibilidade de, em termos analíticos, considerar a proposta de gestão anunciada por Concórdia, bem como a experiência que esse município vem construindo, como uma pertinente representação para o estudo que me desafiei a realizar.

### 1.3 A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A organização do conteúdo desta Tese compreende sete partes seguintes a esta. Na primeira delas (capítulo dois), visando a explicitar o caminho trilhado, apresento os pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa, descrevo os desdobramentos do processo de acercamento da realidade municipal pesquisada e detalho os recursos de coleta e de análise dos dados, em cujas opções busquei estabelecer um entrelaçamento de três planos: o teórico, o das políticas educacionais e o do *lócus* da investigação.

---

<sup>3</sup>A expressão “novo horizonte” também foi motivada pela rica experiência de construção coletiva vivida no pequeno município catarinense de Novo Horizonte, sobre a qual tive a oportunidade de conhecer e, com satisfação, de me envolver durante quase dois anos. Em face da inviabilidade de aquela experiência integrar o presente estudo, acolho-a com essa aproximação simbólica, porém revestida de grande valor.

No terceiro capítulo, exploro algumas expectativas em relação à descentralização como recurso do Estado e tendências que costumam impulsionar sua adoção, com as quais procuro estabelecer relações entre democracia, poder local e descentralização. Também examino condições que impulsionaram a progressiva delegação de atribuições aos municípios, faço uma revisão bibliográfica sobre o tema e abordo a perspectiva de democracia adotada para o trabalho.

O quarto capítulo traz uma reflexão sobre condições apresentadas pelo modelo federativo brasileiro em relação à descentralização por ele pretendida, visando a situar o município a partir de sua trajetória histórica e a reconhecer as condições de autonomia então alcançadas por ele com a Constituição Federal de 1988. Esse capítulo também explora a dimensão da autonomia política e administrativa conferida pela Carta de 1988 aos municípios e retoma a questão da preservação de expedientes patrimonialistas que, marcantes em nossa cultura política, influenciam a gestão das políticas educacionais.

No quinto capítulo, dedico-me a explorar as características que informam o pano de fundo do período privilegiado neste estudo: os anos de 1990 e a emergência da reforma do Estado. Primeiramente, procuro situar o papel do Estado no projeto neoliberal para, então, analisar a lógica economicista-instrumental de descentralização encerrada na reforma do Estado. Exploro orientações disseminadas pelo Banco Mundial (BM) e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para o setor educacional, e examino as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, construídas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), buscando avaliar o sentido político da municipalização orientada pela reforma.

No sexto capítulo, exploro as bases do projeto educacional que vem sendo implementado no município catarinense de Concórdia, a orientação democrática que possui, a adoção da descentralização do poder decisório e a dimensão dos alcances no setor educacional do município a partir desse projeto. Nessa exploração, as condições de descentralização do poder decisório também são analisadas a partir da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundef.

O sétimo capítulo traz uma análise ampliada do trabalho, constituída a partir do diálogo entre a base teórica e os achados da pesquisa empírica realizada no município de Concórdia. Nessa análise, são dimensionadas as idéias de afirmação de um projeto local e de conformação em relação a outro, sintetizados apontamentos que implicam a descentralização enquanto recurso político de um projeto local de orientação democrática, bem como é



abordada a possibilidade de contraponto às estratégias indutoras à municipalização promovidas pelo Governo Federal.

No último capítulo, desenvolvo as considerações finais tecidas a partir da recuperação da proposta de investigação e das principais constatações feitas, através das quais apresento inferências que respondem mais pontualmente por uma síntese conclusiva.

## 2 A TRILHA METODOLÓGICA

Neste capítulo, apresento os pressupostos teórico-metodológicos orientadores da pesquisa realizada, destacando a opção por uma abordagem crítica de investigação em políticas educacionais, bem como a proposta de análise. Na seqüência, apresento as dimensões que compreenderam o acercamento da realidade municipal pesquisada, seguindo com a apresentação dos desdobramentos do processo investigativo e o detalhamento dos recursos adotados para a coleta dos dados.

### 2.1 SOBRE AS OPÇÕES DE PESQUISA EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Um estudo sobre o caráter político da descentralização na gestão de políticas municipais de educação, constituído a partir de referências locais e do contexto nacional, tem seu sentido expressado, em boa parte, pelas opções que se venha a assumir para o curso de sua implementação.

Neste trabalho, a definição de minhas opções “de” e “para” a pesquisa em políticas educacionais tem como fator decisivo a formalização das práticas e sua consonância/dissonância com um caráter democrático para a gestão de políticas municipais de educação, enfatizado a partir da idéia de (re) construção das políticas municipais de educação, como um processo operado no complexo entrecruzamento de duas tendências de descentralização: a que se afigura como mecanismo da lógica de mercado para as políticas sociais e a que responde como recurso de democratização no âmbito dessas políticas, sob valores sociais.

Entendo que essa perspectiva de pesquisa em política educacional valoriza o exercício crítico, visando à compreensão das mudanças que se processam na sociedade e as conseqüências delas no domínio da justiça social e da promoção da cidadania. É nessa linha que Jenny Ozga (2000) defende que a investigação no campo das políticas educacionais requer e depende de uma reflexão sobre as construções formais das práticas.

Também Offe e Lenhardt (1984) contribuem com essa perspectiva destacando que, na pesquisa em política social, é necessário se demonstrar o dilema da não mediatização, por parte dos sujeitos, entre as exigências que são admitidas e as necessidades humanas sancionadas, assim como sobre os requisitos objetivos que são percebidos e vinculados à elasticidade da economia capitalista.

Sendo a investigação em políticas educacionais um terreno de contestação (OZGA, 2000), pois a política demanda discussão e exploração dos estados de conflito que a envolvem, ainda assim é necessária a reflexão sobre o que nos leva a determinadas escolhas em pesquisas dessa natureza.

De minha parte, essas escolhas têm a ver com os interesses que temos e para os quais nos empenhamos. Habermas (1987), por exemplo, refere-se a duas perspectivas de interesses norteadores: uma técnica, através da qual voltamos nossa atenção sobre o controle, sobre os constituintes de uma organização; outra emancipatória, com a qual me identifico, cujo interesse é por ultrapassar as formas de organização que promovem restrições sobre o ser humano e o exercício pleno de sua autonomia e responsabilidade.

Tendo em conta a idéia de interesses norteadores, entendo que a pesquisa em políticas educacionais deva comportar dialeticamente os fatos sociais e políticos na dimensão de sua totalidade, um exercício de afastamento da típica organização, seguido da atenção sobre o processo que a estabelece. É assim que, contrariamente a interpretações harmonicistas acerca da origem e da função, a adoção de uma abordagem crítica se volta à tarefa de explicitação da trajetória evolutiva de uma política educacional, quando também os discursos hegemônicos sobre ela passam a ser questionados (OFFE; LENHARDT, 1984). Trata-se de uma abordagem que me ajuda a entender o Estado e as políticas sociais, como a educacional, em sua generalidade e especificidade, nesse contexto de constantes crises de racionalidade do capitalismo e de um país que carrega em sua especificidade a condição de periférico (FREITAG, 2004).

Assim, para a discussão do tema da descentralização como recurso político e a afirmação democrática das políticas municipais de educação, tendo em vista a realidade do modelo federativo brasileiro em suas relações de poder, de autoridade e de autonomia, bem como a reforma recente do Estado, algumas linhas para investigação foram firmadas.

Como reflexo das opções pessoais, essas linhas implicaram, concretamente, o caminho trilhado e a forma com que o fiz, delineando o plano teórico, o das políticas educacionais e o do *locus* da investigação, cujo entrelaçamento entre os três sustentou a análise.

## 2.2 A PESQUISA

Como recurso para o exercício de entrelaçamento dos planos já referidos, considerados os objetivos deste estudo, adotei o Fundef e a experiência municipal dele decorrente como o campo de análise. Além de ter sido uma das recentes e mais expressivas experiências a que

foram submetidos os municípios brasileiros pela política educacional promovida pelo Governo Federal na década de 1990, o Fundo se revelou um forte recurso indutor à municipalização da educação.

Essa recente experiência de municipalização, apresentando-se como uma política deliberada do Governo Federal, submeteu os municípios a uma nova realidade quanto ao provimento da educação pública e das condições de sua oferta.

Nesse contexto, as discussões sobre o poder decisório no âmbito da política municipal de educação foram ainda mais asseveradas, pois, além do crescente debate acerca da democratização da gestão das políticas sociais, o qual tem impulsionado a abertura de espaços institucionalizados de participação, houve todo um aparato definido a partir do Fundo, que enaltece a participação e o acompanhamento da sociedade, ou seja, uma demanda participativa definida na própria política educacional de orientação centralizadora deliberada pelo Governo Federal.

Dessa tensão entre a descentralização para a democratização da gestão das políticas municipais de educação e a descentralização enquanto recurso da lógica de reforma do Estado, com a qual se vinculam as recentes iniciativas de municipalização, é que se levantam os desafios municipais visando à afirmação do projeto local de conteúdo democrático para as políticas municipais de educação.

Essa perspectiva exigiu que o acercamento da realidade municipal pesquisada fosse realizado: (a) na dimensão do projeto de política municipal de educação, no qual se pudesse reconhecer a presença da descentralização expressa pela partilha do poder entre o governo local e a sociedade civil; e (b) na dimensão da experiência do Fundef vivida pelo município, com a qual se pudesse reconhecer o protagonismo local em favor de seu projeto de política e gestão da educação municipal, dado o caráter indutivo à municipalização, assumido pelo Fundo, enquanto política deliberada do Governo Federal no contexto da reforma do Estado.

### **2.2.1 Campo empírico: o município**

No exercício empírico deste estudo, o acercamento da realidade foi realizado no município de Concórdia, localizado na região Oeste de Santa Catarina. Como recorte temporal, adotei o período de 2001 a 2006, admitindo a não integralização do período quando da indisponibilidade deste pelas fontes consultadas.

Justifico essa representatividade municipal e esse período referencial por, basicamente, dois fatores: (a) pelo interesse progressista que proclama as políticas educacionais desse

município, indicando para um projeto de gestão democrática das políticas municipais de educação, aspecto este que tomei como fio condutor para a escolha da experiência que seria estudada; e (b) por compreender a experiência com duas gestões municipais, haja vista que os administradores municipais foram reconduzidos no último pleito eleitoral, aspecto que entendi fortalecer o estudo sobre uma experiência municipal com o Fundef .

Na seção 6.2, apresento, de forma mais detalhada, o município de Concórdia, suas características sócio-econômicas e, principalmente, educacional, as quais reforçam meus argumentos acerca da opção por aquela experiência municipal e seu favorecimento aos objetivos deste trabalho. Na mesma seção, também descrevo a proposta de gestão da política educacional do município e a descentralização que dela participa nos domínios pedagógico-curricular, econômico-financeiro e administrativo.

Para essa apresentação, foram acessadas informações sobre o município, disponíveis em arquivo eletrônico na página da prefeitura na Internet, além de dados sobre o município, disponibilizados por órgãos públicos, como o Tribunal de Contas de Santa Catarina, o Governo do Estado de Santa Catarina, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

A descrição do projeto educacional e de gestão das políticas municipais de educação foi viabilizada a partir do acesso a um conjunto de atos legais, documentos e informativos, gentilmente fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação. Além disso, tendo por base um roteiro mínimo (APÊNDICE A), realizei uma entrevista semi-estruturada com a diretora pedagógica da Secretaria, através da qual foi possível estabelecer relações necessárias para a caracterização pretendida, o que não seria razoavelmente alcançado somente pela via documental. Além dessa entrevista, a realizada com o secretário municipal de Educação, como está apontado na seção 2.2.2.1 deste trabalho, acabou por cumprir também semelhante função.

### **2.2.2 A política municipal de educação e sua gestão**

Para a leitura da realidade municipal pesquisada, além de uma caracterização geral do município e, de forma mais específica, do projeto de educação lá implementado, busquei me apropriar das representações dos sujeitos locais sobre a gestão da política educacional do município e conhecer as bases legais presentes no município, que respondem pelas diretrizes da política municipal de educação e sua gestão.

Segui com uma exploração sobre a prática no contexto municipal, para o que optei pelos espaços institucionalizados de participação e de exercício do controle social, mais especificamente o CACS do Fundef, órgão que carregou a complexa feitura de ser, ao mesmo tempo, espaço de participação da sociedade e construto da reforma educacional dos anos de 1990.

Assim, a exploração dessas referências se processou com foco nos seguintes âmbitos: o referencial da política pública, o normativo-legal e o praticado. Através dessa exploração, busquei reconhecer o acolhimento à idéia de divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade civil, e nela a presença da descentralização como recurso político favorável à expansão da lógica democrática.

#### 2.2.2.1 As representações sociais constituídas: o referencial

Neste estudo, acolho a idéia de referencial à de representações sociais dos sujeitos envolvidos em uma determinada política setorial, como é a educação. Essa noção está apoiada nas análises sobre políticas públicas setoriais feitas por Pierre Muller (1985) e Bruno Jobert (1992), cujas contribuições também são referidas por Azevedo (2001). Trata-se da necessidade de reconhecer o setor em relação ao projeto de sociedade vigente, o que se faz através do discernimento dos enleamentos da ação estatal com os conflitos de interesse intra e intersetoriais, e com o ordenamento desses interesses.

Com esse sentido, a política educacional, como parte de uma totalidade, é pensada a partir da articulação com o planejamento mais amplo que a sociedade constrói e que se materializa através da ação do Estado. Como entende Jobert (1992), enquanto atividade social, a condução das políticas públicas é exercida através de um sistema de representação social que não significa algo como uma reação mecânica dos indivíduos ou de grupos, mas que, enquanto ação social, implica uma operação de definição social da realidade, que é, ao mesmo tempo, constitutiva do ator social e sua linha de condução.

Nesse sentido, as decisões conducentes à definição e à formulação de uma política pública, como a educacional, estão apoiadas em uma certa definição social da realidade, enquanto interpretação dela, de seus problemas e perspectivas de soluções, compondo um referencial.

Valendo-me desses pressupostos, pretendi explorar a representação social constituidora do referencial para a política educacional do município estudado, visando a reconhecer o acolhimento que tem à idéia de divisão do poder decisório entre o governo local

e a sociedade, caracterizada pela adoção da descentralização como recurso de ação política e administrativa favorável à expansão da lógica democrática.

Não me refiro aqui a um consenso universal, mas a um campo em que se processam conflitos e enfrentamentos dos quais participam seus sujeitos e que interfere na orientação que assume uma política pública. A relação entre o referencial local e o que constitui a prática concreta do município estudado vai sendo progressivamente evidenciada com as etapas seguintes da investigação.

Para a exploração da representação social, baseando-me no que propõe Jobert (1992) para a apropriação do referencial que informa cada política educacional local, trabalhei com duas dimensões:

- a) as crenças, os valores e as técnicas que conformam o universo da política educacional; e
- b) o conjunto de fórmulas vivenciadas e que respondem aos problemas no setor educacional.

Essa tarefa de apropriação da representação social do município da pesquisa foi levada à frente mediante o recurso da entrevista individual semi-estruturada, segundo um roteiro mínimo (APÊNDICE B). Os sujeitos entrevistados foram o secretário municipal de Educação, dois professores da rede pública municipal e dois pais de alunos de escola pública municipal.

Orientado por essas dimensões, realizei as entrevistas mediante a adoção dos seguintes aspectos para a explicitação do referencial das políticas municipais de educação e sua gestão:

- a) a relação esperada entre Estado e sociedade;
- b) a lógica de gestão das políticas municipais de educação a ser operada; e
- c) os problemas presentes no setor cujas soluções são favorecidas pela lógica de gestão defendida.

Após a transcrição das entrevistas, organizei os dados adotando a proposta de Lefèvre, Lefèvre e Teixeira (2000), que compreende a utilização de um quadro de “figuras metodológicas”, com o qual lidamos com depoimentos e discursos como uma abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. Trata-se do que esses autores denominam de “o Discurso do Sujeito Coletivo.”

As figuras a que se referem os autores são a ancoragem, a idéia central, as expressões-chave e, então, o Discurso do Sujeito Coletivo. A ancoragem remete à idéia de que todo discurso está alicerçado em pressupostos, teorias, conceitos, hipóteses e ideologias, cabendo encontrar nele traços lingüísticos que os explicitem. Quanto à idéia central e às expressões-chave, o objetivo da primeira é o de destacar o que se revela essencial do conteúdo discursivo

dos sujeitos, enquanto as segundas, visando a destacar a literalidade do depoimento, “são constituídas por transcrições literais dos depoimentos, que permitem o resgate essencial do conteúdo discursivo dos segmentos em que se divide o depoimento [...]” (LEFÈVRE, LEFÈVRE; TEIXEIRA, 2000, p.18).<sup>1</sup>

Tratou-se da reconstituição discursiva sintética da representação social, processo que, concretamente, compreendeu:

- a) leitura do conteúdo de todas as entrevistas para familiarização;
- b) extração das idéias centrais e de expressões-chave (de cada sessão individual ou grupal de entrevistas, cuja escrita será disposta em quadros);
- c) construção do “Discurso do Sujeito Coletivo”, tomando os quadros que retratam cada uma das sessões de entrevistas, considerando a reunião das idéias centrais, encadeando-as discursivamente.

Com os textos sintéticos nascidos das entrevistas, a análise voltou-se à explicitação de sentidos, de compreensão, de opiniões comuns ou aproximadas e de contradições, conduzindo a aspectos de conteúdo comum e suas funções, entendendo-as como representação social dominante, constituidora do referencial da política educacional.

A recolha dos depoimentos foi tranqüila, tendo sido possível acessar posições de sujeitos de espaços distintos do município (zona urbana e rural), o que julguei favorável ao traçado do referencial.

#### 2.2.2.2 O normativo-legal: sobre as referências legais para a política municipal de educação e sua gestão

Para tomar conhecimento das diretrizes para a política municipal de educação e sua gestão, bem como sobre os espaços institucionalizados de participação e de exercício do controle social, optei por uma exploração de fontes documentais, concentrando a atenção sobre a legislação vigente no município estudado, que responde por tais diretrizes.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre essa estratégia, os autores reforçam seu caráter alternativo ao processo de escolha das categorias e a visão sobre ela, comumente ligada à idéia de enquadramento; portanto, de perfil classificatório. Defendem que o Discurso do Sujeito Coletivo visa a “reconstruir [...] tantos discursos-síntese quantos se julgue necessário para expressar [...] um dado pensar ou representação social sobre um fenômeno.” (p.19).

<sup>2</sup> Sobre a legislação, Faria Filho (1998) alerta que devemos enfocar suas várias dimensões, o que permite um triplo movimento. Ele escreve: “Inicialmente, uma crítica às concepções mecanicistas da legislação, que, grosso modo, a entende como campo de expressão e imposição [...]; em seguida, creio que permitiria surpreender a legislação naquilo que, me parece, ela tem de mais fascinante: a sua dinamicidade e; finalmente abriria mais a possibilidade de interrelacionar (sic), no campo educativo, várias dimensões do fazer pedagógico, às quais, atravessadas pela legislação, vão desde a política educacional até às práticas de sala de aula.” (p.98).



Através desses documentos, relativos ou implicados com a política educacional local, procurei evidenciar como eles acolhem a divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade, caracterizando a adoção da descentralização como recurso de ação política e administrativa favorável à expansão da lógica democrática.

Destaco que o valor ao documento trazido neste trabalho se assenta em alguns pressupostos, dentre eles o de que o documento não é uma produção natural e o contexto social em que foi produzido em muito o justifica. Além disso, lembrando Borges (1994), mesmo não sendo um espelho fiel da realidade, o documento pode ser a representação de uma parte ou de um momento do objeto sob estudo e, enquanto elemento que congrega dados sociais formais, também reconstrói maneiras que representam a realidade social de um grupo (BAUER, GASKELL; ALLUN, 2002).

A exploração da legislação abrangeu principalmente a Lei Orgânica Municipal e a lei de organização do sistema municipal de ensino, que também comporta a de criação do Conselho Municipal de Educação. Também compreendeu a lei municipal que dispõe sobre a eleição de diretores das escolas e o decreto municipal que regulamenta a instituição dos conselhos deliberativos escolares.

Na análise, privilegiei aspectos como a tipologia dos documentos, os tempos e os interesses que tomam centralidade, a prática que pretendem ordenar, o controle que pretendem exercer e o sentido de inspiração de novas práticas.

Tendo ascendido a esse novo desdobramento da pesquisa, o estabelecimento de possíveis relações entre o referencial normativo e o que fui identificando na legislação já era inevitável. De um lado, algumas convergências, muitas das quais evidenciadas entre as falas dos sujeitos entrevistados e as diretrizes educacionais mais recentes. De outro, marcas isoladas, principalmente em relação à legislação anterior, notadamente dos anos de 1990.

### 2.2.2.3 A prática: materialização do instituído

Situada a dimensão legal, para o exame das práticas e das condições de materialização do instituído, concentrei a atenção sobre o CACS do Fundef. A perspectiva que assumo como referência de análise sobre a atuação dos Conselhos é a que aponta para uma gestão descentralizada das políticas municipais de educação, e esta, por sua vez, para um estilo de governo pautado pela participação e pela cidadania.

Reconhecendo os Conselhos como parte de um processo de gestão descentralizada e participativa das políticas municipais de educação, primeiramente procurei compreender o

CACS do Fundef no universo das políticas municipais de educação. Além disso, assumi o desafio do exame desse Conselho reconhecendo ser um exercício marcado pela complexidade de um órgão que tanto pode se afigurar como recurso político de descentralização, haja vista a possibilidade de participação e de controle social da sociedade civil nos assuntos públicos, quanto se revelar um espaço para uma pseudoparticipação política.

Como acentua Gohn (2000), aqueles municípios que não possuem tradição organizativa e associativa creditam a seus conselhos apenas um sentido jurídico-formal e, em muitos casos, chegam a torná-los “um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais [...]” (p.179). Essa possibilidade é extensiva aos Conselhos do Fundef, sendo reiteradas as críticas sobre sua recorrência.

Nesse desdobramento da pesquisa, busquei caracterizar a organização e a dinâmica de funcionamento do Conselho do Fundef, tarefa cumprida através da exploração do seguinte conjunto de aspectos que considero diretamente relacionados às categorias de análise “participação” e “controle social”. Os aspectos são os seguintes:

- a) o processo de institucionalização do Conselho;
- b) a caracterização da composição do Conselho;
- c) a forma como se processa a escolha dos representantes para o Conselho;
- d) o mandato dos conselheiros;
- e) a capacitação dos conselheiros para o desempenho da função;
- f) as condições materiais de trabalho;
- g) a realização das reuniões;
- h) a acessibilidade a informações;
- i) os mecanismos de fiscalização e de acompanhamento;
- j) as deliberações do Conselho;
- k) os mecanismos de divulgação das decisões do Conselho;
- l) a relação do Conselho com o órgão municipal de educação e sua autonomia em relação ao governo; e
- m) os impactos da atuação do Conselho na política municipal de educação.

Os instrumentos de recolha dos dados e das informações, adotados nesta etapa da pesquisa, compreenderam o exame da lei de criação do CACS do Fundef e entrevistas semi-estruturadas e individuais, conforme um roteiro mínimo (APÊNDICE C), com o último presidente do CACS do Fundef e com um dos conselheiros que, em 2006, era representante no Conselho de um segmento da sociedade civil organizada.

### 2.2.3 A experiência com o Fundef

Trilhado o caminho que pretendeu esclarecer o referencial da política educacional do município, as diretrizes para a política municipal de educação e sua gestão, e a forma com que se expressa o processo de divisão do poder decisório em Concórdia, uma nova etapa da investigação pretendeu conhecer a organização e a atuação concreta do CACS do Fundef (primeiro desdobramento) e, por extensão, o que realmente foi construído no âmbito educacional consoante com o projeto local para as políticas municipais de educação no mesmo período, tendo em conta os aspectos-alvo implicados com os objetivos proclamados do Fundef (segundo desdobramento).

Subsidiado pelo exame das condições da realidade municipal, nesta etapa do processo investigativo a atenção se voltou ao que seria a tensão existente entre um projeto educacional local de orientação democrática, em processo de afirmação, e uma lógica de descentralização informada pela reforma do Estado, neste caso protagonizada pelo Fundef.

Para me apropriar de informações capazes de retratar a atuação do Conselho, recorri às atas de reuniões de todas as sessões realizadas no período de 2001 a 2006, período referencial para este estudo, contando com as entrevistas como forma de complementação de informações. Ao todo, foram examinadas 71 atas, de forma a serem sistematizadas informações sobre os seguintes aspectos que compreendem as atribuições dos CACS do Fundef:

- a) o acompanhamento do cumprimento dos prazos para o fornecimento, por parte das escolas, de informações que integram o Censo Escolar, além dos prazos reservados às retificações;
- b) o conhecimento das transações de natureza financeira que envolvem os recursos do Fundef, destacadamente aquelas relativas à parcela de no mínimo 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental;
- c) o exame periódico de relatórios e demonstrativos do poder executivo sobre os recursos do Fundef, inclusive requerendo cópias de avisos de crédito ou extratos bancários da respectiva conta no Banco do Brasil; e
- d) a manifestação sobre demonstrativos relativos ao Fundef a serem encaminhados ao Tribunal de Contas, dando legitimidade ao controle social exercido sobre o Fundo.

Para conhecer os alcances em termos educacionais no mesmo período, novamente recorri aos objetivos proclamados para o Fundef. Foram sistematizados dados implicados com

esses objetivos, de sorte a viabilizar a apresentação de um conjunto de evidências capazes de expressar o grau de afirmação alcançado pelo projeto local de educação. Esses dados compreendem a dimensão da universalização e do sucesso escolar, os investimentos financeiros e o padrão de remuneração e de valorização dos profissionais do magistério.

Para conferir visibilidade aos alcances da educação municipal de Concórdia no período, foram estabelecidas algumas relações com o cenário estadual e nacional, bem como recuperados os aspectos que reiteradamente são apontados por estudos que vêm sendo realizados sobre o Fundef e seus impactos nos municípios.

Os dados foram coletados principalmente via consulta a bases de dados do Inep, do IBGE e do Tribunal de Contas de Santa Catarina, e, complementarmente, junto à Secretaria Municipal de Educação de Concórdia.

### **3 DESCENTRALIZAR E DEMOCRATIZAR A GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS**

Neste capítulo, inicio explorando algumas expectativas que têm sido alimentadas em relação à descentralização como recurso do Estado, bem como tendências que costumam impulsionar sua adoção, a partir das quais são indicadas relações entre democracia, poder local e descentralização. Na seqüência, busco examinar obstáculos para as políticas sociais que, a partir de circunstâncias sociais, políticas e econômicas, provocaram redesenho no planejamento e na implementação dessas políticas no país, impulsionando a progressiva delegação de atribuições aos municípios.

Nos desdobramentos seguintes, exploro a dimensão conceitual de descentralização educacional, faço uma revisão bibliográfica sobre o tema e procuro recuperar determinantes históricos da política educacional brasileira e medidas concernentes a responderem por centralização ou descentralização no setor. Em seguida, abordo a perspectiva de democracia adotada para o trabalho, a partir da qual situo a descentralização democrático-participativa no âmbito da gestão das políticas municipais de educação, e, finalmente, focalizo as definições de participação e controle social, relacionando-as aos conselhos municipais.

#### **3.1 DESCENTRALIZAÇÃO E AFIRMAÇÃO LOCAL**

Há décadas, os debates sobre descentralização participam das agendas políticas dos governos. No caso dos países latino-americanos, ela se afigurou principalmente como condição de implantação da democracia, o que favoreceu a idéia de que opções que conduzem à centralização ou à descentralização são principalmente marcadas por fatores históricos e políticos (BENÍTEZ, 1994).

Também nas últimas décadas, muitos estudos têm sido desenvolvidos sobre a natureza política e processual da descentralização, pretendendo analisá-la como estratégia de reforma do Estado. Vários desses estudos têm criticado os resultados a que as experiências descentralizadoras têm conduzido nos países, principalmente com denúncias acerca do caráter instrumentalizador que a descentralização assume no contexto da reforma dos aparelhos institucionais nacionais, sob os interesses do capital e a bandeira da modernização.

Se, por um lado, intensificam-se os questionamentos dos resultados das experiências descentralizadoras do Estado; por outro, a descentralização não perde sua expressão. Ela se mantém valorizada e perseguida em função de fins diversos, seja por movimentos que

pretendem a democratização nas relações entre Estado e sociedade, seja por adeptos ao processo de redução da ação do Estado em favor do mercado.<sup>1</sup>

É possível notar que essas perspectivas distintas, e até contrapostas de descentralização no âmbito do Estado, respondem a objetivos também distintos, o que favorece o seu uso como bandeira de setores e grupos de diversas perspectivas ideológicas. Uma propriedade que, nas palavras de Tobar (1991), torna a descentralização um “camaleão político”.

Para Borja (1984), as tendências que atualmente impulsionam a descentralização no marco do Estado, e também nas cidades, decorrem da crise de representação política do Estado moderno, da crítica ao caráter tecnocrático, da existência de desigualdades promotoras de desequilíbrios territoriais, de crises econômicas e da uniformização da difusão de produtos culturais e referências comportamentais que desencadeiam reações em prol das identidades locais.

No quadro das tendências que a descentralização pode assumir em função dos objetivos pretendidos, a que responde pela expansão da lógica democrática não se tornou menos expressiva com o passar do tempo. No debate sobre a descentralização do Estado, essa tendência tem sido evidente nas discussões sobre descentralização das políticas públicas e de sua gestão.

Essa quase permanente invocação democrática presente na descentralização, quando o assunto é o Estado, as políticas públicas e sua gestão, tem promovido uma significativa valorização dos espaços locais. No Brasil, democratização, descentralização e poder local passam a ser temas que se cruzam no debate sobre inovação democrática, rendendo diversos estudos, como encontramos em Jacobi (1990a), Souza (1992), Tobar (1991) e Uga (1991).

O debate que procura relacionar democracia, poder local e descentralização tem Aléxis Tocqueville (1805-1859) como referência primeira desse esforço em favor da valorização do poder local. No centro dessa relação, estaria guardado o princípio de que tudo o que pode ser decidido e gerido no âmbito local não deve ser feito por um nível superior, dando conta que as instituições do governo local desempenham um papel importante para a promoção do exercício democrático e participativo dos cidadãos, os quais exercem sua liberdade política.

Preocupado defensor da liberdade, Tocqueville desenvolveu estudos que resultaram na obra *A Democracia na América*, escrita em 1835 (TOCQUEVILLE, 1969). Seu objetivo foi

---

<sup>1</sup> Como ilustração dessas possibilidades, Jacobi (1990a) cita o caso do thatcherismo, em que a descentralização significou a reprivatização de alguns setores da economia; do caso chileno, que respondeu ao fortalecimento de um poder centralizado; e do processo autônomo espanhol, que levou a uma repartição de poder.

alcançar o que denominou de “ensinamentos” para salvaguardar a liberdade quando do crescimento da igualdade.<sup>2</sup>

Ainda presente a questão do papel do Estado, na qual subsiste a histórica tensão entre centralização e descentralização, desde a década de 1980, sob a condução do processo capitalista, assistimos à progressiva redefinição de um Estado complexamente interventivo, assentado em opções centralizadoras, e que, mesmo parecendo paradoxal, demanda a descentralização das políticas sociais, a qual responde à lógica que essa redefinição anuncia.

Concretamente, a redefinição do papel do Estado também (re) constitui as formas de relação entre a sociedade civil e a política, e entre instituições centrais e locais. É a centralização determinando condições e circunstâncias sobre a natureza e as formas de organização e ação do poder local, e, portanto, o funcionamento da sua esfera político-administrativa. Por outro lado, também a distância entre o poder centralizado e as realidades sociais tornou mais evidente a limitação de mecanismos formais e verticais que, por vezes, servem a práticas corporativas e clientelistas locais, como mecanismos capazes de garantir a participação dos cidadãos nos assuntos públicos (MASSOLO, 1988).

Nesse contexto, como reflexo da complexa feitura assumida pelo capitalismo em escala global, o local passa a ser reconhecido como lugar que permite reforçar os vínculos comunitários e a possibilidade de novos posicionamentos para a identidade pessoal e comunitária, ou seja, favorecer o sentimento de pertencimento que, mesmo parecendo paradoxal, tenderia a crescer com o próprio movimento de mundialização do capital (HUMET, 2002). Com o local também sendo palco de elaboração de políticas públicas, seriam possibilitadas e implementadas iniciativas de compartilhamento de poder na construção de decisões, constituindo-se em um conjunto de formas mais ampliadas de participação política.

De toda forma, como bem pontua Borja (1984), essas relações possíveis entre democracia e descentralização não querem dizer que iniciativas localistas de descentralização não possam assumir caráter reacionário em relação ao desenvolvimento democrático. Sob

---

<sup>2</sup> Tocqueville, diferentemente de Rousseau, para quem liberdade vincula-se estreitamente com igualdade social e vontade geral, entendia que a liberdade é independente da condição social e diz respeito ao agir político, um bem em si mesmo. Essa posição poderia, então, chegar até mesmo a permitir associação entre desigualdade e liberdade, o que rende a Tocqueville a crítica de contradizer fundamentos da democracia, revelando uma abordagem acerca da liberdade sob bases tradicionais. Sua defesa não era quanto aos interesses comuns, mas quanto ao bem da liberdade que, em cada um, tem força para unir as pessoas, determinando o seu pensar e o seu agir. Dessa forma, as instituições tornam-se secundárias enquanto influência para o destino das pessoas, além do que temos em Tocqueville a expressiva valorização da pequena comunidade política, única capaz de “proporcionar a solidariedade indispensável para a estimulação da virtude cívica e para a preservação da liberdade política [valor em si e supremo].” (FREY, 2000, p.90).

essa lógica, alguns atores sociais tornam-se os encarregados de impulsionar um processo que se proclama descentralizador. No entendimento de Borja (1984), esses atores sociais costumam ser

[...] representantes políticos locais, profissionais e alguns setores do funcionalismo implicados com a gestão local, protagonistas de movimentos sociais de base urbana ou territorial, empresários que querem negociar ou cooperar em âmbitos locais ou regionais e promotores de iniciativas de economia social... Porém também há grupos descentralizadores com motivações menos confessáveis: representantes de velhas oligarquias e de caciquismos locais, aparatos políticos pouco democráticos e pouco eficientes que pretendem legitimar-se e se auto-conservar (sic) através da demagogia localista, setores empresariais [...] que preferem tratar com administrações públicas mais próximas e mais débeis, interesses corporativos e insolidários que apresentam reivindicações autonomistas de privilégios etc. (p.11).

É nesse contexto de variadas possibilidades de implementação da descentralização como recurso político e administrativo, também compreendido em um leque de concepções, que o tema da descentralização do Estado e o papel dos governos municipais na sua relação com os cidadãos torna-se presente. Para Jacobi (1990a), isso implica de forma importante a organização do poder municipal, o que concorda com a tendência de o atual debate sobre descentralização privilegiar questões relativas aos embates e confrontos que implicam o poder, seja no campo das relações entre governos, seja entre estes e a sociedade e seus grupos, articulando-se questões sobre arranjos institucionais de caráter democratizante no campo dessas relações.

Mas qual é o papel esperado da descentralização do Estado, desde uma perspectiva democrático-participativa em favor dos espaços locais? Conforme Massolo (1988), na relação entre descentralização do Estado e democratização, é o conteúdo político que se destaca, de forma que os requerimentos por descentralização, nesta lógica, situam-se em campo de confronto, de aspirações e de ressentimentos nascidos de exclusões, pretendendo “a democratização das instituições, a relação entre os cidadãos, a gestão pública e o exercício do poder” (p.42). Para essa autora, o papel da descentralização é “[...] desbaratar as obstruções autoritárias e burocráticas do Estado, ampliar e diversificar os espaços para o exercício dos direitos e liberdades civis, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a autogestão cidadina no contexto da vida cotidiana.” (p.42).

A possibilidade de constituição de um protagonismo local, como a partir de um projeto político de gestão pública democrática, frequentemente passa a ser relacionada à idéia de alternativa aos efeitos de uma descentralização de caráter economicista-instrumental, promovida pelo Estado e que vem sendo denunciada através de vários estudos, como no campo educacional. A descentralização economicista-instrumental é, segundo Azevedo



(2002), aquela que responde ao objetivo de redução do Estado ao desempenho de suas funções mínimas, como orientam os pressupostos neoliberais. Sob essa lógica, a descentralização assume caráter de desconcentração, de forma que o local torna-se uma unidade administrativa que deve operacionalizar a política definida em nível de poder central.

Essa possibilidade de constituição de um protagonismo local não significa uma confiança quase definitiva de que os municípios e suas políticas públicas tornam-se capazes de resolver os problemas políticos, econômicos e sociais que são motivados pelo atual modelo de descentralização do Estado em escala nacional. A atenção às condições e às necessidades para uma presença maior dos governos e das comunidades locais implicitamente carrega o questionamento sobre um tardio protagonismo municipal, seja em função de fragilidades nas condições de domínio que os municípios têm sobre si, seja em face dos modelos políticos experienciados no Brasil e dos tantos interesses que eles alimentam.

Ao serem reforçados os argumentos acerca de um agir político no âmbito local voltado à construção de um espaço democrático, desta construção é esperada uma nova forma de relação entre a comunidade e o poder local instituído, assim como um agir político de afirmação do projeto local por parte dos atores locais no contexto das políticas deliberadas do Governo Federal. Essas políticas deliberadas, por sua vez, vêm sendo reconhecidas por sua lógica descentralizadora que impulsiona a municipalização, uma de suas vias. A descentralização no campo educacional é um desses processos e o que interessa mais diretamente a este trabalho.

### 3.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: RUMO AOS MUNICÍPIOS

Uma referência histórica brasileira de reação municipal ao centralismo pode ser identificada a partir dos anos de 1980, notadamente marcada pela reforma do sistema tributário que tornou os municípios executores de tarefas, motivando iniciativas que se contrapunham à situação vivida no Brasil federativo.

A atuação dos prefeitos [...] [tornava-se] cada vez mais conflitante com as outras instâncias metropolitanas, estaduais e federais. A partir do final da década de 70 e início dos 80, alguns municípios experimentam formas mais descentralizadas de gestão e organização, destacando-se as cidades de Lajes [sic], Boa Esperança, Piracicaba e Garanhuns, dentre outras experiências que, apesar de isoladas e localizadas em cidades de pequeno e médio porte, foram impulsionadas por propostas de maior aproximação entre povo e governo [...] (JACOBI, 1990a, p.128).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cunha (1995), reforçando a tese da participação da população nas decisões e valorizando a idéia de que o amplo apoio da sociedade promove a sustentação prática para uma escola viva, refere-se à experiência vivida, em 1976, pelo município catarinense de Lages. Destaca que ações da administração municipal visaram a uma política educacional voltada às crianças e aos jovens das classes populares, a qual enfatizava a participação dos interessados como condição do processo de gestão do ensino.

Desde os anos de 1980, com o processo de redemocratização, foram acentuadas as referências relativas à gestão pública no sentido de sua pertinência e capacidade em um contexto democrático. No bojo dessas questões, o desafio da promoção da justiça social, em face das acentuadas desigualdades sociais, e, neste sentido, um incisivo debate acerca das políticas sociais e os seus obstáculos tornaram-se acentuados. Sobre esses obstáculos, Cohn (1998) refere-se aos de natureza econômica, política e estritamente social.

No que se responde aos obstáculos de natureza econômica, Cohn (1998) se reporta ao ajuste estrutural e à estabilização econômica adotada e em curso, responsável por um aumento da taxa de desemprego, pela predominância do mercado informal em um contexto de flexibilização da relação capital-trabalho e pela crescente defasagem nas taxas de crescimento de novos empregos. Sobre a submissão das questões da sociedade brasileira ao monopólio das políticas econômicas, a autora ressalta como elemento central a contenção dos investimentos na área social, motivada pelo exercício de redução da dívida pública.

Quanto aos obstáculos de ordem política, Cohn (1998) os situa no campo das forças políticas de suporte ao governo central. Essas forças tanto respondem pela pulverização de interesses particularistas quanto pelo desenho conservador e patrimonialista que se acentua nos anos de 1990, nos moldes da nossa herança política não superada. Além disso, em uma alusão aos municípios, a partir da leitura do novo arranjo federativo, a autora entende que

ao mesmo tempo em que [a Constituição de 1988] alça o município à condição de entidade federada, cria mecanismos que dificultam ações solidárias entre as esferas de governo, tornando-as, na maior parte das vezes, concorrentes entre si, fortalecendo o caráter particularista dos interesses em jogo na esfera política. (COHN, 1998, p.145).

Por fim, sobre um terceiro obstáculo, que denomina de natureza estritamente social, Cohn (1998) se reporta às dimensões geográfica e populacional do país, as quais fazem também por acentuar os problemas sociais. Esses obstáculos encerram-se na complexidade que assumem a pobreza e a desigualdade social no Brasil, de sorte que sua superação, não cabendo exclusivamente ao Estado, à sociedade ou ao mercado, estaria reservada ao conjunto da sociedade, no qual compreende-se o Estado.

Nesse contexto, a autora entende emergir o tema da descentralização e o do protagonismo do poder local para a construção de uma sociedade mais democrática e justa. Entretanto, no mesmo cenário em que se espera da descentralização a democratização política e social, também participa uma outra concepção que pretende diminuir o déficit público e a estabilização econômica, ferramentas do ajuste estrutural nestes tempos de globalização.

Então, a implementação da descentralização tem à frente a necessidade de articulação de ambas as concepções, sobre o que a autora justifica:

Isso porque o tema da descentralização das políticas sociais, ao estar necessariamente vinculado à eficiência e à equidade, traz consigo não só a dimensão da busca de se imprimir maior racionalidade àquelas políticas setoriais (quer do ponto de vista da relação custo/benefício, quer do ponto de vista da adequação dos benefícios e serviços prestados às reais necessidades da população-alvo, que do ponto de vista da universalidade), como também a dimensão estritamente política, uma vez que, ao possibilitar e favorecer maior controle público sobre a administração local, aponta para a diversificação de espaços de participação de distintos atores sociais que, por meio dessa prática, vão progressivamente constituindo-se em cidadãos. (COHN, 1998, p.146).

Sob esse enfoque, o que se põe em questão é a relação das dimensões econômica e política, assumida no modelo que atualmente é corrente em termos de descentralização no país. Um complexo quadro que quer enaltecer a igualdade social, mas que também vem participado do exercício de regulação, o qual deve gerir a desigualdade nascida do modelo de desenvolvimento capitalista. Essa regulação, por sua vez, tem à frente um Estado que assume o papel “da gestão controlada do sistema de desigualdade social visando à manutenção da ordem e da coesão social de uma sociedade dividida por classes [...]” (COHN, 1998, p.147).

Recorde-se que, quando da crise do modelo desenvolvimentista na década de 1970 e do evidente alcance limitado do desenvolvimento social pela via exclusiva do desenvolvimento econômico, as desigualdades sociais foram acentuadas. No curso histórico da realidade dos países em desenvolvimento, a entrada nos anos de 1980 destacou o problema da pobreza, atribuindo à promoção do desenvolvimento social a tarefa de constituir políticas sociais de alívio a esta condição. A regulação da pobreza passa a se dar por via da promoção do acesso ao consumo de mercadorias relacionadas às necessidades básicas das pessoas.

Ademais, é a partir dos anos de 1980 que iniciativas de recuperação das bases federativas do Estado, resultando em alterações de ordem institucional, impactaram o processo de transferência de atribuições no campo social, especialmente considerando a autonomia política atribuída a estados e municípios pela Constituição de 1988.

Nos anos de 1990, os debates sobre desigualdade social ainda se mantiveram no âmbito da pobreza, fazendo surgir o tema “desenvolvimento social”, cuja perspectiva assumida levou-o a ser denominado de “desenvolvimento humano”. Sua materialização foi se processando no sentido do alívio à pobreza.

Paralelamente, emergiram temas como o da descentralização e o do poder local, a quem seria atribuída a tarefa de se constituir em “*locus* por excelência de construção de uma ordem democrática” (COHN, 1998, p.150), ao passo em que foram surgindo experiências

locais inovadoras no âmbito das políticas sociais, inclinadas à promoção efetiva da cidadania ativa.

Os anos de 1990 também foram marcados pela crise fiscal de caráter financeiro, primeiramente na esfera federal e, extensivamente, à estadual e à municipal, fazendo seus efeitos ressoarem sobre o setor público nacional. Além disso, com o avanço das concepções neoliberais, a progressiva redução do poder de ação do Estado e a ampliação das iniciativas do mercado retiraram papéis que vinham sendo desempenhados pelo governo na promoção de políticas voltadas ao crescimento das forças produtivas (da industrialização). Como reflexo desse processo, Guimarães Neto e Araújo (1998, p.36) analisam que “[do] hiato deixado pelo poder central, abre-se espaço para a disputa por investimentos produtivos entre estados e entre municípios, cada um procurando usar ‘suas próprias armas’, de onde a crescente importância da ‘guerra fiscal’.”

Concretamente, esse conjunto de circunstâncias que vem marcando a realidade social, política e econômica do Brasil desde os anos de 1990 tem provocado um redesenho no planejamento e na implementação das políticas sociais no país. A instância central assume tendência à progressiva delegação de atribuições às instâncias locais, o que foi reforçado pela ampliação das receitas municipais, apoiadas na Constituição Federal de 1988. (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 1998).

Em estudo que pretendeu examinar os fatores determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil, Arretche (1999) defende que as condições institucionais que respondem pela materialização do atual processo de descentralização distam das que marcaram a consolidação do sistema de proteção social brasileiro constituído nos anos de 1960 e 1970.

Para Arretche (1999), as novas prerrogativas políticas e fiscais assumidas por estados e municípios não significam que estes passem a responder de forma mais ou menos espontânea por competências de gestão sobre as políticas sociais. Tais condições, insuficientes para que a União simplesmente saia de cena, exigem que estratégias indutoras e eficientes sejam desencadeadas para levar a cabo um modelo de descentralização em políticas sociais para estados e municípios:

Em Estados federativos, estados e municípios [...] assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão de algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe *adesão* do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas [...] Isso significa que as agências já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais – autoridade política

delegada pelo centro e centralização fiscal – de que dispunham no regime militar. Assim [...] tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. (ARRETICHE, 1999, p.114, grifo da autora).

Sob as atuais condições brasileiras, essa autora entende que a adesão dos governos locais em favor da transferência de atribuições está na dependência direta de um cálculo: “de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.” (p.115). Nesse sentido, Arretche (1999) entende existir um conjunto de fatores determinantes da descentralização das políticas sociais pós-1988, quando estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, exigindo a implementação de estratégias de indução por parte dos governos interessados na transferência, aos governos locais, de atribuições quanto à gestão de políticas públicas.<sup>4</sup>

No tocante aos governos locais, esses fatores determinantes no processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, um país marcado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade de administração dos governos, situam-se em atributos estruturais dos governos locais. Dentre esses, estão a capacidade fiscal e administrativa e a cultura política no local.

Entretanto, a conclusão de Arretche (1999) é a de que a densidade econômica e social, a capacidade de gasto dos governos e a participação política, quando tomadas isoladamente, não são variáveis capazes de determinar rumos para a descentralização em políticas sociais; portanto, pela variação de disposição dos municípios em assumir a gestão de políticas sociais.

O recurso da indução se torna uma estratégia de compensação das forças promotoras de constrangimentos existentes na esfera local, o que pode analiticamente ser apreendido pelo exame da regulamentação dos programas e o modo como efetivamente são implementados pelo governo interessado.

Nessas estratégias de indução, complexos processos de negociação entre as esferas de poder são desencadeados. Surgem espaços para as barganhas, comuns em tempos de eleições (MARTINS, 2004), e oportunidades de captação de recursos por parte dos governos locais, respondendo por um comum vezo paternalista do governo (BORDIGNON, 1993). Quando, em troca de algumas concessões a interesses de alcance reduzido, são transferidas novas responsabilidades ao poder local, é evidenciado um arranjo de forças hegemônicas entre esferas de poder, o que aponta para uma política patrimonialista (BARRETO, 1994).

---

<sup>4</sup> A base empírica do trabalho desenvolvido por Arretche (1999) comportou cinco políticas sociais, nas quais a descentralização integrava a agenda de reformas desde os anos de 1980. Seis estados brasileiros foram pesquisados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Pernambuco e Ceará.

Por conta desse contexto, é possível reconhecer que, desde a composição de um conjunto de normas que vêm sendo instituídas como dimensão compensatória aos obstáculos para a transferência de encargos no campo das políticas sociais, a descentralização anunciada pode e deve ser lida a partir do projeto de reforma do Estado que presenciamos nas últimas duas décadas. No Brasil, essa reforma, impulsionada nos anos de 1990, impõe determinantes de expressiva ordem para o campo das políticas nacionais de educação, o que tem implicações diretas nas políticas de educação a serem constituídas e implementadas na esfera municipal.

### 3.3 MOVIMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL

#### 3.3.1 Descentralização no campo educacional

Nas últimas décadas, a descentralização no campo educacional vem sendo amplamente defendida e também operada na maioria dos países da América Latina. Como estratégia de ordem técnica ou política, a descentralização educacional também entrecruza-se com outras estratégias que configuram forças presentes no interior do Estado e em determinado contexto, afigurando-se como instrumento voltado à resolução de crises políticas e econômicas. Nesse sentido, tanto discursos conservadores, quanto propostas de esquerda têm adotado a descentralização como recurso de reestruturação do Estado.

Na década de 1980, o objetivo da oferta educacional a ser respondido pela política educacional dos países latino-americanos fez emergir diagnósticos críticos, por parte das suas autoridades, a respeito do seu real alcance. Com a insatisfação em relação à situação educacional, as autoridades transformaram-se em porta-vozes da crítica, o que torna esta uma autocrítica institucional (CASASSUS, 1990).

A solução de boa parte das dificuldades apontadas pelos países, como um aspecto comum entre eles, foi a implementação de processos de desconcentração e/ou descentralização dos sistemas educacionais, o que realmente se processou, em maior ou menor grau, no âmbito das políticas educacionais.

A partir da constituição de projetos e de experiências governamentais com a descentralização da educação, proliferaram-se posições e recomendações que procuram enaltecer o recurso no contexto das políticas educacionais dos países, muitas por iniciativa de organismos internacionais. Paralelamente, foram implementados estudos que denunciam questões como seu limitado alcance, seu sentido instrumentalizador e provisório, e, principalmente, o vazio democrático em muitas iniciativas governamentais.

Nesse cenário, de valoração e de reservas sobre processos descentralizadores operados no campo educacional, a possibilidade de consensos torna-se relativa e, a meu ver, dependente de perspectivas de análises que se venha a adotar.

No exercício exploratório do termo “descentralização”, Tobar (1991) identifica pontos de aproximação nascidos da argumentação construída por autores sobre o tema, ao que denomina de hipóteses comuns. Sobre esses pontos e os diferentes usos do termo, são indicadas algumas características também comuns; dentre elas, destacam-se: a vinculação a movimentos de reação a tendências centralizadoras, em que pese a tentativa de fortalecimento da esfera local; o caráter político que encerra o problema da descentralização e o caráter administrativo que diz respeito à sua implementação com eficácia e eficiência; a necessidade de redefinição do papel do Estado na sociedade; e o fato de a centralização e a descentralização serem consideradas extremos de um *continuum*, e não processos dicotômicos.

Concretamente, a motivação à descentralização no âmbito dos sistemas educacionais dos países latino-americanos, gerada desde os anos de 1980, também favoreceu o surgimento de certos consensos, alguns inclusive sustentados por processos de aparência paradoxal.

Analisando esses consensos em torno da descentralização e suas vantagens, tomando por referência o objetivo final dos processos descentralizadores, Casassus (1990) refere-se a um consenso utópico. Esse consenso diz respeito à vinculação da diversidade à democracia, o que favorece a associação do conceito de descentralização ao de democratização. Um consenso que não é isento de ambigüidades, o que pode ser reconhecido, por exemplo, a partir da transformação do conceito de democracia decorrente da priorização às maiorias ou às minorias, ou da articulação entre estas e, portanto, desta vinculação aos resultados alcançados com processos de centralização/descentralização.

Hevia Rivas (1991), ao examinar processos de descentralização adotados pelos países no campo educacional, destaca três objetivos que costumam presidir esses processos:

- a) melhorar a eficiência e a modernização dos respectivos sistemas educacionais, os quais, principalmente em função de crises econômicas, conduzem a uma mobilização de particulares ou de comunidades locais no sentido de sua cooperação para com os gastos públicos, tornando os investimentos públicos mais eficientes;
- b) qualificar a gestão administrativa através do envolvimento de um número maior de pessoas em processos de decisão, dando a compreender que a descentralização,

enquanto processo político, contribui para a democratização do sistema e, por extensão, da sociedade; e

- c) aumentar a efetividade do sistema no tocante ao sucesso escolar, cujo impacto esperado é quanto ao desenvolvimento dos países e cujas medidas implicadas compreendem adaptações curriculares às necessidades locais, refletindo no desenvolvimento a ser alcançado pelo estímulo à produção local.

Na análise desse autor, os fatores que mais têm condicionado o desenvolvimento das políticas de descentralização educacional são: o político, reconhecido como o de maior expressão para o desenvolvimento; o econômico e legal, referindo-se principalmente à transparência com que se processam os aspectos legais sobre o assunto, como, por exemplo, os fundos; o administrativo, respondendo pela quantidade e qualidade de recursos humanos; o magistério, reconhecendo que, em última instância, uma política educativa descentralizada dependerá da execução por parte dos professores; e a comunidade, em função da cultura e da organização comunitária na defesa de interesses coletivos.

Concretamente, notamos que a implementação de processos de descentralização por parte do Estado no campo educativo precisa ser entendida a partir de uma racionalidade que preside os exercícios de forças e interesses de grupos no interior do Estado. De forma geral, o enfoque da racionalidade responde por uma lógica de enfrentamento da crise do Estado, resultante da luta e da hegemonia de grupos, o que nos permite compreender os diversos olhares sobre a descentralização e suas dimensões.

Para Hevia Rivas (1991), a descentralização pode ser compreendida sob três enfoques diferentes: como uma racionalidade neoliberal, que basicamente opera sob uma lógica economicista; como uma racionalidade geopolítica, destacada a partir de iniciativas que buscam desconcentrar a administração do Estado para uma ocupação territorial; ou como uma lógica de inspiração democrático-participativa, cuja finalidade é a de viabilizar maiores graus de autonomia, de poder e de recursos para instâncias comunitárias ou regionais no trato de questões educacionais.<sup>5</sup>

Essas lógicas, de alguma maneira, implicam a constituição de interpretações que a teoria sociológica tem desenvolvido para compreender os fenômenos educativos. São perspectivas de análise cujas distinções evidenciam cursos da construção do conhecimento sobre descentralização educacional, assim como contribuem para que pontos críticos sejam

---

<sup>5</sup> Neste estudo, a autonomia é entendida como a liberdade e a capacidade de decidir, o que não significa independência, pois, como precisa Barroso (2000), a autonomia sempre é exercida em um contexto de interdependências, em um sistema de relações. É um conceito que traduz um conteúdo social e político, e que, portanto, não se reduz à dimensão jurídico-administrativa.



destacados e explorados, visando ao desenvolvimento de políticas de descentralização comprometidamente democráticas. Hevia Rivas (1991) se refere a dois paradigmas: o liberal-economicista, baseado em uma perspectiva funcionalista, e o crítico, com base em uma perspectiva dialética.

Na análise da descentralização em uma perspectiva funcionalista, a descentralização é compreendida como um processo acentuadamente simples e linear de atribuição de uma crescente participação dos cidadãos nas questões públicas. O possível alcance limitado da participação por via da descentralização é explicado a partir da existência de percalços técnicos no processo. Centralizar significa concentrar praticamente toda a autoridade e o poder no governo, enquanto descentralizar significa transferir poder e autoridade de uma unidade maior de governo a outra menor, revelando um voluntarismo político da autoridade central.

Na análise fundamentada em uma perspectiva dialética, o governo compreende sistemas complexos de grupos que competem; grupos cujos membros estão no governo e também fora dele. Então, a descentralização não significa o aumento da participação dos indivíduos em geral, mas apenas de indivíduos ou grupos sociais.

Nessa perspectiva analítica, diferente de justificativas acerca de falhas técnicas de processo, o insucesso de medidas de descentralização é visto a partir das resistências e das capacidades de pressão manifestadas por grupos contrários a algumas modalidades de descentralização.

Desde a abordagem dialética, o fenômeno da descentralização é analisado tendo em conta a vontade política que impulsiona, ou não, a participação e a divisão do poder, sobre o que entende serem valorizadas as possibilidades de gerar modalidades mais democráticas, representativas dos interesses dos vários segmentos da sociedade.

Entretanto, a despeito da freqüente associação entre descentralização e democratização, a generalização de uma tranqüila relação entre ambas é vista com reservas. Uma generalização que Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) relacionam à luta pela descentralização que esteve principalmente atrelada à luta pelas autonomias locais, na linha de objetivos de democratização.

Segundo esses autores, a dicotomia fundada na distinção entre centralização e descentralização levou à polarização de valores entre ambas. A primeira relacionada ao pólo autocrático e totalitário, e a segunda relacionada à liberdade, ao autogoverno democrático – o que se constituiu em base de muitas transformações institucionais.

### 3.3.2 A dimensão conceitual

Na discussão sobre centralização e descentralização, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) entendem que seus conceitos não são imediatamente operativos, pois guardam princípios e tendências que caracterizam um aparelho político ou administrativo, no seu modo de ser.

A totalidade de cada uma delas é restrita ao campo teórico, não sendo possível referir-se a um estado puro de cada qual (pólos ideais), pois centralização e descentralização se constituem em problemas sempre presentes na organização do Estado. A transformação em favor de uma ou de outra é mais bem aceita a partir da idéia de movimento em um contínuo com extremos (TOBAR, 1991), havendo instrumentos jurídicos que valorizam cada qual (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

Como um processo concebido com o *status* de meio, Tobar (1991) também reconhece a descentralização como fenômeno político, e que, portanto, se constitui em instrumento de ação política. Nesse sentido, primeiramente, são estabelecidas as definições concordantes com os princípios finalísticos de um projeto de poder; depois, são traçados os caminhos a serem cursados para que tais fins sejam atingidos.

Na perspectiva de movimentos de contínua concentração e de desagregação, o que caracteriza um processo de permanente alternância entre centralização e descentralização, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) entendem que a idéia de critério do mínimo indispensável pode ser aceita. Assim, tem-se a centralização “quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável [...] [e descentralização] quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades.” (p.330).<sup>6</sup>

Como contribui Oliveira (1999), o ponto-chave para a definição de centralização e descentralização é a expressão “centro”. Com a centralização, as decisões e a implementação das ações estão com o nível central, cuja vontade política é expressa pelo grupo que detém o poder decisório. De outra forma, um afastamento em relação ao centro de decisões remete o poder decisório, em graus variados, a outras instâncias e sujeitos.

Ao explorar a variação das definições dos termos “centralização” e “descentralização”, Hevia Rivas (1991) tece o quadro distintivo e argumentativo que fundamenta esses conceitos

---

<sup>6</sup> Também na análise sobre descentralização, esses autores destacam que, como um problema, ela não se apresenta de maneira igual em todos os lugares, sendo preciso identificá-la em um ambiente social e na respectiva época histórica.

a partir das perspectivas funcionalista e dialética, as quais são consoantes com as abordagens referidas anteriormente.

Em uma perspectiva funcionalista, a descentralização é compreendida como “el proceso de delegación o devolución de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los gobiernos locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares.” (HEVIA RIVAS, 1991, p.18). Esse poder decisório, em função do que é delegado e a quem se delega, varia em grau e forma.

Apoiando-se nos estudos de Rondinelli (1984)<sup>7</sup>, Hevia Rivas (1991) identifica quatro tipos de descentralização:<sup>8</sup>

- a) a desconcentração, correspondente à transferência de responsabilidades de ordem administrativa para níveis inferiores do órgão central;
- b) a delegação, em que responsabilidades são transferidas para organizações situadas fora da estrutura burocrática do órgão central, porém indiretamente controladas por esta;
- c) a devolução, que corresponde à transferência para unidades de governo cuja atuação não esteja sob o controle do governo central, como é o caso de governos locais; e
- d) a privatização, que compreende a transferência de responsabilidades a organizações voluntárias ou a empresas privadas.

Essas definições levam Hevia Rivas (1991) a concluir que, na perspectiva funcionalista, “la descentralización es un proceso creciente de desprendimiento de poder por parte del Estado central tendiente a beneficiar – en última instancia – a los particulares, de modo que el sistema educativo llegue a ser regulado por el mercado.” (p.18). Traduz-se, então, que há tendência de a centralização ser relacionada à atividade estatal e a descentralização à atividade privada, cada qual como pólos de um *continuum*. Um debate que levou Lobo (1990) a definir a existência de três vertentes que correspondem às formas através das quais a descentralização se expressa.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> RONDINELLI, Dennis; NELLIS, J.; CHEEMA, S. **Decentralization in developing countries: a review of recent experience**. Washington D.C.: World Bank, Staff Working, 1984. Paper n. 581.

<sup>8</sup> Com base em Winkler (WINKLER, Donald R. **Decentralization in education: an economic perspective**. Washington D.C.: World Bank, 1988), Hevia Rivas (1991) identifica os mesmos três primeiros tipos de descentralização definidos por Rondinelli, e a inclusão de um quarto, denominado de “modelo eclético”, o qual responde pela combinação de estratégias típicas dos anteriores.

<sup>9</sup> Para Tobar (1991), a descentralização estatista ou privatista, relacionada ao propósito de redução do gasto público, inclina-se à privatização dos setores sociais, o que pode se dar, por exemplo, pela transferência de responsabilidades ou pela cobrança de taxas relativas aos serviços sociais. Para esse autor, em termos de sistemas sociais, é uma estratégia de oposição à universalização dos direitos sociais, a qual responde como alternativa neoliberal à crise do Welfare State.

A primeira vertente, classificada pela autora como horizontal, corresponde à passagem da administração direta para a indireta. Ela se processa através da criação de empresas públicas, autarquias e outras que, sob o discurso da agilização, ampliam um corpo à margem do controle centralizado. Mesmo com alguns ganhos, essa vertente revela-se campo para o clientelismo político.

Já a segunda vertente corresponde a transferências entre níveis de governo, e é classificada por Lobo (1990) como vertical. Ela implica as relações intergovernamentais, notadamente presentes em um país federativo, e se desdobra em duas dimensões: uma financeira (redistribuição de receitas públicas) e uma político-institucional (competências governamentais).

Questões como a redefinição de encargos governamentais, a indefinição de competências, dispersão tanto de encargos quanto de recursos e, portanto, a responsabilização dos entes públicos quanto à prestação de serviços estão implicadas com essa vertente.<sup>10</sup> Também a candente discussão sobre municipalização está incluída nessa vertente e, ademais, não congrega posições consoantes. Há os que a reconhecem como possibilidade de articulação de forças do município, co-responsabilizando-se pelos serviços, e há os que a vêem como uma “prefeiturização”, por conta da qual o processo se reveste de um exclusivismo da administração municipal.<sup>11</sup>

A terceira vertente compreende a passagem do Estado para a sociedade civil. É nessa que se tem creditado ao setor privado maior capacidade de promoção de qualidade às atuais funções executadas pelo setor público, desde quando postas ao seu encargo. Para Lobo (1990), essa vertente conta com adeptos que constituem dois grupos: os que defendem a privatização de certas atividades econômicas (os privatistas) e os que se inclinam para uma articulação entre o Estado e a sociedade civil no provimento de certos serviços públicos, notadamente os da área social (comunitaristas).

---

<sup>10</sup> Na análise que faz sobre a descentralização nessa segunda vertente, a autora acentua: “O sistema de relações intergovernamentais, fruto da tendência histórica à centralização, encontra-se hoje desequilibrado, com um elevado grau de complexidade, onde prevalecem situações de subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao Governo Federal. A idéia da descentralização, como saída mágica para todos os problemas, tem sido freqüentemente definida pelos governos subnacionais. São eles os que mais têm sentido as conseqüências danosas do excesso de centralização que se revelam em dependências financeira e técnico-administrativa.” (LOBO, 1990, p.7).

<sup>11</sup> Sobre as críticas à municipalização, Lobo (1990) destaca que elas geralmente partem dos centralistas que pretendem fundamentar-se na incapacidade dos governos locais de gerirem os programas. Além disso, se refere às históricas práticas clientelistas praticadas pelos prefeitos, além do fisiologismo partidário e da corrupção. Lobo (1990) também entende que tais argumentos têm sido refutados nos debates públicos, pois “o clientelismo, o fisiologismo e a corrupção não são particularidades exclusivas dos governos locais.” (p.8).

Na perspectiva dialética, na qual se baseia o paradigma crítico, é o grau de poder e controle social exercido por determinados grupos ou atores sociais sobre um domínio particular da atividade pública que determina o grau de centralização ou de descentralização em um país. (HEVIA RIVAS, 1991). Dessa forma, o binômio centralização/descentralização educacional é entendido em função do poder monopólico ou social de um determinado contexto, o que transforma a descentralização em recurso para a ampliação de representação de interesses no quadro de relações na sociedade, uma estratégia para resolução de problemas relacionados com questões de poder.

Nessa perspectiva, dois eixos são tensionados: o da descentralização/centralização e o da desconcentração/concentração. Enquanto o primeiro responde pela configuração espacial relativa ao uso e ao controle de poder, o segundo corresponde pela estrutura de decisão. “De este modo, la centralización-descentralización está directamente ligada a la estructura social y a los mecanismos de poder en una determinada área geográfica.” (HEVIA RIVAS, 1991, p.19). Segundo Casassus (1990), a desconcentração e a descentralização são os movimentos que marcam as experiências na América Latina.

Com a desconcentração, ocorre a delegação de certas funções, por parte do Estado central, a entidades regionais ou locais. Essa delegação não envolve poder para tomar decisões; portanto, não representa autonomia dessas entidades em relação ao comando central, o qual pode modificar ou retirar atribuições conferidas (BROOKE, 1989; HEVIA RIVAS, 1991; LOBO, 1990; TOBAR; 1991). Dessa forma, explica Montero (1993), com atribuições dentro de um mesmo ordenamento jurídico e com funções que não se situam na cúspide de uma hierarquia administrativa, em todos os casos de desconcentração são determinadas relações de dependência hierárquica mais ou menos intensas.

Na centralização, como no âmbito de um sistema educacional, a tomada de decisões parte de um centro que tem abrangência sob todo o sistema e o território. É esse centro que corresponde ao poder executivo, independente de estarmos nos referindo a um Estado unitário ou a uma República Federal.

Na descentralização, mais do que delegação de faculdades operativas, é preciso “el ejercicio de un poder de decisión real sobre aspectos importantes del manejo financiero, la elaboración del currículo local y a la administración y gestión educacionales [...]” (HEVIA RIVAS, 1991, p.20). Com ela, as entidades regionais ou locais detêm significativos graus de autonomia, definem por si próprias a organização e a administração do sistema educacional da área de sua abrangência.

Brooke (1989) refere-se a duas dimensões da descentralização: administrativa e política. A dimensão administrativa pressupõe a transferência “não só de funções administrativas e executivas de rotina, mas também de tarefas que envolvem uma tomada de decisões na hora de sua execução.” (p.30). Nessa dimensão, não há uma devolução plena de poderes, assim como ela não se fundamenta na participação da comunidade no processo de administração. Como apenas uma parcela de poder acompanha essa descentralização, é mantida uma hierarquia de comando e de controle por parte do órgão central.

Já a dimensão política da descentralização associa à delegação de funções à transferência de poderes, de forma a constituir unidades autônomas da estrutura de comando. Para Brooke (1989), uma descentralização política plena é sustentada por “um modelo de participação comunitária que acredita na disseminação do poder inerente às funções administrativas, de modo que não haja [...] uma simples repetição das estruturas burocráticas centrais [...]” (p.31).

Examinando os termos descentralização *versus* desconcentração, Tobar (1991) destaca que o uso deles como sinônimos não é necessariamente um erro de leitura, podendo ser encarado como uma restrição conceitual para um uso particular, pois “[...] embora se constituam na práxis em ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas conseqüências da implementação de um ou de outro.” (p.38).

Teoricamente, Tobar (1991) reconhece que, diferente do caráter político da descentralização, a desconcentração diz respeito à implementação de procedimentos funcionais. Entretanto, admite que a desconcentração pode ser funcional à descentralização, pois depende de uma articulação consciente para o atingimento de determinados fins. Então, mesmo não sendo suficiente para implementar a descentralização, a desconcentração é um mecanismo facilitador e até necessário, o que concorda com Hevia Rivas que, apoiando-se em Roggi (1980),<sup>12</sup> entende que a descentralização e a desconcentração possuem mútua imbricação, e com Casassus (1990), para quem o uso conceitual dos termos descentralização e desconcentração pode ser analisado a partir de uma concepção restrita de descentralização, pois há uma diferença de grau entre ambas em um mesmo *continuum*. (CASASSUS, 1990).

Como modalidades que as tendências de descentralização educacional têm impulsionado, e através das quais ela tem se expressado, temos a nuclearização, a regionalização e a municipalização educacional como possibilidades (CASASSUS, 1990; HEVIA RIVAS, 1991).

---

<sup>12</sup> ROGGI, Luis O. ¿Regionalización de la educación vs. Centralismo y burocracia? un debate actual en América Latina. **Acción y Reflexión Educativa**, Panamá, n. 5, Jun. 1980.

A nuclearização está baseada na idéia de agrupamento; a constituição de um núcleo educativo através do qual serão desenvolvidos programas de escolarização ou ações de cunho educativo que se caracterizam em extensão educativa à população. Ela configura uma rede de serviços inter-relacionados a partir de unidades escolares de uma determinada área geográfica que conta com uma escola base ou coordenadora.<sup>13</sup>

A regionalização tanto pode compreender um ou mais estados quanto um conjunto de municípios. Sobre seus objetivos e suas vantagens, existem diferentes interpretações. Casassus (1990), examinando a regionalização da educação na América Latina como fenômeno experienciado em vários países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Venezuela, reconhece o objetivo comum de buscar a superação das desigualdades através da promoção de oportunidades iguais de acesso e melhoria da qualidade.

Já Hevia Rivas (1991) visualiza na regionalização um instrumento tecnocrático de planejamento, implicado com as instituições do Estado e tendo a pretensão de resolver problemas relativos ao desenvolvimento nacional. Para esse autor, os modelos de regionalização educativa, a despeito da diversidade de traços, têm respondido pela transferência de funções de órgãos centrais a unidades administrativas. Recorrendo a análises de Aguerrondo (1976),<sup>14</sup> Hevia Rivas (1991) acentua que, sob essa lógica, o mecanismo em questão é sempre de iniciativa do poder central, não havendo consulta à região, evidenciando a descentralização da execução e a centralização da norma.

A municipalização, pelo menos em alguns países latino-americanos, não é uma modalidade tão nova no contexto das políticas educacionais.<sup>15</sup> No conjunto desses países, Brasil e Chile despontam como os que mais têm desenvolvido experiências em termos de política de municipalização, apesar de serem experiências diferentes, sob condições políticas e

---

<sup>13</sup> A experiência com a nuclearização teve origem na década de 1930, no planalto andino, envolvendo educadores bolivianos, peruanos e equatorianos. Naquela região, com a maioria das escolas sendo unidocentes e os professores trabalhando isolados, foi desenvolvida uma experiência entendida como uma inovação educativa originada da base social. A experiência peruana com a nuclearização despontou nos anos de 1940 com a criação de Núcleos Escolares Campesinos, sendo abandonada nos anos de 1960, em decorrência de prejuízos políticos e de uma série de dificuldades, como a resistência de pessoal da administração à proposta de nuclearização; a formação inadequada de professores para atuação nos núcleos, especialmente considerando que muitos não possuíam laços com a comunidade e tampouco conhecimento acerca da cultura local; a participação da comunidade, que não foi alcançada tal qual a proposta de nuclearização pretendia; e a falta de apoio financeiro dos governos para o alcance de uma efetiva implementação da experiência de nuclearização (HEVIA RIVAS, 1991). Nas décadas de 1970 e 1980, algumas experiências de nuclearização ressurgiram em países da América Latina. Elas foram sendo implantadas de diferentes maneiras e sob diferentes condições políticas e econômicas que marcavam os países.

<sup>14</sup> AGUERRONDO, Inés. **El centralismo en la educación primaria argentina**. Buenos Aires: CIE, 1976. RAE n. 1022.

<sup>15</sup> No Brasil, cuja tradição municipalista vem de muitas décadas, desde 1971, com a Lei nº 5.692/71, a transferência gradual do então ensino primário ao município foi uma marcante medida. Nesse contexto, o termo “municipalização” diz respeito a essa transferência de administração do ensino primário aos municípios.

fundamentos teóricos também específicos. Referindo-se à modalidade de municipalização no Brasil, Oliveira (1999, p.16) menciona três possibilidades:

o Município se encarrega de todo o ensino em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor.

No quadro do atual debate acerca da descentralização, há argumentos que procuram creditar à municipalização do ensino destacável papel no sentido de uma descentralização administrativa, podendo refletir positivamente na promoção da participação do povo e no seu envolvimento no controle social. Paralelamente, estudos apontam para a prevalência de elementos de inspiração neoliberal, os quais acentuam perspectivas de mercado e tendências de privatização.<sup>16</sup>

Por essa tendência, muitas propostas de municipalização podem ser implementadas a partir de racionalidade financeira. No domínio da gestão financeira do sistema educativo, a municipalização pode se constituir em veículo de construção de mercado (HEVIA RIVAS, 1991), o que significa que o principal campo implicado com as propostas de municipalização é o do financiamento do sistema educacional, o que a torna a forma mais radical das modalidades de descentralização em debate.

Quanto ao âmbito dos domínios de ação das políticas de descentralização educacional, eles podem compreender a gestão econômico-financeira, a gestão administrativa e a gestão pedagógico-curricular (HEVIA RIVAS, 1991). Apesar de serem distintos, esses domínios se imbricam e se potencializam mutuamente, não se excluindo entre si. Um exemplo é a possibilidade de um mesmo governo promover a descentralização a partir de um dos domínios, creditando desconcentração ou centralização aos outros, pois as possibilidades decorrem das intenções de um governo sobre um determinado espaço ou área de interesse.

---

<sup>16</sup> Sobre estudos críticos acerca da municipalização, Hevia Rivas (1991) ressalta o entendimento de vários autores de que a municipalização de estabelecimentos educacionais corresponde a um primeiro passo de um processo mais radical: a transferência total ou parcial desses estabelecimentos ao setor privado. São criticadas, por exemplo, a influência da lógica de mercado na organização e na oferta educacional local; a dimensão participativa da comunidade, cujo exercício na gestão local tem mais um sentido de apoio operacional do que a partilha do poder decisório; e a crescente privatização das condições de trabalho docente, também assentadas em modelos de mercado. No Brasil, os dados indicam uma certa estabilização no número de matrículas em escolas privadas de educação básica, de sorte que a tendência privativista sobre a escola pública é denunciada e analisada mais pela influência da lógica de mercado na sua organização e nas condições de sua oferta.



A partir dos aspectos conceituais aqui abordados, entendo que os termos “centralização” e “descentralização” demonstram-se altamente dependentes das perspectivas de análise adotadas e, de forma mais ampliada, das intenções acerca de um projeto de sociedade, o qual implica a relação entre esta e o Estado. Nesse sentido, tipos, vertentes, dimensões, modalidades e domínios de descentralização são vistos como vias e possibilidades do que se pretende edificar.

Tomando em conta o caso brasileiro, vejo que as opções recentes pela implementação de processos de descentralização no âmbito educacional estão mais diretamente relacionadas à intenção de redefinição do papel do Estado, ainda que presente um movimento intencional, por parte da sociedade, favorável à democratização, o qual vem sendo impulsionado desde a transição democrática dos anos de 1980, como reação à centralização experienciada no país.

Em face dessas opções, parece-me coerente admitir a existência de dois objetivos que concorrem para uma descentralização no setor educacional: o de buscar a cooperação financeira de particulares, a partir de um projeto de modernização e de maior eficiência para o setor (lógica econômico-instrumental), e o de promover o envolvimento da sociedade em processos de decisão com vistas à qualificação e à democratização do sistema educacional (lógica democrático-participativa). Em ambos os casos, têm sido alçada a esfera local e os graus de descentralização e de autonomia que a envolvem, o que tem se revelado um campo de relatividades.

No todo, se há uma evidente desaprovação à centralização, não significa que há concordância sobre qual feitura deva assumir uma descentralização. O posicionamento sobre esta será dependente do lugar de onde se venha a olhar o processo e das condições concretas e históricas que caracterizam o cenário e sujeitos que a requerem.

### **3.3.3 A descentralização educacional operada: algumas leituras**

Relacionada a determinantes de ordem política, econômica e social, a descentralização em educação no Brasil é impulsionada, ou não, em face das condições presentes em cada época e dos interesses que nelas se processam.

Por razões que sugerem seguir também essas tendências, não necessariamente com pleno alinhamento a elas, o debate e a produção sobre descentralização e seu conteúdo político voltado à expansão da lógica democrática também se tornam mais acentuados em determinados períodos, assim como variam os enfoques que se processam sobre o complexo terreno das relações de poder entre Estado e sociedade. Neste estudo, a pretensão por uma

breve revisão bibliográfica sobre o tema tem em conta a ênfase no período que compreende basicamente a década de 1990 e os anos que se seguem a ela.

Zauli (1999), ao realizar uma análise sobre as alterações na configuração e padrões de intervenção estatal desde os anos de 1970, referiu-se ao viés de descentralização atualmente assumido como aquele que se processa pela transferência de responsabilidades para estados e municípios. Acentuou também que a pretensão de medidas descentralizadoras bem-sucedidas implica um repensar do atual aparato estatal e das condições de posse e exercício do poder decisório em favor da solução de problemas nacionais.

Também se referindo à transferência de responsabilidades impulsionada desde os anos da recente reforma, anunciada sob a bandeira de descentralização, Martins (2001), Castro e Menezes (2002) e Garcia (2002) abordaram seu limitado alcance quando a questão é o poder decisório.

Para Martins (2001), trata-se do uso equivocado da desconcentração como sinônimo de descentralização que, mais recentemente, alcança a idéia de outorga de autonomia. Essa desconcentração foi tratada por Castro e Menezes (2002) como aquela que limita estados e municípios ao cumprimento de normas ditadas pela União, e apontada por Garcia (2002) como possuidora de discutível ideário descentralizador, dado que o exercício de funções é isento de possibilidades de interferências sobre o processo.

Atento à lógica das reformas educativas dos anos de 1990 no Brasil, Oliveira (2000) discutiu seus alcances e limites, apontando para um novo redimensionamento ao movimento de centralização/descentralização, através do qual é destacada uma descentralização da gestão e do financiamento, e, paralelamente, uma centralização do processo de avaliação do sistema por via de conjunto de instrumentos.

O relativo alcance das políticas governamentais de descentralização da educação no Brasil também foi problematizado por Azevedo (2002). Analisando os resultados de pesquisa sobre os impactos de programas do Governo Federal financiados pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), a autora descreve características norteadoras da ação do Estado, relativas à administração burocrática para a gestão gerencial, sintetiza implicações para educação municipal e aponta para uma descentralização que, pela via da municipalização, é impulsionada por processos indutores promovidos pelo poder central.

Uma análise realizada com dados referentes aos municípios de Porto Alegre e de Campo Grande levou Peroni (2000; 2003) a constatar que a contradição entre Estado mínimo e Estado máximo, manifesta nos processos de centralização e descentralização dos projetos educacionais, bem como a especificidade desses projetos de descentralização são os aspectos

especiais que respondem pela materialização da redefinição do papel do Estado desde sua reforma. Paralelamente, a autora identificou um caráter diferenciado nas políticas locais de educação analisadas, uma vez que aqueles municípios expressam distintos projetos de sociedade e de política educacional. Apontou, assim, para a possibilidade de haver, no espaço local, o impulso a uma maior participação e controle social.

Wittmann (1996), ao analisar a descentralização, referiu-se à presença de modelo de municipalização que descentraliza o detalhe e centraliza as políticas, conferindo ao Estado as funções de avaliação e controle, além da tradição brasileira de manter competências concorrentes não-solidárias. Para o autor, o modelo adotado pelo estado de Santa Catarina promoveu terceirização, privatização, desconcentração do estado e afetou a cooperação entre comunidades, prefeituras, instituições de ensino superior e órgãos dos sistemas de ensino.<sup>17</sup>

Também Valle, Mizuki e Castro (2004) realizaram estudo com o objetivo de analisar a contribuição das redes municipais de ensino ao processo de democratização da educação catarinense, o qual compreendeu a descentralização como recurso de poder decisório no âmbito dos sistemas de ensino. Apoiando-se na realidade de municípios catarinenses, retraçaram grandes linhas das políticas de educação que preconizam a democratização, tomando por referência a situação desses municípios e a questão da ampliação das oportunidades educacionais.

Dentre outros aspectos, as autoras apontam para o fato de o poder decisório sobre recursos financeiros ser mantido centralizado nas esferas federal e estadual, o que caracteriza uma lógica descentralizadora que torna os municípios vítimas de uma faceta da democratização, submetidos à condição de reivindicantes em relação àquelas instâncias e condicionando o funcionamento e a qualidade dos serviços locais às escolhas políticas que se processam. Sobre resultados desse processo, as autoras se referem à reprodução de profundas disparidades escolares e de injustiças em termos educacionais.

Estudo sobre o processo de descentralização no estado da Bahia foi apresentado por Carvalho (1997), e aponta para a retração do Governo Federal enquanto provedor de políticas e serviços sociais básicos, forçando estados e municípios a assumirem maiores

---

<sup>17</sup> Em Santa Catarina, no ano de 1988, foi instituído o primeiro programa de transporte escolar. Como uma iniciativa do governo do estado, o programa existe até hoje, tendo praticamente se transformado em uma atividade municipalizada. Sobre os municípios, recaem altos custos de manutenção, considerando-se lesados em face dos baixos valores transferidos pelo governo estadual para atendimento de alunos da sua rede, além dos freqüentes atrasos. Outra iniciativa de descentralização ocorreu em 1992, com a transferência da gestão das escolas multisseriadas aos municípios. De acordo com a Lei Estadual nº 8.245/92, houve uma “delegação” aos municípios, ficando a esses a responsabilidade de manter os prédios escolares, ficando a folha de pagamento dos profissionais vinculada ao estado. Com a Lei nº 9.831/95, o processo de municipalização foi efetivado com a passagem das matrículas das escolas descentralizadas para o município.

responsabilidades e configurando uma descentralização que avança de forma desordenada, marcada por vazios, diferenciações e retrocessos.

Em uma análise sobre a descentralização do sistema educacional no estado do Rio Grande do Norte, tomando por referência o Plano de Educação Básica do Estado (1994/2003) em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, Cabral Neto e Almeida (1998) concluem pela prevalência de uma distribuição de tarefas em detrimento de uma divisão do poder, sobre o que é necessário considerar as contradições presentes na experiência.

Também sobre o estado do Rio Grande do Norte, e a partir das diretrizes da década de 1990 para o ensino fundamental, França (2001) abordou a descentralização no estado, promovida a partir de 1995 pelo eixo do financiamento do ensino fundamental, mais especificamente sobre a descentralização dos recursos do salário-educação. A autora concluiu pela existência mais de um movimento de desconcentração do que propriamente de descentralização enquanto impulsionador da democratização do processo decisório.

Faria (2000) examinou as políticas e estratégias implicadas com as reformas educacionais para a educação básica no estado de São Paulo, na década de 1990, e destacou o direcionamento ditado pelos organismos internacionais para as políticas locais, incluindo relações existentes entre os governos e esses organismos, nas quais sobressaem-se critérios de racionalidade técnica e econômica, evidentes pela adoção de estratégias de racionalização, enxugamento da máquina e de descentralização administrativa.

Uma análise sobre concepções de gestão democrática do ensino público e a forma com que os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios das capitais se organizam para responder a este ordenamento constitucional foi realizada por Mendonça (2000) nos anos de 1990. O estudo incluiu categorias como participação, descentralização e autonomia, e levou o autor a admitir que o Estado, marcado por ordenamentos patrimonialistas, implementa mecanismos de gestão democrática que, a despeito de uma forte participação da sociedade, revelam o interesse primeiro por alcançar seus objetivos estratégicos.

Abicalil (2002), a partir de uma abordagem acerca do direito à educação e dos princípios e finalidades da educação nacional, destacou a concentração de poder formulador praticado pela União, apesar da histórica marca da descentralização da oferta da educação básica, para o que aponta o exemplo da utilização política dos instrumentos de avaliação utilizados pelo Inep.

Análise comparativa sobre a gestão educacional no Brasil e em países de língua inglesa, a partir das recentes reformas do setor, foi apresentada por Borges (2004). Na sua

argumentação, o autor enfatiza o limitado alcance dessas reformas no sentido da ampliação da participação dos sujeitos sociais na tomada de decisões, apontando para uma descentralização que reproduz e reforça desigualdades e que precisa ser desafiada no sentido da criação de novos espaços de participação comunitária.

Tomando por referência o período de 2002 a 2006, Souza e Faria (2004) analisaram a descentralização da educação constituída pela via da municipalização a partir da reforma do Estado brasileiro, buscando situar desafios postos à educação municipal. Esses autores concluíram pela existência de uma lógica de municipalização que preserva o poder decisório na esfera federal e que forja uma divisão técnica e política da gestão da educação básica, o que compromete o regime colaborativo entre as esferas federativas.

Do exame dessa bibliografia, entendo ser apropriado admitir que o debate sobre a descentralização, ao recair sobre o processo e a orientação assumida pela reforma educacional da década de 1990, concentra os estudos em dois grandes eixos: a tendência à desconcentração como uma faceta da descentralização, o que se processa pela prevalência de uma perspectiva funcionalista de descentralização, e a falta de condições mais efetivas para uma divisão do poder de decisão real sobre aspectos importantes da política e da gestão do setor, como no sentido de uma redefinição das relações entre Estado e sociedade.

#### 3.4 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: DETERMINANTES HISTÓRICOS E A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Na medida em que as políticas públicas constituem campo que expressa decisões de Estado, em face de situações socialmente problemáticas, elas precisam ser situadas historicamente para uma melhor compreensão sobre o sentido que assumem e a descentralização que podem comportar. Nesse exercício, as condições sociais, políticas e econômicas do país na sua trajetória histórica constituem um pano de fundo importante para a compreensão das opções e dos condicionantes geradores de uma política educacional mais ou menos descentralizada.

No Brasil, a combinação do Estado de estrutura patrimonial com a influência liberal constitui o ordenamento do Estado brasileiro, tendo sido analisada por vários autores, como Sérgio Buarque de Holanda (1971), Florestan Fernandes (1975), Fernando Uricoechea (1978), Simon Schwartzman (1982), Raymundo Faoro (1987), Antônio Paim (1994), José Murilo de Carvalho (1996), Jessé Souza (2000) e Rubens Goyatá Campante (2003). O ideário liberal,

como substrato doutrinário, que após filtragens e adaptações decorrentes de interesses prevaletentes, forneceu a justificativa de um projeto de sociedade livre.<sup>18</sup>

Dessa forma, com a teoria de Estado e sua organização assumindo o modelo liberal, no qual o aparato burocrático-legal converge para a independência das instituições políticas, no Brasil houve uma conciliação deste modelo com o Estado patrimonial, que se segue modernizando ou apesar da modernização.

Octavio Ianni, em *Pensamento social no Brasil* (2004), referindo-se a teses sobre o Brasil moderno, destaca a recorrência de alguns temas em torno de aspectos histórico-sociais que marcam estudos sobre a formação e a transformação da sociedade brasileira. Sobre esses temas, sobressaem-se:

as três idades do Brasil, isto é, Colônia, Monarquia e República; centralismo e federalismo; Estado forte e sociedade civil débil; história incruenta e revoluções brancas; conciliação e reforma; lusotropicalismo e democracia racial; economia primária exportadora e industrialização substitutiva de importações; mercado emergente e neoliberalismo; além de outros [...] (p.42).

Se a definição do tipo de Estado e de governo para uma sociedade democrática marcou o século XIX como um problema político, é fato que a segunda metade do século XX, e o que se seguiu a ela, foi marcada por movimentos em favor de um Estado progressivamente mínimo. Nessa conjuntura político-ideológica que alcançou os anos de 1990 e se seguiu a eles, a depuração de conteúdo democrático tem sido referida pela sua asseveração.

No âmbito do ensino, as medidas adotadas no Brasil sob a bandeira ou a tentativa de sua descentralização têm o Ato Adicional de 1834 como um marco brasileiro (OLIVEIRA, 1999).<sup>19</sup> A delegação para que as províncias legislassem sobre a instrução pública e sobre os

---

<sup>18</sup> Em meados dos anos de 1850, com uma relativa estabilidade política, o Estado Nacional era consolidado. Ademais, tratou-se de um tempo em que era germinada uma proposta visando à implementação da instrução pública, com inspiração no modelo de Estado liberal. “Se a sociedade democrática, segundo a perspectiva do ideário liberal e tendo como sustentação o princípio de direitos iguais para todos os indivíduos, deveria assegurar condições para o desenvolvimento e exercício das capacidades de cada um, isto é, permitir e incentivar o auto-desenvolvimento, e se essa relação entre a sociedade democrática e o indivíduo se estabelecia como uma relação dialética substancial no processo de consolidação do Estado liberal como um modelo político democrático, a educação do povo constituía um elemento fundamental à formação política do cidadão, partícipe insubstituível nesse processo.” (NOGUEIRA, 1994, p.54).

<sup>19</sup> Mesmo se apresentando mais de uma tentativa de superação ao centralismo vigente até então, o Ato tanto não significou a garantia de autonomia das províncias quanto efetivamente teve vida curta. Referimo-nos ao ano de 1840, quando foi aprovada a Lei nº 105, que, alavancada pela maioria conservadora do Legislativo, garantiu, como uma lei de interpretação, a retomada do centralismo por via da supressão de prerrogativas, então nas mãos das províncias. Entretanto, na interpretação da Assembléia Geral, predominou o entendimento que, em relação à educação, não havia uma centralização no ensino das primeiras letras e no ensino profissional.

estabelecimentos não se assemelhava, até o Ato Adicional de 1834, a qualquer outra medida adotada em termos de descentralização no âmbito do ensino público.<sup>20</sup>

Sob o ponto de vista administrativo, acentua Tanuri (1981), o Ato Adicional de 1834 trouxe a dualidade, cujos reflexos se estenderiam até 1961. Tratava-se de um ensino popular sob os cuidados das províncias e um ensino superior sob a responsabilidade do Governo Central.

Antes disso, aponta Oliveira (1999), “as municipalidades já tinham sido lembradas pela Lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos.” (p.17). A Carta de 1824, por sua vez, “ainda que acolhendo as idéias liberais do parlamentarismo inglês, conferiu ao Império um caráter autoritário e centralizador [...] [e] não dividiu as atribuições relativas ao ensino [...]” (TANURI, 1981, p.6). Nessa carta constitucional, somente dois parágrafos do Art. 179, que dispunham sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos brasileiros, faziam referência à matéria educacional: “§ 32 – A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos; § 33 – Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes.” (SUCUPIRA, 2001, p.57).

Afora a tentativa descentralizadora trazida pelo Ato Adicional de 1834, a pretensa medida não constituiu um processo tranqüilo no curso de sua relativa materialização. Além das dificuldades de várias ordens por parte das províncias, interpretações diversas traziam à tona questionamentos sobre as competências creditadas a estas em matéria educacional, mais especificamente quanto ao caráter privativo ou concorrencial das competências em relação ao Poder Central.

Referindo-se à frustração dos que defendiam a descentralização intencionada pelo Ato Adicional, justificada pela resistência dos que não a pretendiam reconhecer, Tanuri (1981) destaca que

no final da década de trinta, em face das agitações e dos movimentos separatistas, desenvolve-se um poderoso movimento favorável ao fortalecimento do poder monárquico e de reação à reforma descentralizadora. A chamada “Lei de Interpretação” do Ato Adicional, de 12/05/[18]40, limitava o poder das Assembléias Provinciais, devolvendo poderes ao Governo Central do Império. (p.6).

Prevalecido o caráter privativo das províncias quanto aos ensinos primário e secundário, a tarefa passaria a contar com o auxílio dos municípios, o que não garantiu necessariamente um trabalho cooperativo entre as duas instâncias. O fato é que, desde a

---

<sup>20</sup> Não propriamente uma medida, talvez um aceno histórico que implica a idéia de descentralização foi o fato de Nóbrega, ainda no período colonial, ter defendido a constituição descentralizada de instituições de ensino na condição de fundações locais autônomas, o que não chegou a se materializar (TANURI, 1981).

Independência, com a Constituição de 1824, a forma monárquica garantiu um modelo unitarista que preservava a centralização por parte do imperador, apesar dos esforços autonomistas impulsionados em vários momentos e das crises implicadas ou decorrentes do modelo.

Com a República e a implementação de um sistema de poder oligárquico focalizado nos grandes estados, que significou a substituição do centralismo do Império, assume destaque o padrão de intervenção do Estado. O movimento em favor da República, cujo início é creditado à publicação do Manifesto Republicano de 1870, defendia a substituição do imperador por um presidente. Sem outras expressivas propostas de mudanças, o aumento da autonomia dos estados fora tema de relevo no documento, o que evidenciaria sucessivas crises que marcariam a República brasileira.<sup>21</sup>

Instituído o federalismo pela República, em cujo sistema político o poder executivo sobrepunha-se aos demais,<sup>22</sup> a Constituição de 1891 deu-lhe molde dualista clássico, com separação de poderes entre a União e os entes federados. De toda forma, o então implantado federalismo não tratou de mecanismos cooperativos entre a União e os estados, de forma que medidas intergovernamentais fossem tomadas apenas por motivações decorrentes de situações emergenciais, sistema que logrou históricas desigualdades regionais no país.<sup>23</sup>

Com a Constituição Republicana de 1891, é defendida a descentralização política e administrativa. Contudo, a República assumia a forma de um Estado que daria lugar às oligarquias estaduais de base rural, fazendo por predominar a centralização, justamente na contramão do que definia a carta constitucional. À União ficou reservado o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos estados, bem como de nível secundário no Distrito Federal; aos estados ficou reservada a instrução primária, assim como a profissional.

A alteração no regime político que trouxe a vitória do princípio federativo significou, na análise Fernando de Azevedo (1963), a consagração e a ampliação do regime de descentralização trazido já pelo Ato Adicional de 1834. Azevedo denuncia a falta de transformação nas áreas da educação e cultura, não participantes das questões essenciais da época, como as de ordem política e econômica.

---

<sup>21</sup> A tradição militar do Rio Grande do Sul desempenhou papel expressivo para o estabelecimento da Primeira República, cujo movimento republicano positivista inicia nesse Estado, liderado por jovens formados pela Faculdade de Direito de São Paulo, como Júlio de Castilhos, Assis Brasil, Borges de Medeiros e Pinheiro Machado.

<sup>22</sup> As bases do regime político que se seguia com a Proclamação da República eram o coronelismo e a “Política dos Governadores”.

<sup>23</sup> Registre-se que São Paulo, Minas Gerais e, com menos expressão destes, Rio Grande do Sul, como estados economicamente mais fortes, mantinham domínio sobre a República, o que fez com que não lhes pesasse nenhuma intervenção por parte do Governo Federal, até 1930.



Acesa a questão do envolvimento municipal nos assuntos do ensino, que desde 1827 somente em 1918 sofrera interferência do governo central,<sup>24</sup> é na década de 1920 que seriam empreendidas iniciativas concretas, como a realização de conferências sobre o envolvimento dos municípios com o ensino e de reformas em alguns estados.

As expressivas transformações de ordem política, econômica e social, ocorridas na década de 1930, demarcaram a adoção do modelo econômico de substituição das importações pela monocultura latifundiária, especialmente em função da crise de 1929, e também o fortalecimento de uma nova burguesia urbano-industrial, ladeada por uma política dos estados que passa a pesar na estrutura do poder, implicando na reorganização dos Aparelhos de Estado.

A ascensão de Vargas ao poder, em 1930, trouxe a centralização que marcou o país até 1945, resultando em uma dependência acentuada de estados e de municípios em relação à União. O regime nascido da Revolução trouxe à liderança um grupo que não era representante da burguesia, nem das classes médias em ascensão (grupo de tradição política e militar gaúcha). Tratava-se de pessoas que “respondiam de forma difusa, incerta e indecisa às demandas oriundas dos setores mais urbanizados do país, por medidas de bem-estar social e um aumento da eficiência e força administrativa, militar e econômica do Estado nacional.” (SCHWARTZMAN, 1982, p.109). O padrão de intervenção do Estado foi profundamente modificado nessa fase, quando a industrialização, como forma de promoção do desenvolvimento econômico, ganha força.<sup>25</sup>

Associado ao aumento do poder executivo, através do qual assistiu-se a uma maior participação do Estado no campo econômico e na vida social do país, estava o exercício da demarcação progressiva da subordinação do econômico ao processo político, ao passo em que o modelo liberal entrava em abandono.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Essa interferência do governo central, em 1918, diz respeito à nacionalização do ensino primário, a qual motivou o fechamento de escolas alemãs e a destinação de recursos para o atendimento desse nível de ensino nos estados do Sul (OLIVEIRA, 1999).

<sup>25</sup> Para Brum (1982), presidido pelo objetivo de abastecimento do mercado interno com produtos até então importados, o desenvolvimento autônomo e com base industrial, cerne da ideologia da Revolução, “[...] vai ser bastante abafado pelas concessões que os novos detentores do poder político-administrativo nacional têm que fazer, quer aos tradicionais interesses do latifúndio rural (a Revolução de 1930 nem chega a pensar em tocar na estrutura fundiária brasileira, nem em contrariar os fortes interesses do café), quer aos interesses estrangeiros, principalmente norte-americanos, e, ainda, pela presença crescente de subsidiárias dos grandes grupos econômicos que se estabelecem no país, mas cujo controle e comando está no exterior.” (p.57). Considerados fundamentais para a segurança do país, os setores de siderurgia e petróleo são mantidos em função da posição nacionalista do governo Vargas.

<sup>26</sup> A política econômica do governo Vargas constituía-se liberal quanto a sua dimensão econômica, contendo eventuais iniciativas apoiadoras de demandas populistas, não bem vistas pelos setores industriais paulistas. Já a partir de 1937, com a perspectiva liberal explicitamente voltada ao crescimento econômico, é acentuado o

O debate e as disputas políticas se desenrolaram nos anos 30 entre os liberais, “tenentes” e adeptos do autoritarismo. O ideário liberal de defesa da autonomia estadual e de independência dos agrupamentos políticos de “notáveis” foi utilizado como proteção contra a centralização e devido ao temor da crescente participação popular. A timidez cada vez maior do liberalismo da década de 1930 fez com que cedesse espaço ao pensamento autoritário. Isso ocorria em um contexto de passagem da política de notáveis à de massas, dos partidos representativos das oligarquias estaduais ou parcelas dominantes para partidos fundados em interesses socioeconômicos. (BERCOVICI, 2004, p.40).

Entre as medidas tomadas para o campo educacional nos primeiros anos do período Vargas, destacam-se a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública (1930), a criação do Conselho Nacional de Educação (1931), como órgão de assessoramento do ministro, e a Reforma Francisco Campos (1931), a qual pretendeu promover organicidade ao ensino secundário e superior e conferir ampliação das funções federais sobre esses níveis de ensino. Mantido como matéria de responsabilidade dos estados, o ensino primário não foi incluído na reforma.

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em um contexto de diversidade teórica e ideológica que caracterizava o grupo que esteve à sua frente, trouxe o discurso da descentralização e da defesa à unidade da educação brasileira, que, por sua vez, não deveria ser confundida com centralização, tampouco com uniformidade.

A carta constitucional de 1934, cujas propostas no período de sua constituição não revelavam caráter abertamente unitarista, impulsionou o caráter federalista, inclusive de característica cooperativa, com repartição de competências concorrentes entre a União e os entes federados. Restabelecido o funcionamento das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, à União foi reservada a responsabilidade para com o ensino nos Territórios e no Distrito Federal. No conjunto de medidas, estava a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), também reservada à União, e a fixação de percentuais dos impostos para aplicação no ensino por parte dos municípios (nunca menos de 10%), dos estados e do Distrito Federal (nunca menos de 20%). A Constituição definia uma política nacional de educação para o país.

Entre 1934 e 1937, a busca pela institucionalização de um poder sobre a política baseada nos estados impulsionou o debate sobre centralização como recurso contra a autonomia estadual, o que contribuiu para que revolucionários e camadas dominantes se tornassem aliadas para apoiar a ditadura que marcou o Estado Novo, em plena radicalização de lutas entre integralistas e comunistas (BERCOVICI, 2004).

Imposta a intervenção federal, em 1937, para a qual o poder político do Estado Novo mantinha um conjunto de órgãos de intervenção, de assessoramento e de suporte técnico-administrativo, matérias específicas ou setores eram cuidadosamente estudados, destacando-se o controle da economia e o controle militar, além da esfera legislativa.

Retirando a autonomia dos estados e dos municípios e esfacelando a federação, a Constituição de 1937 refletiu a face centralizadora que marcou o período que se estendeu até 1945.<sup>27</sup> Essa carta constitucional não ultrapassou a liberdade de ação dos estados quanto a alguns aspectos administrativos. O papel estratégico creditado à educação para o projeto de nacionalidade se voltava ao equacionamento da questão social e ao combate de iniciativas subversivas de caráter ideológico, configurando, a partir da política educacional, uma finalidade à educação e, portanto, à escola:

Por um lado, lugar de ordenação moral e cívica, da obediência, do adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessárias à modernização administrada. Por outro, finalidade submissa aos desígnios do Estado, organismo político, econômico e, sobretudo, ético, expressão e forma ‘harmoniosa’ da nação brasileira. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p.26).

A Carta de 1937 restringiu os deveres do Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além da exclusão do princípio da “educação como direito de todos”, ela não definiu a vinculação de recursos à educação e não fez referência ao PNE, ficando aos estados reservada a autonomia somente no campo administrativo.

No período de 1942 a 1946, foram promulgadas as Leis Orgânicas do Ensino. Por iniciativa do então ministro Gustavo Capanema, os ensinos secundário, industrial, comercial, agrícola, normal e primário foram minuciosamente regulamentados pelo Governo Federal através de decretos-lei. Essa regulamentação da organização e do funcionamento do ensino no país era expressão clara do caráter centralizador que assumia a política educacional brasileira.

Com a retomada da democracia, em 1946, e uma nova Constituição Federal, ocorrera uma retomada da orientação descentralista e liberal da Constituição de 1934, inclusive com o restabelecimento de boa parte dos dispositivos sobre educação.

O período que compreendeu a vigência da Constituição de 1946 destacou-se com a ampliação do acesso ao voto, fortalecendo a participação de trabalhadores, apesar da exclusão dos analfabetos. Essa ampliação da participação do povo no processo político-eleitoral,

---

<sup>27</sup> Segundo Ianni (2004), no período de 1937 a 1945, algumas tendências, já esboçadas no período de 1930 a 1937, foram reforçadas e desenvolvidas, dentre elas o arranjo de classes urbanas, como a burguesia agrária, a industrialização, o envolvimento do Estado nos assuntos de cunho econômico, o sindicalismo atrelado ao Estado, a formalização jurídico-política das relações de produção e o fortalecimento do Estado.

iniciada em 1930, a partir de 1945 passa a assumir fundamental importância em um contexto em que o poder político consubstanciava-se no populismo (BERCOVICI, 2004).

A Carta de 1946, mantendo o espírito social-democrata da Constituição de 1934, retoma e consolida a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, espaço em que as questões regionais tomam relevo e a ênfase recai sobre a busca da redução dos desequilíbrios.<sup>28</sup> Dentre outras mudanças em relação ao período anterior, podemos citar o aumento da autonomia de estados e de municípios em relação à administração pública.

A nova carta constitucional trouxe a liberdade e a educação dos brasileiros como direitos, o que deveria ser garantido pelo poder público, e também definiu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. Os estados e o Distrito Federal voltaram a possuir atribuição para a constituição dos seus sistemas próprios de ensino, e os percentuais mínimos da receita de impostos para investimento na educação foram restabelecidos, compreendo 10% por parte da União e 20% por parte dos estados, Distrito Federal e municípios.

A Constituição de 1946 também incumbiu a União de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o que levou ao encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional, pelo então ministro da Educação, Clemente Mariani, no ano de 1948.

O projeto de lei tinha por característica a tendência à descentralização, que, ademais, já era defendida, desde os anos de 1930, pela Associação Brasileira de Educação (ABE). A definição de que cada estado e o Distrito Federal organizariam seus sistemas de ensino era uma forte expressão dessa tendência.

No longo período em que o projeto de lei tramitou no Congresso Nacional, os anos finais foram reservados a debates no plenário da Câmara. Primeiramente, os debates concentraram-se sobre os temas centralização e descentralização que, em grande parte, eram motivados pela experiência anterior com o Estado Novo. Posteriormente, motivada pela apresentação do Substitutivo Lacerda, a questão do ensino público e do ensino privado passou a ser a tônica das discussões.

Muito embora o debate sobre a municipalização do ensino primário estivesse em alta durante a tramitação do projeto de lei, destacadamente a partir da tese de municipalização defendida por Anísio Teixeira e apoiada por outros intelectuais e educadores, a primeira Lei

---

<sup>28</sup> Em meados dos anos de 1950, a busca pela redução dos equilíbrios regionais torna-se questão central, em face do entendimento de que o desenvolvimento dependia da atuação estatal e do planejamento. Era o tempo em que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe passaria a elaborar diretrizes orientadoras para os Estados latino-americanos.

de Diretrizes e Bases não correspondeu ao que esperavam os defensores da municipalização.<sup>29</sup> Com uma descentralização da União para os estados, aos municípios foram reservadas tarefas como a de apoio no chamamento de crianças com sete anos para matrícula, como se pode ler no artigo 29 do texto final da lei.

Promulgada em 1961, a Lei nº 4.024 evidenciou avanços e traços autoritários, como a possibilidade de nomeação dos membros dos então criados Conselho Federal e conselhos estaduais de Educação pelo presidente da República e pelos governadores, respectivamente (OLIVEIRA, 1999).

No seu sentido maior, a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional correspondeu a uma vitória das forças conservadoras e privatistas, apesar do “Movimento em Defesa da Escola Pública”, ao qual integraram-se ilustres defensores, como Florestan Fernandes, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e outros, no longo período de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional avançou no sentido da eliminação do dualismo administrativo herdado do Império e, portanto, para a unificação do sistema de ensino. Tratou-se de uma relativa descentralização do sistema no seu todo, com considerável margem de autonomia aos estados, de acordo com linhas gerais para a organização e administração dos sistemas, visando a uma certa unidade entre eles (TANURI, 1981). Já na análise de Arelro (1980), a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

representou um avanço no sentido de unificação do sistema escolar e de sua descentralização, esta traduzida não só pela criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, como na criação dos sistemas estaduais de ensino ao lado de um sistema federal – que expressa a solução conciliatória entre as correntes que debatiam a questão da centralização versus descentralização. Isto fica claro, quando Anísio Teixeira, logo que a lei foi aprovada, aplaude a “meia vitória” alcançada, ou seja, a descentralização enquanto regionalização. (p.122).

No início da década de 1960, com o princípio de uma fase de esgotamento das possibilidades de expansão da indústria de bens duráveis, o modelo econômico de substituição de importações foi comprometido. Com o estrangulamento da economia, e por um sentido de justiça social, a ampliação do mercado interno por via da transformação das estruturas da

---

<sup>29</sup> Anísio Teixeira entendia que um dos aspectos favoráveis da municipalização era o de que, conjugada e complementarmente, as competências das três instâncias administrativas contribuíssem para a implantação de um regime integrado de ensino. À União ficaria reservada a definição desse regime integrado de ensino; aos estados caberia sua organização; e aos municípios ficaria a incumbência da gestão do ensino primário.

sociedade é proposta como alternativa à crise, o que não se efetivou. Em 1964, o governo populista foi deposto.<sup>30</sup>

A nova centralização também respondeu pelo deslocamento da base de legitimação dos governos: o Congresso Nacional deixava de ser a referência principal. Nas palavras de Ianni (2004), o caráter autoritário do Estado se expressava de forma brutal:

Nesse tempo, o Estado fascista se impõe e sobrepõe às classes e grupos assalariados, às regiões e aos “cidadãos”, como um vasto bloco de poder articulado segundo as exigências da grande burguesia financeira e mo nopolista (estrangeira e nacional). É tão acentuado o divórcio entre o Estado e a maioria da sociedade civil, que o povo se sente estrangeiro no próprio país; emigra dentro de si mesmo. (p.220).

Com a centralização de poder por parte da União e com a racionalidade e a eficiência econômico-administrativa como instrumentos legitimadores do regime, o federalismo foi descaracterizado, apesar da idéia de um “federalismo de integração”. Este tentava matizar a ausência de autonomia dos estados e tomava o desenvolvimento e a segurança nacional como base para o que seria um novo federalismo. Enfeixado nas mãos do Governo Federal, o poder decisório encarava os problemas da sociedade em termos de estratégias e táticas militares, o que caracterizava expressivamente as relações que se estabeleceram no período entre Estado e sociedade (IANNI, 2004).

Com o governo autoritário dos militares, a política social acompanhou um conjunto de ações voltadas à promoção e à garantia da segurança interna, integrando o campo psicossocial denominado “Poder Nacional”.<sup>31</sup>

A Constituição Federal de 1967 incorporou as medidas baixadas durante o período militar, o que foi asseverado com a Emenda Constitucional de 1969, responsável pelo comprometimento da autonomia de estados e municípios. Se, por um lado, a emenda definiu, para os municípios, a obrigatoriedade da aplicação de 20% da receita tributária no ensino primário, o que não deixou de ser uma medida de valor, por outro, não fez qualquer referência à obrigatoriedade de aplicação nos demais níveis de ensino.

Em um contexto marcado por manifestações contra o regime militar autoritário, foram desencadeadas medidas como respostas. No ano de 1968, em um cenário de repressões a estudantes e professores, foi publicada a reforma universitária (Lei nº 5.540).

<sup>30</sup> A opção do governo instalado em 1964, inclinando-se para um modelo econômico de países com elevado desenvolvimento, tendeu à constituição de uma sociedade cujo padrão de consumo fosse assemelhado ao do norte-americano, assentado em bens duráveis sofisticados, o que favoreceu a expansão industrial correspondente. Mantido, apesar dessa opção, o estado de atraso da sociedade brasileira, esse padrão seria alcançado por algumas camadas da população, o que acentuou a desigualdade social no país.

<sup>31</sup> O “Poder Nacional”, explica Saviani (1998), estando a serviço da “Segurança Nacional” para prevenir, reprimir e neutralizar atitudes subversivas internas, “tal como é concebido pela ideologia da interdependência, é acionado para destruir a ‘autonomia nacional’ nos termos da ideologia nacional-desenvolvimentista.” (p.124).

No mesmo sentido, a reforma foi estendida aos ensinos primário e secundário, compreendendo a promulgação da Lei nº 5.692, em 1971. Em termos curriculares, essa lei creditou atribuições aos Conselhos Federal e estaduais de Educação, bem como aos estabelecimentos. Em termos administrativos, delegou aos estados a definição de responsabilidades próprias, e, aos municípios a responsabilidade quanto ao desenvolvimento do ensino. A estes, as medidas deveriam visar a uma progressiva passagem de encargos e de serviços à esfera municipal, especialmente quanto ao 1º grau.<sup>32</sup>

Com a Lei nº 5.692/71 e a vinculação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) à educação, foi concebido e implementado o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica no Ensino Municipal (Promunicípio). A partir de 1974, o projeto significou a atividade mais importante voltada ao aperfeiçoamento do ensino fundamental, para o que buscou a via da articulação entre os governos estaduais e municipais (PEIXOTO, 1999).<sup>33</sup> Tratou-se de uma política com ênfase em projetos federais que focalizaram, principalmente, os municípios nordestinos, junto aos quais era promovida a municipalização do ensino através da transferência de encargos aos municípios, o que resultou em uma diminuição dos investimentos da União.

Como assinala Oliveira (1999), a despeito da possibilidade de se reconhecer tais medidas como descentralizadoras, tendendo à municipalização em pleno período autoritário, ela não é contraditória:

[...] a União não abriu mão de seus controles [...] continuando com seu poder; os Estados, em legislação complementar, passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos Conselhos Estaduais de Educação e dos órgãos das Secretarias Estaduais de Educação. (p.26).

Na prática, a Lei nº 5.692 constituiu um nível de descentralização distinto do que havia definido a Lei nº 4.024, de 1961. Os estados protagonizariam o processo em relação a seus municípios, com uma legislação estadual supletiva que passaria a estabelecer as responsabilidades das duas esferas para com o desenvolvimento dos graus de ensino.

A falta de condições dos municípios para responderem ao encargo creditou-lhes relativa marginalização no processo a que eram convocados. Como acentua Tanuri (1981), a

---

<sup>32</sup> O artigo 71 também definia a possibilidade de os Conselhos Estaduais de Educação delegarem “parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizarem nos municípios onde haja condições para tanto.”

<sup>33</sup> O estado de Santa Catarina aderiu ao programa no ano de 1978. Através dele, a Secretaria Estadual de Educação passou a ter uma maior aproximação com os municípios, principalmente através de reuniões de trabalho nas quais as equipes municipais de educação, principalmente dos municípios de pequeno porte, recebiam orientações, inclusive sobre planejamento e aplicação dos recursos do programa. Em 1980, com a diminuição de recursos repassados pelo Governo Federal ao Promunicípio, o governo do estado consignou em seu orçamento recursos para manter a sistemática de relacionamento experienciada até então.

maior parte dos dispositivos considerados descentralizadores da Lei nº 5.692 dizia respeito à delegação de atribuições de ordem executiva, prestando-se mais à desconcentração de funções. Isso manteve a subordinação de estados e municípios às linhas de ação definidas pelo Governo Federal.

Conforme analisa Arelaro (1980), a lógica de centralização das decisões e descentralização da ação norteou o espírito da reforma de 1971. Com a descentralização assumindo o caráter de uma maior racionalização e dinamismo nas ações, evidenciou-se a tentativa de modernização e maior eficiência da máquina administrativa do Estado, o que significou uma expansão da burocracia moderna e a ampliação de funcionários especializados a responderem por esta racionalidade crescente. Inscrita em um modelo político-econômico que concentrava recursos e mantinha privilégios de uma determinada classe, a Lei nº 5.692/71 propunha uma inexpressiva descentralização. “A maior ênfase dada às disposições que visavam à dinamização da estrutura administrativa interna do sistema, do que à expansão democrática das oportunidades de ensino, define o perfil de mera providência burocrática.” (ARELARO, 1980, p.195).

Com sua esquemática estratégia de assistência financeira, a lei de 1971 também não deu conta de efetivar nos municípios as responsabilidades educacionais que anunciara. Dados gerais apresentados por Amaral Sobrinho (1994) evidenciam que sobre “a participação percentual dos estados e dos municípios na gestão do ensino fundamental em 1970 e 1992, verifica-se que a participação dos estados recuou de 60% para 56% e dos municípios passou de 26% para 31%. Pequena diferença para um espaço de 22 anos.” (p.55).

Nos anos de 1970, notabilizados pela crise econômica (duplo choque do petróleo), o capitalismo entra em crise nos países centrais, em um contexto de esgotamento do modelo taylorista-fordista nas relações de trabalho e de desaceleração da economia.

Como conseqüências, a crise promoveu a redução de demanda por bens de consumo nos países desenvolvidos, além de políticas restritivas no combate à inflação. Sob imposições das políticas econômicas ditadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo BM, os mercados dos países em desenvolvimento retraíram-se, sendo induzidos a uma nova orientação. Essa, deveria ser capaz de uma dinamização do mercado, além de assegurar novos patamares de concorrência, através dos quais a introdução de padrões de qualidade na produção tornou-se uma exigência.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Abandonava-se a produção de grandes séries de produtos padronizados, optando-se pela produção em séries menores de bens diversificados, com linhas de produção flexíveis, capazes desta diversificação. Tal providência respondia a demandas específicas, agora mais prioritárias no mercado.



Como resposta, assistiu-se ao aumento das taxas de juros internacionais, ressoando na incapacidade de manutenção do crescimento artificial, o que descontentou a burguesia industrial, levando várias de suas frações a empenharem seu apoio à ditadura militar.

Ainda na segunda metade da década de 1970, surgiam as primeiras críticas ao modelo de fortalecimento do Estado, as quais tinham por referência o autoritarismo crescente e o processo de estatização da economia, em curso. Além disso, despontavam os primeiros sinais de crise do modelo de intervenção do Estado, surgido nos anos de 1930.

O período militar, que consolidaria os caminhos para o capital multinacional, respondeu pela assimilação de recomendações vindas de agências internacionais e de relatórios vinculados ao governo americano e ao Ministério da Educação, como o Relatório Atcon e o Relatório Meira Mattos, respectivamente. Era a incorporação de compromissos assumidos pelo Brasil na Carta de Punta del Este (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso – principalmente os derivados de acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), conhecidos como Acordos MEC-USAID.

O crescimento econômico, sustentado pelo endividamento externo, entrou em colapso na década de 1980. Com uma dívida externa cujo pagamento tornou-se impossível, também os juros revelavam-se elevados, de forma a serem impraticáveis os financiamentos. Apesar disso, os empréstimos externos que ainda eram mantidos se destinavam ao pagamento dos juros da dívida, os quais foram suspensos pelos banqueiros em 1982, em função da crise do México.<sup>35</sup>

Esse padrão de intervenção do Estado em crise viabilizou as condições para que, nacionalmente, o modelo liberal-conservador tecesse acentuada crítica ao Estado, imputando-lhe a responsabilidade sobre a decadência que assolava a economia de mercado. A resposta seria expressa por via da instauração de políticas de austeridade monetária e fiscal, associadas a um conjunto de reformas gerais, principalmente a do Estado, capazes da implantação de um novo estágio em nível de capitalismo mundial. O processo de superação do Estado de Bem-Estar Social e do pacto social a ele vinculado era justificado pela necessidade de superação das crises e, portanto, pela retomada da expansão do capital, embora seja discutível a concretização de ambos no Brasil.

---

<sup>35</sup> “[...] com a crise da dívida externa, combinada à opção de política econômica adotada na época (estatização da dívida externa e transformação das empresas estatais em mecanismos de ajuste, com desvalorização dos preços e tarifas públicas e estímulo ao endividamento, como forma de atrair recursos externos em quantias necessárias para o fechamento das contas externas), o setor produtivo passou a perder eficiência e eficácia. Com isso, cresceu também a relação realizada entre a presença do Estado na economia e o regime autoritário.” (POCHMANN, 2001, p.22).

Iniciada a lenta reabertura democrática, no final da década de 1970, seguida das eleições indiretas, no ano de 1985, e de uma nova Constituição Federal, em 1988, tempos de maior transparência eram esperados. No entanto, a transição democrática revelou a preservação da conciliação conservadora, notadamente pela estratégia de alianças.

No período pós-ditadura militar, surge o *federalismo de integração*,<sup>36</sup> o qual fora forjado no período ditatorial como estratégia de manutenção do poder sem quebra de unidades das facções de uma sociedade heterogênea (DUARTE, 2002). Nesse modelo, o espaço ocupado pelo município foi de articulação e de subordinação ao estado, cuja ruptura tem as eleições de 1974 como importante marco. Na década de 1980, a marca é a defesa à descentralização, em oposição ao centralismo federal e seus efeitos sobre estados e municípios. O *federalismo cooperativo*, definido pela Constituição de 1988, destaca matérias de competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios, cuja distribuição tem o objetivo de conjugar as atribuições repartidas cooperativamente (CURY, 2002).<sup>37</sup>

A descentralização, amplamente reivindicada por setores da sociedade na década de 1980, era permeada de marcas ideológicas e se associava à intenção evidente de uma maior participação nos processos decisórios, e, de forma mais ampliada, na reconstrução da democracia do país.

Nesse contexto, é alçada a idéia de que, diferentemente do estado, o município se constitui em *locus* privilegiado para a oferta dos serviços de atenção à população, os quais tinham sua efetividade questionada. O argumento corrente era o de que a maior aproximação ao usuário condicionaria uma melhor adequação dos serviços às legítimas necessidades da população, o que incluía o setor educacional.

No campo do financiamento da educação, o ano de 1983 foi marcado pela aprovação da Emenda Calmon, a qual definiu novos percentuais a serem investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino – a União com, pelo menos, 13%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios com 25% da receita resultante de impostos e transferências –, o que passou a vigorar em 1986, em face da regulamentação ocorrida somente em 1985. No final dos anos de 1980, as discussões sobre a descentralização durante o processo constituinte tiveram por

---

<sup>36</sup> Compreendeu “práticas e normas [...] [de] um sistema de representação política que privilegiava o voto interiorano e rural, pela introdução de eleições indiretas para preenchimento dos cargos majoritários, pelo sistema bipartidário, pelo controle da União na área da segurança e pela reforma tributária.” (DUARTE, 2002, p.309).

<sup>37</sup> Nesse modelo federado cooperativo, são definidas constitucionalmente competências privativas, concorrentes e comuns. O artigo 23 da atual Constituição Federal definiu que “proporcionar os meios para o acesso à cultura, à educação e à ciência” (inciso V) é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

referência a redefinição dos papéis dos estados e dos municípios na manutenção do ensino fundamental.

Aprovada a Constituição de 1988, ficou evidente a pretensão de uma nova ordem institucional e federativa inclinada à legitimação da democracia. A carta constitucional buscou a abertura para a participação do povo, e, ao firmar compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios, indicou para um novo federalismo como base da democracia.

Na análise de Martins (2004), a autonomia política constituída após 1988 não fugiu à complexidade que tem marcado a questão federativa no país. Desde os anos de 1930, com Vargas e a estruturação da ação de governo na área social, passando pelo regime militar, é verificado um centralismo que confere ao federalismo um caráter exacerbado.

Com a ampliação da autonomia dos estados e dos municípios, com estes últimos passando à condição de entes federados, a Constituição de 1988 definiu que cada qual, além da União, organizará, em regime de colaboração, seu sistema de ensino, estabelecendo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação pré-escolar (atualmente educação infantil).<sup>38</sup>

Ao invés da criação de um sistema nacional de educação, a opção foi pela pluralização dos sistemas de ensino, pretendida a articulação consociativa entre eles. “A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito” (CURY, 2002, p. 173). Entretanto, as competências concorrentes também promovem ambigüidades quanto a responsabilidades próprias de cada ente federado.

No tocante ao financiamento da educação, a Constituição de 1988 definiu novos percentuais a serem aplicados sobre a receita de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A União deverá aplicar, no mínimo, 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25%, o que podemos reconhecer como uma vinculação obrigatória que traduz prioridade para com o direito social do cidadão à educação, pois são necessárias condições financeiras para tal garantia. De outra forma, o sentido dessa vinculação também indica que, não havendo essa

---

<sup>38</sup> Em termos de organização da educação nacional, até 1988 somente a União, os estados e o Distrito Federal constituíam-se como sistemas de ensino. Ao município, desde a Lei nº 5.692/71 até a vigência da atual carta constitucional, qualquer atribuição típica de um sistema de ensino, como o estabelecimento de normas pedagógicas, somente era permitida mediante delegação de competências do Conselho Estadual a um Conselho Municipal de Educação.

obrigatoriedade explícita de aplicação de recursos mínimos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, existiriam governos que deixariam de praticá-la como prioridade.

No contexto de definição de novos patamares para a relação entre a Federação, os estados e os municípios, as negociações sobre escolaridade fundamental, erradicação do analfabetismo e expansão do ensino médio influenciaram na fundamentação do tema da descentralização, na Constituição de 1988. Conforme Martins (2004), tratou-se da consagração de alguns princípios políticos importantes para setores democráticos da sociedade, em um processo de transição político-institucional conservador.

Como desde o final dos anos de 1980 foram acentuadas as pressões em favor de um Estado mínimo e desregulamentado, o que se deu paralelamente à emergência do mercado, nos anos de 1990 amplas reformas foram deflagradas, atingindo as estruturas do Estado e o seu regime de funcionamento.

Com a eleição do presidente Collor, o ano de 1990 marcou a ruptura do padrão interventivo do Estado na economia. A partir daquele ano, as medidas definidas pelo “Consenso de Washington” passam a ser implementadas no Brasil, instituindo, inclusive, um novo modelo econômico.<sup>39</sup> O padrão de intervenção estatal revelava a influência da própria evolução do capitalismo e da presença de interesses públicos e privados.

Rompido o modelo de intervenção, tomou espaço um outro aparato de Estado, com um papel menos intervencionista e mais regulador. A caracterização do Estado e da ação pública é assim descrita por Silva Júnior (2002):

A esfera pública restringe-se, mas continua forte, enquanto a privada expande-se por meio de uma nova regulamentação, muito distinta da que regulamentava o público no Estado de bem-estar social. O Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades de Estado; pouco interventor, pois impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a sociedade civil, ainda que fiscalize, avalie, financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais. O poder regulador, sob a forma do “político”, é agora o poder econômico macrogerido pelo capital financeiro, com graves conseqüências para a cidadania e para a educação. (p.33).

Desencadeado o processo de reforma do Estado e, por conseguinte, a forma e os recursos com os quais ele passa a conceber e a implementar as políticas sociais, passam a ser

---

<sup>39</sup> O Consenso de Washington foi firmado em reunião realizada em Washington, em novembro de 1989, da qual participaram instituições econômicas internacionais, como o BM, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de representantes dos países centrais e de países latino-americanos. Como um conjunto de medidas sobre a economia mundial, as políticas para o desenvolvimento e o papel do Estado, o Consenso de Washington compreendeu um conjunto de dez regras básicas: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (campo econômico e trabalhista); e direito à propriedade.

consolidados novos marcos para a política educacional e para a instauração de uma nova organização e modelo de gestão do sistema educativo.

Esse modelo assume formas quase mercantis de delegação de poderes, o qual implica em um modelo de descentralização em que se destaca uma racionalidade econômica, com ênfase à eficácia, à eficiência e à competitividade, além da potencialização das capacidades institucionais e administrativas do governo central (ARRETCHE, 1996; KRAWCZYK, 2005; MARTINS, 2001).

A década de 1990 teve sua primeira metade marcada por discursos polarizados acerca do papel do Estado no campo da organização econômica e sua função no campo social. Compreendendo um período com forte presença da recém aprovada Constituição Federal, mesmo que algumas propostas governamentais já estivessem se inclinando a critérios de mercado, a categoria cidadania se manteve presente nos debates sobre a orientação de projetos e de gestão educacionais. Dessa forma, destaca Arelaro (2000, p.101), “a participação social/popular da comunidade escolar e educacional, nos diferentes níveis de gestão pública – local, municipal, estadual e nacional – é admitida como condição de viabilização e legitimação do projeto educacional [...]”

Na segunda metade da década de 1990, foram alçadas reformas educacionais que revelaram orientação diversa àquela que vinha sendo alimentada para projetos educacionais do país, o que seria revelado expressivamente pela ressignificação da gestão democrática, sobre a qual se associa a descentralização como recurso para a divisão do poder decisório.

Em termos de legislação, a materialização do processo de reforma compreende basicamente a edição da Emenda Constitucional nº 14/96, que modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre a criação do Fundef; da Lei nº 9.424/96, que regulamenta o Fundef; e da Lei nº 9.394/96, que fixa diretrizes e bases da educação nacional.

Para Arelaro (2000), a proposta descentralizadora para a gestão educacional, que vem anunciada com a reforma, compreende uma descentralização de ações e uma centralização das decisões, a qual vem marcada pelo exercício do controle e da regulação pelo poder central.

À conta dos processos que historicamente têm impulsionado ou retraído a descentralização no campo educacional, entendo que eles estão diretamente implicados com projetos de sociedade que se pretende implantar, e que a legislação é uma via de expressão desses projetos. Nesse sentido, tenho que os movimentos de centralização e de descentralização no Brasil, além de estarem submetidos a históricos expedientes patrimonialistas, os quais se mantêm apesar de algumas tintas modernas, desde os anos de

1990 respondem também à lógica da reforma do Estado, com a qual a descentralização, enquanto dinâmica político-social implicada com a divisão do uso e do controle do poder decisório, cede lugar à descentralização de encargos e à concentração do poder decisório.

Com essa orientação, uma perspectiva democrática como pano de fundo para as políticas educacionais e sua gestão vem sendo apontada desde sua frágil presença, porquanto sua insuficiente legitimidade que as condições concretas também revelam.

### 3.5 DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO

#### 3.5.1 Sobre Democracia

A pretensão de encontrar um conceito de democracia capaz de conformar expectativas diversas, sendo a interrogação acerca dela algo que implica a todos os sujeitos (CHAUI, 2003), é algo que foge às intenções deste trabalho, o que não me isenta do compromisso de situar minha perspectiva. Nesse sentido, o esforço procura levar em conta a relação entre democratização e descentralização e os valores de liberdade e igualdade, reconhecidos como essenciais a uma condição democrática.<sup>40</sup>

Apoiando-me em Bobbio (1986), inicio acolhendo o entendimento de regime democrático como aquele dotado de um conjunto de regras e procedimentos visando à constituição de decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a mais ampla participação possível. Coerente a esse sentido, um processo de democratização “consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular [...]” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.324).

Na intenção de ir um pouco além de uma declaração conceitual de democracia, sobre a qual me apoio, adentrando ao campo de suas condições concretas de edificação, opto por um breve percurso pela democracia liberal representativa, de sorte a analisar alguns de seus elementos e respectivos propósitos democráticos em sociedades capitalistas como a nossa.

Primeiramente, cabe lembrar que o liberalismo tem sua principal marca cunhada no reconhecimento da igualdade individual, ainda que esta seja tomada no seu sentido formal, e que a articulação complexa, e até controversa, entre democracia e liberalismo deu origem à democracia liberal, resultante de um processo que adequou o liberalismo a reivindicações

---

<sup>40</sup> Tomamos por conceito mínimo de liberdade aquele que se refere à liberdade social, às relações de interação entre pessoas ou grupos, através das quais as pessoas são livres para agirem de determinada maneira. No que responde ao conceito de igualdade, refiro-me a ele no sentido de propriedade das regras de distribuição, ou seja, do caráter igualitário da própria regra (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

sociais, políticas e jurídicas de movimentos pela democracia. O resultado é que, na teoria política contemporânea, as definições de democracia centram-se em regras do jogo democrático e estas se voltam ao *como* chegar à decisão política, e não sobre *o que* decidir (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004).

Macpherson (1978), ao distinguir os modelos de democracia liberal representativa, aponta para a democracia protetora, para a elitista pluralista de equilíbrio, para a desenvolvimentista e para a participativa. Sobre esta última, como um quarto modelo, o autor assume a defesa da participação não baseada no mercado capitalista, sobressaindo-se ampla e verdadeiramente os valores de liberdade, o que confere ao modelo o caráter alternativo em relação aos demais.<sup>41</sup>

O modelo de democracia protetora foi sustentado por Bentham e James Mill. Ele tem um sentido de proteção dos sujeitos à opressão que pode ser praticada pelo governo. Concretamente, esse modelo pressupõe que essa proteção deva ser traduzida na promoção de um bem-estar social, o qual é definido, de forma utilitária, pelas condições de acúmulo de riquezas. Prevalente o pensamento utilitarista, o Estado é considerado a figura necessária para garantir segurança e igualdade em relação à propriedade ilimitada.

No modelo elitista pluralista de equilíbrio, cuja formulação é devida a Schumpeter, a idéia de democracia, no seu sentido liberal representativo, é compreendida enquanto um arranjo institucional através do qual a liderança sobre o poder político é alcançada pela competição, via partidos políticos. Através do voto, há quem alcance o poder de decidir, e isto se processa em uma sociedade de indivíduos com diversos interesses, através da competição entre grupos políticos auto-escolhidos, configurando um equilíbrio entre oferta e procura por bens políticos.

Como se lê na crítica de Macpherson (1978), trata-se de um modelo oligopólico de mercado, pautado tanto pela desigualdade de recursos quanto pelo fornecimento de bens políticos. Isso implica dizer de uma exclusão da participação nesse modelo de democracia em seu sentido lato, pois sobre ela não há uma preocupação ética, mas sim um valor instrumental.

No curso da análise e da crítica de Macpherson, Boschi (1985) assinala, além das baixas taxas de participação, a apatia política característica das democracias liberais de equilíbrio e que se configura como um esteio da estabilidade política, bem como o corporativismo presente no modo em que se organizam as relações entre Estado e sociedade.

---

<sup>41</sup> Para os interesses deste estudo, a atenção sobre os pressupostos de cada um dos modelos recai sobre a sua relação com os valores de liberdade e de igualdade implicados com a condição democrática.

Sobre o modelo de democracia desenvolvimentista, proposto por John Stuart Mill em um conjunto de obras do século XIX, Macpherson (1978) acentua o caráter de aperfeiçoamento do sistema liberal intencionado por Mill e que, a partir da idéia de desenvolvimento humano acolhido por um sistema político, seria aperfeiçoado com o desenvolvimento da capacidade dos próprios membros da sociedade, configurando um processo educativo. Nesse sentido, seria a democracia capaz de promover o interesse das pessoas pelo envolvimento direto nas políticas públicas, potencializando o caráter coletivo a essas políticas.

Finalmente, o modelo de democracia como participação, ou democracia participativa, situa o caráter alternativo creditado por Macpherson (1978) em relação aos demais modelos de democracia liberal pensados para as nações liberais-democráticas ocidentais.

Apoiando-se na idéia de ampliação do espaço político pela sociedade civil, Macpherson (1978) reúne aspectos de uma sociedade de mercado liberal com características políticas pensadas para sociedades socialistas, entendendo ser possível conceber-se “um mercado político no qual, ainda que não houvesse participação direta dos cidadãos nos destinos da sociedade, seria cabível a manutenção da estrutura representativa organizada [...]” (BOSCHI, 1985, p.53).

Referindo-se ao que seriam requisitos para a edificação da democracia participativa a qual se refere, tendo em conta que *o como* chegar até ela constitui o problema central, Macpherson (1978) aponta a necessidade de mudar o estado de consciência do povo quanto a se ver e a se sentir essencialmente consumidor, passando a se sentir protagonista nas políticas públicas tanto quanto delas usufruir, pois os indivíduos são agentes responsáveis pela construção e consolidação das instituições. Também destaca a necessidade de uma maior igualdade econômica, admitindo que esta se encontra diretamente condicionada a uma expressiva participação democrática, haja vista que ambas participam de uma mesma dinâmica.

Ao considerar a substituição da imagem do homem como consumidor e a redução da desigualdade social e econômica como requisitos da democracia representativa, Macpherson (1978) se refere a um círculo vicioso, entendendo que ambos os requisitos demandam participação democrática para serem satisfeitos.

Ao entender que tanto a saída apresentada por Marx quanto a por Mill não se parecem soluções para o círculo vicioso, Macpherson propõe que saídas sejam buscadas a partir de mudanças evidentes ou em perspectiva, seja em relação à quantidade de participação democrática, à desigualdade social ou à consciência do consumidor.



Dessa forma, a estrutura a responder pelo modelo de democracia representativa definido por Macpherson (1978) compreende “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base [...] até ao vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios [...]” (p.110).

Considerando esse breve retrato de abordagens acerca da democracia representativa assentada nos pressupostos liberais, e com base no entendimento que tenho sobre regime democrático e processo de democratização, parece-me importante acentuar que é lícita a afirmação de que a democracia liberal se desenvolveu mais quantitativa do que qualitativamente.

Essa realidade, na apreciação feita por Chauí (2003), pode ser identificada através do que a autora designa de “peculiaridade liberal” em relação à democracia. Ou seja, “estritamente como um sistema político que repousa sobre os postulados institucionais que se seguem tidos, então, como condições sociais da democracia.” (p.140).

No quadro 1, seguindo a autora, procuro relacionar tais postulados às condições que compreendem:

Postulados	Condições asseguradas
Legalidade do poder assegurada por haver consultas populares periódicas, as quais expressam a vontade majoritária.	Cidadania e eleição.
Eleições como competição entre posições e grupos diversos.	Existência de associações, cuja forma privilegiada é o partido.
As consultas regulares visam a proteger as minorias, por garantir sua participação em espaços onde são decididas questões de interesse público, e as majorias, por afastar-lhes o risco da perpetuação de um grupo no poder.	Existência de divisões sociais (maioria e minoria) e de parlamentos.
A potência política é limitada pelo judiciário, o qual garante a integridade do cidadão em relação aos governantes e a integridade do sistema contra a tirania, através da submissão do poder à Constituição.	Existência do direito público e do direito privado, a lei como defesa da tirania e a defesa da liberdade do cidadão.

Quadro 1: Relação dos postulados institucionais da Democracia Liberal com as condições que asseguram

Fonte: adaptado com base em Chauí (2003, p.141).

Para Chauí (2003), essa redução à dimensão de um sistema estritamente político, na qual vemos a configuração da democracia como uma forma de vida social manifesta somente no sistema eleitoral, na mobilidade do poder e no caráter representativo, não pode ser reconhecida como uma forma da própria vida social, implicando-lhe inclusive a conservação da impossibilidade efetiva da democracia, um mal-entendido que precisa ser desfeito para que se possa dar sentido ao debate sobre as condições sociais da democracia.

Sobre quais efetivamente seriam as condições da democracia, a autora se reporta às esferas econômica e político-institucional. Em relação à primeira, refere-se à igualdade sócio-econômica, a qual demanda o fim da exploração da força de trabalho, da separação entre o trabalho braçal e o intelectual; enfim, “a transformação das relações de classe pela transformação do sistema de produção e do sistema de propriedade [...]” (CHAUÍ, 2003, p. 142). Em relação à segunda, destaca a necessária abertura e capacidade de convivência e acolhimento dos conflitos, cuja legitimação passa pela institucionalização de partidos e pelo mecanismo de eleições.

Desafios como esses se situam efetivamente no contexto de uma democracia representativa, a qual, entendem Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), tem uma linha de desenvolvimento que figura basicamente em duas direções: no alargamento do direito ao voto e na multiplicação dos órgãos representativos. Em uma ou em outra dessas direções, o processo de democratização vai se inserir na estrutura do Estado liberal, o que concretamente veio revelando que o regime representativo tem sido mais quantitativo do que qualitativo nas chamadas democracias liberais. Vê-se persistida a forma de configuração de democracia cuja caracterização motiva a crítica tecida por Chauí (2003).

Postas as circunstâncias que afiguram o sistema representativo, entendo ser válido defender seu quantitativo e qualitativo aprimoramento, de sorte a promover a criação de condições e canais nos quais os cidadãos possam participar de decisões políticas relativas à sociedade. Nesse sentido, se, por um lado, concordo não ser possível falarmos do alcance de um sistema democrático puro e definitivo, por outro, como também enfatiza Silva (1989), tenho de reconhecer que o equilíbrio entre liberdade e igualdade é fundamentalmente dependente da maior ou da menor participação do povo na organização da sociedade, o que implica as relações de poder político e as condições efetivas de sua descentralização.

Consoante a essa orientação, a idéia é pela potencialização da participação direta dos cidadãos como forma de complementação e aprimoramento da democracia representativa, sem negar a presença de contradições que costumam dificultar este aprimoramento e, portanto, a ampliação da própria democracia.

Admito que a ampliação da participação do povo na sociedade brasileira constitui fator de legitimação da democracia, para a qual torna-se necessária a existência de canais institucionais capazes de satisfazer as demandas por participação, e que as instituições políticas e sociais sejam capazes de aglutinar interesses e de resolver conflitos.

A constituição dessa capacidade de aglutinação e de resolução de conflitos não é um processo simples. Como analisa Moisés (1995), a partir do debate acerca das chances e riscos

da democracia no Brasil e dos dilemas dos processos de democratização vividos por outros países, a construção da ordem democrática é um processo longo e difícil.

[A capacidade de] processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais depende de processos demorados e contraditórios de elaboração coletiva; a adoção de procedimentos capazes de potencializar esses processos através de mecanismos compatíveis supõe uma difícil negociação entre contendores que têm concepções e, principalmente, expectativas diferentes sobre a dinâmica democrática. (MOISÉS, 1995, p.84).

Cumprir observar, dessa forma, que um processo de democratização e sua correspondente dinâmica precisam ser considerados desde as condições concretas da sociedade que se quer democratizar, atitude que, a meu ver, implica considerar, de forma decisiva, a participação do povo que nela se processa e a organização da sociedade em favor dessa participação.

Essa perspectiva de participação através de mecanismos de participação direta eleva o povo à condição de sujeito político coletivo, o qual, como se refere Coutinho (1984), designa grupos tornados interlocutores políticos na sociedade.

Destacados os valores fundamentais da democracia – princípios da igualdade e da liberdade – e, mesmo que brevemente, retomadas as características típicas da democracia representativa liberal, é possível reconhecer a participação direta da população, nos assuntos de interesse comum da sociedade, como uma das principais vias para a legitimação da democracia.

Em resumo, entendo que a prática concreta da participação, constituída como base de um sistema democrático, implica a partilha do poder decisório sobre assuntos de interesse comum da sociedade. Essa será uma prática descentralizadora do poder decisório dotada de espaços e meios para o seu exercício por parte da população, o que significa dizer de um sentido político que promove relação entre democratização e descentralização, a despeito das freqüentes generalizações simplistas a ela atribuída.

### **3.5.2 Gestão democrática da educação: a tessitura da relação entre descentralização e democratização no âmbito das políticas (municipais) de educação**

Desde a perspectiva de democracia e democratização apresentadas neste estudo e a compreensão de descentralização como prática de divisão do poder decisório, é que vislumbro a relação entre descentralização e democratização. É evidente que tanto para a democracia quanto para a descentralização aqui compreendida, vejo a participação do povo figurar como fator determinante para o alcance de objetivos de democratização. Em ambos os casos, a

participação aqui referida compreende o exercício do poder de decisão acerca de assuntos de interesse comum da sociedade, e que, por extensão, implica a acessibilidade legítima a esse exercício. Sob essa lógica, conforme propõe Azevedo (2002), resulta dizer de uma perspectiva democrático-participativa de descentralização, a qual responde como meio de alargamento do espaço público em face do objetivo de estabelecer relações que sejam substancialmente democráticas. Essa é a perspectiva com a qual me identifico neste estudo.

Como essas relações dependem de meios e de condições que as promovam, visando ao alcance de um projeto de democratização como de um setor, é imperativo que se considere, no âmbito das políticas públicas, como a educacional, a dimensão de sua gestão. Essa, de acordo com os propósitos deste estudo, é entendida como campo de formulação e de implementação de políticas educacionais e da organização do trabalho educativo no âmbito dos sistemas de ensino, compreendendo planejamento, coordenação, execução e avaliação. É um processo que ocorre de acordo com uma determinada orientação, constituída a partir da dinâmica de relações que se desenvolvem nos contextos interno e externo, de forma a responder pela transformação de metas e objetivos em ações.

Nas palavras de Bordignon e Gracindo (2000), a gestão da educação é um “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (p.147), de forma que sua democratização está diretamente relacionada à descentralização do poder decisório, e esta à participação do povo.

Admito, também, que a redefinição das estruturas de poder que servirão ao propósito da participação, em favor da democratização da gestão da educação, não somente se voltam à produção coletiva desse projeto democrático, porquanto seu caráter fortalecedor da resistência em relação às forças que são contrárias a este projeto e que agem neste sentido.

Reconhecer a presença de forças que se fundamentam em projetos diferentes de sociedade e de gestão da educação significa reconhecer a dialética entre concepção e prática da gestão democrática (ROSAR, 1999). Então, coexistindo projetos diferentes em um contexto de interdependências e de relações, podem aqueles projetos de orientação democrática, constituírem espaços de negociação que pretendam preservar sua legitimidade quando dos impactos advindos de outra orientação.

Concorda com essa posição a definição de gestão democrática apresentada por Dourado (2000). Para esse autor, ela é o

processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a criação de canais de efetiva participação e aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (p.79).

Vemos que essa perspectiva para a gestão de orientação democrática radica um sentido de relevância social e, como resposta concreta, traduz-se em uma forma de organização e de gestão da educação que tem a divisão do poder decisório como uma de suas mais expressivas marcas. Bordignon e Gracindo (2000), ao proporem a discussão sobre os processos de gestão baseados nas concepções educacionais derivadas dos paradigmas racional positivista e emergente, acentuam que na concepção deste último, também reconhecido como crítico-dialético, são valorizados, dentre outros aspectos, as relações horizontais, as estruturas mais integradas e circulares, os espaços coletivos, a autonomia como forma de ação e a mediação dos conflitos. Segundo esses autores, dois são os eixos que determinam a especificidade da organização e da gestão educacional: os fins da educação e o contexto social a que se refere.

As condições de diálogo entre os pressupostos de democratização e descentralização na gestão de políticas municipais de educação, tendo em conta os eixos aqui referidos, podem ser mais bem compreendidas a partir de algumas experiências concretas.

Um estudo realizado no início dos anos de 1990, sobre um conjunto de iniciativas em gestão municipal, e que comunicava a seleção de algumas experiências por suas políticas bem planejadas e conduzidas, bem como pelo compromisso municipal com os problemas educacionais, pode ser tomado como recurso para análise dessas condições.

O trabalho abrangeu 15 municípios de portes diferentes e de diferentes regiões do país, cuja condução foi coordenada pelo Centro de Pesquisas para Educação e Cultura (Cenpec), com apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef) e do MEC, compreendendo estudos de caso do período de 1989 a 1992.<sup>42</sup>

Tendo em conta o princípio do direito de todos à educação básica, o estudo “A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros” buscou explorar um conjunto de fatores, dentre os quais, em face dos interesses deste estudo, optamos por analisar dois: (a) a democratização da gestão, com a participação da comunidade; e (b) a modernização dos sistemas de gestão, visando à desconcentração e à descentralização do sistema educacional. Conjugando esses fatores com as características de gestão democrática das políticas municipais de educação, apresentadas na seção anterior, algumas constatações são possíveis e apropriadas.

É possível admitir que a permeabilidade dos princípios de liberdade e igualdade, enaltecidos no país desde o movimento de democratização constituído nos anos de 1980,

---

<sup>42</sup> Coleção Educação & Desenvolvimento (CENPEC, 1993), 15 volumes e documento síntese.

permanece evidenciada nos pressupostos da gestão da política educacional dos municípios analisados.

No entanto, ao estabelecermos possíveis relações entre a ênfase do projeto de gestão da política educacional anunciada, a expressão de democratização e de descentralização que revela, e, ainda, os principais meios viabilizadores da participação do povo na gestão, outros elementos precisam ser considerados.

Na leitura das experiências, verifico que o projeto de gestão das políticas municipais de educação de boa parte dos casos, ao declarar-se de compromisso democrático, destoa este propósito quando conhecidos os encaminhamentos e os resultados pretendidos e alcançados. Nesse sentido, a descentralização do poder decisório, aliada à existência de espaços institucionalizados e legítimos de participação, constitui nosso principal recurso de análise.

Das 15 experiências, apenas um terço delas apresenta uma relação consoante entre um projeto de gestão das políticas municipais de educação de orientação democrática, descentralização e participação direta. Nesses casos, a descentralização é assumida e promovida na perspectiva da alteração das relações de poder, de forma que este seja partilhado com a sociedade.

Os Conselhos são apontados como espaços institucionalizados onde essa partilha de poder é privilegiadamente praticada, evidenciando tratar-se de espaços com autonomia decisória e exercício de controle social que, representativos da vontade plural, tendem a superar o arbítrio da vontade que não for coletiva. Dessa forma, como analisa Bordignon (2000), a experiência dos conselhos municipais de educação se revela inserida em um processo de gestão democrática da educação que é “de afirmação da cidadania a partir do *locus* onde o cidadão vive e atua [...] [através] da gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais.” (p.78).

Nos casos em que as opções e as práticas de descentralização se apresentam bem mais restritas, geralmente compreendendo a possibilidade de a comunidade expressar suas necessidades e anseios como caminho para uma maior justiça social, a gestão das políticas educacionais praticamente se mantém sob o comando do governo municipal.

Nesses casos (47% das experiências analisadas), os canais de participação, institucionalizados ou não, são ocasionais e cumprem preponderantemente o papel de catalisadores do debate da sociedade e de caminho de suas reivindicações ao poder público, que busca inclinar-se às solicitações.

Com propósitos declarados de desconcentração de ações, 20% das experiências apontaram para uma gestão das políticas municipais de educação comprometida de forma

principal com uma racionalidade financeira, para a qual os esforços deviam estar voltados. Nesses casos, alheios à prática da divisão do poder decisório, os canais de participação mencionados têm papel genérico, geralmente consultivo e propositivo, e sua instituição geralmente não se deu pelo poder público ou na relação direta deste com a sociedade.

Em síntese, torna-se evidente que declarações que intencionam gestões democráticas das políticas educacionais nos municípios são freqüentes e, certamente, respondem por um certo compromisso democrático esperado pela sociedade, principalmente desde os movimentos pela democratização, dos anos de 1980. Entretanto, a forma e as condições com que se propõe responder a essa democratização da gestão das políticas municipais de educação ainda demarcam alguns dos grandes desafios.

Ao considerar os fatores implicados com a lógica neoconservadora que marca as políticas educacionais no país e o modelo de gestão que lhe é associado, bem como a persistência de traços conservadores próprios de nossa cultura política, entendo que a democratização da gestão das políticas municipais de educação é um desafio que não prescinde da vontade política dos que estão à frente dos governos municipais e da própria sociedade. A distância entre os propósitos democráticos declarados e as condições a responderem por ela, reveladas pelas experiências aqui referidas, corroboram com esse entendimento, ao passo em que afirmam a centralidade que assume a descentralização do poder decisório para um projeto dessa natureza.

Concretamente, a descentralização que implica o poder decisório no âmbito da política educacional tem sido experienciada por municípios e referida como um importante recurso quando a proposta é por uma gestão democrática dessas políticas. Gadotti e Jacobi (1994) e Arelaro (1999), ao relatarem, respectivamente, as experiências vividas nos municípios de São Paulo (1989 a 1992) e Diadema (1993 a 1996), tornam expresso o papel da descentralização no sentido da ampliação de espaços de participação decisória da sociedade sobre a política educacional.

De fato, em ambas as experiências, a democratização da gestão figurou como uma das diretrizes para a política educacional nos municípios, orientada pelos princípios de participação, descentralização e autonomia, o que credita à descentralização o caráter de recurso político de gestão.

Considerando as contribuições dos autores e as indicações constituídas pela análise sobre o conjunto de experiências municipais em gestão da educação, tendo em conta os propósitos deste estudo, entendo que, na relação estreita da gestão educacional de orientação democrática com a descentralização de perspectiva democrático-participativa, a gestão

democrática das políticas municipais de educação aqui referida deve ser possuidora de um conjunto de características.

Sem que tenha a pretensão de esgotar a relação dessas características, entendo ser razoável indicar as seguintes:

- a) acolhe e fortalece os princípios democráticos de liberdade e igualdade;
- b) visa à qualidade da educação e à transformação social;
- c) reconhece e promove a descentralização, que, no seu sentido político, implica a redistribuição do poder decisório;
- d) tem a participação política e o controle social como atributos indelévels, cujo exercício implica o acesso às informações relacionadas à gestão, já que estas se constituem em instrumentos de poder;
- e) institucionaliza espaços e meios de participação da sociedade organizada, através dos quais é praticado o exercício de poder de decisão sobre os assuntos de interesse comum da sociedade;
- f) tem por propósito a responsável identificação de demandas sociais, priorizando sua tradução em programas e serviços públicos;
- g) considera as condições objetivas para a implementação e a afirmação do projeto de gestão democrática e o contexto em que ele se situa, haja vista a existência de projetos diferentes para a gestão educacional; e
- h) reconhece a permanente problematização da relação entre Estado e sociedade, bem como a existência de tensões e contradições que participam de um processo democrático.

Essas constatações e características que expressam um projeto de gestão democrática da educação deixam evidente que uma proposta dessa natureza tem a ver, primeiramente, com uma opção que não é nascida do abstrato, tampouco resulta de uma fatalidade histórica qualquer. Ela é construída a partir da prevalência de uma vontade, a partir da qual a organização e o funcionamento da educação estejam comprometidos com a busca e a preservação incessante dos valores democráticos de liberdade e de igualdade.

Como um processo deliberado da ação humana para a construção de uma gestão democrática das políticas municipais de educação, como busco valorizar neste estudo, revela-se fundamental que os sujeitos estejam comprometidos com este propósito.



### 3.6 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: POR ONDE DEMOCRATIZAR A GESTÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO?

#### 3.6.1 Descentralização na gestão das políticas municipais de educação

A possibilidade de os municípios alcançarem novas referências para as políticas municipais de educação, a partir de propósitos legitimamente comprometidos com princípios democrático-participativos, implica a construção de condições que farão frente às condições postas.

Há que se reconhecer os descompassos atualmente existentes quanto à democratização das relações entre Estado e sociedade, inclusive para além de uma ótica circunscrita no âmbito interno do próprio Estado federativo.

Cabe, então, continuar questionando se a descentralização a que são submetidos os municípios, a partir do projeto de reforma do Estado, responde a esses princípios. Se as condições e interesses locais favorecem a construção de políticas educacionais com propósitos democráticos.

Para Lobo (1990), são princípios de descentralização na perspectiva da democracia: a consideração das diferenças de ordem econômico-financeira, política, técnico-administrativa e social; o gradativo reordenamento do poder, que tenha em conta capacidades reconhecidas e aceitas, o que denomina de gradualismo; a transparência no processo decisório, que implica a promoção de participação que responda pelo redirecionamento de núcleos de poder; e o controle social, exercido por mecanismos de participação social.<sup>43</sup>

Como o binômio centralização-descentralização implica uma estrutura social e os mecanismos de poder em uma determinada área geográfica, não se pode confundir descentralização com democratização, pois esta não depende necessariamente da posição geográfica de quem exerce o poder, mas das relações que os sujeitos mantêm com os núcleos de poder econômico e social. Até porque,

embora [...] possa ser definida de formas distintas, configurando sistemas dissímiles (sic), a descentralização constitui-se como uma ferramenta que tende a dar à luz na consolidação dos regimes democráticos, e inverna nas cavernas durante as ditaduras. Porém, isto não significa necessariamente a prova da existência de uma ligação profunda entre democracia e descentralização. Porque no discurso oficial a descentralização é usada indistintamente nos dois momentos. (TOBAR, 1991, p.33).

<sup>43</sup> Para Urzúa e Puelles (1997), a participação social tem sua força apoiada na “capacidade de fortalecer a democracia em campos não estritamente políticos, mas sim públicos – o público não se reduz ao estatal nem ao social, mas ao que abarca a ambos [...] é o meio que pode preencher a separação existente entre a classe política, as elites dirigentes e os cidadãos.” (p.145).

Reconhecendo-se que a democracia, enquanto sistema político, tende a levar a tomada de decisões para o espaço político, a descentralização pode protagonizar o reforço do aparelho de dominação ou, por outro lado, constituir-se em mecanismo de participação da sociedade civil, tornando-se “instrumento de expansão da lógica democrática na medida em que amplia as possibilidades de negociação política no âmbito democrático.” (TOBAR, 1991, p.43). Afinal, a manutenção de um sistema tem pré-requisitos, e quando as dimensões do conflito superam a capacidade de negociação, o sistema democrático entra em crise.<sup>44</sup>

Na perspectiva do reforço do aparelho de dominação, a multiplicação das instâncias de negociação alivia as cargas do nível central quando mantém a necessária estabilidade ao processo democrático. A descentralização de conflitos e a dissolução da sobrecarga promovem maior fluência dos discursos e dos conflitos. Trata-se de uma exploração, pela racionalidade técnica, do caráter democrático da descentralização.

Essa exploração concorda com a idéia de despolitização referida por Claus Offe, a qual é construída por um Estado que precisa se contrapor aos ataques que nascem de mecanismos de participação democrática. Nesse caso, as medidas de contraposição não pretendem a abolição de indesejáveis ataques, mas, propriamente, sua neutralização.

Tendo em conta a realidade brasileira mais recente, entendo que esse exercício neutralizador pode ser evidenciado em alguns processos anunciados participativos, com os quais seria favorecida a expansão da democracia.

Especialmente nos anos de 1990, quando se assiste a um substancial conjunto de reformas educativas assentadas no contexto da reforma do Estado, a descentralização foi alçada à condição necessária para a própria construção de um sistema político democrático. Essas reformas de cunho descentralista seriam, então, expressão de maiores benefícios à sociedade, especialmente no que tange à gestão das políticas públicas, em uma alusão à própria democratização. Dessa forma, a idéia de descentralização se faz associar à de democratização; enquanto a centralização, à de ineficiência e ineficácia (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004; ARRETICHE, 1996).

Já na perspectiva da promoção da participação da sociedade civil, a relação entre democratização e descentralização assume a participação política comprometida com a igualdade de condições de acesso às políticas sociais. Para Tobar (1991), essa participação efetiva demanda uma mudança de consciência sobre a forma pela qual o povo participa da

---

<sup>44</sup> Como enfatiza Stein (1997, p.77), “[...] foi enquanto condição da democracia que [a descentralização] se estabeleceu como consenso e justificou a necessidade de sua implantação na América Latina.”

construção histórica das instituições. Isso porque as condições históricas têm creditado atitudes de passividade ao povo, assim como têm promovido medo à repressão e ao esquecimento por parte dos governantes.

Acerca do que credencia a descentralização como um mecanismo associado à democratização, concordo com Tobar (1991), para quem uma possível relação entre ambas carece da intermediação de algumas categorias. Essas categorias compreendem a “participação popular” e o “controle social”.

Dessa forma, o poder se constitui no elemento comum da relação entre democracia e descentralização, pois a descentralização, como medida política, implica a redefinição das relações de poder. Esse, por sua vez, torna-se o elemento mediador entre a descentralização e o governo.

Assim posto, ao relacionar o poder local a essa análise, mais propriamente à implementação de políticas municipais de educação, entendo ser indispensável reconhecer que a iniciativa local, principalmente a do governo, é um dos principais condicionantes para a constituição de uma gestão democrática. Como analisa Cohn (1998), da implementação de políticas sociais na esfera municipal à efetivação da participação da sociedade na gestão pública, derivam processos complexos e ambíguos da relação entre Estado e sociedade, assim como é expressa a capacidade de redistribuição de políticas e programas sociais exercida pelo governo local.

Sob esse enfoque, sobressai-se a idéia de que, ao abordarmos a questão da democratização na gestão das políticas municipais de educação, devemos fazê-lo desde o âmbito das relações que são internas ao governo até a esfera das relações entre Estado e sociedade.

Apoiando-me em Jacobi (2000), vejo que essa disposição dos governos locais para a participação da sociedade torna necessária a criação de espaços públicos que, participativos, plurais e transparentes, venham a promover articulação e participação.

Esses espaços, assim constituídos, promovem a ênfase na cidadania ativa e o desafio da ruptura com resistências instaladas, como as de ordem tecnoburocráticas. É por isso que os elementos que caracterizaram esses espaços são constantemente tencionados, tornando sua convivência uma dialética que o autor reconhece como sendo participada pelo pluralismo e pelo consenso, pelo confronto e pela negociação. Dessa forma, o poder local, imbuído de uma vontade política de construção da participação social e de mudanças, não poderá descuidar do plano de organização institucional.

Por outro lado, é também Jacobi (1990b) quem adverte que, ao considerarmos a participação como um processo continuado da democratização no âmbito municipal, não devemos tomá-la como modelo que pode ser transposto linearmente entre contextos sociopolíticos distintos. Para ele, são medidas importantes:

1) promover a iniciativa a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar sua capacidade técnica e administrativa, tornando-as entidades competitivas; e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos na gestão dos serviços municipais. (JACOBI, 1990b, p.11).

Cohn (1998) também contribui com esse debate ao ressaltar alguns riscos e algumas vantagens que, a seu turno, têm expressão considerável no desenho relacional do Estado com a sociedade, e que, portanto, dizem respeito à implementação de políticas públicas e à participação da sociedade na sua gestão.

O enfoque da autora recai principalmente sobre posturas de resistência ao processo de democratização da gestão das políticas sociais, o que geralmente responde por iniciativas que são externas ao poder instituído.

Referindo-se aos riscos, ela aponta uma tendência à concentração de poder por parte dos setores do governo, geralmente quando a pressão e o controle público de setores organizados da sociedade não existem ou são fragilizados. Há, segundo ela, a tendência de os movimentos de setores organizados da sociedade serem mais expressivos, em termos de controle público, nos municípios de maior porte, muito embora a cultura política local tenha importante influência: “quanto mais patrimonialista e clientelista essa cultura, maior concentração do poder em mãos do Executivo local e maior apropriação da máquina pública por parte das elites locais.” (COHN, 1998, p.160).

A tendência à burocratização do processo de participação da sociedade na gestão pública é outro perigo que costuma ser confirmado nas instâncias constituídas na esfera local. Essa burocratização costuma, inclusive, estender-se à dinâmica dessas instâncias e comprometer seu caráter de espaço de negociação política.

A despeito dos riscos que as experiências têm revelado no campo das relações entre Estado e sociedade, as possibilidades têm seu espaço. Dentre elas, está a ampliação do número de atores participantes de instâncias colegiadas; à viabilidade de uma certa compatibilização da democracia representativa com democracia direta; e à aprendizagem por parte dos sujeitos quanto ao exercício da cidadania, o que se reflete na definição de prioridades e na busca de respostas às demandas.

De certo que a constituição dessas condições, tanto quanto a persistência de seus riscos, não é tecida tão simplesmente a partir de certas opções que estariam ao alcance dos sujeitos que se encontram à frente dos governos locais, a despeito de possuírem um perfil progressista. Alguns obstáculos realmente demonstram-se persistentes nas realidades locais, como aponta Cohn (1998), a partir do estudo sobre algumas experiências.

No conjunto desses obstáculos, a autora se refere à cultura centralizadora arraigada no Estado, imprimindo esta lógica à máquina governamental. Nesse sentido, é preservada a tradição do desenvolvimento de políticas sociais de forma segmentada, sem que se alcance, de forma intersetorial, o enfrentamento da questão social.

Cohn (1998) também se refere ao desafio da democratização da máquina administrativa, fundamentada pela participação ativa dos sujeitos sociais nos processos de definição, formulação e implementação das políticas sociais, muitas vezes não pretendida por corresponder à participação de determinados indivíduos ou grupos. Ademais, essa pode se constituir em justificativa para a insistência de governos com a descentralização (ROSAR, 1997).

No bojo do conjunto desses obstáculos, reside a tensão participada pelas racionalidades política da administração e técnica da máquina administrativa. Esse contexto também é permeado de interesses particulares, gerais e privados, o que torna complexa a lida dos governos locais sobre as questões sociais, sem que isso venha a significar uma renúncia quanto ao enfrentamento dos problemas.

Como analisa Martins (2004), em texto que discute o processo de municipalização do estado de São Paulo, há elementos que exercem importante influência na constituição das políticas educacionais locais, dentre eles “o legado político; a possibilidade de burocratização do poder dos atores; [e] os grupos de interesses divergentes que operam nas municipalidades”. Essas condições levam a autora a admitir que há riscos de os problemas emergirem no contexto da gestão das políticas educacionais locais, haja vista que “os processos de negociação em sociedades democráticas ocorrem em torno de interesses corporativos, estejam eles situados em quaisquer espaços nos quais a democracia possa ser exercida.” (p.174).

Ottmann (2006), em artigo que discute processos de democratização da política municipal no Brasil, explora justamente a não erradicação de práticas clientelistas, mesmo quando se trata de processos de democratização bem-sucedidos. O autor entende existir uma incorporação dessas práticas nos referidos processos, as quais figurariam para melhorar ou piorar um projeto democratizante. Para ele, esse exercício exige que se suspenda uma

interpretação bipolar do tradicional e do moderno, optando-se por admitir uma conexão mais aproximada destes dois pólos analíticos.

Buscando sua sustentação nos resultados de pesquisa, que compreenderam três estudos de casos brasileiros, Ottmann (2006) acredita que as transições democráticas que dizem respeito ao plano real da dinâmica política municipal têm a ver com condições culturais e materiais. Sobre as condições culturais, o autor entende que um processo de transição democrática é suscitado por demandas normativas, as quais tencionam o democrático e o tradicional, fazendo por contrastar essas duas representações e, portanto, ampliar requerimentos em favor de mudanças sociais.

Esses ideais democratizantes demandariam condições socioeconômicas, pois, no curso da democratização das práticas políticas, “está inextricavelmente vinculada à eliminação da pobreza em massa e da desigualdade crônica, ainda que pobreza e desigualdade permaneçam como elementos da realidade em qualquer futuro que se divise.” (OTTMANN, 2006, p.157).

Sob esse enfoque, a idéia de cidadania mediada é defendida pelo autor, em face da persistência da dialética entre inclusão participativa e patronagem política.<sup>45</sup> Por esta estar presente nos sistemas políticos modernos, em muitos casos constituindo-se na base de sustentação de carreiras políticas, e pelo fato de a democratização de políticas municipais estar enredada à redução da pobreza, Ottmann (2006) acredita ser crucial, para um processo de reformas sociais no âmbito de administrações democráticas, “a mediação dos conflitos entre as demandas populares por participação civil e direitos de cidadania e por patronagem política.” (p.159).

Gadotti (1993), referindo-se ao poder local como uma instância educativa que despontou da própria realidade brasileira, destaca-o tanto quanto reconhece a sobrecarga que lhe é imposta em face do novo arranjo legal. Nesse sentido, Arelaro (1989) traz a análise sobre um conjunto de fatores do plano local que entendo associar-se à preocupação acerca da sobrecarga referida por Gadotti (1993), sobre os quais se poderia admitir que o fortalecimento do poder local não necessariamente significa a ampliação da força política dos sujeitos.

Para Gentilini (1999), é importante não se perder de vista que a perspectiva de um projeto político local que, em certa medida, pretende a autonomia não trata somente com interesses coletivos enaltecidos na dimensão democrático-participativa. Destacando aspectos que implicam o debate sobre descentralização e as dificuldades que objetivamente podem se

---

<sup>45</sup> Nesse sentido, a partir da opção pela não bipolarização moderno-tradicional, o autor situa a noção de *clientelismo* em contexto político que denomina de cidadania mediada, sustentando-se na recorrência em que se processa a mediação entre as afirmações e as contra-afirmações da cidadania, promovendo o elo entre a população de baixa renda com as redes de assistência pública e privada.

revelar na construção de um projeto político local e autônomo, o autor se refere à problemática que se encerra na crença de que, com a redistribuição do poder trazida pela descentralização, seria conseqüente a imediata criação de um projeto local de traços progressistas para as políticas educacionais. Ele quer lembrar que formas institucionais e relações políticas presentes e arraigadas não desaparecem simplesmente.

Assim posto, esse autor favorece a opção pela criação e pelo fortalecimento de mecanismos institucionais de sentido democrático-participativo precedentes a um processo de descentralização, os quais sejam amplamente representativos e legitimados pelos sujeitos sociais. Segundo Gentilini (1999),

um processo de descentralização abre o leque de participação de uma diversidade de atores sociais e políticos dentro e fora dos sistemas educativos, nas comunidades locais, com o objetivo não apenas de comprometê-los no processo de gestão, mas sobretudo, de possibilitar que se expressem quanto ao que se espera de uma gestão descentralizada e em que momento (e para quê) devem se fazer presentes. (p.182).

Não se trata de admitir que a construção de um terreno favorável e comprometido com a participação social, quando visto sob a ótica das condições locais, seja um processo menos complexo do que, por exemplo, o que se inscreve no atual curso de reforma do Estado, sob a lógica do mercado. Como já acentuado, no âmbito das condições locais, o debate acerca da participação na gestão das políticas públicas não está imune a investidas no sentido da legitimação de um poder que expressa interesses não democráticos.

Isso exige atenção sobre o sentido que a descentralização em políticas educacionais pode vir a assumir enquanto parte de um projeto político local, apesar de esquemas alimentados por interesses não coletivos e que vislumbram, na descentralização, oportunidades de favorecimento.

Sobre o que constitui um conjunto de fatores que contribui para a participação social em nível de poder local, Arelaro (1989) enfatiza a necessidade de concretude quanto a espaços de participação social. A autora acredita ser possível relacionar a descentralização a um crescente de competências para o governo municipal e para o fortalecimento da autonomia local, passo importante no sentido da geração de possibilidades para a participação da povo.

Ela também destaca a possibilidade de existirem melhores possibilidades de controle social do Estado e de mobilização por parte da comunidade local, pois o local reforçaria as possibilidades de concretização do controle social, assim como as de mobilização dos sujeitos no sentido de exigir seus direitos e de participar de forma mais ativa dos assuntos públicos em favor dos interesses coletivos. Segundo Arelaro (1989), esses interesses constituem referência

para que uma descentralização possa ser entendida como medida favorecedora de um poder popular.

Assim, por mais que se possam ver fortalecidas as políticas educacionais locais, Gadotti (1993) entende que a dinâmica é mais pródiga no sentido das possibilidades de alteração nas estruturas de poder local, em face da tendência que se arma, em favor da participação dos cidadãos, sobre os assuntos educacionais. Trazendo a idéia de Gramsci sobre uma sociedade auto-regulada, com um crescente poder popular que, em uma sociedade global, tende a promover uma diminuição da influência dos poderes constituídos, Gadotti (1993) entende que

Ao mesmo tempo em que avança uma **cultura geral comum**, que nos torna, cada vez mais, “iguais” no estilo de vida (que aumentará com a expansão mundial dos mercados e a democratização econômica), cada vez mais cresce a reivindicação pela **autonomia** contra a uniformização, o desejo de afirmação da singularidade de cada região ou local [...] (p.77, grifos do autor).

Enfatizando o protagonismo dos municípios e se apoiando em Borja, Danani (1997) se refere a três desafios associados ao necessário processo de recuperação democrática e, neste, dos espaços locais: a participação cidadã, a cooperação social e a integração de políticas.

A participação cidadã é compreendida no seu sentido substantivo, situando-se no campo das relações políticas e demandando uma construção social e política. Essa posição também é assumida por Jacobi (1990a) quando, no plano político-administrativo, mesmo que teoricamente, reconhece a descentralização como possibilidade para serem ampliados os direitos e a participação cotidiana dos cidadãos. Dessa forma, sendo a participação vinculada ao processo de descentralização e, por isso, compreendida como mecanismo de grande valor para a democratização, o desafio lembrado por Jacobi (2000) é

o de analisar, de um lado, os impactos de práticas participativas que apontam, a partir da manifestação do coletivo, para uma nova qualidade de cidadania, que institui o cidadão como criador de direitos, o que permite abrir novos espaços de participação sociopolítica; e de outro, os aspectos que configuram as barreiras que precisam ser superadas para multiplicar iniciativas de gestão que articulam eficazmente a complexidade com a democracia. (p.13).

No seu sentido maior, espera-se que a participação possibilite, direta e cotidianamente, maior aproximação entre cidadãos e instituições públicas, viabilizando condições para que o processo decisório venha a contemplar os interesses que representam a coletividade.

Quanto à cooperação social, ela exige uma recuperação da instância política e coletiva de decisão, em tempos em que o mercado se consolida como tal instância. Já a integração de políticas, por sua vez, apresenta-se como o desafio à superação da tradicional fragmentação da questão social, através da qual o capitalismo promove vinculações entre a organização social



e as conseqüências desta na vida das pessoas, exercício em muito praticado pelos organismos internacionais.

Ao reconhecer que mais do que um modelo de descentralização, como o que se apresenta nos moldes dos ditames neoliberais, o que podemos dizer é da ausência dela, Danani (1997) credita ao exercício de sociopolitização alternativo a possibilidade de concretização de uma descentralização também alternativa. Nessa tarefa, reconhece nos governos locais uma potencialidade inovadora que lhe é particular: a de recriação dos centros. O exercício a que se refere a autora, a partir das contribuições de Jacobi (1990a), poderia ser melhor compreendido e praticado se inscrito em um projeto de descentralização municipal, sobre o qual este autor analisa:

Pensar a descentralização municipal somente como uma solução de caráter político-administrativo de democratização do Estado é reduzir a dimensão do processo. Outras variáveis jogam um papel significativo, notadamente as de caráter sócio-cultural, onde se destaca o potencial de consolidação de novos setores econômicos e sociais e a formulação de alternativas renovadoras de relacionamento Estado/sociedade baseadas num incremento da participação dos cidadãos. (p.131).

Como é característico de uma vertente democrático-participativa, que realça os mecanismos que possibilitem o acompanhamento e o controle social pela sociedade civil organizada, é evidente o relevo creditado à participação política dos sujeitos sociais. Essa, na acepção de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), tomada no seu sentido estrito, compreende os indivíduos que direta ou indiretamente contribuem para a uma decisão política.

No todo, pode-se reconhecer a descentralização em educação como um produto resultante de uma série de fatores, destacadamente de ordem histórica e política, os quais condicionam a organização da educação no município. Como acentua Benítez (1994), não é comum que de formas de organização política marcadamente centralizadas nasçam formas autenticamente descentralizadas, reconhecendo-se que, em ambos os casos, são admitidos diferentes graus.

Desde essas considerações, parece ser frutífero retomar a idéia de que a política municipal de educação deve ser encarada como um processo dialético, pois, diferente de adaptações nascidas de consensos de marcas autoritárias, se trata de uma organização construída sobre o terreno da mudança, que lida com questões de poder e, portanto, com a contradição.

Como defende Jacobi (1990b), o que se espera da participação social é um impulso na construção de formas renovadas de representação, de organização e de cooperação na gestão municipal. Participação essa, reconhecida a partir da idéia de que a descentralização, enquanto

opção política, tem a participação dos sujeitos na vida política municipal como condição.<sup>46</sup> É a idéia de uma transição política cujo desafio reside justamente no estabelecimento de novas regras de convivência.

Sendo plausível admitir que o compartilhamento do poder decisório, característica da descentralização em sua perspectiva política democrático-participativa, é um importante recurso para a implementação da participação dos sujeitos nas questões públicas locais, vejo que esta opção, ao responder por processos de (re) construção de políticas municipais de educação implicados com um projeto político democrático para o município, extensivamente pode ser compreendida como caminho educativo. Como tal, ele se torna favorável à compreensão de propósitos e de efeitos trazidos por políticas deliberadas do Governo Federal e de sua lógica de descentralização, muitas vezes conflitante com os propósitos locais.

Sendo a descentralização consubstancial à democracia e à democratização do Estado, um projeto descentralizador precisa responder pela ampliação dos direitos e das liberdades, pela progressiva incorporação dos setores e instituições representativas que se encontram excluídos e por uma participação e um controle maior da população sobre a atuação pública (BORJA, 1984). Esse alinhamento entre a descentralização e a democratização implica a fragmentação do poder, tendo por referência as diferentes esferas sociais.

Em uma perspectiva ampliada, entendo ser defensável que a descentralização e a participação, enquanto instrumentos políticos, sejam complementares ao processo orientado para o desenvolvimento de uma política municipal de caráter democrático e que tem por referência a motivação social concreta.

Por via dessa opção para as políticas públicas de corte social, como a educacional, acredito existirem maiores possibilidades de um real desvelamento da dimensão política que atualmente preside esse campo via municipalização, a qual reconheço inscrita em um modelo economicista-instrumental de descentralização.

Esse desafio compreende a conscientização das pessoas sobre a lógica que vem presidindo a ação governamental, reveladora também de que os reais pressupostos do atual modelo de descentralização em políticas públicas, contrariamente a um resultado nascido de um complexo processo de democratização, assenta-se em referências técnicas e administrativas, o que põe em questão a tranqüila complementaridade entre participação e

---

<sup>46</sup> Discorrendo sobre o desafio da consolidação da democracia nas nações latino-americanas, Jacobi (1990a) refere-se ao município como um lugar de destaque, que se configura como um *lócus* de interação entre Estado e sociedade, o que demanda que, concretamente, seja instrumento real de resolução dos problemas dos cidadãos.

descentralização, e, portanto, a democratização das relações, freqüentemente referida nos discursos oficiais.

Em que pesem as definições e as conseqüentes feitura de processos denominados descentralizadores, sobre os quais contradições, ambigüidades e vícios são abundantes, considero uma necessidade se pôr em revista a redefinição das relações de poder no terreno da relação do Estado e do mercado, atitude que ressalta o protagonismo da sociedade em favor da recuperação do espaço social para a cidadania. Um protagonismo que, convidando à inovação (BORJA, 1984), não é sustentado somente em termos de procedimentos, mas principalmente em termos de conteúdo, o que traz a participação e o controle social como condições políticas. É sobre eles que passo a tratar na seqüência.

### 3.6.2 A participação

A participação, enquanto demanda da sociedade democrática, tem na Constituição brasileira uma importante referência. Os dispositivos constitucionais são apontados como conquistas, principalmente da sociedade organizada. Entretanto, são ainda pertinentes e praticados questionamentos como: de qual participação falamos? Que vantagens à democratização da gestão das políticas sociais são efetivamente reconhecidas com a participação? Quais são os equívocos comuns em relação à participação e sua promoção?

Esses questionamentos costumam anunciar o campo complexo em que se situa a participação, suas formas e seus lugares. Apesar de sua firme e tranqüila relação com a democracia, principalmente em função de seu caráter institucional, há possibilidade da irrupção do autoritarismo, de uma participação perdida em canais de poucos resultados e de visões simplificadas e instrumentalizadoras de lógicas diversas. À conta desses perigos, corre-se o risco da constituição de democracias sem cidadania (STRECK; ADAMS, 2006).

Como uma demanda das sociedades democráticas, a participação pode assumir significados de maior ou menor impacto no campo das decisões sobre assuntos públicos. No presente estudo, entendo por participação popular a que se refere à participação do povo, enquanto conjunto orgânico de pessoas, nos processos de decisões políticas relativas aos âmbitos em que se situam seus interesses na sociedade a que pertencem.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), referindo-se à participação política, apontam a existência de pelo menos três formas ou níveis de participação, cujos esclarecimentos se revestem de significados e indicações estratégicas.

Em uma primeira forma, designada de *presença*, a participação estaria restrita à recepção passiva, na qual o indivíduo não dá qualquer contribuição pessoal. Em outro nível, denominado de *ativação*, o indivíduo tem envolvimento em atividades que lhe foram confiadas, as quais são desenvolvidas tanto fora quanto dentro da organização. Já em um sentido mais estrito, o termo *participação* diz respeito ao indivíduo que contribui direta ou indiretamente nas decisões políticas. Assim, esses autores destacam:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.889).

Concretamente, as discussões relativas às teorias participacionistas têm apontado para alguns temas que, recorrentes, indicam um quadro referencial à participação com compromisso democrático, o que entendo contribuir para pormenorizar o sentido que assume a participação popular aqui referida.

Streck e Adams (2006), ao examinarem esses temas, destacam que a participação não deve ser entendida simplesmente como meio para o alcance de determinados fins, mas como um bem capaz de viabilizar condições para que haja realização coletiva. Nesse sentido, os autores enfatizam a vinculação existente entre participação e igualdade, sendo ela também capaz de nutrir a identidade de grupos, assumir um caráter pedagógico por sua relação com a formação para a cidadania e favorecer o surgimento de novas lideranças.

Ainda segundo esses autores, há uma relação positiva entre participação e eficiência, e a instauração de um tensionamento saudável, entre o instituído e o instituinte, compreendendo uma vigilância das relações institucionais.

Para Jacobi (1990a), a participação deve ter por objetivo o contato maior e direto entre cidadãos e instituições públicas, as quais devem tender à valorização dos interesses e concepções político-sociais dos cidadãos. Nesse sentido, esse autor acredita existirem duas condições fundamentais para a promoção da participação popular: a existência de organizações populares que gozem de relativa presença no contexto local e a ocupação de cargos públicos por parte de quem é legitimamente favorável a ela, afinal, referimo-nos aqui ao processo decisório, tema comum e central subjacente a todas as formas de participação e de administração (SANTOS FILHO, 1997).

A opção por dois enfoques básicos para compreender a participação do povo é apresentada por Lima (1983). Para essa autora, sob um enfoque funcionalista, a participação do povo é pretendida como forma de angariar apoio às iniciativas oficiais no campo do

desenvolvimento social. Explicada por suas características culturais e sociais, a apatia da população por participação pode ser resolvida por recursos de incentivo, como através da introdução de valores modernos. Já sob o enfoque histórico-cultural, são valorizadas as relações de produção e as expressões políticas e ideológicas deste contexto, através das quais se pode compreender as formas de participação e as causas que lhe são geradoras ou contrárias.

Também Le Boterf (1982), ao propor uma reflexão crítica sobre experiências de participação da sociedade na administração da educação, salienta os múltiplos significados que o conceito de participação assume. A partir do exame das experiências que integram seu estudo, o autor distinguiu três tipos de participação:<sup>47</sup>

- a) a participação como processo de informação, através da qual é valorizado o acesso às informações. Se a informação se constitui em condição para o exercício da participação democrática nas decisões, sob esta caracterização ela não municia os sujeitos para o exercício do poder decisório, pois este não é alcançado;
- b) a participação como processo de consulta, por meio da qual os sujeitos têm condições de reação e expressão de opinião. Se, por um lado, a consulta não é acompanhada do poder de decisão, por outro, ela pode ser acompanhada de algumas condições, como o exercício da liberdade de expressão, o acesso a informações e a prática da formulação de problemas; e
- c) a participação que envolve a partilha de poder, a qual implica estruturas e procedimentos de decisão. Nesse caso, diz-se da intervenção direta na definição das necessidades, formulação de problemas, seleção de prioridades e construção de alternativas.

Concretamente, as experiências que datam das décadas de 1970 e 1980, no Brasil, creditaram à participação popular um caráter contestatório e de luta. Nesse processo, a organização popular e a concentração de forças para o embate com o modelo vigente tornam-se marcas da participação, correndo por fora do Estado.

Já nos anos de 1980, com os processos de reabertura política e de democratização, novos espaços, outras condições emolduram uma nova realidade, na qual os atores sociais envolvem-se na busca de legitimidade e atenção do poder público, agora com canais de participação e recursos de controle que expressam a ação organizada da sociedade sobre o

---

<sup>47</sup> Segundo Le Boterf (1982), são três os domínios em que os processos participativos costumam estar compreendidos: o do financiamento da educação, o da administração e o do processo educativo.

Estado. É alçada a sociedade civil organizada, cujo empenho maior é no sentido da universalização dos direitos sociais.

Sob esse novo contexto político, o conceito de participação popular, implicado com movimentos a favor da inclusão das parcelas marginalizadas nos processos políticos e sociais, passa a assumir um sentido mais alargado. É a participação cidadã, para a qual é compreendida a participação de todos os sujeitos, marginalizados ou não, nos processos sociais e políticos, de sorte a valorizar uma cultura democrática. Participar de forma cidadã significa agir em favor do coletivo, cuja dinâmica de organização social compreende a intervenção da população nas políticas sociais.

A participação cidadã, admitida a diversidade de interesses presentes nos vários segmentos sociais, torna os espaços públicos espaços de exposição e de negociação dos interesses, o que caracteriza a esfera pública. Esta é reconhecida por possuir regras claras e democráticas, sob as quais a participação se processa em favor de questões de interesse coletivo, ocorrendo através de canais de participação, sejam eles institucionalizados ou não. Sob essa lógica, a sociedade torna-se co-responsável pela gestão das políticas públicas.

Outro aspecto fundamental associado à idéia de uma participação cidadã é o acesso à informação clara e inteligível. Segundo Borja (1984), a informação constitui um dos principais vínculos entre descentralização e participação, de maneira que as restrições no acesso e o comprometimento da compreensão são fatores de redução das condições de uma participação cidadã.

Na análise política da participação, a consideração do contexto sócio-político é indispensável. Como lembra Le Boterf (1982), a expressão que assume a participação na gestão das políticas educacionais, desde o seu caráter até os mecanismos através dos quais ela se materializa, situa-se em um contexto de possibilidades e limites que implicam sua significação. Nesse sentido, o autor defende a idéia da construção de condições para o desenvolvimento de um projeto democrático de educação e de sua gestão.

O sentido que assume a análise de Le Boterf (1982) para este estudo adverte que a institucionalidade democrática, fundamentalmente relacionada ao aparato legal, não é suficientemente determinante para o exercício efetivo da cidadania, pois este está atrelado, de forma significativa, à dinâmica democrática local. Como acentuam Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), o vínculo entre a base legal e a dinâmica democrática local tem, nas condições para o exercício da cidadania e na cultura cívica de participação, dois importantes referenciais para uma participação social.

Essas duas dimensões compreendem, respectivamente, as formas de alargamento do exercício efetivo da cidadania, a partir do sistema legal nacional, como fortalecedoras das condições de participação dos cidadãos na vida política local e a construção de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade organizada, o que representa mais do que regras de reciprocidade.

Putnam (2000), referindo-se à comunidade cívica, destaca que nela “a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos.” (p.101). Os cidadãos dessa comunidade buscam seus interesses, que não deixam de ser sensíveis aos dos outros, o que implica direitos e deveres iguais a todos, constituindo relações horizontais. Nesse contexto, os indivíduos organizam associações que comungam idéias e promovem a colaboração social, o que também contribui para a constituição de governos democráticos eficazes.

Para esse autor, a cooperação voluntária é expressivamente dependente do contexto social mais amplo, de forma que, em uma comunidade na qual regras de reciprocidade e participação cívica tenham sido correntes, há uma espécie de estoque de capital social – “confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade [...]” (PUTNAM, 2000, p.177).

Entretanto, é preciso considerar que diferenças históricas e locais conduzem a diferentes padrões de interação da sociedade com as instituições governamentais democráticas, o que significa a definição de culturas cívicas diferenciadas entre municípios (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

De acordo com Gohn (2004), a herança que acumulamos através de experiências participacionistas no campo democrático e a construção de regras claras de institucionalidade para operarmos os mecanismos democráticos de participação constituem fatores necessários para compreender as condições de participação, pois elas não são geradas espontânea e harmoniosamente. Por esse entendimento, a autora considera a participação cidadã como categoria central de debate, cujo conceito

está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público [...] A participação passa a ser concebida como intervenção social, periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. (GOHN, 2004, p.58).

Sob os pressupostos de descentralização de caráter democrático-participativo, tal qual privilegio neste estudo, torna-se evidente que o fenômeno político da participação, ao ser

compreendido na gestão das políticas municipais de educação, deve pretender a aproximação entre governo e cidadãos, em cuja interação seja possível aos que participam intervir na vida pública a partir de uma motivação social concreta.

Entendo que esse exercício demanda níveis e canais institucionalizados para a participação direta do cidadão, apesar da diversidade de formas participativas sobre questões públicas e que favorecem a interação entre Estado e cidadãos.

### 3.6.3 O controle social

A idéia de controle social, a despeito de seus diversos significados e usos cambiantes (ALVAREZ, 2004) capazes de serem identificados em tempos e realidades diferentes, costuma estar mais diretamente associada à de monitoramento, pela sociedade, dos processos de ordem político-administrativa relacionados às políticas públicas.

Essa perspectiva concorda com a indicação de Raichelis (2000), para quem o controle social diz respeito ao acesso da sociedade civil organizada àqueles processos que informam decisões no âmbito da sociedade política, contando com espaços onde Estado e sociedade civil tomam decisões conjuntamente.

Nesse sentido, a sociedade civil organizada participa da formulação e da revisão das regras conducentes à negociação e arbitragem sobre os interesses que estão em jogo, tanto quanto do acompanhamento da implementação das decisões, o que se faz através de critérios pactuados.<sup>48</sup>

O controle social está diretamente entrelaçado à participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas sociais. Isso ocorre na medida em que, associados, eles respondem pelo envolvimento da sociedade, de forma organizada e institucionalizada, para a elaboração e a avaliação de políticas públicas.

Essa dimensão prospectiva, como enfatizam Streck e Adams (2006), precisa ser destacada. É que a idéia de controle social não se esgota com a de vigilância sobre regras e acordos, pois a abrangência que assume o termo quer indicar co-responsabilidade sobre objetivos que são comuns. Extensivamente, o termo acolhe uma relação com a idéia de justiça social, tanto quanto se relaciona ao exercício crítico sobre a injustiça social e o que a

---

<sup>48</sup> Desde aproximadamente os anos de 1980, o controle social vem integrando a agenda dos movimentos sociais, assim como a das gestões públicas inclinadas a promover a abertura de canais que favoreçam essa prática. Essa integração, tornada mais evidente desde então e, principalmente, com a Constituição de 1988, torna o controle social das políticas sociais uma prática recente; portanto, praticamente não experimentada em outros tempos da história política brasileira.



constitui, dimensões que acusam a necessidade de se compreender a realidade e as possibilidades de solução dos problemas nela existentes, visando ao bem comum.

Santos (2006), atento à construção de espaços institucionais de controle social das políticas sociais, refere-se a um conjunto de desafios surgidos nesse processo, o qual sintetiza sob a análise de três aspectos. O primeiro deles refere-se à cultura burocrática que, avessa à participação cidadã, também o é em relação à possibilidade de controle social, circunstância que marca a história do Brasil, associada a uma postura elitista. O desdobramento disso influencia as possibilidades concretas de os cidadãos acessarem informações e terem condições de compreensão da complexa linguagem dos gestores.

Outro aspecto do conjunto de desafios diz respeito aos muitos espaços institucionais de participação atualmente existentes. Paradoxalmente, o surgimento de uma quantidade significativa de espaços institucionais também pulverizou o controle social e, portanto, comprometeu a sua efetividade. A percepção da pouca efetividade desses espaços acaba gerando pressão para a constituição de outros, o que, segundo Santos (2006), associado à baixa importância creditada por uma parte da classe política e do *staff* burocrático, acaba por propagar espaços de nível consultivo, gerando desgaste e descrédito perante boa parcela da sociedade.

O terceiro aspecto toma em consideração a existência de dificuldades que os movimentos sociais e populares possuem para uma real articulação em suas práticas reivindicatórias, o que ressoa na possibilidade de uma ação coordenada, no âmbito da gestão pública, para garantir a implementação daquelas políticas de interesse dos cidadãos.

Se, por um lado, esses desafios revelam que a participação cidadã e o controle social são dependentes de condições situadas, promovidas e impulsionadas nas esferas de governo e da sociedade, por outro, eles não destituem a função que assume o controle social, no contexto político atual, em favor da democratização da gestão das políticas sociais, como a educacional.

No âmbito dos governos, essas condições necessárias têm a ver com o investimento na capacitação e na acessibilidade às informações por parte dos cidadãos, e com a constituição paralela de estruturas de gestão organizadas com canais que viabilizam espaços legítimos para reivindicações nascidas da sociedade. No âmbito da sociedade organizada, essas condições apontam para a capacidade de mobilização, de representação e de participação, para o que as organizações sociais cumprem importante papel para a viabilização do controle social no sentido ampliado, e não meramente gerencial.

### 3.6.4 **Descentralização em favor da participação e da prática do controle social: os conselhos municipais e a gestão das políticas municipais de educação**

Como na diversidade das formas de participação também há espaço para visões simplistas, conservadoras e limitadas, as quais costumam ser alimentadas por condutas que servem a lógicas que promovem um encapsulamento do seu sentido, faz-se necessário um exame sobre as diversas formas participativas que acolhem o sentido de uma participação cidadã nos assuntos públicos, cujo papel principal é o de afirmação democrática.

São essas formas que, conforme os propósitos deste estudo, favorecem a compreensão sobre o delineamento de uma gestão para políticas municipais de educação, ancorada na descentralização política. Início com um apanhado das formas participativas consagradas pela Constituição Federal de 1988.

Dentre as formas previstas na atual Constituição, o voto figura como um dos principais recursos, através do qual são escolhidos governantes e legisladores e se participa de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, como se pode ler no art. 14 da carta constitucional, como forma de expressão da soberania popular.

Pretendendo uma maior aproximação dessa forma de participação ao contexto municipal, o qual é focalizado por este estudo, cabe destacar que a Constituição de 1988 definiu quatro instrumentos possíveis de serem aplicados aos municípios. O de caráter mais específico é a Lei Orgânica. Dentre os princípios que ela deverá consagrar, está “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, conforme determina o inciso XII do artigo 29 da carta constitucional.

De acordo com as formas previstas na Constituição, os demais instrumentos de participação do povo nos assuntos públicos locais compreendem a iniciativa popular de projetos de leis (art. 29, XIII), exigida através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; o plebiscito (art. 14, I); e o referendo (art. 14, II).

No conjunto de canais de participação dos cidadãos na gestão pública, os anos de 1990 foram marcados pela institucionalização de espaços públicos e híbridos de discussão e decisão (AVRITZER; PEREIRA, 2005), os quais implicaram modificações na gestão local, sendo admitidas variações quanto ao envolvimento dos atores sociais nestes espaços, as condições e a capacidade deliberativa que alcançam.<sup>49</sup>

Como um processo que respondeu pela materialização do ambiente de participação consagrado pela Constituição Federal, tornando-o uma combinação entre democracia

---

<sup>49</sup> Conforme Avritzer e Pereira (2005), o caráter híbrido das formas de participação se deve à existência de partilha de processos de deliberação entre atores estatais e atores sociais.

representativa e democracia direta (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), esses canais de participação são vários. Dentre eles, estão compreendidos os conselhos, o orçamento participativo, os fóruns, as conferências e outras formas através das quais as pessoas têm espaço de manifestação de construção de suas identidades pessoais e coletivas (STRECK; ADAMS, 2006).

Em favor dos propósitos deste trabalho e do que entendo ser uma marca em termos de canais de participação no campo das políticas municipais de educação, volto a atenção sobre os conselhos. Eles compreendem uma forma institucional – portanto, com referência jurídico-institucional – através da qual a sociedade pode participar da gestão e do controle das políticas sociais, e sua legitimação pode ser reconhecida em diversas passagens da carta constitucional. No capítulo que dispõe sobre a educação, é no inciso VI do artigo 206 que figura o princípio da gestão democrática do ensino.

Avritzer e Pereira (2005), ao destacarem a descentralização de políticas públicas, definida pela Constituição de 1988, dentre elas a educação, se referem principalmente aos conselhos de políticas com função deliberativa. Para a definição desses, os autores recorrem a Tatagiba (2002), que os compreende como

[...] ligados às políticas públicas mais estruturadas [...] em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório [...] [com] atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área [...] concebidos como fóruns públicos de captação e demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais [...] (p.3).

Tendo em conta as características e os campos de atuação dos conselhos, Streck e Adams (2006) propõem que sejam compreendidos como: conselhos gestores, conselhos de políticas setoriais (elaboração, implantação e controle), conselhos temáticos (voltados a temas transversais) e conselhos de temas amplos (por exemplo, um conselho de desenvolvimento urbano).

A esfera institucionalizada de participação que compreendeu os conselhos revela-se definitivamente possibilitadora de inovação na gestão das políticas sociais. No caso do plano local, o que interessa mais diretamente neste trabalho, os conselhos municipais tornam-se possíveis espaços para uma nova ação pública, entendida por sua interação entre governo e sociedade, reconhecida a variação entre um e outro em sua forma específica. Essa interação, no entendimento de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), funda-se nos princípios da representatividade do poder executivo, do compromisso político do governo com este espaço de decisão, da organização da sociedade através de associações civis e da representatividade e autonomia dessas organizações perante o governo.

### 3.6.4.1 Conselhos municipais do setor educacional

Para os fins a que se propõe este estudo, concentro a atenção sobre os conselhos municipais do setor da educação. Dentre eles, destaco o Conselho Municipal de Educação (CME) e o CACS do Fundef, cuja instituição foi determinada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que figuram como os mais freqüentes.

É preciso destacar que os Conselhos Municipais de Educação não são órgãos cuja constituição seja recente no contexto da forma de organização trazida pelas reformas das últimas duas décadas. Apesar de terem se multiplicado nestes últimos tempos, seja pelo processo de redemocratização experienciado no país, inclusive com a nova Constituição, seja por condicionamentos criados pela legislação recente, os Conselhos Municipais de Educação registram experiências que datam da década de 1950, como ocorrera no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, não sendo órgãos que tenham sido recentemente constituídos, a recente definição constitucional sobre a organização dos sistemas municipais de educação vem tornando os conselhos municipais de educação espaços fundamentais para a implementação das políticas municipais de educação.

Entretanto, isso não significa necessariamente uma relação direta entre descentralização do poder e práticas democráticas, o que ficará reservado, em boa parte, ao exercício democrático que efetivamente ocorra a partir dessa descentralização. Essa posição é favorecida também pelas experiências anteriores, como a analisada por Werle (1998) sobre o Rio Grande do Sul. A autora evidencia que a descentralização da educação via municipalização, definida por decreto estadual de 1954, correspondeu à criação dos Conselhos de Escolas Municipais, instituídos no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, por ato desta.

No caso dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a sua recente implantação vem justificada pela necessidade de existirem mecanismos que avaliem e controlem a aplicação de recursos públicos da educação, o que responde ao progressivo processo de descentralizador definido pela Constituição Federal e implementado, desde um modelo governamental, pela esfera federal. Os CACS relacionam-se ao Fundef – atualmente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja instituição no âmbito de cada estado e do Distrito Federal se deu pela Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006 – ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa Nacional

Bolsa-Escola (hoje compreendido como Programa Bolsa-Família, o qual unifica os Programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação).

Especificamente sobre o CACS do Fundef, o qual interessa mais diretamente a este estudo, a sua criação foi determinada pelo Art. 4º da Lei nº 9.424/96.<sup>50</sup> Configuravam-se em situação irregular os estados e municípios que não os tivessem instituído:

Art. 4º. O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

Nos municípios, define a Lei nº 9.424/96, os Conselhos serão compostos por, no mínimo, quatro membros, com a seguinte representação:<sup>51</sup>

- a) Secretaria Municipal da Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos; e
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Caso o município tivesse instituído o CME, o CACS do Fundef contaria com representantes daquele órgão.

Como o CACS municipal do Fundef não era gestor dos recursos do Fundo, sua atribuição era a de acompanhamento da gestão dos recursos, especialmente em relação à receita e à despesa, ou uso dos recursos, e à supervisão do Censo Escolar Anual. Com essas atribuições, cabia ao Conselho:

---

<sup>50</sup> A criação do Fundeb em dezembro de 2006, com implantação a partir de 2007, promoveu modificações quanto à composição dos CACS, preservadas as funções de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos. Em face do recorte temporal e à análise da dimensão participativa e de controle social a que respondem os CACS, este estudo concentra atenção sobre a experiência com o Fundef no âmbito municipal.

<sup>51</sup> Os integrantes dos CACS do Fundef não percebiam qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado (§ 4º do Art. 4º da Lei nº 9.424/96), o que está mantido com a implantação do Fundeb. No entanto, o número de membros do CACS municipal e sua representação foram alterados em relação ao modelo anterior. Agora, passam a compor o conselho, no mínimo, oito membros: um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; um representante dos professores da educação básica; um representante dos diretores das escolas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e dois representantes dos estudantes da educação básica. Integrarão ainda, quando houver, um representante do respectivo conselho municipal de educação e um do conselho tutelar. A Emenda Constitucional nº 53/2006 também detalha as condições de participação e atuação dos membros nos CACS, como a garantia de isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício das atividades de conselheiro, e, para os representantes de professores, diretores e servidores de escolas públicas, a garantia de não serem exonerados ou demitidos do cargo ou emprego, sem justa causa, ou transferidos, involuntariamente, do estabelecimento em que atuam, de terem justificadas suas faltas ao serviço em função das atividades do conselho e de não serem afastados, involuntária e injustificadamente, da condição de conselheiro antes do término do mandato.

- a) o acompanhamento do cumprimento dos prazos para o fornecimento, por parte das escolas, de informações que integram o Censo Escolar, além dos prazos reservados às retificações;
- b) o conhecimento das transações de natureza financeira que envolviam os recursos do Fundef, destacadamente aquelas relativas à parcela de no mínimo 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental;
- c) o exame periódico de relatórios e demonstrativos do poder executivo sobre os recursos do Fundef, inclusive requerendo cópias de avisos de crédito ou extratos bancários da respectiva conta no Banco do Brasil; e
- d) a manifestação sobre demonstrativos relativos ao Fundef, que seriam encaminhados ao Tribunal de Contas, dando legitimidade ao controle social exercido sobre o Fundo.

De acordo com a Lei nº 9.424/96, no exercício da atividade de acompanhamento, os conselhos tinham acesso aos registros contábeis e aos demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta do Fundef. Na constatação de irregularidades, o Ministério da Educação recomendava a adoção de algumas providências por parte do CACS do Fundef:

- Primeiramente, deve reunir elementos (provas, justificativas, base legal, denúncias, etc.) que possam caracterizar a irregularidade ou ilegalidade e, com base nesses elementos, formalizar pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que, no âmbito do próprio Poder Executivo responsável, os problemas sejam sanados;
- Na seqüência, se necessário, deve procurar os vereadores do município, para que estes, pela via da negociação ou adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável;
- Ainda se necessário, deve recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado/Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos comprobatórios disponíveis. (BRASIL, 200[3], p.21).

Como evidenciam Souza e Vasconcellos (2006), a partir do exame de estudos produzidos no país sobre os CME e sobre os CACS, no período de 1996 a 2002, quanto aos primeiros, preponderam os trabalhos em que se processam discussões sobre descentralização e municipalização e a implementação da participação efetiva da comunidade, sobressaindo-se os desafios e as dificuldades presentes. Quanto aos segundos, as produções do período concentram-se em temáticas como a sua constituição no plano local (efetividade na representação), a preservação de interesses e a complexidade do exercício da função.

No diálogo entre essas tendências reveladas nos estudos, Souza e Vasconcelos (2006, p.51) identificam “a preocupação com a participação da sociedade civil em ambos os conselhos [...] não apenas do grau de sua representatividade colegiada, mas, sobretudo, no que tange à qualidade dessa participação social.”

Calderón (2001), ao enfatizar a importância da participação popular na gestão pública, analisa o funcionamento dos CME, compreendendo-os como mecanismo efetivamente democratizante, não deixando de reconhecer a existência de dificuldades que interferem na sua viabilização.

Essa importância creditada aos conselhos em favor da democratização também é enaltecida por Borges (2000), ao discutir o processo de municipalização na educação no estado de São Paulo, com base em estudo que envolveu três municípios daquele estado; por Bravo (2001), que analisa os meios instituídos para a promoção da participação da comunidade nos assuntos municipais de educação, a partir da experiência de um município paulista; e por Sarmiento (2005) que, em estudo acerca da criação dos sistemas municipais de ensino no estado de Minas Gerais, conclui que os conselhos significam uma opção promotora de maior participação nas decisões acerca da política educacional local, o que diz respeito a uma relação entre participação, autonomia e democratização.

A influência para a democratização das políticas educacionais da administração pública municipal, vista através dos conselhos municipais, também é referida por Lima (2001). Esse autor enfatiza a possibilidade, que guardam os conselhos, para uma participação nas questões de financiamento da educação, dos aspectos administrativos e pedagógicos, apesar de sua inserção no cenário das políticas educacionais nascidas dos órgãos centrais, seja pela exigência de controle e de fiscalização, seja pela necessidade de normatização do sistema municipal de ensino.<sup>52</sup>

Essa exigência ancorada nas políticas governamentais é questionada por Dall’Igna (1997). Referindo-se à coincidência da criação de CME com políticas de municipalização, como ocorrido no Rio Grande do Sul, a autora entende existir uma influência sobre as possibilidades destes órgãos serem espaço de participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Essa preocupação se aproxima da referida por Andrade (2002), como revelou o seu estudo sobre a implementação e atuação dos CACS do Fundef com foco nos elementos de decisão política que lhe dão contorno e sustentação. Para ela, a composição dos conselhos

---

<sup>52</sup> Os conselhos municipais de educação costumam ser distinguidos em relação aos demais também por seu caráter normativo.

definida pela lei – elementos representativos da sociedade, eleitos ou indicados por seus pares – não é garantia de que esses órgãos sejam realmente expressão de um processo democrático.

Carvalho (2001), também focalizando a composição, a implementação e o funcionamento dos CME, centra sua atenção sobre os fatores internos e externos que contribuem, ou não, com a viabilização de gestões democrático-participativas. Em sua análise, a descentralização que se desenvolve por intermédio de uma gestão democrático-participativa vem sendo favorecida pela moderação na tomada de decisões coletivas e pelo envolvimento das comunidades nos assuntos educacionais.

Essa autora entende que a participação dos conselhos nesse processo demanda uma política articulada que favoreça a construção afirmativa de espaços de discussão, o que pode não ser uma opção local, como revela o estudo feito por Meira (2001), que revela a centralização na gestão municipal de educação, com o órgão executivo assumindo funções reservadas aos conselhos.

Ao que se pode inferir, é preservada a concordância de que os conselhos são canais de participação da sociedade e de exercício do controle social no âmbito das políticas educacionais dos municípios, capazes de conferir caráter democrático à gestão dessas políticas. Para situar minimamente o leque de assuntos que, integrantes dessa dinâmica de gestão, caracteriza o exercício da participação e do controle social, retomo os domínios de ação referidos por Hevia Rivas (1991). No domínio pedagógico-curricular, destaco a construção do projeto político-pedagógico, a constituição do currículo escolar e o processo de aperfeiçoamento docente; no domínio econômico-financeiro, resalto a distribuição e a aplicação dos recursos financeiros; e no domínio administrativo, destaco os controles burocráticos, a distribuição e a condição funcional dos profissionais da educação na rede, bem como a gestão dos recursos materiais das escolas.

De toda forma, é preciso considerar que as condições e o sentido político que assumem a participação e o controle social no contexto local são fatores determinantes para que se reconheçam os conselhos municipais como canais de um regime democrático de ação pública, mediadores de relações entre sociedade e Estado.



#### **4 ENTRECruzamentos QUE IMPLICAM A DESCENTRALIZAÇÃO E O MUNICÍPIO: O FEDERALISMO E O PATRIMONIALISMO BRASILEIROS**

Neste capítulo, trago à reflexão algumas condições apresentadas pelo modelo federativo brasileiro e, por suas bases, sobre a descentralização por ele pretendida. Por esse caminho, busco situar o município a partir de sua trajetória histórica, visando a reconhecer as condições de autonomia então alcançadas com a Constituição Federal de 1988, sob o norte da descentralização e da cooperação entre os entes da federação.

Na seqüência, dedico-me a explorar a dimensão da autonomia política e administrativa conferida pela Carta de 1988 aos municípios, reconhecendo que históricas condições políticas mantêm presentes traços patrimonialistas, capazes de importantes desfavores à expansão local da lógica democrática. Para melhor compreender a preservação desses expedientes patrimonialistas na gestão pública, busco analisar esse modelo político e sua perseverança histórica no Brasil, a despeito da modernização do Estado.

##### **4.1 FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO**

Ideologicamente, mesmo que a forma como atualmente é concebido o federalismo se volte à idéia de descentralização do poder no contexto de Estados unitários, as estruturas estatais das federações variam em função de aspectos sociais e políticos também distintos e típicos em cada realidade.

Santos Filho (1990), em artigo que pretende uma explicitação de diferentes concepções de federalismo, administração local e descentralização, lista três características essenciais e um conjunto de outros elementos, que classifica de complementares, para um sistema federal de governo. Essas características essenciais são: Constituição escrita, não centralização e divisão do poder. Complementarmente, o autor se refere às características de manutenção da união, da não-centralização e do princípio federal como marcantes nos sistemas federais de governo, o que lhe permite tecer uma síntese e alcançar uma conclusão.

Sobre a síntese:

a essência do princípio federal reside numa ambigüidade: a perpetuação simultânea da união e da não-centralização, o que engendra um governo mais federal do que central, um governo com bases de poder predominantemente locais (como legislativo nacional) e com bases de poder predominantemente nacional (como a burocracia nacional), um governo cujo poder se difunde em sentido vertical e lateral, um governo que em função da não-centralização gera muitos centros de poder. (SANTOS FILHO, 1990, p.26).

Quanto à conclusão, Santos Filho (1990) entende ser possível dizer que “o federalismo é uma forma de governo popular que encerra elementos do republicanismo e da democracia e sua adoção constitui uma considerável força democratizante da sociedade.” (p.26).

Para Souza (1992), além da perspectiva de teoria do Estado Federal, o termo federalismo também é usado para designar uma visão global da sociedade, através da qual ele comporta as transformações motivadas pelas crises do Estado, e que implicam sua redefinição, como, por exemplo, o movimento da internacionalização do capital.

Como para uma análise do Estado Federal não se pode descuidar de elementos característicos do país, a organização territorial do Estado brasileiro se torna indispensável, haja vista que, no modelo federalista, a descentralização dessa organização é sua marca, apesar de não lhe ser privativa (MAGALHÃES, 2006). No Brasil, além de assimetrias horizontais acentuadas, evidencia-se um forte apelo regionalista.

O número de competências legislativas e administrativas que ficam ao encargo dos entes descentralizados, como a evidenciar pelo grau de descentralização assumido pelo Estado Federal, não é atualmente o elemento diferenciador entre o Estado Federal e outras formas descentralizadas. Para essa realidade que se quer destacar, Magalhães (2006) indica como exemplo o modelo espanhol, cuja descentralização administrativa se dá em quatro níveis, e a legislativa ordinária em dois, o que o caracteriza como Estado Federal centrífugo, em que o número de competências legislativas e administrativas das regiões autônomas é superior ao dos estados-membros.

Assim, há que se concluir que o federalismo brasileiro “é ainda um dos modelos menos descentralizados, bastando, para confirmar esta afirmativa, ler a distribuição de competências legislativas e administrativas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal de 1988.” (p.25).

Importante análise também é constituída por esse mesmo autor quanto ao caráter centrífugo de três níveis e formalmente simétrico do Estado Federal brasileiro. Primeiramente, por via de uma distinção: a de que o federalismo centrípeto, ao contrário do que possa sugerir, é o mais descentralizado, pois sua origem histórica corresponde a estados soberanos que, abdicando de parcela de sua soberania, optam por se unir, guardando “um grande número de competências administrativas, legislativas ordinárias e legislativas constitucionais.” (p.25).

Ao contrário do federalismo centrípeto norte-americano (cuja confederação se forma em 1777 para depois se tornar federação), o federalismo brasileiro é centrífugo, apesar de a Constituição de 1891 ter se espelhado em instituições norte-americanas e, ao fazê-lo, também

o fez em relação ao federalismo. É que o Estado federal brasileiro surge a partir de um Estado unitário, de tradição autoritária e centralizadora, cuja criação está na Constituição de 1824.

No caso brasileiro recente, a inovação recai sob a opção pelo estabelecimento de três níveis, agora com o município como ente federado, podendo elaborar sua Lei Orgânica e auto-organizar os seus poderes Executivo e Legislativo.<sup>1</sup>

A partir de 1988, com a restauração da federação e da democracia, é acentuado o esforço para o avanço em termos de federalismo centrífugo, que adota a descentralização como sua constante busca.

Como explica Magalhães (2006), nas fases anteriores à atual carta constitucional, pós-Constituição de 1891, houve desde um recuo no grau de descentralização no país (Constituições de 1934 e 1946) até a extinção da federação, experimentada pela Constituição de 1937. Com a carta constitucional de 1967, seguida da Emenda de 1969, prevalece uma descentralização exclusivamente administrativa, haja vista o caráter tão somente nominal impresso à federação, sustentado pela ausência de dois requisitos básicos de um Estado unitário descentralizado: “personalidade jurídica própria dos entes descentralizados, com eleição dos administradores regionais.” (MAGALHÃES, 2006, p.28).

O município, após a Constituição de 1988, passa a ter relativa autonomia político-jurídica e tributária, participando do pacto federativo lado a lado com os estados. Entretanto, o entendimento sobre o alcance da valorização do município, o que caracteriza novas bases para o municipalismo brasileiro, não é, na visão de Almeida e Carneiro (2003), uma questão simples, tampouco pode ser considerado uma idiosincrasia nacional, pois a valorização dos governos locais já era expressa, desde a década de 1970, em países desenvolvidos.

Mesmo assim, entendem esses autores, apesar do convite a estudos mais sistemáticos que visem a uma melhor compreensão desse fenômeno, pode-se admitir a possibilidade de o processo ter sido influenciado pela existência de lideranças locais constituídas no período anterior, hipótese presente nos estudos desenvolvidos pelos mesmos autores.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> As posições de alguns autores, que entendem que o município não se constitui em ente federado com a Constituição de 1988, residem, basicamente, em argumentos como a ausência de representação no Senado e ausência do Poder Judiciário, por exemplo. Essas são entendidas por Magalhães (2006) como frágeis, pois elas não tocam a característica essencial do federalismo, que é “a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados”. (p.27).

<sup>2</sup> Na análise do mapa de valores e opiniões manifestados pela elite e lideranças locais de um grupo representativo de lideranças de municípios brasileiros, os autores evidenciam que há resistências expressivas entre as lideranças quanto à descentralização de atribuições e competências às comunidades, revelando que, a despeito de uma crescente valorização do governo municipal, a aceitação de responsabilidades não é tranqüila, inclusive com várias dessas responsabilidades sendo vistas como sendo de outras esferas de governo, apesar do poder e da autonomia municipal sobre elas.

Convém lembrar que, desde a Constituição de 1988 e o federalismo cooperativo, não há uma lei complementar que disponha sobre a cooperação entre os entes federados, como previsto na própria Constituição. Isso compromete a efetividade de condições para o regime de colaboração, possibilitando que as práticas centralizadoras perdurem e promovam competitividade entre as esferas e, por conseguinte, a fragilização do pacto federativo.

As tensões geradas no contexto desse pacto, nessas condições, são decorrentes, no entendimento de Cury (2002), da política de desconcentração de execuções, do centralismo decisório, da diversidade em termos de capacidade econômica dos governos subnacionais e da política trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que também tem contribuído para o aumento de disparidades entre municípios e estados.

Sobre o federalismo cooperativo, Bercovici (2004) entende que seu sentido e propósito para o país têm especial influência sobre as políticas públicas, para o que busca distinguir centralização de homogeneização:

em um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores de atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional [...] [como] [...] ocorre com os setores econômico e social [...] Esta atuação não significa, necessariamente, centralização [...] Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (*Unitarisierung*, uniformização) é baseada na cooperação, pois trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional [...] (p.56).

Na análise de Bercovici (2004), sob o enfoque de um processo ordenado de descentralização, como o definido em nível constitucional, a definição nacional das políticas sociais implica a ação cooperada de todas as esferas de governo, o que exige o protagonismo do Governo Federal no sentido da coordenação e implementação de políticas descentralizadas. Ainda assim, há que se preservar o direito de opção dos entes federados a uma política federal de descentralização de políticas sociais (com exceção ao definido pela Constituição Federal). Entretanto, a posição do autor não é animadora:

Infelizmente, a política deliberada do Governo federal vem sendo a inclusão de dispositivos na Constituição para obrigar os entes federados a assumir certas políticas sociais, sem qualquer contrapartida federal e vinculando receitas, como nos casos do ensino fundamental (Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996) e dos serviços públicos de saúde (Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000). (BERCOVICI, 2004, p.71).

Para Bercovici (2004), o problema que hoje marca o que denomina de “processo descoordenado de descentralização” vivido no Brasil diz respeito à falta de uma política nacional coordenada, e não propriamente à repartição de competências, sejam elas

concorrentes ou comuns. Com a falta de planejamento, coordenação e cooperação demarcando o que podemos chamar de problemas da descentralização no pós-1988, a efetividade da carta constitucional e o federalismo cooperativo ficam comprometidos.

Ademais, se a Constituição Federal de 1988 acentuou a democracia e o caráter social no próprio exercício de restauração da federação, os anos que se sucederam já anunciavam que a ordem econômica e social por ela instituída seria significativamente abalada, em face do crescente processo de superação do Estado de Bem-Estar Social, patrocinado em escala mundial, embora no Brasil seja discutível sua concretização.

Essa superação é sustentada, também, pela crítica de sentido reducionista e simplificador que tem assento no pensamento neoliberal e é ratificada pela nova esquerda, a exemplo do novo trabalhismo defendido por Tony Blair.

Desde o pensamento neoliberal, a fundamentação dessa lógica se faz em argumentos como o de que o Estado priva as pessoas do direito a escolhas individuais, pois, autoritariamente, gera indivíduos dependentes de suas práticas assistencialistas, tornando-o autoritário, o que significa dizer da construção da não-cidadania.

Vista como uma modernização feita de forma conservadora, com princípios que se sustentam desde o Estado oligárquico brasileiro ao estilo burocrático de gestão, a reforma do Estado vem sendo apontada por seu sentido estratégico. Nesse complexo contexto, entendo que também o papel e o alcance que a democracia representativa possui para o Estado federativo passam a estar em questão, apesar do forte apelo emocional construído sobre a idéia de democracia.<sup>3</sup>

À conta desse quadro, vejo revelada a complexidade que o tema descentralização assume no Brasil, e, especialmente, a descentralização de políticas sociais. De uma parte, quando ela é reportada à perspectiva de um sistema político democrático, cujo modelo federativo, com a definição de uma descentralização de políticas públicas, guardaria importante fórmula para sua consolidação; de outra, como ferramenta principal do atual processo de reforma do Estado, requerido em face das atuais exigências do modelo de acumulação do capital. Sob o enfoque dessa segunda tendência, o Estado é chamado à resolução dos problemas nascidos no curso da reprodução econômica inscrita na ordem do capitalismo, o que também gera problemas no exercício de uma difícil conciliação. (OFFE, 1984).

---

<sup>3</sup> Segundo Zvirblis (2006), a democracia representativa busca a conciliação entre representatividade e democracia direta, sendo denominada de democracia semidireta. Paralelamente à representatividade, a intervenção direta do povo em deliberações dos governantes é admitida esporadicamente, como através de referendos e plebiscitos, por exemplo.

Gentilini (1999), ao analisar tendências predominantes no planejamento educacional na América Latina a partir da crise econômica dos anos de 1980 e seus desdobramentos nos anos de 1990, apresenta um conjunto de argumentos fundamentados em uma descentralização pautada pela racionalidade economicista-instrumental, a qual designa de “descentralização pró-mercado”. Dentre os argumentos, encontramos o de que a descentralização concorda com a desburocratização e a racionalização da máquina pública, promovendo um novo padrão de qualidade nos serviços públicos, o qual é alcançado com a participação de agentes privados, a quem se deposita a expectativa da eficiência administrativa.

Nesse sentido, a descentralização promoveria um ajustamento do formato organizacional estatal, de forma a “facilitar a incorporação de um *novo padrão de gestão* compatível com os interesses dos principais usuários dos serviços públicos ou, na linguagem empresarial, dos ‘clientes’ do Estado [...]” (GENTILINI, 1999, p.147, grifos do autor).

Na sua materialidade, a gestão de um processo descentralizador, desde a ótica de mercado, é constituída de todo um conjunto de procedimentos e atividades com características tecnológicas e gerenciais, consoantes com o ambiente das organizações. Além disso, participariam procedimentos administrativos de regulação, característicos em organizações privadas. Sobre as instâncias locais, esse autor escreve:

Um modelo de gestão assim considerado incrementaria a capacidade gerencial e administrativa das instâncias locais e das organizações escolares enquanto receptoras de um poder até então concentrado nas instâncias hierárquicas (centrais e intermediárias) do Estado e que perdem suas funções tradicionais em decorrência do processo que transcende uma mera “reforma administrativa” expressando um processo mais profundo de “mudança organizacional” do aparato público, no quadro do novo modelo de Estado e de um novo desenvolvimento. (GENTILINI, 1999, p.149).

Ao que se pode inferir, tanto sob as bases do federalismo, em que as relações intergovernamentais permanecem em questão, por força do importante debate que encerra elementos como competição, cooperação e autonomia, quanto sob a égide do movimento de reforma do Estado, fortemente fundamentada na matriz “mais mercado”, está presente a tensão centralização/descentralização. É a partir dessa tensão que os argumentos em favor das possibilidades que estariam relativamente ao alcance dos governos locais, visando a políticas sociais assentadas em pressupostos democrático-participativos, precisam ser avaliados.

Dessa forma, dizer das possibilidades desses governos em favor de uma lógica democrático-participativa na gestão das políticas sociais implica dizer também sobre sua atuação em um processo de ruptura, com modelos que se opõe a esta lógica, configurando a constituição de novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade.

#### 4.2 NOTAS SOBRE O PERCURSO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO E DE SUA (RELATIVA) AUTONOMIA

Admitindo que há formatos diferentes em função de características próprias dos países, fica evidente que o federalismo não assume um determinado padrão de Estado Federal. Tradição e cultura política, bem como as dinâmicas da sociedade e da economia costumam responder pela diversidade de formas com que se apresenta o federalismo nos Estados federais. Essa realidade tem importantes implicações no processo de evolução municipal e de sua autonomia, como podemos reconhecer no caso brasileiro a partir do seu curso histórico federativo.

Antes desse curso, desde a colonização brasileira e a fundação dos primeiros municípios, no século XVI, as questões de ordem administrativa e financeira municipal seguiam as normas das Ordenações Manuelinas, as quais alteraram as precedentes Ordenações Afonsinas (FAORO, 1987). Elas dispunham, dentre outros aspectos, sobre cargos públicos, administração fiscal e direitos do rei. A partir das Ordenações, são introduzidas as Câmaras Municipais nas vilas, de acordo com atos régios.<sup>4</sup> Essas câmaras exerciam atribuições que se estendiam desde questões de ordem administrativa até as de ordem policial e judiciária, o que justifica, em boa parte, a influência que exerciam as pessoas de poder da época na eleição de seus membros.

Concordando com Benítez (1994), para quem a prevalência da centralização ou da descentralização na organização de um país é refletida a partir de sua Constituição, e, por isso, não pode ser deslocada dela e da orientação política do Estado, passo a contextualizar o tema do federalismo brasileiro, descentralização e município, a partir das cartas constitucionais.

No período imperial, com a Constituição de 1824, o município perde significativamente sua autonomia. Às províncias, mesmo que estas não contassem com autonomia política formal ou informal, houve delegação de poderes administrativos. Suas decisões passaram a ser submetidas à apreciação da Assembléia Geral da respectiva província, além do que não ficavam imunes à influência dos senhores rurais da época.

Essa submissão dos municípios em relação às províncias foi acentuada com o Ato Adicional de 1834, através do qual as Assembléias Providenciais passaram a deliberar sobre questões municipais, como a nomeação de funcionários, receitas e despesas. Isso significou importante diminuição da influência das Câmaras Municipais, apesar de reações à tutela político-econômico-administrativa das províncias.

---

<sup>4</sup> As Ordenações Filipinas foram editadas em 1603 e responderam por uma expressiva intervenção do Estado no campo econômico, revelando importante centralização política e administrativa.

Se a “descentralização negociada”, trazida pelo Ato Adicional de 1934, compreendendo restritivamente a implantação das Assembléias Legislativas das províncias, mesclou centralização e descentralização, ainda assim o Ato é reconhecido como portador do embrião da federação (MOTA JUNIOR, 2006).

Implantada a República, instalou-se um federalismo de características oligárquicas, com expressivo poder concentrado nos estados, realidade que perdurou até 1930. Acentuadas assimetrias horizontais de poder e um expressivo enfoque regionalista – essas foram marcas da federação brasileira, tornando-se elemento de sua transformação (MOTA JUNIOR, 2006).

A primeira Constituição republicana assume, como princípios estruturais, o federalismo, o presidencialismo e o liberalismo político. No que se refere às relações intergovernamentais, a nova Carta de 1891 apresentava uma marca isolacionista (SOUZA, 1992). Isso porque eram escassas as relações entre os entes da federação, inclusive com os recursos públicos sendo canalizados para alguns poucos estados, o que favorecia as distorções do que se poderia chamar de ideal federativo.

Quanto aos municípios, a primeira Carta republicana definiu que, na organização dos estados, seria assegurada sua autonomia, a qual se tornava dependente dos interesses de cada estado. Essas condições submetiam os municípios aos estados, pois estes eram os responsáveis pela definição de competências e de atribuições políticas, administrativas e financeiras daqueles. A Carta de 1891 não definiu sobre a eleição dos prefeitos, o que se tornou um assunto a ser definido na esfera estadual, com variações de encaminhamentos entre os estados.

Tratou-se de um federalismo marcado pela desigualdade, em que a descentralização que comportava respondia ao atendimento de demandas das oligarquias rurais. Com o poder dos estados figurando como base do federalismo brasileiro, revelava-se “o controle sobre os votos, adquiridos através de um compromisso com o poder local, ou melhor, com os chefes políticos locais, os coronéis.” (MOTA JUNIOR, 2006). Sem a presença do poder público, imperando o exercício do poder privado e dos interesses particularistas, a vida municipal republicana retratava bem como a sociedade estava moldada.

Com a revolução de 1930, o Brasil passa por uma nova fase do federalismo, tempo em que um projeto desenvolvimentista para o país foi marcado pela constituição de uma sociedade urbano-industrial. Nessa fase, o federalismo brasileiro foi caracterizado por um perfil centralizador, com uma reacomodação, promovida por Vargas, das elites regionais. Foi uma fase que evidenciou uma maior correspondência entre poder político e desenvolvimento social e econômico, constituindo o chamado federalismo cooperativo (SOUZA, 1992).



A Constituição de 1934, com sua forte expressão nacionalista, acentuou as relações intergovernamentais e definiu casos de apoio da União aos estados, assim como casos em que poderia haver intervenção da União nas unidades federadas.

O federalismo na Constituição de 1934 possuía um formato também municipalista, o que se revelava através das várias referências feitas ao município. Segundo Souza (1992), isso rompia com o modelo de federalismo dual, através do qual apenas os estados-membros eram considerados entes federativos.

Dentre essas competências atribuídas aos municípios, figuravam a da instituição dos impostos e taxas próprios, a partilha de impostos com o estado e a União, que não significou concretamente a instalação de condições reais capazes de responder às necessidades municipais, e a preservação da eleição de prefeitos e vereadores, exceção às capitais e estâncias hidrominerais, que podiam ter seus prefeitos nomeados.

Com o Estado Novo e a Constituição de 1937, outorgada por Vargas, o federalismo assume um formato centralizador em favor da União, de sorte a não ser estranho o entendimento de sua abolição completa nessa época.

O regime autoritário e sua Constituição trouxeram dispositivos como a aposentadoria ou reforma de funcionários, a possibilidade de pena de morte para determinados crimes e a definição sobre intervenção e interventores federais, forma pela qual o governo buscou interferir no campo das oligarquias regionais.

Como um período de acentuado controle sobre os governos subnacionais, o centralismo por parte da União significou um enfraquecimento dos estados e municípios, revelado principalmente pela diminuição das finanças destes governos. Também a escolha dos mandatários municipais, não mais via eleições, passou a ser feita pelos governadores, através de livre nomeação. Os estados, por sua vez, tinham seus governadores confirmados pelo Governo Federal ou nomeados como interventores.

Segundo Souza (1992), medidas que respondiam por competências privativas da União para legislar sobre determinadas matérias e que retratavam uma forte presença do Estado para a edificação de uma sociedade urbano-industrial, com dispositivos típicos do Estado de Bem-Estar, também trouxeram práticas de viés populista, as quais foram capazes de dificultar a revolução burguesa nos moldes dos países centrais.

É nesse contexto que, por exemplo, a Carta de 1937 marcou decisivamente a presença do Estado na regulamentação e institucionalização das relações entre capital e trabalho. “Estavam formadas, assim, as bases da modernização brasileira, com o rompimento dos compromissos do Estado com os valores oligárquicos e com a economia primário-

exportadora, para a formação da sociedade urbana, com hegemonia do setor industrial.” (SOUZA, 1992, p.21).

Findo o período Vargas, a Constituição de 1946 tendeu, com adaptações e atualizações, à reprodução da Carta de 1934. Souza (1992) credita a essa Constituição a característica de centralizadora, a favor da União, e de municipalista. Isso porque essa carta constitucional, ampliando os casos de intervenção da União nos estados, visando à preservação das regras do jogo democrático, incluiu os casos em que a prática de algum ato exercido pelo estado viesse a ferir a autonomia municipal.

Aos municípios, a Constituição de 1946 reconhecia a autonomia política, administrativa e financeira, garantida a eleição de prefeitos e vereadores, exceto nas capitais, estâncias hidrominerais e municípios considerados área de segurança nacional. Também definiu a arrecadação de impostos privativos, a cobrança de taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria e a organização de serviços públicos.<sup>5</sup> As intervenções a municípios ficaram limitadas aos casos de atraso no pagamento de dívida fundada ou de atraso ao pagamento de empréstimo efetuado junto ao estado.

Sob a vigência da Carta de 1946, invasões praticadas por estados à esfera municipal, como sobre matérias de ordem tributária, motivaram vários pareceres do Supremo Tribunal Federal favoráveis aos municípios, visando à preservação de sua autonomia política, administrativa e financeira (MOTA JUNIOR, 2006).

Com o regime militar instalado em 1964, o Estado populista é substituído pelo Estado burocrático-autoritário, implicando uma profunda repercussão nos papéis desempenhados pelas esferas de governo, para o que foram promovidos importantes arranjos administrativos. A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e todo um conjunto de leis, inclusive anteriores a 1967, responderam por uma concentração de competências no governo central, que marcou a história político-institucional brasileira.

No curso da centralização de poder político e de recursos públicos por parte do governo ditatorial, evidenciava-se a pretensão de promover um enfraquecimento dos estados quanto a sua função de manter um contrapeso em relação ao poder do Governo Federal, função esta que era marca do federalismo brasileiro. Nessa tarefa, as relações da União com os municípios foram intensificadas e fortalecidas, o que implicava a superação da histórica dependência dos municípios em relação ao poder dos governadores.

---

<sup>5</sup> A Constituição de 1946 também definiu que os municípios, exceto as capitais, receberiam 10% da arrecadação do Imposto de Renda, cujo sentido era o de beneficiar os municípios mais pobres. Essa medida, no entanto, motivou um acelerado processo de criação, sem critério, de novos municípios, significando uma ampliação do número, sem necessariamente haver capacidade financeira (MOTA JUNIOR, 2006).

Com o federalismo sendo chamado de cooperativo, a cooperação significava “a implementação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e municípios ao seu comando.” (MOTA JUNIOR, 2006, p.34). Entretanto, a forma como o Governo Federal implementou seu modelo de governo, configurando o federalismo brasileiro, as condições locais e a importância política dos municípios acabaram sendo impulsionadas.

Concretamente, com o período militar, a Carta de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, algumas das conquistas dos municípios foram postas em segundo plano, haja vista a centralização em favor do Governo Federal. Entretanto, algumas foram preservadas, dentre elas a autonomia político-administrativa e financeira e a manutenção dos impostos partilhados.

A nomeação de prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais passou a ser feita pelos governadores dos estados, com a aprovação das Assembléias Legislativas, e nos municípios considerados de interesse da segurança nacional, a indicação dos governadores seguia para aprovação do presidente da República. Com a Emenda Constitucional de 1969, os atos considerados subversivos ou de corrupção na administração municipal foram incluídos no rol de casos passíveis de intervenção estadual nos municípios.

Ademais, importa destacar que a Emenda Constitucional de 1969 chega a ser considerada tecnicamente uma nova Constituição. Com ela, até a própria denominação de “Constituição do Brasil” foi alterada para “Constituição da República Federativa do Brasil”. No que diz respeito à questão municipal, a Emenda acentuou a federalização de temas municipais, inclusive com a retirada destes das Constituições dos estados, convertendo-os em matéria da Constituição ou legislação federal, como foi a fixação de pelo menos 20% da receita tributária municipal a ser aplicada pelos municípios no ensino primário.

Na década de 1980, iniciado o período de abertura política para a democratização do país, o empenho era no sentido da superação do Estado burocrático-autoritário. Essa superação, no entanto, foi parcial e relativa, pois a “transição para a democracia foi realizada sem rupturas e mantendo uma série de instrumentos e valores do regime anterior.” (SOUZA, 1992, p.23).

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve uma profunda alteração no quadro das relações entre as esferas de governo, questão presente no processo constituinte em torno da qual era pretendido um equilíbrio federativo.

#### 4.3 A AUTONOMIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O novo arranjo federativo inaugurado pela Constituição de 1988 trouxe uma redefinição de funções, poder decisório e recursos entre as esferas de governo, o que implicou um importante deslocamento da esfera federal para estados e municípios. A autonomia política e administrativa atribuída a estes, em níveis nunca antes evidenciados na história da República, foi marcada pela elevação dos municípios à condição de ente federativo.

A inclusão expressa do município como membro da Federação foi determinada pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Sua autonomia, fixada pelo artigo 18, desdobra-se no âmbito político, administrativo, financeiro e legislativo, como definem os artigos 29 e 30. Neles, destacam-se o direito de elaborar sua Lei Orgânica Municipal e as competências privativas dos municípios:<sup>6</sup>

Art. 30. Compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;<sup>7</sup>
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Às competências privativas dos municípios, somam-se aquelas definidas pela Constituição de 1988 como comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 23). Essas competências compreendem:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

<sup>6</sup> O texto original do art. 29 passou por várias alterações, as quais foram realizadas através das Emendas Constitucionais nº 1/1992, 16/1997, 19/1998 e 25/2000. Essa última alterou o inciso VI do art. 29 e acrescentou o art. 29-A à Constituição Federal, os quais dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. A redação aqui apresentada é a atualmente vigente.

<sup>7</sup> Inciso com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

**Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.<sup>8</sup>

Internamente, a fiscalização do município continua a ser praticada pelo poder executivo e, externamente, pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas, a quem cabe a emissão de parecer anual prévio.

Conforme se verifica no Quadro 2, a Constituição de 1988 possibilitou a ampliação da receita municipal. Além dos Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) e sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), além de taxas e contribuições de melhorias (art. 156),<sup>9</sup> o município passou a ter participação maior nos impostos federais e estaduais, conforme dispõem os artigos 158 e 159.

<sup>8</sup> O parágrafo único do art. 23 teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 53/2006. A redação aqui apresentada é a atualmente vigente.

<sup>9</sup> Impostos atualmente previstos na Constituição. O art. 156 teve sua redação alterada pela Emendas Constitucionais nº 3/1993, 29/2000 e 37/2002. No que se refere aos serviços de qualquer natureza, a redação atual do inciso III determina que estes não devem corresponder a operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, conforme dispõe o inciso II do art. 155. O direito ao imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (IVVC), originalmente prevista no inciso III do art. 156, foi suprimido pela Emenda Constitucional nº 3/1993. Dessa forma, a única novidade em termos de impostos municipais, desde a Carta de 1934, foi o ITBI.

Recursos próprios (1)	Transferências Federais (2)	Transferências Estaduais
ISS	22,5% do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
IPTU		50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
ITBI		25% da parcela estadual da Cide (4)
	50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (3)	

(1) Os municípios podem cobrar taxas e contribuições de melhorias, inclusive para o custeio de serviço de iluminação pública (EC 39/2002).

(2) Os municípios que sejam produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm direito à participação nas arrecadações realizadas pelo Governo Federal, seja sob a forma de *royalties*, seja no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

(3) Com a EC 42/2003, o município poderá perceber 100% do ITR se optar por ser responsável pela sua coleta.

(4) Sobre a parcela da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) a ser transferida para estados e municípios, incide o bloqueio de 20% da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Desde 2000, estão isentas desse bloqueio as transferências do FPM e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

## Quadro 2: Impostos municipais e transferências aos municípios determinados pela Constituição Federal de 1988

Fonte: elaborado com base em Brasil (1988).

Cabe aos municípios receberem 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;<sup>10</sup> 22,5% do FPM, relativo ao produto da arrecadação dos impostos da União sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados; 50% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (IPVA); e 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Paralelamente ao FPM, a criação do Fundo de Compensação, correspondente a 10% das receitas federais oriundas do imposto sobre produtos industrializados (IPI) em favor dos estados, também favoreceu os municípios, haja vista que estes passaram a perceber 25% do montante do Fundo.

Na leitura das recentes conquistas dos municípios, tornam-se evidentes as de ordem institucional, trazidas por sua ascensão ao *status* de ente federativo e, principalmente, quanto à ampliação de sua receita. Sobre essa, fica evidente que tal incremento decorreu da ampliação das transferências da União e dos estados, em face da melhor participação dos municípios no bolo tributário, e não de uma ampliação de tributos municipais. Em se tratando de municípios de pequenas localidades, praticamente dependentes das transferências, essa ampliação orçamentária não tem significado a superação das tradicionais dificuldades financeiras.

<sup>10</sup> Cabe a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

Essas dificuldades têm sido apontadas a partir do contexto das atribuições exclusivas dos municípios, às quais vêm sendo associadas outras responsabilidades transferidas quanto à execução de serviços em setores diversos, como o da saúde e o da educação.

A ausência de uma definição mais clara quanto a funções das esferas de governo, bem como sobre responsabilidades acerca da série de funções concorrentes entre os três níveis, têm sido indicadas como favorecedoras de desequilíbrios fiscais. Também a imprecisão sobre papéis de estados e municípios, no contexto do que se convencionou chamar de regime de colaboração, é uma das dificuldades ainda a ser enfrentada. São questões relacionadas à descentralização pretendida pela carta constitucional, mais precisamente à descentralização do poder, as quais delineiam um contexto de autonomia relativa dos municípios.

Com dificuldades de ordem financeira, as quais participam da constituição de uma autonomia relativa do município, não tem sido estranho que muitos municípios busquem constantemente fontes de receita de transferência voluntária. Em torno dessas transferências, costumam ser alimentados favores políticos, geralmente cobrados em períodos eleitorais. Condições como essa, muitas vezes associadas a práticas locais que preservam velhas formas de favorecimento, podem pôr em questão as conquistas trazidas pela Constituição de 1988 para o plano local.

Sob essa realidade, reconheço que as modificações nas práticas das políticas públicas decorrentes da nova Constituição não significam a superação das históricas condições políticas que imprimem os traços patrimonialistas ao Estado e à sua gestão, sobre os quais abordo a seguir, o que delinea novos desafios à gestão pública, inclusive e, principalmente, aos municípios. Entendo que a adoção do recurso político da descentralização é um desses importantes desafios em favor de relações sociais mais horizontais a serem favorecidas pelas políticas sociais locais.

#### 4.4 INFLUÊNCIAS DO MODELO POLÍTICO BRASILEIRO: O PATRIMONIALISMO MODERNIZADO?

A natureza do Estado brasileiro e a relação deste com a sociedade configuram um recorte que distingue o Brasil de outras democracias e, por conseguinte, conjugam um quadro histórico de circunstâncias político-sociais que acabam por caracterizar a ação política, o que influencia diretamente a formulação e a gestão das políticas públicas. Impõe-se, então,

compreender melhor o processo histórico em que se assenta o modelo político patrimonialista e, por extensão, sua presença mesmo com a modernização do Estado.<sup>11</sup>

O colonialismo que marcou o passado brasileiro marcou também a organização do Estado nacional, herdando daquele as estruturas sociais e o conservadorismo. É assim que, sob o comando de um estrato social historicamente constituído, o Estado brasileiro seria berço e sustentáculo de uma política descrita como de ordem patrimonial (FAORO, 1987; HOLANDA, 1971), um modelo ibérico de Estado em que se assenta nossa cultura política.<sup>12</sup> Intrinsecamente personalista, o patrimonialismo guarda a característica de acentuar o desprezo de uma distinção entre as esferas pública e privada, favorecendo o poder particular e o privilégio, revelando sua não inclinação à universalidade e à igualdade de caráter formal-legal.

Segundo Faoro (1987), esse mesmo Estado é governado na perspectiva da propriedade, com a autoridade construindo e preservando poderes pessoais totais, demarcando uma ordem patrimonial mais resistente do que a própria periodicidade dos governos. Nessa perspectiva, enquanto se fez por manter o perfil patrimonialista do modelo político brasileiro, foram sucedidos diversos padrões de gestão, os quais guardaram estreitas relações políticas assentadas nesse modelo e no que se pode chamar de seus congêneres. Para esse autor, apesar de certos matizes modernistas transpassados com o tempo, as colunas que sustentam os expedientes patrimonialistas não foram postas em perigo.

Sendo o patrimonialismo o eixo principal da cultura política brasileira, Faoro (1987) entende que o estamento burocrático é sua criatura, um quadro de administração do Estado forjado por um grupo minoritário que afasta progressivamente Estado e sociedade, desde Portugal até os tempos de Brasil. Nesse modelo, a tendência de modernização da burocracia é freada, dando forma tuteladora ao Estado, além de torná-lo alheio ao povo, sem ameaçar a garantia de privilégios aos envolvidos com a estrutura.

Em Max Weber, cuja teoria é base para Faoro, o patrimonialismo diz respeito a um tipo de dominação tradicional dentre formas de dominação política em que inexistem claras

---

<sup>11</sup> O Estado como demiurgo da sociedade corresponde, segundo Ianni (2004), a uma interpretação recorrente acerca do Brasil moderno. Trata-se de uma tese que toma a sociedade civil como débil, pouco organizada, cuja argumentação faz por sobressair as raízes coloniais e suas tradições patrimoniais ou, por outro lado, um viés abertamente evolucionista, considerando, dentre outras questões, o racismo. Ademais, para o autor, “a tese de que ‘o Estado é o demiurgo da sociedade’ e a tese de que ‘a sociedade civil é patriarcal’ [concentrando-se na formação, tessitura e mudança da sociedade] complementam-se e servem-se reciprocamente.” (p.46). Isso porque, se a sociedade é inocente, depreende-se que o Estado tem a missão de tutelar os setores sociais subalternos, o que justificaria o Estado patriarcal, oligárquico e benfeitor.

<sup>12</sup> A cultura política, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), compõe-se do conhecimento e sua distribuição entre os indivíduos; as tendências e as normas, partilhadas pelos integrantes de uma unidade social, que se refletem nos fenômenos políticos.



divisões entre as esferas de atividade pública e privada. Nele, o poder político é organizado através do poder arbitrário do príncipe, cuja legitimidade se dá pela tradição. Para Weber, o patrimonialismo tem elementos que configuram o conceito de dominação, que implica em motivos de submissão, além da crença de legitimidade desta dominação.

Sobre a vigência dessa legitimidade, Weber (1991) se refere a três tipos puros de dominação legítima: a racional ou legal, baseada nas ordens, no direito de mando dos nomeados para exercerem o poder, no qual se insere o quadro administrativo burocrático; a tradicional, da qual deriva o patrimonialismo, em que prevalece a tradição na representação da autoridade; e a carismática, que se legitima pelo valor, pelo carisma pessoal provado.

Tomando-se como princípios básicos da legitimidade das relações de autoridade o burocrático-legal, o tradicional e o carismático, é possível verificar que, conforme a dominação vai se legitimando e se organizando, um dos tipos de princípios se torna predominante (mesmo que nunca atuem sozinhos) e, assim, a dominação se adjetiva.

A dominação tradicional divide-se em patrimonial e feudal. A patrimonial tem sua legitimidade sacralizada, manifestando-se de forma pessoal e instável em função do arbítrio do patriarca. Assim, a comunidade política abarcaria da doméstica a forma e, principalmente, a piedade característica da relação dos filhos pela pessoa do *pater*, o que, analogamente, marca a união entre dominantes e dominados, com estes agindo como se fossem portadores da vontade do dominador. Trata-se, assim, de um poder que, segundo Weber, está fundado no mando e na obediência psicossocialmente aceitos.

Reconhece-se, então, a coexistência do binômio tradição/arbítrio na estrutura patrimonial de poder. Predominando o arbítrio, o patrimonialismo aproximar-se-ia do patrimonialismo sultanista (ou patriarcal, ou, ainda, puro); predominando a tradição, a tendência seria de um patrimonialismo estamental ou descentralizado (referindo-se a um quadro administrativo). Contudo, adverte Campante (2003), entre esses tipos de patrimonialismo analisados por Weber, há amplas possibilidades de composições de poder, o que poderíamos designar de zona de transição, na qual bem seria possível situar o patrimonialismo brasileiro.

O estamento a que se refere Faoro (1987), distinto da classe social, não configura uma camada econômica, pois as condições de pertencimento dizem respeito a requisitos de ordem social e de ordem política. Em relação aos primeiros requisitos, sua caracterização se dá pelo *modus vivendi*, que é estilizado e também exclusivista, e no que se refere aos segundos, enquanto camada com sua própria organização, pelas suas relações com o Estado. O

instrumento de poder que guarda o estamento é o controle patrimonialista que mantém sobre o Estado, que é centralizador e cuja administração se faz em favor deste mesmo grupo.<sup>13</sup>

É importante destacar que, na combinação dos conceitos de patrimonialismo e de estamento (patrimonialismo estamental), Faoro se afasta de Weber, o que parece lhe permitir um melhor ajustamento à sua teoria.

Para Weber, o patrimonialismo estamental é um tipo descentralizado (politicamente), através do qual o poder do príncipe ombreia com o dos barões territoriais, o que permite reconhecer que tal estamento é originado *do* patrimonialismo e, ao mesmo tempo, o nega. Já para Faoro, o estamento político-burocrático origina-se *no* patrimonialismo e, por sua vez, o reforça, tornando-se vetor de centralização política, em um sistema socioeconômico dominado pelo comércio mercantilista (CAMPANTE, 2003).

Essa imutabilidade histórica da estrutura de poder patrimonialista estamental teria sido forçada desde a vinda da Corte lusa, no início do século XIX, transformando-se em padrão que influenciaria a organização da Independência, do Império e da República. O que, segundo Faoro (1987), constitui essa imutabilidade história são os arranjos inscritos nos campos econômico e sociopolítico.

No econômico, entende Faoro (1987), verifica-se a prevalência de um capitalismo politicamente orientado, no qual a economia é planejada e dirigida pelo Estado, marcando sua intervenção no sentido do atendimento aos interesses particulares do grupo que constitui o estamento. Mesmo aceitando, de forma seletiva, a modernidade capitalista, a racionalidade personalista é preservada, levando à flexibilização de regras de economia, submetidas ao subjetivismo daqueles que detêm o poder político.<sup>14</sup>

Quanto ao aspecto sociopolítico, Faoro (1987) entende que, somente subsidiariamente, a sociedade se organiza em classes, compreendida pela agregação de interesses econômicos.

---

<sup>13</sup> O governante patrimonial não está imune a problemas típicos da manutenção do controle sobre territórios extensos, como na existência de um quadro administrativo com o qual os servidores solucionam problemas administrativos e de consolidação do poder, mas, também, é fonte de problemas. Observe-se que a existência de conflitos presentes no modelo de dominação patrimonialista evidencia que a descentralização, caracterizada por conta de um quadro administrativo, não é suficiente para descaracterizar um arranjo de poder patrimonialista. Então, o enfraquecimento do poder central torna-se incapaz de descaracterizar o patrimonialismo, que, portanto, não é sinônimo de poder centralizado (CAMPANTE, 2003). Faoro, por sua vez, recusa a descentralização como parte da tradição político-brasileira, inclinando-se em favor do centralismo, mesmo que em Weber uma possível fraqueza daí nascida não descaracterizaria o poder.

<sup>14</sup> Jessé de Souza (2000), em *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*, não reconhecendo uma mera continuação conferida às instituições e à estratificação social brasileiras, aos moldes portugueses, e considerando que a partir de 1808 houve uma revolução modernizadora no país, o que entende ter sido o princípio de uma revolução política, econômica e social no Brasil, questiona a posição de Faoro que não credita àquele fato histórico o sentido de uma transformação.

A divisão básica compreende o estamento burocrático, que privilegia a desigualdade e o particularismo, e o restante da sociedade, sejam camadas proprietárias ou não.

Diferentemente de Weber, que em função da razão de ser do estamento entende que *há estamentos*, Faoro define a existência *do* estamento – qual seja, o patronato político brasileiro. Já no caso do povo, entende que sua ausência é uma constante, tornando-o incapacitado de constituir uma sociedade civil que pudesse contrapor-se ao Estado.

Para Faoro, as liberdades públicas fundamentam-se nas liberdades econômicas. Apenas sob o domínio pleno da economia pelo sistema de mercado, caracterizando uma estrutura social baseada em classes, é que poderia haver possibilidades concretas para um Estado liberal-democrático. Essa realidade diz respeito às sociedades modernas e capitalistas, nas quais o econômico define o político e o social, o que não caracterizaria, segundo o autor, a sociedade brasileira, fazendo-o optar pela existência do estamento à sociedade de classes.

José Murilo de Carvalho (1996), no seu estudo sobre a burocracia imperial brasileira, mesmo corroborando as idéias de Faoro quanto ao patrimonialismo enquanto herança lusa, vai de encontro a este autor quanto ao caráter estamental atribuído à realidade brasileira, considerando-o improcedente. Para construir seu argumento, esse autor recorre a interpretações que são tecidas quanto à natureza das elites, da burocracia e do próprio Estado.

Partindo do fato de a elite brasileira, ideologicamente homogênea, ter melhor respondido à tarefa do Estado após a Independência, e, portanto, imprimindo-lhe uma caracterização quanto à dominação que passava a ser instalada, Carvalho (1996) destaca que essa elite pôde tornar-se mais coesa, o que diminuiu os conflitos internos.

Paralelamente a essa coesão, as possibilidades de conflitos mais amplos na sociedade também eram reduzidas, o que igualmente reduziu a possibilidade de abalos no poder. Então, comprometido um dos poucos canais que pudessem possibilitar a mobilidade social ascendente, resta à burocracia essa possibilidade de mobilidade social.<sup>15</sup>

Dessa forma, enfatiza Carvalho (1996), se, por um lado, o Estado era dependente do apoio e renda provinda da agricultura escravista de exportação, por outro, era ele próprio o refúgio daqueles elementos que não tinham espaço de atuação na agricultura ou que dela tivessem sido excluídos em função de crises do setor. Além do que, “o que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira.” (CARVALHO, 1996, p.37).

---

<sup>15</sup> A homogeneidade ideológica da elite brasileira, referida por Carvalho (1996), seria constituída por conta da formação jurídica desta em Portugal, promovida por uma educação com tradição do absolutismo português, além do seu tratamento no funcionalismo público e do isolamento ideológico em relação a doutrinas de inclinação revolucionária.

Nesse sentido, entre a interpretação que considera a elite imperial uma simples representante do poder dos proprietários rurais, e o Estado um instrumento executor dos interesses daqueles, e a que, ao contrário, considera a burocracia e a elite um estamento que se serve do Estado, Carvalho (1996) opta por não reconhecer tanto uma quanto a outra. Para esse autor, não havia condições de a elite e a burocracia constituírem um estamento, assim como não poderia o Estado ser tão sobranceiro à nação.

A explicação trazida por Carvalho (1996) é que a homogeneidade da elite em questão devia-se mais à socialização e ao treinamento do que propriamente a um suposto *status* comum associado a privilégios que a distinguisse de outros grupos.

O Estado, por sua vez, dependente da produção agrícola de exportação, tinha por necessidade a defesa dos interesses implicados com essa produção. Portanto, a causa do atraso estaria no campo das relações sociais e do impacto que estas, de natureza patrimonial, provocam sobre o Estado.

Sobre o debate acerca da continuidade em relação ao passado, Uricoechea (1978) é um autor que admite uma modificação substancial do Estado brasileiro no início dos anos de 1830. O Estado, entende esse autor, assumia formas mais burocráticas, paralelamente a um programa de administração patrimonial que se erguia, levando-o a se tornar expressão mais sistemática e institucional em relação ao prevalecente no período colonial. “É justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX.” (p.302).<sup>16</sup>

O caráter de modernidade do Estado, reconhecido por Uricoechea (1978), é basicamente justificado em função do alcance que tem ao estender uma burocratização e uma racionalização à sociedade, apesar de compactuar com um estrato patrimonialista. Ressalte-se, contudo, que esse impulso modernizante do patrimonialismo não é um feito do patrimonialismo, mas se torna real apesar dele.

Referindo-se à difícil tarefa encerrada na constituição de um estado moderno burocrático, Uricoechea (1978) aponta três tendências que podem ser abstraídas, apesar da pouca nitidez histórica, da mudança da fisionomia institucional brasileira ocorrida no século XIX, notadamente no segundo e no terceiro quartéis:

[...] o movimento de expansão das agências governamentais em direção à periferia da comunidade política e a criação de uma rede burocrática nacional; [...] a mudança

---

<sup>16</sup> Na perspectiva da teoria weberiana, o sistema patrimonial-burocrático, a que se refere Uricoechea, nasce como um arranjo de poder que pode decorrer da dominação patrimonial. Esse arranjo se, por um lado, reforça o patrimonialismo, por outro, também se afina com o tipo de dominação racional-legal.

nas contribuições relativas das estruturas burocrática e patrimonial de governo para a criação de uma ordem administrativa, em outras palavras, para o estabelecimento de uma rotina institucional para a organização do estado; e [...] a emergência, consolidação e institucionalização de uma nova normatividade, uma nova forma de dar fundamento e validar a rotina administrativa diária e os processos decisórios. (p. 301).

Essas tendências pouco nítidas no curso histórico assim o são, segundo Uricoechea (1978), em face da coexistência de orientações normativas patrimonialistas não eliminadas, do ainda presente exercício de definição de funções administrativas permeadas de marcas particularistas e difusas, e, ainda, da baixa qualificação de recursos humanos e falta de recursos monetários. Trata-se da presença de alguma continuidade da herança patrimonial em relação ao Estado burocrático.

Outro autor que se desafia à compreensão do debate constituído no Brasil a respeito da doutrina do Estado patrimonial e sua aplicabilidade no país é Antônio Paim (1994). Ele traz à discussão uma dimensão modernizante do patrimonialismo brasileiro, como podemos encontrar em *A querela do estatismo*.

Esse autor chama a atenção para componentes culturais do processo, o que credita mérito à obra de Faoro. Entende, porém, que Faoro radicaliza sua explicação quando transforma o patrimonialismo no Brasil em um determinismo, deixando de reconhecer que, em certos momentos históricos, o patrimonialismo luso-brasileiro chegou a assumir caráter modernizador.

Segundo Paim (1994), o patrimonialismo modernizante inicia com as reformas pombalinas – o que Faoro não considera, pontua o autor –, estendendo-se, no século XX, ao Estado Novo e aos governos militares, como feito do próprio patrimonialismo, o qual se sustenta sob uma base social sólida, tanto em regimes autoritários quanto democráticos.

Entretanto, para Paim (1994), os valores contra-reformistas não foram ultrapassados desde a nova valoração iniciada com Pombal, o que o leva a reconhecer que um substrato moral tem garantido a sobrevivência do patrimonialismo brasileiro, “uma herança cultural profunda arraigada, sustentada em uma base moral de índole contra-reformista.” (PAIM, 1994, p.167).<sup>17</sup>

Simon Schwartzman (1982), em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, também critica o caráter estático creditado ao patrimonialismo brasileiro por Faoro. Apesar de não perder de vista a primazia do patrimonialismo (de Estado), bem como sua continuidade no Brasil, opta

---

<sup>17</sup> Paim (1994) se reporta a Oliveira Vianna que, na investigação da realidade brasileira, se debruçou sobre os valores a partir dos quais os primeiros grupos da elite nacional nortearam seu modo de agir. Nesse sentido, Vianna (1974) refere-se à moralidade dos grupos dos senhores rurais, à da elite estatal e à da elite urbana como as que constituem os três tipos de moralidade presentes no processo histórico brasileiro.

por um olhar menos negativo, assim como preserva em sua análise a relação deste com o caráter autoritário presente na política nacional. Para esse autor, o patrimonialismo brasileiro tem uma base de natureza regional.

Analisando a cultura política, Schwartzman (1982) entende haver uma certa tendência, por parte de seus teóricos, de se buscar explicações acerca das diferenças entre a realidade e o quadro de interesses nas particularidades de um sistema político. Segundo ele, o que se costuma alcançar é o traçado de uma unicidade da cultura política de um país (descuidando de explicações de âmbito mais estrutural), como se tendessem à permanência a esse modelo e, portanto, à difícil noção de que tendem à evolução.<sup>18</sup>

Como tentativa de superação dessa dificuldade, Schwartzman (1982) aponta a tendência de se recorrer a teorias de desenvolvimento político ou de modernização social, bem mais presentes na década de 1960, as quais são questionáveis em função da qualidade de suas predições.

Nesse sentido, esse mesmo autor destaca que “essas teorias [presentes em análises tanto de viés burguês quanto marxista] não conseguem explicar o que existe *antes* da ocorrência da modernização, já que os conceitos usados tendem a ser de tipo negativo: ‘indiferenciação’, ‘difusidade de papéis’, ‘falta de consciência’, ‘pouca institucionalização’ etc.” (SCHWARTZMAN, 1982, p.16, grifo do autor).

Em tal modelo explicativo, está assentada a noção da passagem de um estágio inicial tradicional para um estágio final de marcas modernas, tendo a industrialização (acumulação capitalista) como condição constituidora, admitida, mais recentemente e mesmo em teorias de vertente liberal, a noção de um autoritarismo político entre estes dois estágios, cuja persistência e comportamento desses regimes intervenientes não são facilmente explicados.

No caso do Brasil, em que o modelo interpretativo aqui aludido se demonstra fracassado, temos, no entendimento de Schwartzman (1982),

um país que se tem transformado, de acordo com linhas próprias, em função do tipo de colonização que sofreu e as relações que manteve com os centros mais dinâmicos

---

<sup>18</sup> A análise traçada pelo autor foge a uma interpretação que leva em conta uma suposta singularidade histórica do Brasil, optando por uma perspectiva genérica e articulada, com vínculos determináveis com teorias de autores consagrados. Para ele, será importante considerar que o Estado do século XVIII, com a tradição do pensamento liberal e, para além deste, a realidade dos próprios países, reforça sobremaneira a necessidade de se considerar as variações que lhes são presentes, tratando-se da passagem de uma perspectiva funcional para uma de enfoque mais estrutural. O Estado, através desse enfoque, não sendo apenas um conceito relacionado à soberania do povo de um certo país, é visto como instituição com estrutura e processos próprios, “uma instituição específica dentro de um país, que não apenas executa funções de manutenção de fronteiras e de soberania, mas pode ser menor ou maior, mais forte e mais fraca, independente ou controlada por grupos e instituições sociais.” (SCHWARTZMAN, 1982, p.40).

da economia internacional. Estas linhas próprias [...] são perfeitamente ‘modernas’, ainda que não ‘desenvolvidas’, e devem ser consideradas dentro de um marco conceitual específico e novo. (p.17).

Isso implica considerar que a história política brasileira convida a uma perspectiva teórica distinta e que, acentua o mesmo autor, a falta de correspondência entre as instituições formais e a realidade social e econômica se constitui no mais importante dos fatos.

Em face da relação estreita entre patrimonialismo, de ordem estrutural, e cooptação política, de ordem política, relação esta sugerida pela expressão “patrimonialismo político”, Schwartzman (1982) destaca a necessidade de se atentar para as variações que tal relação assume, além de como ela é relacionada a formas outras de participação política e como influencia no processo de mudança social.

Considerando a noção da existência de uma linha de desenvolvimento histórico originada na Europa feudal, alcançando as atuais sociedades capitalistas, o patrimonialismo é um tipo distinto de desenvolvimento histórico e, portanto, de sociedades contemporâneas. A cooptação política, por sua vez, advém de um sistema débil de participação política, controlado hierarquicamente (SCHWARTZMAN, 1982).<sup>19</sup>

Assim, assiste-se a uma administração pública considerada como um bem em si mesmo e a uma organização governamental com

características de um patrimônio a ser explorado e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos. Uma vez que posições se tornam mais importantes que funções, o setor público tende, naturalmente, a inchar. Esse tipo de administração patrimonial tende a ser incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. (SCHWARTZMAN, 1982, p.23).

Com fortes características neopatrimoniais, em termos corporativos tradicionais, a organização da sociedade brasileira, no passado, esteve marcada por uma estrutura legal de enquadramento e de representação de classes, a qual, enfatiza Schwartzman (1982), se faz por perdurar. Assim, o neopatrimonialismo se constitui na forma moderna de incorporação política, em cuja transição para a modernidade, carrega uma pesada burocracia administrativa, além de uma sociedade civil desarticulada.

---

<sup>19</sup> Sobre a cooptação política, explica o autor, ela tem como condições necessárias de existência o ingresso de pessoas e grupos na arena política, fazendo-se ouvir nela, bem como a constituição de meios de compra ou de promoção de vínculos de dependência destes pelos controladores do sistema político, o que constitui uma participação política que, distante de ser um direito, torna-se um benefício que pode ser revogável. Como um arranjo possível em qualquer sistema político aberto, há uma tendência de marcar predominantemente aqueles contextos em que esforços de mobilização política tenham sido historicamente precedidos por estruturas de governo fortes e bem estabelecidas.

Contudo, com a expansão do mercado, a sociedade se tornou mais complexa, trazendo outras formas de organização e participação, o que permite reconhecer o papel que passa a assumir o termo “cooptação política”, o qual é tomado por Schwartzman (1982) para explorar o tipo de relacionamento entre os sistemas corporativos e a política aberta de grupos de interesse. Isso permite melhor compreender a tutela que o Estado busca constantemente estabelecer sobre as formas de participação autônomas. “Quando a cooptação predomina, a política tende a girar em torno do Estado e de sua figura central.” (SCHWARTZMAN, 1982, p.53).

Ausente na análise de Schwartzman (1982), um encaminhamento tipicamente burguês e classista de desenvolvimento nacional é questão de especial atenção de Florestan Fernandes (1975). Para este autor, os grupos economicamente dominantes contam com a fraqueza e a dispersão popular, uma relação de dependência e associação a centros capitalistas internacionais, além da apropriação de ideologias políticas estrangeiras do liberalismo e da democracia, o que não significa uma mera imitação, assim como não o é uma absorção completa. Para Fernandes (1975), as camadas proprietárias tornam-se mais instrumentalizadoras do Estado do que propriamente uma burguesia, e, por sua vez, controlando o poder político, alcançam a dominação socioeconômica.

Florestan Fernandes (1975) reconhece em nosso liberalismo e democracia a presença de uma marca político-ideológica que tem implicação na dominação política patrimonial, mesmo que limitada e ambígua. Em face das relações sociais de padrão patrimonial, o Estado torna-se a única das entidades que pode ser manipulável, desde o princípio, para sua adaptação à filosofia do liberalismo. Se desde o final do século XVIII o liberalismo impulsiona movimentos nativos de resistência à tutela dos senhores, a Independência do Brasil não significou a resultante de um movimento nacional de libertação, pois o governo implantado fez, no contexto de um novo Estado, coexistir a ordem patrimonial.

Apesar da feição assumida pela Independência brasileira quanto à presença e restrição do liberalismo político, Florestan Fernandes (1975) reconhece que a presença deste no sistema, tanto em termos de ordem quanto de valores do novo Estado, favoreceu uma certa movimentação na sociedade civil, o que se expressaria na típica função de transcender e negar a ordem posta.

As transformações do liberalismo teriam provocado, na ordem senhorial escravocrata, um outro setor no contexto das estruturas tradicionais existentes (“setor livre”), o qual seria



favorável à competitividade que se afirmava e, portanto, ao aceno de uma fragilização do sistema estamental.<sup>20</sup>

A atividade mercantil estimulada, assim como o próprio ideário libertário de setores urbanos emergentes, mesmo sob uma relação de compromisso com a ordem patrimonial no sistema de agroexportação, expressava o papel civilizatório da ideologia liberal das elites.

Contudo, mantinha-se uma esfera prisioneira ao passado e não inclinada a transformações, promotora de uma autocontenção e reveladora da ambigüidade entre a ordem racional-legal e a patrimonial.

Um Estado nacional que, se nascido moderno e apto à modernização de suas funções econômicas, sociais e culturais, como expressão do liberalismo no país, foi capaz de conviver, desde sua origem, com uma ordem oposta à sua (FERNANDES, 1975). Com a raiz do patrimonialismo implantada na sociedade, o Estado liberal, em sua ação modernizadora, seria contido, definindo o compromisso do Estado com a ordem patrimonial.

Sobre possíveis recursos de superação da ordem neopatrimonial brasileira, Luiz Werneck Vianna (1999), que recusa uma absolutização do atraso e não-ocidentalidade do Brasil, enfatiza a agenda republicana para um processo de democratização, pois a República é um espaço comunitário no qual os interesses também expressam valores e uma história comum. Então, significa dizer sobre um papel do Estado que não pode ser menosprezado, mesmo admitindo a necessidade de sua reformulação.

Vejo que, afora uma maior ou menor pertinência explicativa que cada uma dessas análises possa desempenhar acerca da história política brasileira, principalmente sobre a modernização do Estado e de sua ação, há importantes pontos de convergência entre elas. Dentre esses pontos, a aceitação dos expressivos traços patrimoniais e sua permeabilidade no Estado brasileiro e na forma de governá-lo figuram como importantes marcas.

Da mesma forma, essa cultura política de raízes profundas, ao adjetivar o Estado brasileiro e sua relação com a sociedade, não somente configura uma distinção do país em relação a outras democracias, mas também se redesenha com o passar dos tempos, seguindo mesmo com as transformações sociais, políticas e econômicas que processam.

Entendo que análises sobre a dinâmica política dos governos, sobre sua relação com a sociedade civil e, portanto, sobre o agir destes governos num determinado contexto exigem que se considere a sua histórica coexistência com uma ordem patrimonial, a qual constitui uma instrumentalização em favor de determinados interesses que impactam

---

<sup>20</sup> Como exemplo, seriam as novas ocupações e profissões liberais capazes de promover diferenciação social.

significativamente os interesses coletivos. Eis que, ao se reconhecer essa lógica patrimonialista, implica reconhecer também a frágil inclinação de um Estado em favor da participação e, portanto, da própria democracia, estas que guardam estreita relação com a descentralização do poder decisório.

## **5 A REFORMA DO ESTADO E UMA OUTRA ORIENTAÇÃO POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO**

Neste capítulo, exploro as características que informam o pano de fundo do período privilegiado neste estudo: os anos de 1990 e a emergência da reforma do Estado e das políticas educacionais do Brasil.

Inicialmente, trago algumas notas sobre o papel do Estado no projeto neoliberal, situando-o no processo de avanço capitalista que questiona seu caráter interventivo e valoriza a promoção de um mercado competitivo.

Na seqüência, visando a analisar a lógica economicista-instrumental de descentralização encerrada na reforma do Estado, como expressão da hegemonia política dos países centrais, exploro orientações disseminadas pelo BM e, principalmente, pela Cepal, evidenciando que seu protagonismo se amplia, alcançando o “como fazer” no setor educacional. Sigo examinando as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (aparelho do Estado) construídas pelo Mare e a conseqüente penetração dos elementos de mercado nas políticas sociais, através da qual pontuo a lógica descentralizadora do plano.

Por último, avalio o sentido político da municipalização, a qual vem se constituindo em importante via da descentralização orientada pela reforma, oportunidade em que aponto os principais documentos legais do período a legitimar esse processo e focalizo o Fundef, reconhecendo-o como uma das mais expressivas experiências de municipalização induzida pelo Governo Federal com grandes impactos nos municípios.

### **5.1 NOTAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO NO PROJETO NEOLIBERAL E A EMERGÊNCIA DAS REFORMAS DOS ANOS DE 1990**

Como pano de fundo para o estudo da temática deste trabalho, o papel do Estado no projeto neoliberal e o processo de constituição das reformas alavancadas nos anos de 1990 precisam ser revisitados em suas linhas gerais.

A respeito da emergência do padrão neoliberal, é importante observar que a teoria de Estado do liberalismo clássico foi progressivamente modificada em face do próprio processo de avanço do capitalismo e, com ele, a acentuada definição de uma estrutura de classes.

Primeiramente, assiste-se a um Estado liberal burguês tendo sua legitimidade redesenhada, através da qual os direitos políticos dos cidadãos passam a ser assistidos e garantidos sob a base da democracia. Ao Estado é atribuído o papel de guardar os interesses

públicos e responder pelo provimento de um conjunto essencial de bens, desenhando uma concepção utilitarista de democracia.

Depois, debilitada essa perspectiva em face de todo um conjunto de condições nascidas do próprio processo de desenvolvimento, o que se assiste é ao surgimento de outras condições que demarcaram a relação entre Estado e mercado, sem que a forma de encarar a ordenação do mundo capitalista fosse superada.<sup>1</sup> O desmonte do Estado de Bem-Estar, e com ele o “pacto-social”, levaria a um conjunto de reformas institucionais, tendo sido o Estado alvo privilegiado.<sup>2</sup>

Sob a marca da nova crise econômica, a teoria do neoliberalismo torna-se hegemônica. Calcada em uma nova versão da teoria liberal, ele nega a forma social-democrata e a crise estrutural do capitalismo, enaltece as liberdades individuais e o poder regulador do mercado e assevera críticas ao papel interventivo do Estado. Sobre seu plano ideológico, contribui Feijóo (1997):

[...] defende-se que o mercado (ou para sermos mais precisos, a lei do valor) assegura um aproveitamento *pleno e eficiente dos recursos econômicos*. Pela mesma razão, também garante o *crescimento mais acelerado* da produção. A isso, costuma-se acrescentar que um mercado livre de interferências garante *estabilidade econômica e justa distribuição* de renda [...] (p.12, grifos do autor).

Enquanto a teoria liberal é identificada pela obra de Adam Smith, *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas* (1776),<sup>3</sup> Friedrich von Hayek, com *O caminho da servidão* (1944), torna-se o expoente do pensamento neoliberal. Seguindo as tendências da “escola austríaca” de pensamento econômico, centra sua argumentação em torno do valor mercador na sua relação com o indivíduo.

Hayek sustenta que o controle exercido pelo Estado é responsável pela perda da liberdade, patrimônio mais precioso e que exige espaço para progressos livres tanto quanto imprevisíveis. A concorrência é alçada e, admitindo sua regulamentação sob certos limites,

<sup>1</sup> Os anos de 1970 anunciaram uma década em que o mercado sinalizava para o esgotamento do ciclo de crescimento do pós-guerra: “a taxa média de lucros dos países cai em movimento contínuo, o desemprego surge e se avoluma, as taxas inflacionárias elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade e sua derradeira fase, dada a racionalidade capitalista [...]” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.30).

<sup>2</sup> Destaque-se que o Estado social redefinira as relações entre sociedade civil e política, a intervenção do Estado na economia, a civilização das relações políticas, além da legalização da classe operária e de sua organização, o que significa uma institucionalização do conflito de classes (TOLEDO, 1997). Na perspectiva econômica, abandonava-se a idéia de equilíbrio espontâneo.

<sup>3</sup> Vale lembrar que para Adam Smith a educação das pessoas comuns, mais do que as de alguma posição e fortuna, em uma sociedade civilizada e comercial, poderia ficar circunscrita ao aprendizado da leitura, da escrita e do cálculo, o que implicaria em poucos gastos por parte do Governo, que pode “facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação” (SMITH, 1983, p.215).

deve operar eficazmente como guia para a produção. Concorrência e planejamento “representam princípios opostos usados na solução do mesmo problema [...] [e] só podem ser combinados a fim de planejar no interesse da concorrência, mas nunca contra ela.” (HAYEK, 1977, p.40).

Para Hayek (1977), apenas a concorrência tem condições de fazer, de forma conveniente, o que seria uma coordenação, o que é fruto da própria complexidade da divisão do trabalho na moderna civilização industrial. Sobre planejamento central, ele escreveu: “[...] se nos tivesse sido necessário contar com um planejamento central consciente para o desenvolvimento do nosso sistema industrial, este nunca teria alcançado o grau de diferenciação, complexidade e flexibilidade a que chegou.” (HAYEK, 1977, p.47).<sup>4</sup>

Nesse sentido, o Estado deve responder por uma estrutura legal e aberta a ajustes, em favor do sistema de concorrência que demanda tal estrutura. Assim, ele cumprirá sua função:

Criar condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, completá-la a ação quando ela não o possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, “embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria a despesa de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos”, – eis aí tarefas que estabelecem um campo vasto e indisputado para a atividade estatal. (HAYEK, 1977, p.37).

Ampliando sua análise acerca da função do Estado, Hayek (1977) argumenta que, como os indivíduos se aliam para a realização de objetivos comuns e que as organizações que formam têm seus próprios objetivos e meios para a ação, as funções do Estado devem alinhar-se a essa lógica.

Há certas funções de Estado a respeito de cujo exercício os cidadãos serão praticamente unânimes; outras haverá em que poderá verificar-se o acordo de uma maioria considerável; e assim por diante, até alcançarmos esferas em que, embora cada indivíduo possa desejar que o Estado proceda desta ou daquela maneira, as opiniões sobre o que o governo deve fazer serão sempre tão numerosas quanto as diferentes pessoas. (HAYEK, 1977, p.57).

Nesse sentido, a orientação do Estado seria sustentada por um acordo voluntário se ele estiver limitado àquelas esferas em que existir esse acordo. Diferente disso, o Estado é forçado a promover a supressão da liberdade individual e, mesmo que seu controle esteja concentrado em boa parte dos recursos, suas decisões ressoam tão expressivamente sobre a outra parte do sistema econômico a ponto de se poder dizer que seu controle é sobre tudo.

Hayek (1977) busca defender que, no Regime da Lei, caberia ao governo a fixação de regras gerais sobre as condições em que os recursos disponíveis possam ser usados, deixando

---

<sup>4</sup> Hayek (1977) sentencia que muitas espécies de planejamento econômico têm como consequência “o acúmulo de restrições à movimentação de homens e mercadorias.” (p.206).

aos indivíduos a decisão acerca dos fins de sua aplicação.<sup>5</sup> Regras essas estabelecidas para longos períodos, de sorte a não permitir discernimento sobre o quanto poderão auxiliar estas ou aquelas pessoas.<sup>6</sup> Em um sistema liberal, a imprevisibilidade dos efeitos particulares é característica definitiva.

Outra corrente do neoliberalismo, surgida nos Estados Unidos com a Escola de Chicago, teve como expoente Milton Friedman, que preserva coerência com as formulações de Hayek. A perspectiva teórica da Escola de Chicago é a que maior influência possui no traçado das políticas econômicas.

Também resgatando princípios do liberalismo clássico, Friedman (1988) critica o liberalismo e os liberais do século XX por favorecerem, em nome do bem-estar e da igualdade, o renascimento de políticas intervencionistas de Estado, contra as quais o liberalismo clássico lutou expressivamente.<sup>7</sup>

Em *Capitalismo e Liberdade* (1962), com posições ortodoxas em defesa da economia de mercado, Friedman defende o capitalismo competitivo como o mais eficaz sistema de organização econômica. Nesse sentido, a liberdade do indivíduo é tomada como a finalidade que devem ter as organizações sociais e, no respeito a esta liberdade, as atividades econômicas implicadas com um número grande de pessoas têm o sistema de mercado como o único regulador.

Para Friedman (1988), a organização econômica tem um papel dobrado no sentido da promoção de uma sociedade que seja livre, ou seja, “[...] a liberdade econômica é parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e, portanto, um fim em si própria [...] [e] também é um instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política.” (p.17).

Nesse sentido, a organização econômica promotora da liberdade econômica (capitalismo competitivo) também seria promotora da liberdade política, pois ela “separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro.” (p.18).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> A crítica de Hayek também é estendida aos monopólios de Estado. Estes, protegidos pelo próprio Estado, tornam-se igualmente protegidos da concorrência e da crítica eficiente.

<sup>6</sup> No sentido oposto, critica Hayek (1977), o governo faz por dirigir para finalidades particulares o emprego dos meios de produção. Como exemplo, aponta o planejamento econômico do tipo coletivista.

<sup>7</sup> As perspectivas teóricas do atual neoliberalismo, apontadas por Toledo (1997), compreendem a *Escola de Chicago*; a *Escola austríaca*, tida como a mais sofisticada sob o ponto de vista epistemológico; a *Escola virginiana do public choice*, que compreende um liberalismo mais moderado e rechaça o naturalismo dos austríacos; e a perspectiva *anarco-capitalista*, que pretende imprimir ao neoliberalismo “uma fundamentação ética mais que econômica.” (p.79).

<sup>8</sup> Denunciando o sucesso limitado do planejamento central e sua incapacidade de alcançar os objetivos pretendidos, Friedman (1988) entende que há apenas dois meios de se coordenar as atividades econômicas de milhões de pessoas: por via de um Estado totalitário moderno, tendo a direção central e a coerção como os principais exercícios, ou por via da técnica do mercado. Essa última, por sua vez, permite uma coordenação sem a coerção, uma sociedade cuja organização tem como base a troca voluntária, ou seja, a economia livre da

Dito dessa forma, o Estado defendido por Friedman não deve ser intervencionista, cabendo-lhe tão somente o papel de instituidor e promotor de regras em torno da proteção da liberdade dos indivíduos e a promoção dos mercados competitivos. Ao governo caberia essencialmente a determinação “das ‘regras do jogo’ e [ser] um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas.” (1988, p.23).<sup>9</sup> O mercado promoveria a redução considerável do número de questões que estariam submetidas à decisão por meios políticos, o que reduziria a participação direta do governo no jogo.

Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão requeridas decisões explicitamente políticas e, portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância. Como contrapartida, quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior probabilidade de obter concordâncias e manter uma sociedade livre (FRIEDMAN, 1988, p.30).

Com a atividade econômica não controlada pela autoridade política, seria o mercado o que eliminaria o poder coercitivo, o que reitera a perspectiva de Friedman de que a força econômica passa a se constituir em um controlador do poder político:

O poder político pode ser amplamente dispersado. Não há leis de conservação que forcem o crescimento de novos centros de poder econômico às custas dos já existentes. O poder político, de outro lado, é mais difícil de descentralizar [...] Se o poder político ganhar poder, será provavelmente às custas dos governos locais. Parece haver algo parecido com um total fixo de poder político a ser distribuído. Em consequência, se o poder econômico é adicionado ao poder político, a concentração se torna praticamente inevitável. De outro lado, se o poder econômico for mantido separado do poder político e, portanto, em outras mãos, ele poderá servir como controle e defesa contra o poder político. (1988, p.24).

Evidenciando sua postura em favor de um Estado mínimo e da maximização do mercado – a ordem estendida do mercado –, Friedman (1988) defende que um sistema monetário estável e indispensável a uma economia de livre empresa (também livre de influências irresponsáveis do governo) é o estabelecimento de um governo de lei, e não de homens. Nessa condição, estaria ao alcance do público o exercício do controle da política monetária, e esta livre dos caprichos das autoridades políticas.

Com o capital tornado o conteúdo principal do político, que em Friedman leva à constituição da concepção de Estado nacional, seu expansionismo alcançaria setores da

---

empresa privada, o que Friedman (1988) denomina de capitalismo competitivo. Nesse modelo, a cooperação individual e voluntária implica que “a) as empresas sejam privadas, de modo que as partes contratantes sejam sempre, em última análise, indivíduos; b) os indivíduos sejam livres para participar ou não das trocas específicas, de modo que todas as transações possam ser realmente voluntárias.” (p.22).

<sup>9</sup> A organização de atividade econômica, através da troca voluntária, implica a manutenção da lei e da ordem, que preservam um indivíduo da coerção de outro; a execução de contratos estabelecidos voluntariamente; a significação, interpretação e execução de direitos de propriedade; e uma estrutura monetária. Isso constituiria, no entendimento de Friedman, tarefa a ser cumprida por meio do governo.

economia e da sociedade em nível mundial, além do que, promoveria um redesenho das instituições.

Sob essa perspectiva, o Estado configurado pelo econômico torna-se muito forte e pouco interventor, inclusive no campo social. Seu perfil democrático fica circunscrito, no que se refere ao social, à transferência de direitos sociais da sua alçada à sociedade civil, de forma que “num aparente clima democrático, denomina tal movimento de descentralização, quando, de fato, o núcleo central do Estado gestor já definiu as políticas públicas para o social sob a orientação do econômico.” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.35).

Concretamente, com o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e com mudanças radicais tomando a cena em um contexto de expansão do capital, são deflagradas reformas institucionais. Essas reformas focalizam os Estados, dado que, com o deslocamento do capital para outras esferas sociais, estas mesmas passariam a ser significativamente transformadas, não mais pela lógica pública.

Por outro lado, presente uma significativa defasagem entre o capital financeiro circulante pelo mundo e o que é produzido em termos de riqueza pelo capital produtivo, tem-se uma economia mundial instável, o que exige “novas instituições que promovam um novo *modus operandi* social e econômico do capitalismo” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.31). Organismos internacionais, dotados de poder político e econômico, fazem por sedimentar a nova ordem marcada pela hegemonia do capital, e o social torna-se porta de entrada de propostas que levem os governos a promoverem reorganizações consoantes com a nova ordem mundial.

Então, quais as conseqüências desse processo? Um Estado que torna a esfera pública estrita, contudo forte e ladeada por uma esfera privada em grande expansão.

O Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades de Estado; pouco interventor, pois impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a da sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais. (SILVA JÚNIOR, 2002, p.33).

Coraggio (1998), analisando as políticas educacionais no contexto da globalização, bem como explorando o domínio do pensamento econômico e a redução da lógica dos direitos sociais, entende que as políticas sociais podem ter seu sentido objetivo interpretado de três formas.

A primeira delas compreende a promoção da continuidade do processo de desenvolvimento humano, alcançado mesmo com a falência do processo de desenvolvimento econômico, de forma a pretender o investimento de recursos públicos para que as pessoas



acessem um mínimo de serviços sociais e tenham um aumento da expectativa de vida. No entanto, “não incluem uma definição de como conseguir que o ‘capital humano’ seja algo mais do que um recurso de baixo custo para o capital, e de fato promovam a equidade à custa do empobrecimento dos setores médios urbanos, sem afetar as camadas de alta renda.” (p.78).

A outra forma aponta para um direcionamento das políticas sociais, visando à compensação de efeitos gerados pela revolução tecnológica e econômica que marca a globalização. Dessa forma, as políticas são transformadas em complemento necessário ao ajuste estrutural, o qual pretende dar espaço às forças do mercado e superar a cultura dos direitos universais que são garantidos pelo Estado. Se, inicialmente, as políticas sociais voltavam-se ao atendimento de grupos vitimados pela transição, agora teriam como alvo os pobres.

Por fim, a última forma referida pelo autor é a que compreende as políticas sociais como instrumentalizadoras da política econômica “mais do que para continuá-la ou compensá-la” (CORAGGIO, 1998, p.78). Nesse caso, as políticas sociais são comparadas a um “Cavalo de Tróia” do mercado, cujo objetivo é o de reestruturar o governo, reduzindo-o e o descentralizando, de sorte que a alocação de recursos esteja nas mãos da sociedade civil competitiva, promovida a inserção de valores e critérios de mercado nas funções públicas.

Concretamente, a abertura da economia, através da liberalização financeira e comercial e da eliminação de barreiras para investimentos estrangeiros diretos, e um Estado protagonizando apenas um papel que visa a combater excessos da livre concorrência, tornam-se importantes características do modelo neoliberal, cujo símbolo foi a experiência do Reino Unido, no governo de Margareth Thatcher.<sup>10</sup>

## 5.2 (DES) CENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: DAS REFORMAS REQUERIDAS AO “COMO FAZER”

### 5.2.1 Orientações (consentidas) de organismos internacionais

A generalizada crítica ao Estado benfeitor, no contexto da crise do Estado keynesiano, afetou diretamente países do norte e da América Latina. No entanto, nos países latino-

---

<sup>10</sup> Thatcher enfrentou os sindicatos, promovendo, por via de leis, a limitação de suas atividades, além de promover a privatização de empresas estatais, constituindo-se em referência às políticas relacionadas ao modelo.

americanos, o Estado nacional foi estruturado sob bases distintas daqueles, em face de suas próprias características.<sup>11</sup>

Acentuando ainda mais a distinção, os países da América Latina, com Estados capitalistas dependentes, são marcados pela desarticulação entre os efeitos sociais produzidos, as forças políticas e o próprio Estado. O poder econômico permanece descolado da sociedade nacional e o Estado perde sua autonomia, como se pode reconhecer a partir da crise dos anos de 1980 e o que se segue a ela.

Com a promoção ilimitada dos mercados capitalistas, os quais demarcam com aguçada precisão a condição dos países, é acentuada a hegemonia política por parte dos países centrais. Concretamente, os países latino-americanos são marcados pela crise do modelo de industrialização e por reformas do Estado, o que se processa em favor de um mercado mundial.

Essas reformas têm sido não só enaltecidas como orientadas por organismos internacionais que atendem ao favorecimento de um mercado mundial. Para tanto, experiências bem-sucedidas e deficiências dos sistemas educativos são publicadas como resultados de pesquisas, o que ilustra um modelo pré-estabelecido de reforma a ser impulsionado (ROSAR; KRAWCZYK, 2001).

A qualificação e a reestruturação produtiva, visando a uma mão-de-obra mais qualificada e capaz de responder aos novos modelos de produção, têm sido um dos aspectos defendidos e recomendados como objeto de reforma. Entretanto, as iniciativas em torno de programas de educação para a competitividade, para a viabilização de escolarização à maioria da população brasileira, têm se revelado incapazes de diminuir a acentuada exclusão social que já marcava o final da década de 1990.

Zibas (1997), reportando-se ao atual cenário, em artigo que discorre sobre o privilegiamento da iniciativa privada e o papel das agências internacionais, refere-se aos “otimistas”. Para eles, a inserção dos países de forma afirmativa no cenário internacional depende, principalmente, da adoção de um outro modelo de produção, ou seja, “[...] depois de um ajuste estrutural rigoroso e depois da elevação do grau de escolaridade de suas populações, encontraria [m] sua vocação internacional, descobrindo nichos de produtividade [...]” (p.59).

---

<sup>11</sup> Diferente da realidade dos países latino-americanos, nos países do Norte os sinais de crise surgem depois que questões como a incorporação da maior parte da população ao Estado-nação, a legitimação de um sistema institucional, no que tange à tomada de decisões, e a implantação de um certo ordenamento administrativo eficiente foram resolvidas.

Dentre os que comungam com essa posição, importante distinção entre duas vertentes é apontada pela autora. Uma delas absolutiza o mercado e defende que a ação do Estado deva ser compensatória, ou seja, deva responder por casos de extremada desigualdade, protegendo as camadas mais pobres dos efeitos recessivos provocados pelos ajustes econômicos.

Nessa vertente está incluído o posicionamento do BM, de forma que as políticas econômicas e sociais para a América Latina seguem o norte neoliberal, através do qual é defendida a abertura às importações e a diminuição da ação do Estado sobre a área econômica e previdência social. A melhoria na educação básica, por sua vez, “[...] incidiria de maneira direta na qualidade dos produtos latino-americanos [...]” (ZIBAS, 1997, p.59).

A outra vertente, na qual se inscreve a Cepal, mesmo defendendo a reestruturação do Estado, entende que o papel dele deva ser mais central e ampliado no exercício compensatório das desigualdades sociais.

Enquanto agente de grande repercussão no sentido do delineamento, orientação e promoção do modelo de desenvolvimento aqui referido, a Cepal tem ocupado importante espaço no processo de edificação do modelo alicerçado no que designa de transformação produtiva, em tempos de mudança tecnológica mundial e de um novo paradigma de desenvolvimento.

Esse novo tempo valoriza e promove a competitividade, o que implica cuidadosa atenção ao capital humano, que deverá fazer por alcançar o modelo de crescimento econômico requerido.<sup>12</sup> Para a Cepal (1990), não podem ser descuidadas a sustentabilidade e a equidade social, o que faria por distinguir o modelo de competitividade que defende, daquele que designa de perverso.<sup>13</sup>

Nessa base interpretativa da Cepal, a educação assume importante papel, por ser propulsora de novas mentalidades e de novas práticas na tarefa de edificar uma outra realidade para os países em desenvolvimento. A educação básica torna-se estratégica, haja vista o contexto que requer um aumento da escolaridade como condição para a adoção de novas tecnologias na produção e na acumulação do conhecimento para o desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Difundido nas décadas de 1950 e 1960, propunha explicar a relação existente entre o crescimento econômico de uma sociedade e seus níveis educacionais. Porém, nestes dias de crescente reestruturação das políticas de organização e gestão do trabalho, com taxas de desemprego crescentes, esse conceito passa por novas abordagens.

<sup>13</sup> A competitividade perversa, segundo o documento, baseia-se na degradação do valor do trabalho, do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas.

Trata-se de uma nova economia da educação (PAIVA; WARDE, 1993), com o propósito de mensurar o retorno advindo do investimento no setor.<sup>14</sup>

Rosemberg (2000), examinando os pressupostos das organizações multilaterais no campo educacional, adverte sobre o perigo das falácias habituais que lhes creditam uma prática de imposição de suas políticas aos governos nacionais, até mesmo sem a anuência destes. Por extensão, referindo-se à complexidade das articulações que essas organizações estabelecem com as políticas educacionais de países em desenvolvimento, a autora destaca três recortes temáticos, a saber:

- o primeiro é o próprio tema das organizações internacionais como instituições sociais;
- o segundo é o campo de estudos do desenvolvimento econômico e social, profundamente imbricado nas orientações e ações das organizações multilaterais para os países subdesenvolvidos;
- o terceiro é campo de conhecimentos setoriais – educação, saúde, ecologia, população, trabalho, segurança etc. – recortado por temas transversais, tais como gênero, infância, raça/etnia, pobreza, direitos humanos etc., focalizados na elaboração de pautas políticas setoriais. (p.66).

A relevância do entendimento dessas articulações das organizações internacionais, especialmente no que concerne aos seus aspectos institucionais e à influência na agenda de prioridades e estratégias para a política educacional, também é enfatizada por Rosemberg (2000) como possibilidade para o desbravamento de caminhos comprometidos com ações alternativas para a educação brasileira.

Nesse sentido, qual a perspectiva que trazem tais orientações para a descentralização do Estado e das políticas públicas? Em face dos objetivos deste estudo, opto por uma aproximação com as orientações para o campo educacional de duas organizações multilaterais: o BM e, mais detalhadamente, a Cepal. Desde já, reconheço que essas orientações, diferente de imposições dos organismos em face das condicionalidades que estabelecem, são também consentidas pelas autoridades nacionais.

#### 5.2.1.1 O Banco Mundial

O BM, uma agência multilateral de financiamento, é constituído pela associação de cinco instituições: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), fundado em 1944; a AID, fundada em 1960; a Corporação Financeira Internacional (CFI); a

---

<sup>14</sup> Essa centralidade volta-se ao cumprimento de dois objetivos: elevar a escolaridade dos trabalhadores para que isto se reflita tanto no seu desempenho profissional, quanto em uma postura mais receptiva a mudanças, e ampliar as possibilidades de treinamento em serviço, que respondem às mudanças nos processos produtivos, o que demanda a base conferida por uma sólida educação geral (SHIROMA; CAMPOS, 1997).

Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI); e o Centro Internacional para Conciliação de Divergência nos Investimentos (CICDI).

Assim como o FMI, o BM resultou da Conferência de Bretton Woods, em New Hampshire, promovida pelas Nações Unidas no ano de 1944. Ambas as instituições resultaram da preocupação dos países centrais, liderados pelos Estados Unidos, com o traçado de uma nova ordem internacional capaz de responder a uma maior estabilidade da economia mundial e ao crescimento internacional, além de pretender que novas crises fossem evitadas. De 1956 a 1968, o BM participou, através da destinação de recursos, do processo de industrialização de diversos países do Sul, voltando-se à infra-estrutura, especialmente nos setores de energia e de transportes.

Na década de 1970, as teorias monetaristas neoliberais tornaram-se o alicerce ideológico do BM e do FMI, o que marcou as décadas seguintes e a condução das políticas globais empreendidas.

Na década de 1980, com a crise do endividamento e com o rompimento de empréstimos de bancos privados a países endividados, o BM e outros organismos internacionais tomam a cena quanto ao gerenciamento das relações de crédito internacional. O BM torna-se, de indutor de investimentos para o desenvolvimento, “um guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado.” (SOARES, 1998, p.20).

Impondo condições para a concessão de empréstimos, o BM interfere na formulação da política interna e na legislação dos países, bem como no conjunto de políticas domésticas. São os Programas de Ajuste Estrutural, os quais pretendem assegurar tanto o pagamento da dívida quanto a transformação da estrutura econômica dos países, visando à eliminação do que se apresenta inconveniente ao modelo de desenvolvimento defendido.

De acordo com Soares (1998), os eixos principais que balizam os programas do BM, inscritos no conjunto de reformas estruturais ao qual se dedica, dizem respeito ao equilíbrio do orçamento público, à abertura do comércio seguida do incentivo à importação, à abertura para o ingresso do capital estrangeiro, à privatização de empresas públicas e à eliminação de mecanismos de intervenção do Estado no mercado doméstico.

Desde 1987, abrangendo vários setores, as políticas do BM seguem convergindo esforços para a sustentabilidade das reformas estruturais. Se, por um lado, programas foram direcionados no sentido de aliviar a pobreza e, paralelamente, constituir bases de legitimidade do Banco, por outro, acentua Soares (1998), é preciso que se tenha em conta que “a recente

ênfase no combate à pobreza tem um caráter instrumental onde os programas sociais visam a garantir suporte político e funcionalidade econômica necessária ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico.” (p.27).

A atuação do BM no setor educacional dos diversos países indica a implementação de uma diversidade de práticas, de forma que campos do setor, praticamente ignorados em determinados países, sejam considerados componentes centrais em outros.

Basicamente, as reformas educacionais sugeridas pelo BM buscam a diminuição da participação do Estado, concentrando investimentos no ensino fundamental. O desempenho dos países nesse nível de ensino é traçado e acompanhado pelo Banco de acordo com estudos internos realizados por seus técnicos, através dos quais prevalece uma metodologia pautada por uma análise econômica reducionista.

Favorável a uma política reducionista, em face da orientação para uma gradual redução de recursos para os serviços públicos, o BM defende uma descentralização administrativa, com a qual seja ampliada a liberdade de ação das escolas privadas e comunitárias, para que possam obter mais recursos junto à comunidade e organizações não-governamentais.

No relatório *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1996), divulgado pelo BM em 1995, há uma clara valorização à flexibilização local, com crítica à burocracia estatal.<sup>15</sup> Em face desse entendimento, o BM assume sua ênfase privatista, indicando alta prioridade à educação elementar, e não aos demais níveis e modalidades, gerenciamento por objetivos, adoção de indicadores de desempenho e atenção sobre taxas de retorno.

Há que se destacar que a política do Banco Mundial para o campo social declara-se pautada por princípios de expressivo valor humanitário, como a equidade, o combate à pobreza e a valorização da autonomia local. Um recorte sobre o setor educacional, principalmente quanto à sua gestão, revela o apelo a princípios como participação, autonomia e também descentralização, os quais não ofuscam a prevalência da racionalidade econômica marcante em tais políticas. No caso da descentralização, o foco é na transferência de responsabilidades de execução.

Trata-se de uma lógica de descentralização centrada no aspecto financeiro, em uma perspectiva de empresa educativa. Como consequência, é pretendida uma auto-sustentação

---

<sup>15</sup> A primeira edição do documento foi publicada em inglês, no ano de 1995, com o título *Priorities and strategies for education: a World Bank review*.

financeira para o setor educacional, o que implica a redução da participação de recursos públicos, sempre tão reiterada.

De acordo com as orientações do BM, o investimento na educação fundamental traz maiores vantagens sociais do que trazem a educação secundária e superior. Esse entendimento parte do pressuposto de que, ao se projetar aumento de renda de pessoas analfabetas, o somatório desses aumentos de rendas pessoais representa um incremento maior da renda nacional por unidade de valor adicional investida, assim como se trata de uma participação no processo de abrandamento da pobreza no mundo. Uma projeção relativizada, haja vista a frágil efetividade de um aumento de renda dessas pessoas, principalmente limitada à integração da população ao mercado formal.

Ao seguir essa lógica, a cooperação técnica e financeira promovida pelo Banco ao setor educacional se associa a recomendações em favor de práticas seletivas por parte dos governos em relação aos demais níveis de educação, sendo sugerida a cobrança de taxas sobre eles, a adoção de iniciativas de descentralização de sua administração, assim como uma progressiva transferência ao setor privado. No capítulo do relatório intitulado *El financiamiento público como medio de lograr la eficiencia y la equidad*, o Banco Mundial acentua essa defesa à intervenção pública quanto ao financiamento da educação básica e sentencia: “[...] la mayoría de los gobiernos intervienen mucho en todos los niveles de educación, y esa actividad absorbe en muchos casos una porción considerable del gasto público.” (1996, p.58).

Essa centralidade creditada à educação fundamental, através da qual maiores retornos e aumento de oportunidades seriam deflagrados, é analisada por Barroso (1996) sob o enfoque de três hipóteses justificadoras: a dívida social, o compromisso internacional e o ajustamento social.

A dívida social, entendida como atenção às camadas populares, pouco justificaria tal centralidade, pois representaria a continuidade de propostas compensatórias por parte do Estado. Quanto à possibilidade de a centralidade justificar-se por compromissos firmados com países como o Brasil, visando a investimentos para o desenvolvimento econômico, Barroso (1996) avalia como sendo pouco provável, uma vez que outros acordos anteriores não chegaram a surtir efeitos desejados, o que descaracteriza tal justificativa.

Dessa forma, Barroso (1996) inclina-se à hipótese de a centralidade da educação básica justificar-se em função de um ajustamento social. Com instrumentos básicos de convívio social inscritos no nível fundamental de ensino, sobressairia a crença de que essa etapa de escolarização promove maiores possibilidades de retorno dos investimentos.

De acordo com Corragio (1998), o BM também percebe a falta de correspondência de países em desenvolvimento em relação ao modelo que busca implementar. As incongruências aí originadas são classificadas em duas categorias: uma relativa a resistências políticas ou culturais à mudança e a outra decorrente de imperfeições quanto ao funcionamento do mercado educacional.

É possível reconhecer que a ênfase à abertura comercial e à eliminação de mecanismos de intervenção estatal no mercado, associadas à minimização da presença do Estado no provimento de serviços públicos, convergem claramente para a privatização como perspectiva de descentralização defendida pelo BM.<sup>16</sup> Uma perspectiva funcionalista de descentralização que preside as orientações desse organismo internacional para o processo de reforma educacional em curso, o que parece se firmar mais pela figura da publicização (o público não estatal), como será analisado, mais adiante, sobre a reforma no Brasil.

#### 5.2.1.2 A Cepal

Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, a Cepal surgiu no momento em que a América Latina passava a ter a industrialização como novo projeto de desenvolvimento. Ela promovia a crítica ao comércio internacional, principalmente sobre o fato de o preço pago para edificar a riqueza de alguns países produzir a pobreza de outros.<sup>17</sup>

A idéia de desenvolvimento dos países centrais motivava os periféricos para um fortalecimento de seus Estados em nível econômico e social. Isso poderia ser alcançado através de mudanças estruturais e de apoio no plano das idéias, demarcando, de certa forma, traços socialistas em torno do que seriam mudanças estruturais necessárias.

Com a crise econômica, a intervenção do Estado na economia sendo incapaz de evitá-la e o keynesianismo apontado como promotor de desperdícios, o modelo de desenvolvimento é posto em questão, abrindo espaço para propostas que passam a advogar um Estado mínimo, cuja ação sobre a atividade econômica foi a de liberação. Assim, foi ultrapassado o estruturalismo cepalino.

---

<sup>16</sup> Privatização entendida como progressivo desinvestimento, pela via de concessões e como privatização propriamente dita (LIMA, 2002).

<sup>17</sup> No pós-Segunda Guerra Mundial, a Cepal se constituiu em agência de difusão da teoria do desenvolvimento, a qual “tinha o propósito definido de responder à inquietude e conformidade manifestada pelas novas nações que emergiam à vida independente, produto dos processos de descolonização, ao dar-se conta das enormes desigualdades que caracterizavam as relações econômicas internacionais” (OLIVEIRA, 1998). Os países centrais são tomados como referência pois teriam alcançado um estágio superior de um processo, o que renderia uma difusão de suas teses em proporções internacionais. Atualmente, a Cepal exerce função de assessoramento na construção de políticas.



Com a realidade mundial alterada, os documentos cepalinos trazem uma reconfiguração das idéias da Comissão, que ganham o sentido da promoção de um progresso técnico capaz de impactar positivamente a produção, compatibilizada com democracia e equidade social. Nesse processo, entende Paiva (1993), a crise do modelo anterior se fez acompanhar da “penetração de uma ideologia que ressalta apenas os aspectos negativos da burocracia e da intervenção estatal.” (p.319).

Sob essa linha de progresso é que emergiu o quadro de ação que passou a responder pelo alcance da nova meta de desenvolvimento: fortalecimento da base empresarial e da infraestrutura tecnológica, abertura à economia internacional, formação de recursos humanos e incentivo ao acesso e à geração de novos conhecimentos. A educação passa a ocupar posição central para o novo modelo de desenvolvimento pretendido.

Referindo-se à competitividade, marco importante no cenário mundial, a Cepal procura preservar sua face mais humana, diferenciando a competitividade autêntica da que designa de espúria. Ao fazê-lo, analisam Paiva e Warde (1993, p.16), “a Cepal ata o fio da meada – ou seja – busca continuidade dentro da sua própria história e adquire legitimidade em setores penetrados pela ideologia do período anterior.”

Nos anos de 1990, a Comissão trouxe a público um conjunto de idéias cujo teor revela a preservação do discurso otimista em favor do modelo de desenvolvimento que defende. Documentos cepalinos revelam evidente defesa à equidade social, em um modelo político consoante com a ordem neoliberal. Valorizam a formação de mão-de-obra qualificada, cujos atributos ressoariam positivamente no plano econômico e no plano social, com políticas sociais universalistas conectadas com políticas seletivas. As orientações contidas nos documentos admitem a presença da iniciativa privada como prestadora de serviços sociais, defendida a manutenção de alguma intervenção pública.

O documento *Transformación productiva con equidad* (1990) defende o ajustamento e a estabilização das economias para a incorporação de uma mudança tecnológica compatível com o novo modelo de desenvolvimento e, portanto, à reordenação movida em âmbito mundial. Ganha corpo a idéia de indivíduos e países competitivos.

Para responder ao desafio da transformação produtiva necessária para a competitividade em escala mundial é que a educação se torna importante mecanismo de edificação, o que implica sua estreita vinculação com o mundo produtivo e sua capacidade de resposta no processo de superação da pobreza que compromete o desenvolvimento. “[A educação] aparece no cerne da sociedade contemporânea, sem que aí seja colocada pelo pensamento liberal ou pelas esperanças revolucionárias.” (PAIVA, 1993, p.311).

Ao valorizar a educação básica, a Cepal enfatiza a necessidade de uma formação geral e de um conjunto de habilidades específicas, como versatilidade, capacidade de inovação e flexibilidade.<sup>18</sup> Essas habilidades deverão contribuir para a adaptação às tarefas e às demandas exigidas pelo novo cenário produtivo, o que será consubstanciado pela efetividade do sistema regular de ensino que assim corresponder (CEPAL, 1990).

Trata-se de um modelo que traz a idéia de conhecimento como promotor de renovação tecnológica, o que confere à educação imprescindível função de fazer a sociedade moderna funcionar (PAIVA; WARDE, 1993). Para isso, não são somente os anos de escolaridade e as titulações os aspectos de valor, mas a capacidade de os sujeitos comprovarem competências e habilidades na prática.<sup>19</sup>

Posto o desafio cepalino, constituído como projeto a ser edificado, o ano de 1992 marca a divulgação do documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Esse documento dá centralidade à incorporação e à difusão do progresso técnico necessário ao desenvolvimento, reforçando sobremaneira o papel da educação para o intento declarado no documento de 1990. A formação da moderna cidadania e a competitividade internacional dos países são dois propósitos da estratégia, de forma que a educação, a capacitação e o uso do potencial científico-tecnológico da região precisarão submeter-se à transformação. Dito de outra forma, deverão submeter-se à ampla reforma institucional, a qual integrará a reforma do próprio Estado.<sup>20</sup>

O teor desse segundo documento indica ter chegado a hora e a vez de um atento olhar sobre a educação em favor do novo projeto de desenvolvimento. A tarefa do documento, de influenciar profundamente as políticas educacionais dos países latino-americanos, mostra claramente que o caminho passa pelas reformas, para as quais são apresentadas orientações.

O enaltecimento dessas reformas é favorecido pelo apontamento de experiências bem-sucedidas e deficiências dos sistemas educativos, as quais são publicadas como resultado de

---

<sup>18</sup> Paiva (1993), caracterizando a flexibilidade como mecanismo de contribuição para “o bom êxito dos negócios” (p.318), também a situa como instrumento político de desmobilização, além de exigência do novo paradigma produtivo. Supondo a segmentação do mercado de trabalho, ligada a transformações tecnológicas, a autora avalia essa realidade apontando conseqüências contraditórias, pois a flexibilização “não afeta apenas o modo de obrar e de pensar dos trabalhadores, mas sua concreta inserção no mercado de trabalho”. (p.318).

<sup>19</sup> Shiroma e Campos (1997), em artigo que procura fazer um balanço das pesquisas em educação sobre qualificação e reestruturação produtiva, pontuam que, no início dos anos 1990, as idéias em torno de uma mão-de-obra mais qualificada, em face dos novos modelos de produção, impulsionaram iniciativas em torno de programas de educação para a competitividade. Em um primeiro momento, esses programas acenavam possibilidades no sentido da viabilização da escolarização à maioria da população brasileira. Entretanto, sinalizam para outro sentido, lembrando da acentuada exclusão social que já marcava o final daquela década.

<sup>20</sup> Paiva e Warde (1993) lembram que, enquanto nos países desenvolvidos assiste-se a uma posição mais intermediária como alternativa entre os pólos Estado-providência e Estado minimalista, na América Latina o que se tem é uma readequação do Estado baseada na ortodoxia neoliberal.

pesquisas, ilustrando um modelo de reforma pré-estabelecido a ser impulsionado (ROSAR; KRAWCZYK, 2001).

Também para a construção de um clima favorável às reformas, a Cepal dá a conhecer uma série de constatações sobre os sistemas educativos do continente, basicamente sustentadas no argumento de uma crise quantitativa e qualitativa do setor. A educação é vista como ilhada, faltando-lhe articulação com os diferentes âmbitos da vida social, política, econômica e cultural (CEPAL, 1992).

Dessa forma, sendo a reforma institucional a idéia-força, o documento acentua dois aspectos centrais: a descentralização e a integração, ou seja,

uma reorganização da gestão educativa orientada, por uma parte, a descentralizar e dar maior autonomia às escolas e outros centros educacionais e, pela outra, integrá-los num marco comum de objetivos táticos, já que esta é a única forma em que a educação poderá contribuir para fortalecer a coesão de sociedades crescentemente segmentadas (CEPAL, 1992, p.131).

No sentido de definir os marcos que edificarão essa estratégia, o documento apresenta dois planos: a descentralização associada a uma maior autonomia dos estabelecimentos e a coordenação do sistema de integração nacional.

Quanto ao primeiro dos planos, em nível teórico o sistema educacional é comparado a uma “maquinaria ágil, flexível e adaptável”, cujos rígidos aparatos, de reações lentas e impenetráveis às demandas e aos desafios externos, caracterizam sua típica centralização, burocratização e encapsulamento corporativo (CEPAL, 1992). O sistema, então, carece de um projeto cujas condições para o exercício de uma liberdade de iniciativa farão por materializá-lo.

Nesse sentido, é alçada a idéia de autonomia e, através dela, se espera que os estabelecimentos educacionais venham a se inserir nos meios local e regional, funcionando a partir das condições destes, o que não quer dizer um confinamento. A Cepal entende que a verdadeira descentralização significa autonomia, sentido de projeto e de identidade institucional, além de capacidade de gestão radicada nos estabelecimentos educacionais.

Paralelamente à descentralização para a autonomia, o documento fortalece a idéia de que descentralizar é tão necessário quanto assegurar uma coordenação para promover a coesão social e a integração da nação. Para tanto, defende uma auto-regulação de cada estabelecimento, através de um regime mínimo e eficaz. Isso leva à valorização da idéia de um fortalecimento dos mecanismos de informação e de avaliação de resultados, além da promoção de um amplo processo de capacitação do pessoal administrativo e docente.

Intitulada “*Acciones y Medidas*”, uma das seções do documento de 1992 apresenta políticas a serem implementadas, relacionando-as a sete objetivos: gerar uma institucionalidade do conhecimento, aberta aos requerimentos da sociedade; prover acesso universal aos códigos da modernidade; impulsionar a criatividade no acesso, difusão e inovação científico-tecnológica; promover uma gestão institucional responsável; profissionalizar e promover o protagonismo dos educadores; promover compromisso financeiro da sociedade para com a educação; e desenvolver a cooperação regional e internacional. Na argumentação, tecida pela Comissão, a respeito de cada um dos objetivos, podemos identificar relações e implicações sobre o eixo gestão-descentralização.

Ao serem indicados maiores níveis de autonomia das unidades educativas como centrais no processo, consta que eles dizem respeito a “[...] esquemas baseados na administração local autônoma dos estabelecimentos e em regras ou regulações centrais eficazes em função de objetivos globais e requisitos mínimos de caráter nacional.” (CEPAL, 1992, p.142).

Com o controle na base, insta-se a participação de pais, lideranças e professores, vislumbrando os efeitos institucionais desenhados pelo modelo de reforma. Dessa participação, é esperada atitude vigilante das pessoas para que seja elevada a qualidade dos serviços educacionais, cujo principal sentido é o de forçar o sistema educacional a promover as mudanças que o momento produtivo requer, o que será mais efetivo se puderem, inclusive, assumir responsabilidades junto às escolas.

Paiva e Warde (1993), trazendo à discussão riscos que permeiam processos de participação comunitária, ao relacioná-los ao modelo cepalino, sublinham que

[...] estaríamos frente à exaltação da comunidade local como perfeitamente representativa dos interesses de todos os indivíduos, como se fosse carente de relações internas de poder, uma variante da reação romântica conservadora [...] aos liberais e positivistas que pretendiam modernizar as sociedades por meio das políticas estatais. (p.28).

No que se refere à avaliação global, quanto a requisitos mínimos do sistema, a proposta da Cepal indica que esta deve ficar sob a responsabilidade de instâncias nacionais. Elas respondem pela definição de objetivos, de conteúdos mínimos, de recursos mínimos a serem disponibilizados e de incentivo à captação de recursos privados. Além disso, é conservada a atenção aos desequilíbrios no âmbito do sistema, sendo definidos mecanismos de avaliação do rendimento educativo das escolas.

Sobre as experiências de descentralização administrativa, o documento afirma que elas têm enfrentado alguns problemas, como os interesses de grupos que temem a diminuição do

poder relativo que exercem; a incongruência das normas jurídicas e a inflexibilidade da regulamentação existente (direitos adquiridos); e a limitada e desigual capacidade de gestão, que acaba por se refletir em certos estabelecimentos, diminuindo sua capacidade de assimilar as mudanças.

Com a maior autonomia sendo entendida como maior desintegração e segmentação do sistema, é destacado o papel das autoridades centrais no sentido de garantir apoio técnico e financeiro, reconhecendo-se que o processo de descentralização administrativa é gradual, dependendo da realidade de cada localidade.

Se, por um lado, a autonomia para os estabelecimentos é valorizada no documento cepalino de 1992, por outro, o mesmo documento enfatiza a necessidade de o Estado ter meios eficazes para avaliar o cumprimento das metas e para resguardar as orientações globais do sistema e sua equidade. Para tanto, deve o Estado ter um marco normativo e orientador estável, estabelecendo as políticas e as regras para a ação dos estabelecimentos, além de preocupar-se com o desenho das políticas e a sua planificação, com a investigação e a análise dos organismos públicos, o que implica em capacitação de avaliadores e supervisores.

Referindo-se ao que designa de “gestão institucional responsável”, o documento da Cepal (1992) defende que um ótimo funcionamento interno e externo de um sistema educativo descentralizado depende de um mecanismo eficaz de informação e de avaliação do rendimento escolar e docente. Não somente para medir desempenho, incentivar o aprimoramento e assegurar a destinação e o uso dos recursos investidos, mas, também, “[...] como um poderoso meio para impulsionar políticas de equidade e de melhoramento da qualidade da educação e da capacitação.” (p.176).

Esse documento destaca a importância de serem criados mecanismos de avaliação externa sobre a eficiência educacional, ou seja, sobre sua capacidade de responder por uma formação que acolha necessidades dos usuários e das empresas. Os indicadores mais explícitos de eficiência externa dizem respeito à facilidade de inserção dos egressos no mercado de trabalho (é preciso conhecê-lo) e ao valor atribuído aos títulos que possuem.

No entanto, como examinam Afonso (1999) e Barroso (2003), a função reguladora e de avaliação praticada pelos órgãos centrais assume hoje a condição de recurso que responde ao progressivo enxugamento do Estado. O alcance que esses recursos têm nesse processo está relacionado à forma como são definidas e executadas as políticas educacionais, o que envolve a sua gestão.

O traçado e o exercício de um “novo modelo de gestão” como base de edificação da qualidade é outro aspecto que chama atenção na proposta cepalina. Casassus (2001), por

exemplo, em texto que aborda a descentralização da gestão para as escolas e a qualidade da educação, ressalta o terreno ambíguo em que se situa o termo “qualidade”. Esse autor distingue uma compreensão profissional de uma não profissional (de sentido comum) sobre qualidade em educação. Enquanto a primeira pode se referir, por exemplo, à questão de mercado de trabalho, da vida cívica ou da integração cultural, a segunda pode variar de acordo com o tempo ou outro tipo de critério, como estrato social ou interesses corporativos. Considerando que a qualidade aludida pelos documentos cepalinos sobre a descentralização, especialmente em nível de escola, busca sua fundamentação nos resultados advindos da avaliação que pretende “medir” a qualidade, esta terá uma definição profissional-restrita, pois compreende uma visão de qualidade fundamentalmente calcada por objetivo curricular.

Para Paiva e Warde (1993), o documento Cepal/Orealc de 1992 “procura tirar *consequências lógicas* para a região do processo de globalização do mercado e aposta na disponibilidade dos sujeitos econômicos racionalmente orientados para as melhores escolhas.” (p.27, grifos das autoras). Segundo elas, assistimos a uma certa polarização de interpretações sobre o documento: enquanto uma o classifica de neoliberal, subordinando a área político-social aos interesses econômicos, a outra entende que a transformação produtiva é necessária para o atingimento de objetivos internos, como a equidade e a própria coesão social.

O documento intitulado *‘Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y gestion de la educación en América Latina y el Caribe’* (CEPAL, 2005), preparado pela Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal e a Oficina da Orealc/Unesco, com o objetivo de abordar os principais desafios de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais dos países da região no século XXI, corresponde a uma retomada da complementaridade entre Cepal e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para o início de uma nova plataforma de trabalho conjunto.

Nesse documento, são contempladas quatro metas: alcançar, até 2015, a universalização da educação pré-primária (crianças de 3 a 5 anos); assegurar o ciclo primário para crianças; elevar a 75% a cobertura da educação secundária; e erradicar o analfabetismo de adultos.

O documento declara a intenção por uma gestão educacional mais eficiente e eficaz, de sorte a promover impactos mais claros sobre a qualidade e a equidade no âmbito do sistema educativo da região. Mantém a enfática defesa sobre as reformas educativas, entendidas como condição para o desenvolvimento. Elas potencializariam, complementarmente, o desenvolvimento econômico, não somente pela contribuição no nível da produtividade, em função do melhoramento do capital humano, mas também pela função

cívica e libertadora (CEPAL, 2005). O relatório coordenado por Jacques Delors, o qual dispõe sobre os “pilares de aprendizagem do século XXI”, é um documento que traz evidências dessa lógica.<sup>21</sup>

No documento de 2005, o quadro argumentativo da Cepal sobre o eixo gestão-descentralização é retomado a partir da idéia de que a maior parte dos países da América Latina e Caribe tem sistemas educativos centralizados, o que tem contribuído para dispersar os atores que podem impulsionar as mudanças necessárias para o setor.

A solução para essa situação, em tempos de grande necessidade de transformação, é a flexibilização e a abertura dos modelos de gestão. Nesse caso, a verdadeira descentralização a que se refere a Cepal, como já explicitado no documento de 1992, vincula-se à idéia de autonomia, sentido de projeto, identidade institucional e iniciativa.

Entretanto, o documento cepalino mais recente traz novas indagações: qual é a descentralização e os resultados dela advindos a partir das experiências das últimas décadas? O que dizer dos reflexos da descentralização ainda não sentidos, comparativamente ao que se pretendia com ela?

Na lida com essas questões, o mesmo documento retoma definições de formas de descentralização e elementos imbricados a elas. Se, por um lado, são trazidas reflexões sobre centralização, descentralização, desconcentração, afora exemplos de “transferências”, por outro, é possível reconhecer um caráter predominantemente operativo em torno das distinções, revelando que muitas das características que guardam não nos parecem dotar de suficiente importância a questão do poder decisório e da sua efetividade no âmbito das unidades ditas descentralizadas.

É possível perceber a prevalência de uma visão de gestão articulada à descentralização para integração global, com forte acolhida da opção de que mecanismos de mercado responderão pela melhoria da escola pública. Essa reflexão concorda com a análise trazida por Zibas (1997) de que

[...] a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar [...] baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que os objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor. A autonomia proposta é de molde a também facilitar diversos tipos de parceria entre cada estabelecimento e instituições locais, criando

---

<sup>21</sup> O Relatório Delors, produzido pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, coordenado por Jacques Delors, foi publicado no Brasil com o título “Educação: Um Tesouro a Descobrir” (DELORS, 2000). Propõe quatro pilares – Aprender a Conhecer, Aprender a Fazer, Aprender a Ser e Aprender a Viver Juntos – como eixos norteadores da educação para o século XXI.

um mosaico de escolas que podem diferir entre si quanto a fontes de financiamento e padrões de gestão. (p.67).

A argumentação tecida pela Cepal em favor do modelo de descentralização, para além de uma maior autonomia local, aponta para o propósito de constituir melhores condições de adaptação do local, seja em termos do desenvolvimento propriamente dito, seja em função das tensões que podem surgir no processo de sua promoção.

Nesse sentido, entendo que as orientações da Cepal sobre a descentralização na gestão educacional procuram se situar em um contexto de anseios pela redemocratização, expressos pela sociedade como uma opção e uma necessidade.

Com essa inserção, as orientações cepalinas se desdobram para alcançar uma articulação com os interesses de mercado e o conseqüente impulso à liberação de compromissos do Estado para com os cidadãos, o que vai impactar significativamente o campo social.

Como parte dessa lógica, fica em questão o sentido de autonomia que os documentos da Cepal procuram firmar. Sobre a autonomia, revela-se frágil a idéia de um processo de participação da sociedade que compreenda seu envolvimento direto na definição de um projeto educacional favorável aos interesses comuns aos cidadãos, porquanto o sentido de um bem outorgado. Sobre a descentralização, a orientação que possui faz prevalecer um evidente sentido de desconcentração.

Vejo, portanto, que as orientações da Cepal indicam e impulsionam o redesenho das funções do Estado, bem como da gestão das políticas educacionais. Na lógica como se articulam tais orientações, a relação entre Estado e sociedade privilegia uma (re) centralização de poder, notadamente pela ênfase a uma descentralização que se apresenta calcada nos limites da redistribuição de responsabilidades e na desconcentração de execuções.

## **5.2.2 Os anos de 1990: a reforma do Estado, a reforma da educação e a municipalização como via descentralizadora**

### **5.2.2.1 A reforma do Estado brasileiro**

No Brasil, o processo de reforma do Estado, já em curso desde os anos de 1990, contou com o plano elaborado pelo Mare, liderado pelo então ministro Bresser Pereira.

Com o objetivo da consolidação da estabilidade econômica e do crescimento sustentado da economia, o *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro*



(BRASIL, 1995) definiu diretrizes para que a reforma da administração pública brasileira (aparelho do Estado) fosse operada. O Plano também anuncia um processo que se reveste de grande importância para o curso da reforma do Estado. Trata-se do processo de “publicização”, que corresponde à “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado [...]” (BRASIL, 1995, p.4).

Basicamente, referindo-se a uma crise de natureza econômica, política e social no cenário brasileiro, a proposta de reforma do Estado defendida pelo Mare é sustentada a partir do argumento central de que a crise situa-se principalmente no próprio Estado (crise fiscal, no modo de promover a intervenção e na forma burocrática de sua administração). De acordo com o documento, as funções diretas de execução que o Estado assumiu nos últimos tempos geraram distorções e ineficiências de sua parte, o que motiva a transferência, para o setor privado, daquelas atividades cujo controle pode ser feito pelo mercado.

Pela defesa de que a superação da crise dar-se-á pela reforma ou reconstrução do Estado, o plano destaca cinco pontos, que considera de inadiável atenção, em favor dessa superação. São eles:

(1) ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação de instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p.4).

Luiz Carlos Bresser Pereira (1997), em artigo que aborda o processo de reforma do Estado brasileiro e a sua fundamentação teórica e prática, destaca como componentes básicos da reforma do Estado: “(a) delimitação do seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; (b) a desregulamentação; (c) o aumento da governança; e (d) o aumento da governabilidade” (p.20).

Pela publicização, palavra criada para distinguir o processo de reforma do de privatização propriamente dito (PEREIRA, 1997), é transferida, para o setor público não-estatal, a “produção dos serviços competitivos e não-exclusivos de Estado” (BRASIL, 1995, p. 5). Esse novo setor, intermediário ao estatal e ao privado, é constituído por organizações que orientam sua atividade para o atendimento do interesse público, que não possuem fins lucrativos e não são de propriedade de particular. Desse setor, é esperado o mais fácil e direto controle social, através de conselhos de administração compostos pelos segmentos diretamente envolvidos.

Com a delimitação das funções do Estado, a partir de uma redefinição do seu papel, Bresser Pereira (1997) se refere a três áreas de atuação: a de atividades exclusivas do Estado, a que compreende serviços sociais e científicos do Estado e a de produção de bens e serviços para o mercado. Cada uma dessas áreas possui atividades principais e auxiliares, ou de apoio.

Segundo o Plano de Reforma do Estado, as instituições a responderem pelas atividades principais exclusivas do Estado devem ser mantidas pelo Estado, e as que dizem respeito aos serviços sociais e científicos devem ficar a cargo das entidades públicas não-estatais. Já as que compreendem a produção de bens e serviços para o mercado, devem ficar a cargo de empresas privatizadas. As atividades auxiliares das três áreas devem ser terceirizadas.

Como conteúdos básicos da reforma do aparelho do Estado, a privatização, a terceirização, a publicização e a desregulamentação revelam favorecimento do mercado, deixando claro que há prevalência de uma lógica de mercado ou de quase-mercado, em torno da qual é alinhado o processo de reforma.

Com a penetração de elementos de mercado nas políticas sociais e o papel regulador que o Plano reserva ao Estado, este e o mercado podem chegar a ser confundidos, pois a máxima da “liberdade de escolha” defendida pelo mercado transforma serviços em produtos e cidadãos em clientes, uma doutrina que repousa sobre o argumento da eficácia econômica, pois o serviço deve ser prestado de forma contratual e utilitarista. Essa é uma situação que assevera as críticas a respeito do persistente patrimonialismo no Estado brasileiro, apesar de sua excrescência argumentada no documento.

Enquanto parte do processo de reforma do Estado, a reforma do aparelho do Estado assume um caráter específico.<sup>22</sup> Nesse sentido, o conceito de Estado apresentado no Plano Diretor aponta para uma “organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.” (BRASIL, 1995, p.4), definição que dá prevalência a uma perspectiva predominantemente funcional a respeito da função do Estado.

Trata-se de um conceito que assume uma neutralidade quanto à lógica do capital que implica a existência e a ação do Estado em uma sociedade de classes, como se pode dizer a partir do conceito de perspectiva marxiana. Nessa, o Estado é um instrumento que viabiliza a dominação de uma classe sobre outra, uma dedução da lógica de valorização do capital, que é hegemônico nas relações de forças que se processam na sociedade.

---

<sup>22</sup> O aparelho do Estado é constituído pelo governo (cúpula dirigente nos três Poderes, corpo de funcionários e força militar).

Outro aspecto que merece destaque é a pretensão de modernização trazida pelo Plano. Segundo o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro* pretendeu a implantação de bases modernas e racionais para a administração pública, exigindo que esta ascenda a um modelo gerencial. Esse modelo tem a descentralização dos serviços prestados pelo Estado e o controle de resultados como principais características.

De acordo com o Plano, o modelo gerencial supera os modelos patrimonialista e burocrático, apesar de manter alguns princípios fundamentais deste último. É um modelo reconhecido pelos autores do Plano como capaz de introduzir técnicas gerenciais modernas na administração pública do país. Uma efetividade já questionada por muitos, principalmente em função da crescente exclusão social brasileira que se segue desde o anúncio e a implementação do Plano na década passada, o que realça ainda mais a presença de recursos patrimonialistas que marcam a história do país.

Marcas dessa funcionalidade já referida anteriormente também podem ser reconhecidas no documento do Mare quando da alusão à existência de uma crise que, primeiramente, seria de natureza administrativa e, portanto, justificaria a via da reforma do aparelho do Estado (estrutura organizacional do Estado em seus três poderes e nos níveis da União, estados-membros e municípios) como prioritária. Dessa forma, a constante crise por que passa o Estado capitalista, resultante das persistentes contradições nascidas das relações sociais de produção e que são alicerçadas na exploração da força de trabalho, parece não ser mais expressiva do que a de ordem administrativa. Para ser assim, torna-se indispensável a construção de um consenso sobre a crise.

Como analisam Offe e Ronge, mesmo sendo o Estado uma forma institucionalizada de poder público na relação com a produção material, o qual “protege e sanciona instituições e *relações* sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital.” (OFFE; RONGE, 1984, p.123, grifo dos autores), ele não consegue resolver, de forma permanente, as crises econômicas. Sua intervenção no sentido da preservação das relações capitalistas e seu empenho na preservação do seu interesse institucional chocam-se com interesses dos capitais individuais e com exigências das classes operárias, forjando um quadro de contradição. Sobre esse contexto, Offe (1984) afirma a indispensabilidade da construção de um consenso que favorece a implantação das reformas político-administrativas pretendidas. Esse consenso é constituído a partir de condições favoráveis instaladas.

No Brasil, podemos indicar, como circunstâncias favorecedoras à constituição do consenso para as reformas, as insatisfações presentes na sociedade na transição democrática, a crescente inflação, a desarticulação dos movimentos populares e sindicais, e, também, a constituição de uma coalizão política. Dessa forma, as orientações neoliberais foram sendo acolhidas e implementadas, principalmente no curso dos anos de 1990.

Segundo o então ministro da Administração e Reforma do Estado, avesso à comparação com uma reforma neoliberal e da lógica de Estado mínimo, o plano do Mare pretende um Estado fortalecido, favorecendo uma combinação entre mercado e Estado, um modelo que chamou de Estado social-liberal e em cujas reformas para sua instalação seria alcançada a governabilidade.

A descentralização anunciada pelo *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro* vai sendo evidenciada no documento como instrumentalizadora da reforma do aparelho do Estado, com a qual é esperado que o Estado deixe de ser o responsável direto pela execução ou prestação de serviços, passando a responder pela promoção e regulação do modelo de desenvolvimento que defende (BRASIL, 1995). Das variadas opções de descentralização, e a despeito de a atual corresponder principalmente a propósitos mais democráticos, é evidente o avanço em direção à lógica do mercado, em favor da eficácia econômica.

Como subjacente à idéia de Estado mínimo não está a de Estado fraco o conteúdo da descentralização presente no Plano denota o afastamento do Estado do terreno das políticas sociais e a progressiva ocupação deste espaço pelo mercado, o que se processa via privatizações, terceirizações e publicização dos serviços públicos, bem como por transferências de encargos a outros governos – estas que têm comprometido, de forma importante, os municípios. Esse é um processo característico que, segundo Laval (2004), responde por uma nova organização descentralizada, integrante do novo modelo de gerenciamento público. “Por trás das justificativas da descentralização e as considerações pragmáticas, se opera uma reconfiguração da ação pública, tanto de suas modalidades quanto de seu perímetro.” (p.239).

De acordo com o plano do Mare, a partir da afirmação da necessidade de um alinhamento do protagonismo do Estado com modernas tendências de gestão, os governos locais devem assumir o papel da provisão dos serviços públicos essenciais, pressupondo controle de custos e, sob esta lógica, a preservação da qualidade. Como se pode ler no *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro*, é pretendido “o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a

progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.” (BRASIL, 1995, p.5).

Com a via da municipalização das estruturas de atendimento sendo impulsionada pelo Estado, a despeito do fortalecimento dos municípios enquanto entes federados, assim reconhecidos a partir da Constituição como *locus* privilegiado para o desenvolvimento de políticas sociais, a reforma do Estado promove a desoneração do governo central e, paralelamente, seu fortalecimento. O Estado “[...] fica conhecido por definir as grandes perspectivas e avaliar, a posteriori, os resultados de uma gestão mais autônoma, com a ajuda de um sistema estatístico rigoroso, que deve permitir a ‘pilotagem’ das unidades locais e periféricas.” (LAVAL, 2004, p.13).

Para os municípios, envolvidos por uma crise fiscal que se aprofundou desde a década de 1980 e que comprometeu as finanças públicas locais, a municipalização na lógica trazida pela reforma do Estado promove um acúmulo de encargos relativos à execução de políticas sociais. No campo educacional, dentre um conjunto de experiências indutoras da municipalização do ensino, o Fundef é um dos mais recentes exemplos.<sup>23</sup> Experiências como essa, ao priorizarem o sentido de transferência de encargos de execução a outras esferas de governo, distanciam-se de um processo de descentralização que tenha por propósito a promoção de uma maior participação e controle social, o que tem rendido muitas críticas à via da municipalização que vem se processando nas últimas décadas.

Para Peroni (2003), o curso da materialização das redefinições relativas ao papel do Estado nos anos de 1990 compreende dois movimentos: a contradição existente entre Estado mínimo/Estado máximo, que pode ser verificada nos processos de centralização e descentralização que marcam as políticas educacionais, e o conteúdo da descentralização praticada.

Essa convivência de medidas descentralizadoras e não-intervencionistas com outras simetricamente opostas, antes de tender à geração de um paradoxo que envolve a ação do Estado, passa a ser fortalecedora do Estado. As tensões geradas a partir dessas contradições instituem uma relação entre Estado e mercado que impede a constituição pura de um livre-

---

<sup>23</sup> Segundo a perspectiva de reforma do Estado, as escolas, as universidades, as creches e as entidades de assistência carentes, dentre outras, integram o conjunto de atividades da área social e científica consideradas não exclusivas do Estado, passíveis de publicização. Assim, enquanto o seu financiamento é uma atividade exclusiva do Estado, a execução de tais atividades não o é, o que as torna atividades competitivas. Por isso, o controle dessas atividades pode ser feito “não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados.” (PEREIRA, 1997, p.25).

mercado ou de um Estado-mínimo, o que concretamente é promovido pelo próprio Estado (SILVA, Ilse, 2003).

Em face dessa lógica, a descentralização que proclama o fortalecimento do poder local, apoiando-se na via da municipalização, tem sido submetida a reiteradas reservas. Para além de reservas, várias medidas implementadas têm evidenciado concretamente que o curso municipalizador segue no campo das políticas educacionais.

#### 5.2.2.2 A reforma educacional e a orientação à descentralização

As medidas consoantes com a reestruturação do Estado compreenderam uma ampla e profunda alteração na legislação educacional, especialmente no curso da segunda metade da década de 1990. Com essa alteração, a oferta, o financiamento e a gestão do ensino foram significativamente implicados.

É claro que, sob a égide da reforma do aparelho do Estado, reformas como as aqui referidas compreendem bem mais do que uma (re) organização da área e de sua legislação, haja vista o sentido abrangente que tem uma política nacional de educação. Como contribuem Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), as reformas também são realizadas

[...] pelo planejamento educacional e financiamento de programas governamentais em suas três esferas, bem como por uma série de ações não-governamentais que se propagam, com informalidade, pelos meios de comunicação. Realiza-se, para além desses espaços, por meio da difusão desse ideário pelas publicações oficiais e oficiosas. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p.87).

A despeito de determinados objetivos proclamados ou do que a normalização do setor educacional pretende informar e orientar, Oliveira (1999) credita à legislação educacional nascida no bojo da reforma do Estado um caráter indutor à municipalização. Para exemplificar, também cita o Fundef e a busca que promovem os municípios no sentido da agregação de mais alunos à rede para, em tempos de escassez acentuada de recursos, garantir incremento financeiro. Uma municipalização decorrente de um modelo de descentralização que é engendrado centralizadamente.

Para Silva Junior (2004a), são reflexos do projeto reformista alcançando a reconfiguração da sociedade e da sociabilidade humana. Para ele, a reforma do Estado brasileiro, que confere as bases teóricas, políticas e ideológicas para as reformas que se seguem no campo social, assume “caráter centralista, enxuto e gerencial.” (p.61). No propósito de instituir os rumos a serem assumidos pela sociedade, submisso a organismos

internacionais e ao propósito de universalização do capitalismo, o Estado implementa políticas públicas de forma centralizada e desconcentrada, revelando uma intervenção consentida que tem por direção a razão instrumental e por propósito a construção de uma forma de controle social.<sup>24</sup>

Trazendo à consideração documentos da reforma educacional, através dos quais procura examinar a descentralização e a municipalização, Silva Júnior (2004a) se refere à *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*, cujo motor diz respeito às grandes transformações relativas à universalização do capitalismo, não propriamente à formação humana.

A declaração foi construída por ocasião da *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada na Tailândia, em 1990, e financiada pela Unesco, pelo Unicef, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo BM. Ela foi subscrita por 155 países, firmando seu comprometimento para com a garantia de educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos.

Na Conferência, os Governos, as agências internacionais, os organismos não-governamentais e associações acordaram um conjunto de estratégias relativas ao atendimento escolar, à aprendizagem, à mobilização social e à educação ao longo da vida, sendo constituídas metas a serem perseguidas durante o decênio. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), enquanto as estratégias sinalizavam o horizonte ideológico e político no qual o consenso seria materializado, as metas revelavam objetivos já definidos pelos promotores da Conferência.<sup>25</sup>

Nesse sentido, a leitura que faz Silva Júnior (2004a) a respeito das oportunidades a serem viabilizadas pelo Estado, em face das demandas por pessoas que aprendam

---

<sup>24</sup> Na discussão sobre o papel político da municipalização educativa, sobre o qual reconhece o caráter também instrumentalizador de processos administrativos da empresa capitalista, Silva Júnior (2004b) alerta sobre a importância de se ter em conta que o debate referente à reorganização da sociedade civil deve ser constituído na articulação do plano teórico e formal com o conteúdo histórico do qual faz parte, evitando a possibilidade de uma forma abstrata e estéril de estudo sobre formas de organização e modelos de gestão educacional e escolar.

<sup>25</sup> As metas em questão são referidas por Shiroma, Evangelista e Moraes (2000, p.60) e compreendem: “1. expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância, inclusive as intervenções da família e da comunidade, especialmente para as crianças pobres, desassistidas e impedidas; 2. acesso universal à educação básica até o ano 2000; 3. melhoria dos resultados da aprendizagem; 4. redução da taxa de analfabetismo dos adultos à metade do total de 1990 até o ano 2000 e modificações da desigualdade entre índices de alfabetização de homens e mulheres; 5. ampliação dos serviços de educação básica e de formação para outras competências necessárias a jovens e adultos, avaliando-se os programas em razão da modificação da conduta e do impacto na saúde, no emprego e na produtividade; 6. aumento, por indivíduos e famílias, dos conhecimentos, capacidades e valores necessários para viver melhor e para conseguir um desenvolvimento racional e sustentável por meio dos canais da educação – incluídos os meios de informação modernos, outras formas de comunicação tradicionais e modernas, e a ação social –, avaliando-se a eficácia dessas intervenções pela modificação da conduta.”

conhecimentos úteis, constituam habilidades de raciocínio, aptidões e valores, é que a sociedade deve manter-se apta a se preservar formada com qualidade para a aprendizagem.

Sobre as oportunidades geradas pelo Estado e a aptidão para a aprendizagem requerida da sociedade, esse autor também expressa seu entendimento de que estes propósitos implicam um tipo específico de descentralização da gestão educacional, o que seria levado à frente pela via da municipalização. “O art. 3º [da Declaração], analisado dessa forma, indica como a municipalização pode constituir-se em um eficaz processo de formação, com base no individualismo e na equidade, e não na igualdade social, na medida em que se trata de uma igualdade no oferecimento de oportunidades.” (SILVA JÚNIOR, 2004a, p.70).

A despeito de uma municipalização pautada pela autonomia orgânica dos sujeitos locais, com a qual se poderia reconhecer um processo real de descentralização, o *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993), construído brasileiro da primeira metade dos anos de 1990 consoante com a *Declaração Mundial de Educação para Todos*, revela-se uma produção ideológica.

No entendimento de Krawczyk (2000), afora o propósito de constituir a aptidão das minorias para a aprendizagem, a educação e, portanto, a municipalização nos moldes como é praticada no país respondem por uma nova organização da sociedade civil. Esta converte o localismo e o comunitarismo na contraface da centralização e da privatização, expressas em nível nacional e internacional.<sup>26</sup>

Como uma “atividade formadora de uma ação do Estado capaz de contribuir para a construção de um novo pacto social [...]” (p.70), Silva Júnior (2004a) entende que o caráter privatista assumido pela municipalização se revela em duas faces: o impacto no âmbito econômico, possibilitado pelo ingresso do capital industrial no campo educacional, e o impulso às parcerias, que renderão a transferência de deveres do Estado e de direitos dos cidadãos para a sociedade civil.<sup>27</sup> Sob essa lógica, evidencia-se uma expressiva distância em

---

<sup>26</sup> Referindo-se às bases teóricas cognitivas nas quais se assenta a aprendizagem com a qual a educação é identificada, Silva Júnior (2004a) destaca o caráter a-histórico e a prevalência da ciência profissionalizada, ou seja, a profissionalização tornando-se uma categoria muito próxima à ciência, sendo ela tanto epistêmica quanto seria sindical ou partidária. Um processo em cuja análise Silva Júnior (2004a) vale-se dos estudos de Popkewitz, sobre as reformas educacionais dos anos de 1960 na sociedade norte-americana.

<sup>27</sup> Silva Júnior (2004a) identifica esse caráter de privatização por via do papel político da municipalização, especialmente nos artigos 5º e 9º da *Declaração Mundial de Educação para Todos*, onde se lê, respectivamente: “Artigo 5 – Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica. A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, exigem que se amplie e se redefina continuamente o alcance da educação básica [...]” (BRASIL, 1993, p.76) e “Artigo 9 – Mobilizar os recursos. Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplos, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários [...]” (BRASIL, 1993, p.79).



relação ao legítimo processo de descentralização, pois este implica a passagem de parcela de poder através da transformação do aparato político-institucional (LOBO, 1990).

Concretamente, com as reformas educacionais recentes sendo denunciadas por seu caráter recentralizador (AZEVEDO, 2002; BIANCHETTI, 1997; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000; TIRAMONTI, 1997), o que ocorre desde marcos legais até a criação de consensos internos, também o Estado é denunciado por sua progressiva desincumbência quanto à provisão de recursos para o sistema educacional. Nesse modelo, a União se reserva a função reguladora e de avaliação, o que a torna forte mesmo no curso de seu progressivo enxugamento em favor do mercado (AFONSO, 1999).

Segundo Barroso (2003) e outros, os modos de regulação estatal são desencadeados nesse processo de recentralização revelado pelas recentes políticas educacionais. A partir da forma como são definidas e executadas as políticas educacionais, pode haver maior favorecimento da regulação, inclusive contribuindo para que ela não seja facilmente reconhecida.

O hibridismo, como um desses modos, caracteriza o desencadeamento de estratégias simultâneas de controle e de promoção da descentralização, caracterizando um caráter misto das políticas educacionais, com caráter ambíguo e compósito.

Afonso (1999) tem se referido ao mecanismo chamado de “quase-mercado”, decorrente das políticas de convergência neoliberal e conservadora que marcam a nova direita. Esse autor entende que novas formas e combinações no campo do financiamento, o fornecimento e a regulação em educação podem ser tomados como exemplos concretos de políticas públicas associadas a esse mecanismo; portanto, ao efeito de hibridismo.

Para esse autor, as tendências emergentes em estudos de educação vêm apontando também os efeitos de “contaminação” e de “mosaico” como modos de regulação política no campo educativo, a qual toma por via a “regulação institucional” através das dimensões de regulação, coordenação, controle e influência.<sup>28</sup>

O efeito contaminação diz respeito à transferência de conceitos relativos às políticas e medidas praticadas em outros países. O efeito mosaico, sugerindo a ausência de um agregado coerente de elementos, constitui um conjunto de medidas avulsas, voltadas a situações e públicos específicos. São medidas que costumam visar a práticas de desregulação e

---

<sup>28</sup> A regulação institucional aludida por Barroso diz respeito às ações praticadas por uma instância, como o governo, no sentido de orientar as ações e interações dos atores envolvidos e sob essa autoridade.

privatização, tendo sido mais evidentes em atitudes do poder público quanto à flexibilização da oferta escolar (BARROSO, 2003).<sup>29</sup>

Tratando-se de uma realidade complexa na qual se processam micro-mudanças de grandes impactos, ainda assim entendo que os artefatos normativos tornam-se instrumentos importantes no curso da materialização das reformas e, portanto, do modelo de descentralização que comportam.

Em se tratando do contexto brasileiro dos anos de 1990, uma nova legislação foi aprovada, respondendo por uma expressiva modificação na educação brasileira, desde suas finalidades até sua organização. Impulsionada principalmente a partir de 1996, a legislação implicou diretamente a oferta da educação escolar, o financiamento, a gestão e o currículo.<sup>30</sup>

A ordenação e a prática que essa legislação pretende inspirar em termos de descentralização têm implicações sobre as políticas municipais de educação, o que pode ser principalmente relacionado à clara indução à municipalização, como também observa Oliveira (1999).

Como parte dessa legislação, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definiu a criação do Fundef.

Ao acentuar a priorização do ensino fundamental, a emenda impactou profundamente outros níveis e modalidades de educação, como a educação infantil e a educação de jovens e adultos, promovendo importante comprometimento das condições de sua manutenção e expansão – neste caso, principalmente aos municípios.

Farenzena (2006), analisando o conteúdo das proposições e textos legais relacionados às diretrizes do financiamento da educação básica no país, pontua as principais mudanças em relação ao texto original da Constituição Federal, decorrentes da Emenda Constitucional nº 14/96:

---

<sup>29</sup> Barroso destaca alguns exemplos do efeito mosaico, dentre os quais estão os *school vouchers* (cheques-ensino), as *contract schools*, que são escolas públicas que operam através de um contrato com um organismo público, a privatização da gestão, a flexibilização das normas etc.

<sup>30</sup> Opto pela menção à Emenda Constitucional nº 14/96 e pelas Leis nº 9.424/96, nº 9.394/96 e nº 10.172/2001, por reconhecê-las como principais; por isso, emblemáticas no processo de reforma. A essas leis associa-se um vasto conjunto de normas complementares sobre campos diretamente implicados com várias questões, como as curriculares, de avaliação, de formação docente, de programas suplementares e outros.

Temática	Constituição Federal (redação de 1988)	Constituição Federal (Redação da Emenda nº 14/96) Modificações propostas
Descentralização	Previsão de existência dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino.	Institui o Fundef, influenciando a autonomia financeira de estados e municípios.
Regime de colaboração	Organização dos sistemas de ensino da União, estados e municípios em regime de colaboração; assistência da União aos estados e municípios.	Estados e municípios devem definir formas de colaboração; a União exerce função supletiva e redistributiva, mediante assistência financeira aos estados e municípios; o Fundef institui redistribuição de recursos entre estado e municípios, com a complementação da União.
Controle público e social da gestão financeira	Intervenção nos municípios quando da não aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.	Intervenção também nos estados, pelo mesmo motivo.
Estabilidade relativa do volume de recursos disponíveis para a educação	Vinculação, à manutenção e desenvolvimento do ensino, de 18% e 25% da receita resultante de impostos da União e estados/municípios, respectivamente; salário-educação como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, com deduções.	A instituição do Fundef altera a disponibilidade de recursos nos estados e municípios (ganhar ou perder recursos); o Fundo é previsto para 10 anos; complementação da União aos fundos nos estados, de acordo com o valor mínimo anual por aluno; é excluída a possibilidade de deduções no valor devido do salário-educação.
Hierarquização da alocação de recursos financeiros	Prioridade de atuação dos municípios na pré-escola e no ensino fundamental; prioridade financeira ao ensino obrigatório; recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; recursos públicos para escolas públicas, podendo ser destinados às escolas privadas e a bolsas de estudo, de acordo com critérios fixados; 50% dos recursos vinculados à educação nas três esferas de governo, destinados à alfabetização e ao ensino fundamental (1988 a 1998).	Prioridade de atuação da União no financiamento da rede pública federal e na assistência financeira aos estados e municípios; prioridade de atuação dos municípios na educação infantil e no ensino fundamental; prioridade de atuação dos estados nos ensinos fundamental e médio; o regime de colaboração entre estado e municípios deve priorizar a universalização do ensino obrigatório; a assistência financeira da União objetiva a equalização de oportunidades educacionais e garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino; 60% dos recursos vinculados de estados e municípios são para o ensino fundamental; dos recursos vinculados ao Fundo (indicados no Quadro 4), 60% são para o pagamento de professores; a União deve aplicar 30% do equivalente aos seus recursos na alfabetização e no ensino fundamental.
Objetivação de critérios para a fixação dos recursos		Estabelece as fontes de recursos e respectivos percentuais dos fundos estaduais; redistribuição dos recursos dos fundos proporcionalmente ao número de alunos; garantia de valor mínimo por aluno como critério de complementação da União aos fundos estaduais; ajuste progressivo das contribuições aos fundos, para garantir um valor mínimo por aluno correspondente a padrão mínimo nacional de qualidade do ensino.

Quadro 3: Destaques relativos ao financiamento da educação básica a partir da redação original da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 14/96

Fonte: adaptado com base em Farenzena (2006).

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispôs sobre a regulamentação do Fundef, também integrou o processo de reforma.<sup>31</sup> Como parte de uma política deliberada do Governo Federal, o Fundo favoreceu uma redefinição do papel das esferas de governo quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental. Esse mecanismo foi um dos mais expressivos desdobramentos do amplo programa de reforma educacional implementado pelo Governo Federal a partir dos anos de 1990, com o qual a municipalização do ensino fundamental foi impulsionada (ver Tabela 1, p.174).<sup>32</sup>

Como acentua Farenzena (2006), a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 9.494/96 simbolizaram “um ponto de inflexão na política de financiamento da educação básica na segunda metade dos anos noventa.” No que concerne à política de reformular ordenamentos, continua a autora,

a inflexão ocorre pela precedência do Executivo Federal na proposição de projetos normativos, pela prática da “conciliação oculta”, pela formulação tecnocrática de planos e projetos e pelo direcionamento para a limitada perspectiva de reforma educacional do Banco Mundial. (FARENZENA, 2006, p.325).

Nesse sentido, a despeito de a criação do Fundef ter provocado somente uma municipalização das matrículas do ensino fundamental, é também seu sentido político que revela a estratégica inscrição desse mecanismo no amplo processo de redesenho de finalidades e do novo “gerenciamento” definido para o setor, cujas bases são as da lógica de mercado, e as orientações são as que vêm dos organismos internacionais. Concretamente, a prática de redistribuição de recursos financeiros, pautada por critérios e padrões homogêneos para todo o país, muito embora reveladora de desencontros entre normas e a implementação, impôs aos governos subnacionais “um fluxo compulsório de recursos que desconsidera especificidades locais e regionais e cerceia a autonomia da gestão e do planejamento da educação.” (FARENZENA, 2006, p.325).

A aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, também integrou o conjunto de leis da reforma. Na avaliação de Saviani (1997), tratou-se da opção por “uma ‘LDB minimalista’, compatível com o ‘Estado mínimo’ [...]” (p.200). O processo de tramitação, permeado de inúmeras investidas em favor da prevalência de um outro projeto de LDB, que não o nascido no âmbito da sociedade civil, é uma das mostras do esforço do Governo em fazer prevalecer um texto que responderia a um

---

<sup>31</sup> À época de sua aprovação, a Lei nº 9.424/96 sofreu três vetos. Um deles sobre a inclusão das matrículas de alunos do ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos; outro relativo à inclusão da contribuição social do salário-educação no Fundo; e, por último, o que dispunha sobre a redistribuição de 70% da quota estadual do salário-educação com os municípios.

<sup>32</sup> Abordo mais pontualmente sobre as características do Fundo na seção 5.2.2.3 deste trabalho.

projeto educativo definido de forma centralizada para o país. Em 1996, o texto sancionado pelo presidente da República não teve nenhum veto.<sup>33</sup>

Para Arelaro (2000), a atual LDB correspondeu ao coroamento do arcabouço legal que subsidia o novo projeto de educação definido para o Brasil, tendo sido referida pela valoração à flexibilização.<sup>34</sup> Uma flexibilização que vem preconizada na diminuição da ação do Estado na esfera pública, mas que engendra um modelo de gestão que centraliza o poder decisório. Como assevera Arelaro (2000, p.106):

Com relação à gestão educacional, a proposta é “descentralizadora”, entendida como descentralização das ações, com pulverização e localização nas unidades escolares das responsabilidades existentes no sistema educacional e inédita e competente centralização de decisões.

No campo do financiamento, a diretriz da descentralização trazida pela nova LDB pode ser situada, em nível de ordenamento, na previsão dos sistemas de ensino federal, estadual, do Distrito Federal e dos municípios; no papel creditado à União quanto à coordenação da política nacional de educação, à articulação dos sistemas de ensino e o exercício da função normativa, redistributiva e supletiva em relação aos estados e municípios; na existência de um Conselho Nacional de Educação (CNE) com funções normativas e de supervisão; nos progressivos graus de autonomia de gestão financeira às escolas públicas, a serem assegurados pelos sistemas de ensino; e na possibilidade de a União realizar transferência direta de recursos às escolas.

Farenzena (2006), ao recuperar essa diretriz que integra o ordenamento legal, lembra-nos que, sobre a transferência direta de recursos à escola, a atual LDB não obriga tal procedimento e não estabelece critérios aplicáveis a tais transferências quando ocorrerem. De outra forma, destaca que o ordenamento permitiu a inscrição de um programa já existente no Ministério da Educação à época: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Mais recentemente, sem que o período compreendido represente um hiato no processo de produção legal, foi aprovado o PNE (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001). O plano é a principal medida política decorrente da LDB, haja vista “seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter

---

<sup>33</sup> Sobre a longa tramitação dos projetos de LDB na Câmara e no Senado, ver Saviani (1997).

<sup>34</sup> Comprometidos com a descentralização na sua corrente versão, além da flexibilização alguns outros conceitos polissêmicos, apresentando-se essenciais a uma gestão democrática da educação, tornam-se marcas que sugerem a melhoria significativa do setor educacional. Dentre eles, Bueno (2004) destaca o de participação e o de autonomia. Para ela, teoricamente a tendência é de que a descentralização seja vista sob o ponto de vista de “uma série de facilidades governamentais.” (p.179), a despeito de todo um conjunto de implicações de sua adoção, dentre as quais a divisão do poder decisório capaz de se traduzir em conteúdo democrático. A autora entende que a discussão sobre esse aspecto não deve ser descuidada na articulação de suas dimensões utópica, pragmática e do discurso político.

operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados [...]” (SAVIANI, 1998, p.3).

Ocorre que a versão apresentada pelo MEC não guardou correspondência com os interesses maiores da população. Essa é a posição de Saviani (1998), para quem as medidas eleitas preservam e reforçam o modelo vigente adotado para a educação, o qual diz respeito à prioridade da inserção do país no mercado globalizado e que torna as políticas educacionais subordinadas ao capital financeiro.

É possível reconhecer que a grande questão que se impõe ao PNE aprovado em 2001 é sobre a falta de recursos necessários para a viabilização do conjunto de metas. O conjunto de nove vetos do Governo Federal está relacionado a esse aspecto, fazendo por manter e acentuar o comprometimento das condições de enfrentamento dos problemas educacionais do país. Novamente, impõe-se a racionalidade financeira.

No seu conjunto, a legislação, que progressivamente foi sendo aprovada, deu conta de instituir importante grau de liberdade ao Governo Federal para a implantação gradativa da reforma da política educacional. Esse processo também favoreceu a edição de um vasto número de atos regulamentadores, expedidos pelo poder executivo e pelo Ministério da Educação, com os quais a reforma seguia seu curso.

O modelo de descentralização alavancado pela reforma impulsiona a transferência de responsabilidades quanto à manutenção de escolas e busca transferir encargos, pretendendo que sejam assumidos pelas comunidades, pelas empresas, pela via do apoio solidário das pessoas, todos a se envolverem em questões tanto administrativas quanto pedagógicas das escolas.

Sobre o entrelaçamento das definições trazidas por essa legislação, Igínia Silva (2003) procura situar o enfoque indutivo e impositivo de uma municipalização do ensino, notadamente do nível fundamental, sobre o que desenvolve importante revisão histórica sobre o tema e entende que, diferente de ser esta um processo novo no curso histórico da educação brasileira, se trata de uma versão atual da prática tradicional do poder político central de passar às instâncias locais a responsabilidade sobre o ensino elementar.<sup>35</sup>

A despeito do que poderia ser chamada de uma inovação na política educacional brasileira, a atual municipalização do ensino seria a (re) invenção de uma prática tradicional, surgida do reaproveitamento de esquemas de outras épocas e circunstâncias políticas sob um novo aparato. Assim,

---

<sup>35</sup> No que se refere à oferta do ensino público nos seus diversos níveis e modalidades, o novo arranjo de responsabilidades das esferas de governo promoveu um aumento do número de matrículas municipais.

o fato de deixar a cargo das instâncias locais a responsabilidade pelo oferecimento e manutenção do ensino das primeiras letras, bem como certo desinteresse da parte do Poder Político central por esse nível de ensino, parece ter-se tornado uma prática tradicional na história da educação brasileira, uma prática naturalmente “espontaneamente” inventada. (SILVA, Igínia, 2003, p.79).<sup>36</sup>

Com a desconcentração como faceta da descentralização, também aos municípios se processa a transferência de encargos; neste caso, principalmente os do ensino fundamental, pela via da municipalização. Transferindo encargos sob a orientação de uma racionalidade financeira, o Governo Federal centraliza em si o controle via avaliação, dando livre curso a uma política educacional descentralizadora, a qual vem sendo denunciada pela sua frágil racionalidade social.

### 5.2.2.3 A municipalização que vem do centro: o caso do Fundef

No amplo programa de reforma do setor educacional, implementado pelo Governo Federal a partir dos anos de 1990, não há dúvidas de que o Fundef se constituiu em uma das mais expressivas e impactantes formas de materialização da lógica que presidiu a reforma, para a qual foi promovida a municipalização do ensino fundamental, como indicam os dados da Tabela 1.<sup>37</sup>

Tabela 1: Brasil: Matrículas no ensino fundamental por dependência administrativa – 1997 a 2006

Ano	Federal		Estadual		Municipal		Privada		Total
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	
1997	30.569	0,09	18.098.544	52,88	12.436.528	36,33	3.663.747	10,70	34.229.388
1998	29.181	0,08	17.266.355	48,24	15.113.669	42,23	3.383.349	9,45	35.792.554
1999	28.571	0,08	16.589.455	46,00	16.164.369	44,83	3.277.347	9,09	36.059.742
2000	27.810	0,08	15.806.726	44,25	16.694.171	46,74	3.189.241	8,93	35.717.948
2001	27.416	0,08	14.917.534	42,26	17.144.853	48,57	3.208.286	9,09	35.298.089
2002	26.422	0,08	14.236.020	40,50	17.653.143	50,22	3.234.777	9,20	35.150.362
2003	25.997	0,08	13.272.739	38,54	17.863.888	51,87	3.276.125	9,51	34.438.749
2004	24.633	0,07	12.695.895	37,39	17.960.426	52,90	3.271.480	9,64	33.952.434
2005	25.728	0,08	12.145.494	36,22	17.986.570	53,63	3.376.769	10,07	33.534.561
2006	25.031	0,08	11.825.112	35,53	17.964.543	53,98	3.467.977	10,41	33.282.663

Fonte: elaborado com base em Brasil (1997, 1998, 1999a, 2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

<sup>36</sup> A partir da idéia de *tradição* e da possibilidade de sofrer adaptações, a autora defende que a descentralização do ensino de menor prestígio social, creditando a instâncias locais ou regionais a responsabilidade quanto a sua oferta, desenha uma prática social recorrente na organização da educação brasileira, remontando o período colonial.

<sup>37</sup> Apesar da recente alteração ocorrida com a implantação do Fundeb, em face dos interesses deste estudo concentraremos nossa atenção sobre o Fundef e o período por ele compreendido.

Com o Fundef, houve um importante deslocamento da discussão acerca dos determinantes da municipalização, bem como de suas vantagens e desvantagens, quase que exclusivamente para o financiamento da educação.

Para melhor entender a presença do Fundo, também impõe situá-lo no contexto das vinculações de recursos destinados ao financiamento das políticas educacionais. No âmbito do ordenamento constitucional-legal da educação, é importante recuperar o conjunto de diretrizes da política de financiamento para o setor, dentre as quais a da descentralização, que é assim identificado por Farenzena (2006):<sup>38</sup>

- A **descentralização**, entendida como a transferência, a assunção ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, de gestão e controle do uso dos recursos financeiros da educação básica, compreendendo um movimento que vai da União aos governos subnacionais, dos estados aos municípios e das administrações centrais às escolas [...]
- O **regime de colaboração no financiamento**, por meio do qual, num contexto em que estão definidos níveis ou etapas da educação básica, prioritários para a atuação dos estados e municípios, sinaliza-se um compartilhamento de responsabilidades no aporte de recursos financeiros entre a União, os estados e os municípios [...]
- A **estabilidade relativa do volume de recursos** disponíveis para a educação, estabilidade esta que se define no atual ordenamento: (1) pela vinculação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de percentuais da receita resultante de impostos de cada esfera de governo e pela instituição do salário-educação e (2) devido à forte predominância destas como fontes de financiamento da educação escolar brasileira [...]
- A **hierarquização da alocação de recursos** financeiros, conforme (1) as responsabilidades e prioridades do Estado e de cada esfera de governo na garantia do (s) direito (s) à educação; (2) a natureza das despesas [...] (3) a natureza das instituições a que se destinam os recursos (públicas *versus* privada).
- A **responsabilização** dos órgãos educacionais na gestão financeira da educação, pela determinação de alocação periódica dos recursos do setor educacional aos órgãos executivos de cada rede pública de ensino.
- O **controle público e social da gestão financeira** [...] (1) pela precedência que os órgãos fiscalizadores da administração pública devem dar à observância da aplicação dos recursos vinculados e da priorização financeira do ensino fundamental; (2) pela atuação dos conselhos na gestão ou execução da gestão dos recursos financeiros, como os de acompanhamento e controle social do Fundef [...]
- **Objetivação de critérios de fixação e distribuição de recursos**, diretriz esta que aparece mais recentemente, especialmente pela Emenda nº 14/96 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No ordenamento atual, esta diretriz institui-se no contexto de uma racionalização instrumental da previsão e uso dos recursos financeiros, a partir da predominância do modelo gasto-aluno [...] (p.107, grifos da autora).

Cabe destacar, também, que a estrutura brasileira de captação e canalização de recursos oriundos da vinculação constitucional de receitas de impostos e transferências, bem como da receita de contribuições sociais, tem por objetivo assegurar condições materiais para

---

<sup>38</sup> Como diretrizes traduzidas no nível do ordenamento para a política educacional, desconsidera-se o campo de sua implementação e, portanto, as influências nascidas das relações políticas e político-administrativas na implementação desta política.



a implementação das políticas de educação, o que não necessariamente se constitui em garantia e suficiência, principalmente pela predominância de lógica econômica que acaba por definir as políticas sociais a partir de recursos limitados.

No caso da educação, ao debate que há décadas vem sendo travado no Brasil sobre a necessidade de mais recursos associam-se velhas lutas, como a melhoria das condições de trabalho, melhores salários, qualificação dos profissionais da educação, dentre outras.

Essas bandeiras, de alguma maneira, se tornaram objetivos proclamados pelo Governo Federal que, à época, respondeu pela implantação do Fundef. De janeiro de 1998, aos primeiros meses de 2007, o Fundo implicou, direta e profundamente, o financiamento da educação no país.

É importante lembrar que, na década de 1980, com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, o debate acerca dessas necessidades havia sido acentuado, mantendo-se ativo após a promulgação da nova Constituição, com as discussões sobre uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Uma trajetória marcada pelo importante protagonismo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, assim como permeada por determinações de organismos internacionais em favor de regras e de controle rígidos sobre o financiamento da educação, porquanto seu papel de financiador de projetos no país.

Implicada com exigências como essa, foram promulgadas a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei nº 9.424/96, que responderam, respectivamente, pela criação e regulamentação do Fundef. Desde então, o sistema de transferências entre os níveis governamentais foi alterado, havendo uma concentração maior de recursos para o ensino fundamental.

De natureza contábil, o Fundef se apresentou como instrumento de equalização dos recursos financeiros arrecadados pelos estados e municípios, segundo critérios redistributivos, visando a assegurar a cobertura do custo educacional por aluno.

Com o Fundo, os estados, o Distrito Federal e os municípios foram obrigados a aplicar 60%, no mínimo, do percentual constitucional definido para a educação, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, além de participar do mecanismo de redistribuição de parte destes recursos pela via do Fundef.

O Quadro 4 apresenta, sinteticamente, as subvinculações por ente federativo, a partir do que dispõe a Constituição Federal, que determina, desde a aplicação de no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212), até a contribuição e a aplicação dos recursos implicados com o Fundef.

Ente federativo	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Aplicação no ensino fundamental	Contribuição ao Fundef	Aplicação dos recursos do Fundef
Estados e o Distrito Federal	No mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212 da Constituição Federal).	No mínimo 60% dos recursos previstos no art. 212, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.	15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• cota estadual do ICMS;</li> <li>• cota do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</li> <li>• cota estadual do IPI-Exp.;</li> <li>• compensação referente à desoneração das exportações (Lei Complementar nº 87/96).</li> </ul>	Aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundef no pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.
Municípios			15% sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• cota municipal do ICMS;</li> <li>• cota do FPM;</li> <li>• cota municipal do IPI-Exp.;</li> <li>• compensação referente à desoneração das exportações (Lei Complementar nº 87/96).</li> </ul>	

Quadro 4: Subvinculações constitucionais de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios  
Fonte: elaborado com base em Brasil (1988, 1996b).

Nascido da intervenção da União no campo do financiamento da educação, a criação do Fundo foi considerada, pelo Governo Federal, um exemplo inovador no quadro das políticas sociais, tendo redefinido o papel das esferas de governo quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.

Seus objetivos estratégicos eram:

- promover a justiça social, através da inclusão de alunos de segmentos pobres;
- efetivar uma política nacional de equidade, seja entre estado e municípios, seja entre os municípios, considerando-se o mecanismo de redistribuição de recursos;
- reduzir os desníveis interestaduais e inter-regionais, através da fixação e garantia de um valor mínimo fixado nacionalmente;
- melhorar a qualidade da educação, que será decorrente do próprio processo de equidade desencadeado pelo fundo; e
- assegurar a valorização do magistério, especialmente no que se refere à remuneração e à qualificação.

Além disso, havia o destaque sobre a promoção de uma efetiva descentralização (BRASIL, 1999b) e da participação da sociedade no processo de acompanhamento dos recursos do Fundo, visando a zelar pela sua regularidade (BRASIL, 2002b), haja vista a

argumentação de que os estados e os municípios gastavam mal, e isso não devia ser confundido com insuficiência de recursos.

No entanto, análises recentes sobre o Fundef e que tomam o contexto das reformas educacionais e do próprio Estado na reestruturação e implementação da política educacional têm evidenciado que há várias questões em aberto para além do disciplinamento orçamentário. Dentre elas, estão as que apontam inconsistências quanto ao reconhecimento do Fundo como um mecanismo de democratização do financiamento no âmbito da gestão da educação básica, como se pode reconhecer em vários estudos.

Para Azevedo (2002, p.10), o Fundef representou, por um lado, uma iniciativa inovadora por ter promovido “uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados para o nível obrigatório de ensino” e, também, pelo caráter redistributivo de tais recursos, beneficiando municípios pobres e melhorando neles as condições salariais dos docentes. Por outro lado, acentua a autora, também representou uma fonte de problemas quanto à universalização da educação fundamental com qualidade. Não houve garantias de expansão e nem a melhoria da rede física escolar, podendo resultar no aumento da quantidade de alunos em sala de aula, contribuir para a precarização da qualidade da educação e piorar as condições de trabalho dos docentes, afora a reprodução de disparidades escolares profundas, fruto de escolhas políticas e iniciativas personalistas.

Davies (1999), ao questionar a ausência do Governo Federal no aporte de recursos vinculados ao Fundo, discute o enfraquecimento dos outros níveis da educação básica não incluídos no mecanismo. Segundo ele, isso relativiza o desenvolvimento do ensino, especialmente pelo que denomina “congelamento ou abandono” da educação infantil, ensino médio e supletivo, além da emblemática questão da valorização do magistério público.

Essa posição é comungada por Rodriguez (2001, p.45), para quem o Fundo instalou uma competitividade entre os níveis de ensino, anunciando a introdução de uma verdadeira fratura entre eles. Por parte de muitos municípios, houve um esforço significativo para a incorporação de matrículas no ensino fundamental, para ampliar suas receitas (PINTO, 2002).

No que diz respeito à ausência do Governo Federal na provisão de recursos para o Fundo, vale destacar que a participação dessa esfera de governo é determinada pelo valor mínimo nacional aluno/ano, conforme indicamos na Tabela 2.<sup>39</sup> O valor mínimo nacional aluno/ano era definido como fator principal de correção das desigualdades regionais.

---

<sup>39</sup> De acordo com a Lei nº 9.424/96 (art. 6º), o valor mínimo anual por aluno nunca seria inferior à razão da receita total para o Fundo e a matrícula do ensino fundamental no ano anterior, acrescido da estimativa de novas matrículas.

Tabela 2: Valor mínimo nacional por aluno/ano para o Fundef – 1997 a 2006

Ano	1ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e ed. especial	Séries iniciais – zona urbana	Séries iniciais – zona rural	Quatro séries finais – zona urbana	Quatro séries finais - rural e educação especial – zonas urbana e rural	Ato legal de Fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei nº 9.424, de 24/12/1996.
1998	315,00							Dec. nº 2.440, de 23/12/1997.
1999	315,00							Dec. nº 2.935, de 11/01/1999.
2000		333,00	349,65					Dec. nº 3.326, de 31/12/1999.
2001		363,00	381,15					Dec. nº 3.742, de 01/02/2001.
2002		418,00	438,90					Dec. nº 4.103, de 24/01/2002.
2003		462,00	485,10					Dec. nº 4.861, de 20/10/2003.
2004		564,63	592,86					Dec. nº 5.299, de 07/12/2004.
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. nº 5.374, de 17/02/2005.
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. nº 5.690, de 03/02/2006.

Fonte: Brasil [2006?a].

De acordo com o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja redação foi definida pela Emenda Constitucional nº 14/96, a complementação da União deveria ocorrer quando os recursos dos Fundos nos estados não alcançassem o valor mínimo nacional. Dessa forma, se a complementação da União aos estados toma o valor mínimo aluno/ano para o Fundef como referencial de efeito, a manutenção de valores menores para o investimento aluno/ano implica em um desembolso menor por parte do Governo Federal, a título de complementação. Isso significa dizer sobre o não cumprimento do que dispõe a Lei nº 9.424/96 (art. 6º), o que também tem sido demonstrado em vários estudos.

Conforme estudo feito por Vazquez (2002), tomando por base dados dos anos de 1998 a 2002 (Tabela 3), a distância entre o valor mínimo praticado e o que denomina de “valor mínimo legal”, considerando-se a diferenciação de grupos de alunos utilizada pelo Governo Federal, não é algo simples e tem um impacto significativo para o financiamento do ensino fundamental no país.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Em outubro de 2003, o Governo Federal resolve alterar o valor mínimo aluno/ano, passando dos iniciais R\$ 446,00 (1ª a 4ª séries) e R\$ 468,30 (5ª a 8ª séries e educação especial), para R\$ 462,00 e R\$ 485,10, respectivamente. Assim, foram mantidos os estados que, pelos mínimos anteriores, já recebiam complementação: Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Em 2004, com a fixação dos valores em R\$ 537,71, para alunos de 1ª a 4ª séries, e R\$ 564,60, para alunos de 5ª a 8ª séries e educação especial, a União passa a complementar o Fundo em cinco estados: Alagoas, Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Vazquez (2002) conclui

Tabela 3: Valor mínimo aluno/ano praticado e valor mínimo legal estimado para o Fundef – 1998 a 2002

Ano	Valor mínimo fixado		Estimativa do valor mínimo aluno/ano – art. 6º, Lei nº 9.424/96		Diferença per capita	
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e educação especial	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e educação especial	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries
1998	315,00	315,00	418,80	418,80	103,80	103,80
1999	315,00	315,00	418,60	418,60	103,60	103,60
2000	333,00	349,65	455,20	478,00	122,20	128,40
2001	363,00	381,15	522,10	548,20	159,10	167,10
2002	418,00	438,90	613,70	644,40	195,70	206,30

Fonte: adaptada com base em Vazquez (2002).

Pelos dados comparativos, a despeito das justificativas apresentadas à época, a não atualização dos valores mínimos anuais concretamente significou o não comprometimento de mais recursos por parte do Governo Federal ao Fundo, reforçando a tese de que o Fundef favoreceu uma desresponsabilização desta esfera de governo para com o financiamento do ensino obrigatório.

Essa situação está fundamentada em um racionalismo com viés mercadológico e que se volta ao estabelecimento de um novo relacionamento entre as esferas administrativas, em relação ao qual está implicado o processo de municipalização (LIMA; VIRIATO, 2000).

Quanto à crítica sobre a penalização de outros níveis de ensino não participantes do Fundef, é possível reconhecer sua procedência a partir de dados relativos à evolução da matrícula na rede pública municipal no período e dos investimentos praticados pelos governos municipais, principalmente nos primeiros anos de vigência do Fundo.

No comparativo entre o número de matrículas da pré-escola e o do ensino fundamental, duas grandes frentes de atuação reservadas à esfera municipal, os dados do Gráfico 1 revelam o expressivo crescimento do ensino fundamental. Um processo de priorização que tendeu a ser superado a partir de 2004, quando se intensificou a incorporação de crianças de seis anos no ensino fundamental, alcançando a recente implantação dos nove anos para este nível de ensino.

---

que se fosse cumprido o que determina a lei sobre a definição do valor mínimo aluno/ano, a complementação por parte do Governo Federal teria sido a 16 estados em 1998; 11 em 1999 e 2000; e nove em 2001.

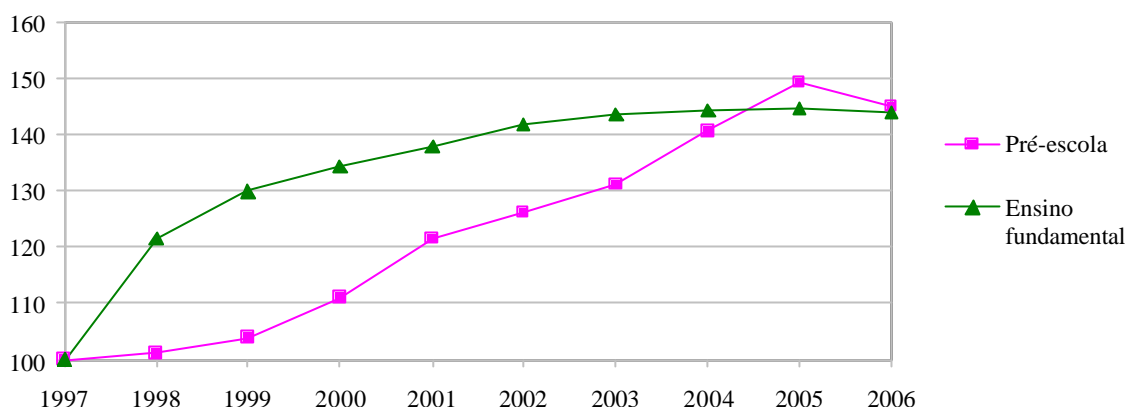


Gráfico 1: Brasil: Evolução do índice de crescimento de matrículas na pré-escola e no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino – 1997 a 2006 (1997 = 100,0)

Fonte: elaborado com base em Brasil (1997, 1998, 1999a, 2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Paralelamente à análise sobre o possível enfraquecimento de outros níveis e modalidades de ensino da educação básica, motivado pelo Fundef, principalmente nos primeiros anos de sua vigência, também podemos ter por base as despesas em educação por nível.

Tomando por referência os anos de 1997, 1998 e 1999, e as despesas em educação infantil, ensino fundamental e médio em cada um dos anos e por dependência administrativa, verifica-se uma maior atenção creditada aos investimentos no ensino fundamental, comparativamente à educação infantil da rede pública municipal no país. Em média, o crescimento dos investimentos no período correspondeu a 8,7% e 27,6%, respectivamente, conforme dados da Tabela 4.

Tabela 4: Despesas com educação por nível de ensino e dependência administrativa – 1997 a 1999

Esfera	Em R\$ 1.000,00 correntes								
	Educação infantil			Ensino fundamental			Ensino médio		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Brasil	3.453.466	3.469.403	3.845.858	17.789.894	23.089.765	24.189.918	3.655.588	4.310.375	4.595.163
Federal	4.064	142	...	383.929	869.946	823.649	504.464	509.824	275.624
Estadual	465.337	357.252	326.879	9.861.570	11.724.903	11.185.646	2.847.342	3.553.736	4.074.638
Municipal	2.984.065	3.112.009	3.518.979	7.544.395	10.494.916	12.180.623	303.781	246.815	244.901

Fonte: Brasil [2006?b].

A lei que criou o Fundef também definiu o acompanhamento do gasto do Fundo, determinando a criação dos CACS. Instituídos em cada esfera de governo, visando a um melhor controle horizontal, os CACS tinham a atribuição de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (§ 4º, art. 4, Lei nº

9.424/1996), bem como a supervisão do censo escolar anual (§ 2º, art. 4, Lei nº 9.424/1996). A responsabilidade cabível aos Conselhos era bastante exigente no que se refere ao acompanhamento dos gastos das Secretarias, podendo resultar na interferência da União caso estas não fornecessem informações.

Ao destacar aspectos implicados com a participação popular e o controle social no contexto do exercício da autonomia local, os quais interessam mais diretamente a este estudo, uma análise das condições legalmente postas para o Fundef exige que se considere que: (a) nos CACS é definida a participação de diferentes representantes da sociedade e da representação do governo, em número não paritário (§ 1º, art. 4, Lei nº 9.424/1996) e (b) que as atribuições sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo compreendem o acompanhamento e o controle social sob o sentido exclusivo da fiscalização, o que credita ao conceito de controle social uma interpretação mais restrita, como procurei analisar na seção 3.6.3 deste trabalho.

Sobressai-se, no sentido atribuído à atuação limitada à fiscalização, a ausência de um papel mais amplo, organicamente construído em favor de práticas qualitativas e que acentuam um caráter democratizador à gestão da educação. Um sentido que, no entanto, não é necessariamente ausente na prática fiscalizadora.

Davies (2001), referindo-se à composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef das três esferas de governo, entende que esses órgãos assumem um caráter mais estatal do que social, haja vista a preponderância da representatividade estatal em relação ao número de representantes da sociedade civil. Entretanto, há possibilidade de o âmbito municipal assumir características distintas dos demais, pois o número de representantes de segmentos da sociedade civil é superior à representação estatal, o que pode creditar ao órgão um caráter mais social do que estatal.

Rodriguez (2001), no exame das condições estabelecidas na lei para a organização e a atuação dos Conselhos, conclui que elas não invalidam formas de manipulação por parte do governo. “A manipulação das representações nos conselhos, a maquiagem das informações apresentadas, o autoritarismo na relação entre os representantes do poder público e a comunidade são traços constantes da situação dos Conselhos em muitos municípios.” (p. 54).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> De acordo com estudo feito por Mendes (2004), intitulado “Análise das irregularidades na Administração Municipal do Fundef”, o qual teve por objetivo analisar as irregularidades constatadas pela Controladoria Geral da União na gestão municipal do Fundo, a irregularidade mais freqüente dos municípios analisados é a ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. No exame dos resultados de auditorias realizadas em 67 municípios, todos percebendo complementação financeira da União, esta

Há, inclusive, argumentos correntes de que os conselhos devam ser compostos por funcionários públicos, uma vez que estes têm melhores condições de participação, tanto no que diz respeito à liberação de horários quanto à “preparação” na tomada de decisões.

Essa é uma visão que vai de encontro à construção de um caráter mais social ao Conselho, como referida por Davies (2001). Para ele, as condições a que estão submetidos os conselheiros, como a sua não remuneração, a falta de disponibilidade de horário para os trabalhos e a ausência de uma capacitação técnica, são grandes responsáveis pela fragilização do caráter social que se poderia esperar da atuação dos conselhos do Fundef, apesar de serem dificuldades que costumam impactar menos os que representam o poder público, já que o exercício destes se faz no horário de trabalho.

A análise trazida por Souza (2004), para a compreensão da presença e do sentido do Fundef no processo de descentralização, pela via da municipalização adotada pelo Governo Federal, parece contribuir significativamente para compreender melhor o papel que dele é esperado, enquanto parte de uma política deliberada do Governo Federal.

Voltando-se ao desenho institucional “moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais” (p.37), associado à liberação regular de recursos, Souza (2004) identifica nestes o *status* de variáveis para que ocorra a transferência da implementação de políticas sociais no âmbito local, a qual se processa através de estratégias indutivas que procuram ter em conta possíveis obstáculos de percurso, como demonstrou Arretche (1999).

No caso do Fundef, enquanto mecanismo de uma política federal para a municipalização, o processo de incentivo da esfera federal de governo não assumiu a forma de recompensa, mas de sanção. As evidências são as condições definidas pela lei que regulamentou o Fundo e a precária participação financeira do Governo Federal.

Assim, o modelo de descentralização ao qual se vincula o Fundef, e que impulsionou a municipalização do ensino, revelou que, no contexto das transferências visando à implementação da política educacional, não esteve compreendido o poder decisório, o qual se manteve no centro.

Nesse sentido, a vinculação formal entre o modelo de financiamento do Fundef e a construção de uma maior justiça social, qualidade educacional e participação da sociedade é um indicativo da necessidade de uma criteriosa atenção sobre a relação entre este mecanismo

---

irregularidade foi identificada em 73% do conjunto, um percentual superior aos casos de desvio de recursos e desvio de finalidades (63 e 60%, respectivamente), os quais costumam ser os mais citados quando o tema são as irregularidades na gestão municipal do Fundo.



e a democratização da gestão educacional. A atenção, como sugere Rosar (1999), deve ser sobre as restrições que o Fundo pode provocar ao processo de democratização mais plena do sistema educacional, pois a redução de possibilidades no gerenciamento dos recursos também pode comprometer a participação dos educadores e dos segmentos populares da sociedade.

No caso dos municípios, há que se considerar a possibilidade de terem sido eles próprios capazes de torná-lo, na medida das suas possibilidades e opções, parte de um projeto de gestão democrática das políticas municipais de educação. Entendo que essa possibilidade estaria concentrada na dinâmica a ser impressa à gestão do Fundo como parte de um projeto local de perspectiva democrática para gestão da educação, tendo a descentralização como estratégia política e a participação e o controle social como seus recursos.

## **6 UMA EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM NOVO HORIZONTE COM ESSE PANO DE FUNDO?**

No presente capítulo, exploro as bases do projeto educacional que vem sendo implementado no município catarinense de Concórdia, com atenção sobre a orientação democrática que possui, a adoção da descentralização do poder decisório e a dimensão concreta dos alcances viabilizados para a educação no município.

Inicialmente, apresento o projeto político e educacional desse município, a representação construída pelos sujeitos locais sobre a idéia de divisão do poder decisório entre governo e sociedade civil, e as diretrizes definidas pela legislação local para a política municipal de educação e sua gestão.

Na seqüência, através de dados referentes à atuação do CACS do Fundef, examino as condições de descentralização do poder decisório no município. Por extensão, exploro os alcances concretos viabilizados pelo projeto local e apresento o posicionamento pessoal a respeito da dinamicidade que assume o recurso político da descentralização naquele projeto.

### **6.1 REVISANDO RACIONALIDADES: PARA UMA INTRODUÇÃO**

Como procurei destacar até aqui, uma análise acerca da descentralização como recurso político para a gestão de políticas municipais de educação precisa ser feita a partir das condições concretas que marcam nossa sociedade. De forma geral, reconheço que, nos dias atuais, essas condições são constituídas e estão assentadas em praticamente duas racionalidades: uma economicista-instrumental, também conhecida como “de mercado”, e outra de ordem social.

Das tensões e contradições geradas por essa coexistência de racionalidades também deriva o quadro das condições a que me refiro. Essas racionalidades e seus produtos estão aportados em duas lógicas de gestão das políticas municipais de educação: uma funcionalista e outra dialética. Dessas, derivam as orientações de descentralização na gestão.

No âmbito do setor educacional, o contexto em que se situa o município na sua relação com a política educacional definida em nível nacional permite alcançar alguns exemplos em que a presença de uma racionalidade social ganha espaço e é mais acentuada.

Refiro-me aos projetos locais inscritos em uma proposta progressista e que buscam fazer prevalecer uma racionalidade social, mesmo na coexistência de um projeto para o país que, orientado pela reforma do Estado, vem informando uma racionalidade de mercado.

É claro que nem sempre essa racionalidade de mercado é estranha a projetos locais, e que é difícil falarmos em relações democráticas consolidadas também nesses espaços, como se fossem imunes a marcas conservadoras e clientelistas nas estruturas de poder. Além disso, há que se considerar os marcos do federalismo brasileiro sobre os quais assentam-se as questões de autonomia local e da inter-relação do município com os demais entes.<sup>1</sup>

Sobre esses marcos, interessa destacar que a Constituição Federal de 1988 já havia alargado o padrão de proteção social, como que concordando com uma ampliação do compromisso estatal. Com seu ideário descentralizante, confiou que seriam atenuados problemas como o da ineficiência nos serviços públicos e o da frágil atenção às demandas sociais, o que tem relação com a forma de operar as políticas públicas, como a educacional (MENEZES, 2001).

Do alinhamento, ou não, de racionalidades entre o local e o nacional, é fato que a partir da segunda metade da década de 1990, no curso das reformas responsáveis por um forte impacto nos setores sociais, a descentralização de programas é aprofundada, tendo por preferidos depositários os governos locais. Essa prática também vem sendo justificada pela proximidade do município com o usuário, uma velha máxima ainda invocada e que potencializa as condições de implementação de projetos de municipalização.

Além desse argumento, a descentralização de enfoque economicista-instrumental, ao visar a uma modernização do gerenciamento da gestão pública, também carrega um recorrente apelo a postulados democráticos, sobre os quais procura assentar a justificativa dos projetos de transferência de responsabilidades à esfera local. Um processo que, na avaliação de Azevedo (2002, p.54), responde à “redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano.”<sup>2</sup>

Com a prevalência da racionalidade de mercado e a descentralização na lógica da reforma do Estado ganhando força desde a década de 1990, vê-se que o foco está na alteração das diretrizes relativas ao gasto público, as quais promovem a transferência do gerenciamento dos recursos para a ponta do sistema (MENEZES, 2001). Como nesse processo o poder

---

<sup>1</sup> Recorde-se que o município, com a Constituição de 1988, tornou-se membro da Federação, entidade político-administrativa com autonomia política, administrativa e financeira, e passou a ter reconhecimento sobre sua capacidade de auto-organização, referenciada pela construção de sua Lei Orgânica.

<sup>2</sup> Como também encontramos em Friedman (1988), a marcante lógica de mercado, que se fundamenta no individualismo característico do modelo neoliberal, credita ao Estado o papel de responder pela constituição de condições favoráveis à competitividade, de sorte que a intervenção estatal se constituiria em mecanismo inibidor da livre iniciativa. Sob essa lógica, no campo educacional, pais e filhos são consumidores, e a qualidade do ensino é proporcionada pelo exercício da competição desse serviço na sua oferta pelo mercado, o que é seguido por um apelo à modernização educativa.

decisório é preservado no centro, a descentralização é tutelada, embebida em uma orientação funcionalista que instrumentaliza o Governo Federal.

Quando as condições e reflexos trazidos por essa lógica de descentralização são tencionados no cenário local, pode ocorrer o que chamo de um encontro de valores entre os que enaltecem os pressupostos de mercado e os que priorizam interesses sociais. A título de exemplificação dessa tensão, Gentilini (1999) traz a idéia de modernização educativa:

Para os agentes econômicos privados, a “modernização educativa” significaria adequar o sistema educativo às exigências econômicas e produtivas e de qualificação de mão-de-obra, traçadas a partir da área empresarial, dentro da concepção de “capital humano” e introduzir, na área social, os mecanismos de funcionamento do Mercado. Para os demais atores, representativos de setores sociais médios e populares, a modernização seria dotar a educação de instrumentos que permitissem a mobilidade social em um contexto de dificuldades econômicas. (p.130).

Parto do pressuposto de que um projeto local de orientação democrática impulsiona a geração de possibilidades concretas de melhor explicitação da lógica que informa a reforma do Estado pró-mercado, bem como seu insuficiente compromisso social em responder às expectativas da sociedade. Geram-se, assim, mecanismos políticos locais para lidar com a política deliberada externamente.

Na lógica da preservação dos interesses sociais, com a qual são alçados projetos locais visando a revestir de pertinência social as políticas educacionais e sua gestão, volto a acentuar a descentralização do poder decisório como recurso político para a expansão da lógica democrática. Para responder a esse fim, a descentralização tem a participação e o controle social como mecanismos intermediadores.

Nesse sentido, também estou admitindo que os projetos locais que nascem de demandas sociais e que têm a descentralização como recurso político guardam a possibilidade de um redirecionamento das políticas municipais de educação, o que credita um sentido de recuperação da racionalidade da decisão local (JACOBI, 1990b).

Dessa forma, o fortalecimento das políticas locais orientadas por essas demandas e participadas pelo recurso político da descentralização favorece a expansão da lógica democrática e, dessa forma, impulsiona a afirmação de projetos locais capazes de estabelecer contraponto àqueles de conteúdo estranho ou antagônico ao seu. Aqui, a descentralização se revela a partir da qualidade democrática das relações que através dela são constituídas, o que entendo favorecer as condições de discernimento entre partilha de poder decisório e transferência de encargos.

O mergulho na proposta que vem sendo construída pelo município catarinense de Concórdia visa a conhecer suas bases e seu protagonismo, o que também abre um leque de

questionamentos que contribuí para o curso do exame aqui proposto: qual é a dinamicidade que assume a descentralização de caráter democrático-participativo nesse município? Como ela se afigura como recurso político de gestão das políticas municipais de educação, a partir de um projeto local informado por sua orientação democrática? Enfim, qual a dimensão da afirmação do projeto local desde a coexistência de racionalidades fundadas em valores não congruentes?

A lida com essas questões alimentou o curso dos próximos desdobramentos do trabalho, no qual a experiência com o Fundef se constituiu em campo de análise acerca do encontro de projetos de educação com orientações diferentes.

## 6.2 A PROPOSTA DE GESTÃO DO MUNICÍPIO CATARINENSE DE CONCÓRDIA

### 6.2.1 Caracterização do município

Município da região Oeste catarinense e da microrregião do Alto Uruguai, Concórdia está localizado a 493 km de Florianópolis, fazendo divisa com o estado do Rio Grande do Sul. Sua emancipação política ocorreu em 29 de julho de 1934, após cerca de duas décadas da chegada de imigrantes italianos e alemães vindos do Rio Grande do Sul, na época favorecidos pela abertura da estrada de ferro entre o estado gaúcho e o de São Paulo. O território municipal possui 797,26 Km<sup>2</sup>.



Mapa 1 – Estado de Santa Catarina

Fonte: Santa Catarina (2002).

De acordo com dados do Censo 2000, realizado pelo IBGE, o município de Concórdia possui uma população de 63.058 habitantes, cuja distribuição por sexo e por situação de domicílio pode ser verificada na Tabela 5.<sup>3</sup>

Tabela 5: População residente no município de Concórdia, por sexo, situação de domicílio e percentual de analfabetos – 2000

Total	Homens	Mulheres	População urbana	População rural	Analfabetos %
63.058	31.153 (49,40%)	31.905 (50,60%)	45.254 (71,76%)	17.804 (28,23%)	5,37

Fonte: adaptado com base em Brasil (2000a).

Com uma taxa de crescimento anual estimada, pelo IBGE, em 2,91% (BRASIL, 2000a), Concórdia alcançou, em 2004, um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 19.335,00 (BRASIL, 2004a), além de ocupar a 32ª posição brasileira no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), conforme dados divulgados pelo PNUD, em 2001.<sup>4</sup>

A economia do município de Concórdia tem sua base na agroindústria (entre 60 a 70% do movimento econômico), predominando a suinocultura, avicultura, pecuária de leite, culturas agrícolas e indústria alimentícia.

Conhecido como a Capital da Suinocultura, o município de Concórdia abriga a matriz da empresa Sadia S.A., maior frigorífico da América Latina. Também na área de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conta com o Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves (CNPSA), com sede na Embrapa, o qual atende a todo o sistema agroindustrial familiar, e de destaque nacional e internacional com sede na região (Sadia, Perdigão, Chapecó e Aurora).

Das receitas municipais de Concórdia, como ocorre na maioria dos municípios brasileiros, as principais são a tributária e a de transferências constitucionais, sendo esta a mais expressiva. Como reflexo da forte presença agroindustrial, a principal fonte de receitas é o ICMS, o qual tem respondido por aproximadamente 34% da receita corrente que, em valores atualizados, foi de aproximadamente R\$ 66 milhões em 2004.<sup>5</sup>

Já a segunda maior fonte de receita municipal compreende a de Outras Transferências e Deduções do Fundef, cuja média anual é de 23%, seguida da resultante da transferência do FPM, o qual correspondeu a uma média anual de cerca de 14,8% da receita municipal no

<sup>3</sup> A população do município para 2006 foi estimada, pelo IBGE, em 66.941 e a contagem de 2007 indicou 67.249 habitantes.

<sup>4</sup> Dados disponíveis em <http://www.undp.org.br/default1.asp?par=18>.

<sup>5</sup> Dados publicados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (SANTA CATARINA, c2003). A metodologia de atualização adotada pelo Tribunal de Contas toma por base a variação do IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

período 2001 a 2004, e da Receita Tributária, correspondente a aproximadamente 13% da receita corrente.

Nos anos de 2003 e 2004, despontaram as Receitas de Contribuições e a Patrimonial, até então inexistentes ou inexpressivas, como podemos identificar nos dados da Tabela 6.<sup>6</sup>

Tabela 6: Receitas municipais de Concórdia por fonte – 2001 a 2004

Fontes	Valores nominais (R\$)				% da Receita			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>35.209.526,48</b>	<b>36.369.484,86</b>	<b>54.838.991,77</b>	<b>62.297.689,49</b>	<b>99,6</b>	<b>96,5</b>	<b>99,1</b>	<b>99,3</b>
<b>Receita Tributária</b>	4.460.062,26	5.399.237,77	7.042.306,79	7.828.759,32	12,6	14,3	12,8	12,5
IPTU	1.425.420,48	1.638.520,57	1.809.520,71	2.221.041,61	4,0	4,3	3,3	3,5
IRRF		138.778,24	305.965,64	394.768,58	0,0	0,4	0,6	0,6
ISS	1.644.491,19	2.074.428,35	2.531.605,60	3.016.817,74	4,7	5,5	4,6	4,8
ITBI	318.608,29	359.760,32	412.310,52	558.680,27	0,9	1,0	0,7	0,9
Taxas	1.068.313,06	1.083.919,25	1.802.675,42	1.191.446,64	3,0	2,9	3,3	1,9
Contribuições de Melhoria	3.229,24	103.831,04	180.228,90	446.004,48	0,0	0,3	0,3	0,7
<b>Receita de Contribuições</b>	0,00	0,00	2.856.103,86	4.805.001,25	0,0	0,0	5,2	7,7
<b>Receita Patrimonial</b>	797.781,69	1.068.007,86	4.354.717,34	3.501.125,31	2,3	2,8	7,9	5,6
<b>Receita Agropecuária</b>	0,00	0,00	6.849,90	7.092,79	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Receita Industrial</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Receita de Serviços</b>	242.871,83	0,00	575.285,44	632.753,12	0,7	0,0	1,0	1,0
<b>Transferências Correntes</b>	28.709.654,70	28.383.376,09	36.941.795,51	41.858.030,79	81,2	75,3	66,7	66,7
ICMS	13.185.194,56	14.392.939,44	17.017.201,13	19.240.955,42	37,3	38,2	30,7	30,7
FPM	5.568.297,13	6.935.428,90	7.142.950,75	7.756.802,30	15,7	18,4	12,9	12,4
Outras Transf. e Deduções Fundef	9.956.163,01	7.055.007,75	12.781.643,63	14.860.273,07	28,2	18,7	23,1	23,7
<b>Outras Receitas Correntes</b>	999.156,00	1.518.863,14	3.061.932,93	3.664.926,91	2,8	4,0	5,5	5,8
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	<b>148.320,87</b>	<b>1.321.590,66</b>	<b>513.666,22</b>	<b>411.180,00</b>	<b>0,4</b>	<b>3,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>
Operações de Crédito	14.320,87	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Alienação de Bens	0,00	196.800,00	159.700,00	54.030,00	0,0	0,5	0,3	0,1
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências de Capital	134.000,00	1.124.790,66	353.966,22	357.150,00	0,4	3,0	0,6	0,6
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>35.357.847,35</b>	<b>37.691.075,52</b>	<b>55.352.657,99</b>	<b>62.708.869,49</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).

Quanto às despesas municipais por função de governo, os dados da Tabela 7 indicam que a Educação foi o setor que mais recebeu investimentos nos anos de 2001 a 2004, período cujos dados já foram publicados pelo TCE de Santa Catarina. Na seqüência, os maiores

<sup>6</sup>A receita de contribuições compreende parcelas de recursos recolhidos da iniciativa privada e que tem vinculação específica, ou seja, deve ser aplicada em uma despesa previamente determinada. Já a receita patrimonial é proveniente do resultado financeiro da utilização do patrimônio, aplicação financeira, etc.

investimentos praticados pelo município foram nos setores de Saúde, de Urbanismo, da Administração, de Transportes, da Agricultura e da Assistência Social.

Tabela 7: Despesas municipais de Concórdia por função de governo – 2001 a 2004

Função	Valores nominais (R\$)				% da Despesa			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Legislativa	989.887,16	1.048.865,54	1.454.297,74	1.769.270,34	3,1	3,2	2,7	3,0
Judiciária	40.871,83	0,00	0,00	0,00	0,1	0,0	0,0	0,0
Essencial à Justiça		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Administração		2.910.667,33	3.379.851,77	4.360.453,38	0,0	9,0	6,3	7,4
Administração e Planejamento	6.170.300,08				19,5	0,0	0,0	0,0
Agricultura	1.458.899,56	1.840.433,37	2.380.308,37	2.217.958,77	4,6	5,7	4,5	3,8
Organização Agrária		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Defesa Nacional e Segurança Pública	100.608,37				0,3	0,0	0,0	0,0
Defesa Nacional		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança Pública		0,00	0,00	193.713,74	0,0	0,0	0,0	0,3
Desenvolvimento Regional	0,00				0,0	0,0	0,0	0,0
Educação e Cultura	13.792.172,07				43,6	0,0	0,0	0,0
Educação		11.238.345,26	12.321.203,13	14.086.041,96	0,0	34,6	22,9	23,9
Cultura		0,00	453.557,81	494.838,68	0,0	0,0	0,8	0,8
Direitos da Cidadania		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Energia e Recursos Minerais	0,00				0,0	0,0	0,0	0,0
Energia		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Habitação e Urbanismo	2.172.439,06				6,9	0,0	0,0	0,0
Habitação		0,00	605.201,14	84.477,94	0,0	0,0	1,1	0,1
Urbanismo		5.656.526,34	9.672.679,53	9.521.899,79	0,0	17,4	18,0	16,1
Indústria, Comércio e Serviços	336.271,56				1,1	0,0	0,0	0,0
Indústria		375.360,34	452.602,16	351.919,87	0,0	1,2	0,8	0,6
Comércio e Serviços		28.462,55	118.823,08	361.610,67	0,0	0,1	0,2	0,6
Relações Exteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Saúde e Saneamento	3.822.697,65				12,1	0,0	0,0	0,0
Saúde		3.680.004,90	12.740.778,75	14.588.473,17	0,0	11,3	23,7	24,7
Saneamento		0,00	129.780,29	93.308,68	0,0	0,0	0,2	0,2
Gestão Ambiental		0,00	213.253,97	268.750,83	0,0	0,0	0,4	0,5
Ciência e Tecnologia		0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabalho	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0
Assistência e Previdência	886.496,67				2,8	0,0	0,0	0,0
Assistência Social		1.103.414,35	2.022.007,98	2.239.140,99	0,0	3,4	3,8	3,8
Previdência Social		0,00	1.268.980,05	1.508.827,54	0,0	0,0	2,4	2,5
Transporte	1.864.364,79	2.674.094,83	2.730.237,17	2.771.837,15	5,9	8,2	5,1	4,7
Desporto e Lazer		0,00	1.411.175,46	1.703.583,84	0,0	0,0	2,6	2,9
Encargos Especiais		1.931.268,30	2.418.800,16	2.410.156,62	0,0	5,9	4,5	4,1
<b>TOTAL</b>	<b>31.635.008,80</b>	<b>32.487.443,11</b>	<b>53.773.538,56</b>	<b>59.026.263,96</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).



Sobre a aplicação de recursos em educação, os dados indicam que o município cumpriu, no período de 2001 a 2004, o que determina a Constituição Federal. Pelos dados da Tabela 8 é possível verificar que um percentual médio de 26% das despesas com o setor tem sido anualmente deduzido pelo TCE do estado para a definição do valor final para fins de cálculo. Mesmo assim, em todos os anos do período, o percentual de investimento em educação tem sido superior ao mínimo definido pela Constituição Federal, nos termos do art. 212.

Tabela 8: Despesas municipais de Concórdia com educação – 2001 a 2004

Descrição	Valores nominais (R\$)			
	2001	2002	2003	2004
Despesas com Ensino	10.538.895,49	11.276.511,19	12.484.939,09	13.704.433,69
Deduções das Despesas com Ensino	3.413.628,27	2.306.401,55	3.377.537,23	3.868.563,03
Despesas para Efeito de Cálculo	7.125.267,22	8.970.109,64	9.107.401,86	9.835.870,66
Receitas com Impostos	25.248.080,34	29.015.327,28	32.922.529,40	37.301.223,84
Valor Mínimo de 25% das Receitas com Impostos	6.312.020,09	7.253.831,82	8.230.632,35	9.325.305,96
Valor Abaixo do Limite (25%)	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Acima do Limite (25%)	813.247,13	1.716.277,82	876.769,51	510.564,70
Percentual Aplicado em Relação às Receitas de Impostos	28,2%	30,9%	27,7%	26,4%
Situação quanto ao Dispositivo Constitucional	CUMPRIU	CUMPRIU	CUMPRIU	CUMPRIU

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).

Apesar da complexa realidade de uma economia restritiva experienciada no país, o que se observa é que, guardadas algumas semelhanças em relação aos municípios do seu porte, Concórdia possui uma boa estrutura institucional. Além disso, o município conta com uma base econômica que favorece a sua capacidade de desenvolvimento e, portanto, de atendimento às demandas sociais que viabilizam condições satisfatórias para a melhoria da qualidade de vida da população.

### 6.2.2 O projeto político e a gestão municipal

Desde o ano de 2001, período que interessa mais especificamente aos propósitos deste estudo, a gestão pública do município de Concórdia vem sendo implementada na perspectiva de um governo popular, tendo por referência a participação e a democracia. Desde esse

mesmo ano, o Partido dos Trabalhadores (PT) está à frente da administração municipal, tendo reeleito o prefeito para o atual mandato.<sup>7</sup>

Com essa perspectiva e o objetivo de estabelecer “um governo com o povo e pelo povo” (CONCÓRDIA, [2002?]), a proposta foi pela implantação do Orçamento Participativo, a qual foi amplamente divulgada ainda no período de campanha eleitoral, constituindo-se em exercício prévio de articulação de uma população até então não acostumada com a idéia e a prática da participação nos assuntos públicos. Essa teria sido uma das alavancas para a escolha de uma nova proposta de governo ao poder. Na prática, a ascensão do governo popular, reeleito no último pleito eleitoral, significou a implantação de um novo projeto político de gestão municipal.

Atualmente, através do Orçamento Participativo, são realizadas audiências públicas através das quais os habitantes participam da definição das prioridades municipais a serem executadas pela administração municipal.

Metodologicamente, o município foi dividido em 10 regiões, e durante o primeiro semestre de cada ano, a equipe da Coordenação do Orçamento Participativo realiza reuniões para prestação de contas da administração e para a escolha dos representantes (delegados) de cada região, os quais deverão se reunir com a comunidade para a definição de prioridades.<sup>8</sup>

Essas prioridades são discutidas pelos delegados em audiências públicas regionais, compreendendo o apontamento de obras e ações a serem desenvolvidas pelo governo municipal no ano seguinte, oportunidade em que também são escolhidos os Conselheiros do Orçamento Participativo. A cada 10 pessoas participantes de cada uma das reuniões, é eleito um delegado que, além de participar do processo de definição das prioridades, tem a função

---

<sup>7</sup> Vale destacar que a identidade popular e democrática do Partido dos Trabalhadores, que vem associada ao seu envolvimento com os movimentos sociais e as mobilizações em favor das classes populares, levou-o à posição de pólo aglutinador do campo democrático-popular no Brasil, desde, principalmente, o final dos anos de 1980, o que também caracterizou a polarização da luta política no país. Com a plataforma política de orientação neoliberal no país alcançando novas articulações, houve uma certa relativização da luta em relação a bandeiras históricas que integraram a agenda da esquerda no país. Nesse sentido, o campo democrático-popular, no contexto do qual se situam as administrações petistas, não só ainda carrega o desafio da reversão das desigualdades sociais, como também tem posto em debate a reorganização do próprio partido e de sua capacidade aglutinadora nesse campo, haja vista, inclusive, sua experiência recente à frente do Governo Federal e as articulações ali desenhadas. Questionamentos situam-se sobre a chegada de um novo período histórico que estaria expressando uma redefinição da presença desse partido no campo democrático-popular e, de outra forma, sobre uma fase reveladora de um breve intervalo no curso histórico do partido que, como um novo desdobramento, estaria chamando à sua reorganização, necessária ao fortalecimento do campo democrático-popular.

<sup>8</sup> A região define a área de abrangência municipal na qual são realizadas as discussões e distribuição das obras definidas pelo Orçamento Participativo. Das 10 regiões municipais, seis compreendem a área urbana e quatro a rural. O critério adotado para a definição do número de regiões foi o populacional (71,74% na área urbana e 28,25% na rural), compreendidos 31 bairros e 94 comunidades do interior do município.

de defendê-las nas Audiências Públicas, além de acompanhar sua execução (CONCÓRDIA, [2002?]).<sup>9</sup>

Ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, entidade máxima do programa, está reservada a incumbência da elaboração dos Regimentos Internos do Orçamento Participativo e de resolução de eventuais problemas surgidos no processo. De acordo com o que dispõe o art. 1º do seu Regimento Interno, o Conselho é “um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e despesa do Orçamento do município de Concórdia.” (CONCÓRDIA, 2004a).

No curso dos trabalhos relativos ao Orçamento Participativo, cabe a esse Conselho a definição e encaminhamento, ao prefeito municipal, da listagem final das obras e ações a serem executadas. As obras aprovadas, respeitados os limites financeiros pré-definidos para investimentos a cada ano, são programadas para execução no ano seguinte.

A leitura do processo de implantação do Orçamento Participativo em Concórdia, como brevemente descrita até aqui, aponta para uma proposta de gestão municipal que se reconhece sustentada na participação e na democracia, aspectos que têm profunda relação.

Ao considerarmos a participação como fenômeno político na gestão das políticas municipais, através da qual são favorecidas condições de intervenção na vida pública desde uma motivação social concreta, é pertinente admitir que o projeto político de Concórdia revela compromisso com a materialização dessa dimensão participativa e, por isso, atenção sobre a aproximação entre governo e cidadãos.

Essa evidência está inicialmente sustentada pela existência de canais institucionalizados como espaços de participação direta do cidadão. Dentre eles, estão os conselhos municipais que, em Concórdia, totalizam 33, não se restringindo aos setores obrigatórios por lei federal.

Digo inicialmente por concordar que o exercício da participação precisa concretamente viabilizar condições para uma realização coletiva, o que vai além da existência desses espaços institucionalizados de participação, revelando-se no cotidiano da participação.

Como acentuam Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004), mesmo que os conselhos venham se constituindo em “arenas de interação entre o governo e a sociedade, nas quais os interesses oriundos do mercado, da sociedade e do poder público são expressos [...] criando

---

<sup>9</sup> Em 2001, primeiro ano de implementação do Orçamento Participativo, a participação foi de 4.704 pessoas, que elegeram 492 delegados. No segundo ano, participaram 4.033 pessoas, tendo sido renovados 119 postos de delegados e substituídos outros 29, em face de mudanças de endereço ou falecimento. Nesse sentido, a renovação de participantes foi de 51,5%, o que significa dizer que 2.077 pessoas estavam participando pela primeira vez da reunião.

[...] condições para a instauração de processos consensuais de tomada de decisões [...]” (p.47), há que se ter clareza sobre possíveis limites dessa potencialidade dos conselhos, enquanto canais favoráveis à democratização da gestão municipal.

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestação de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais. (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p.51).

De acordo com os aspectos relativos às características e aos campos de atuação dos conselhos municipais, entendidos como uma forma de referência jurídico-institucional que viabiliza a participação da sociedade na gestão e no controle das políticas municipais (STRECK; ADAMS, 2006), o atual quadro do município de Concórdia (Quadros 5 e 6) abrange conselhos de políticas setoriais, conselhos gestores e conselhos temáticos.

Conselho	Ano de criação
Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)	1985
Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN)	1989
Conselho Consultivo da Fundação Municipal de Cultura (FMC)	1989
Conselho Curador da Fundação Municipal de Cultura (FMC)	1989
Conselho Deliberativo da Fundação Municipal de Cultura (FMC)	1989
Conselho Curador da Fundação Municipal de Esportes de Concórdia (FMEC)	1989
Conselho Deliberativo da Fundação Municipal de Esportes de Concórdia (FMEC)	1989
Conselho Municipal de Saúde (CMS)	1992
Conselho Diretor do Fundo Municipal de Habitação (FMH)	1993
Conselho Municipal de Trabalho e Emprego (CMTE)	1995
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	1995
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	1996
Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (COMDEAGRO)	1997
Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)	1997
Conselho Municipal de Turismo	1997
Conselho Municipal de Educação	1999
Conselho Curador da Fundação Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUMDEMA)	1999
Conselho Deliberativo da Fundação Municipal de Defesa do Meio Ambiente (FUMDEMA)	1999
Conselho Administrativo do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Concórdia (IPRECON)	1999
Conselho Fiscal do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Concórdia (IPRECON)	1999
Conselho de Administração do Fundo Municipal de Assistência ao Servidor (FUMAS)	1999

\* Ano de implantação do Conselho.

#### Quadro 5: Conselhos do município de Concórdia criados até o ano de 2000

Fonte: elaborado com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Administração de Concórdia.

Conselho	Ano de criação
Conselho Municipal do Idoso (CMI)	2001
Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente	2001
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	2001
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (COMDECON)	2002
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico (CMDE)	2002
Conselho Técnico da Incubadora de Base Tecnológica (IBTC)	2002
Conselho Deliberativo Escolar	2004*
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA)	2004
Conselho Municipal de Cultura (CMC)	2005
Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família (PBF)	2005
Conselho Municipal de Juventude (CMJ)	2006
Conselho Municipal da Mulher (CMDM)	2006

Quadro 6: Conselhos do município de Concórdia criados no período de 2001 a 2006

Fonte: elaborado com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Administração de Concórdia.

Embora se possa identificar que 67% dos conselhos municipais de Concórdia tenham sido criados em período anterior ao ano de 2001, é importante considerar a natureza e os campos de atuação desses conselhos.

Nesse sentido, identificamos que, dos 21 conselhos antes instituídos antes de 2001 (Quadro 5), 11 deles (52%) estão ligados a fundações e fundos municipais criados no período (cultura, esportes, habitação, meio ambiente e previdência social e assistência aos servidores públicos); seis (28%) compreendem políticas setoriais da área social que, na sua maioria, são obrigatórios para a transferência de recursos; dois (10%) são de políticas setoriais que não as da área social; e dois (10%) são voltados a temas transversais. Já a partir de 2001, foram instituídos outros 12 conselhos (Quadro 6), dentre os quais quatro (33%) estão ligados a políticas setoriais (área social), inclusive para transferência de recursos; seis (50%) são voltados a temas transversais ligados à área social; e dois (17%) compreendem temas amplos, mais especificamente o desenvolvimento econômico e tecnológico.

Esses dados indicam que a ampliação da esfera institucionalizada de participação, a partir de 2001, valorizou não só os espaços destinados a políticas setoriais, dentre os quais figuram conselhos obrigatórios, mas, principalmente, os de temas transversais e temas amplos, geralmente constituídos em face do reconhecimento de demandas locais. Essa é uma marca distintiva que pode ser reconhecida nesse período, a qual se associa ao interesse declarado em promover a potencialização da participação da sociedade civil, o que implica todo o conjunto dos conselhos municipais.

Tendo o conceito de participação do povo assumido um sentido mais alargado em favor de uma cultura democrática, à conta dos pressupostos que comunicam a proposta de

gestão municipal e a organização institucional praticada, existem indicativos de que em Concórdia há uma valorização da participação voltada aos interesses coletivos e para a intervenção da população nas políticas sociais.

Essa intervenção conta com canais institucionais, cuja dinâmica é capaz de conferir um caráter democrático à gestão, pois é sabido que as condições e o sentido político que assume a participação no contexto local são determinantes para sua legitimidade quando o assunto for uma gestão com afirmação democrática.

Nessa lógica, a participação do povo está implicada com a redefinição das estruturas de poder concentradas no Estado e, portanto, sinaliza para o que denomino de descentralização democrático-participativa.

Cabe também reconhecer o espírito de iniciativa do governo local para a instauração de uma gestão pública participativa, o qual está diretamente implicado com a constituição de uma gestão democrática e cuja efetivação, como acentua Cohn (1998), deriva de processos relacionais complexos com a sociedade.

### **6.2.3 O projeto educacional e a gestão das políticas municipais de educação**

#### **6.2.3.1 A educação no município**

Em Concórdia, o Censo 2000 do IBGE indicou uma taxa de analfabetismo de 5,4% da população (BRASIL, 2000). Em nível nacional, entre 2004 e 2005, a taxa de analfabetismo medida pela Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio e divulgada anualmente pelo IBGE passou de 11,4% para 11,1%.<sup>10</sup>

Os dados desse Censo também indicam que 60,21% da população do município possui ensino fundamental e que o percentual da população com ensino médio ou curso superior é de, respectivamente, 18,37 e 8,87%.

Em Concórdia, o atendimento escolar em nível de educação básica é feito pelas redes públicas federal, estadual e municipal e pela rede privada, conforme retratam os dados da Tabela 9.

---

<sup>10</sup> Entre 2003 e 2004, a queda na taxa de analfabetismo no Brasil foi de 0,4% (de 11,6 para 11,2%), e entre 2002 e 2003, de 0,2% (de 11,8 para 11,6%).

Tabela 9: Matrícula inicial nos níveis e modalidades de educação básica no município de Concórdia, por dependência administrativa – de 2000 a 2006

Ano	Dependência administrativa	Educação infantil			Ensino fundamental				Ensino médio			Total de Alunos por Rede
		creche	pré-esc.	Total	1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup>	EJA	Total	Regular	EJA	Total	
2000	Federal	0	0	0	0	0	514	514	471	0	471	985
	Estadual	*	*	251	1.213	2.794	1.386	5.393	3.121	677	3.798	9.442
	Municipal	*	*	1.150	3.502	2.831	41	6.374	0	0	0	7.524
	Privada	*	*	315	275	278	889	1.442	219	95	314	2.071
	<b>TOTAL</b>	*	*	1.716	4.990	5.903	2.830	13.723	3.811	772	4.583	<b>20.022</b>
2001	Federal	0	0	0	0	0	0	0	494	0	494	494
	Estadual	0	267	267	1.121	2.672	1.549	5.342	3.219	908	4.127	9.736
	Municipal	647	1.215	1.862	3.287	2.399	445	6.131	0	0	0	7.993
	Privada	194	305	499	253	272	403	928	202	253	455	1.882
	<b>TOTAL</b>	841	1.787	2.628	4.661	5.343	2.397	12.401	3.915	1.161	5.076	<b>20.105</b>
2002	Federal	0	0	0	0	0	0	0	407	0	407	407
	Estadual	0	327	327	1.161	2.468	1.036	4.665	3.413	1.694	5.107	10.099
	Municipal	718	1.263	1.981	3.188	2.675	0	5.863	0	0	0	7.844
	Privada	123	320	443	228	265	192	685	192	192	384	1.512
	<b>TOTAL</b>	841	1.910	2.751	4.577	5.408	1.228	11.213	4.012	1.886	5.898	<b>19.862</b>
2003	Federal	0	0	0	0	0	0	0	500	0	500	500
	Estadual	0	298	298	1.211	2.278	245	3.734	3.877	412	4.289	8.321
	Municipal	792	1.256	2.048	3.103	2.306	328	5.737	0	0	0	7.785
	Privada	195	281	476	210	254	0	464	218	159	377	1.317
	<b>TOTAL</b>	987	1.835	2.822	4.524	4.838	573	9.935	4.595	571	5.166	<b>17.923</b>
2004	Federal	0	0	0	0	0	0	0	464	0	464	464
	Estadual	0	236	236	1.210	2.147	85	3.442	3.367	464	3.831	7.509
	Municipal	884	1.162	2.046	3.116	2.273	224	5.613	0	0	0	7.659
	Privada	168	291	459	227	246	0	473	225	154	379	1.311
	<b>TOTAL</b>	1.052	1.689	2.741	4.553	4.666	309	9.528	4.056	618	4.674	<b>16.943</b>
2005	Federal	0	0	0	0	0	0	0	442	0	442	442
	Estadual	0	286	286	1.160	2.069	88	3.317	2.962	366	3.328	6.931
	Municipal	1.072	1.174	2.246	3.099	2.221	234	5.554	0	0	0	7.800
	Privada	198	310	508	232	227	0	459	312	175	487	1.454
	<b>TOTAL</b>	1.270	1.770	3.040	4.491	4.517	322	9.330	3.716	541	4.257	<b>16.627</b>
2006	Federal	0	0	0	0	0	0	0	585	0	585	585
	Estadual	0	282	282	1.244	2.000	694	3.938	2.866	1.715	4.581	8.801
	Municipal	1.063	1.054	2.117	3.263	2.185	227	5.675	0	0	0	7.792
	Privada	198	293	491	246	212	0	458	314	195	509	1.458
	<b>TOTAL</b>	1.261	1.629	2.890	4.753	4.397	921	10.071	3.765	1.910	5.675	<b>18.636</b>

\* Dados não informados pelo Inep.

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

A partir desses dados, verificamos que há uma progressiva redução do número de alunos matriculados na educação básica, com o passar dos anos. Somente em 2006, esse processo se inverte, por ter havido uma ampliação de cerca de 12% da matrícula inicial na Rede Estadual de Ensino, notadamente o aumento do número de alunos na educação de jovens e adultos.

A redução de matrículas, no período aqui referido, segue uma tendência que vem sendo reconhecida a partir dos dados dos últimos três censos realizados pelo IBGE, nos anos de 1991, 1996 e 2000. Essa tendência revela que a região Oeste catarinense diferencia-se muito em relação ao conjunto das demais regiões do estado quando o assunto é o crescimento populacional. Enquanto, entre os anos de 1991 e 1996, o crescimento populacional no estado foi de 7,3%, o da região foi de apenas 1%; entre os anos de 1996 e 2000, a região teve um

crescimento de 2%, enquanto que a média estadual foi de 9,9%.

Esse baixo crescimento está associado a um cenário marcado por frágeis condições de desenvolvimento econômico, principalmente em função da dificuldade de inserção das pequenas propriedades rurais no mercado global e altamente competitivo, o que compromete as condições de vida de grande parcela da população que, por sua vez, impulsiona os processos migratórios.

De acordo com os dados sobre a distribuição das matrículas da educação básica no município, considerado o baixo crescimento populacional na região, a redução do número de alunos no período tem sido mais impactante à Rede Estadual de Ensino, como podemos visualizar no Gráfico 2. Nesse sentido, a Rede Municipal de Ensino tem mantido uma certa estabilidade no número total de alunos atendidos.

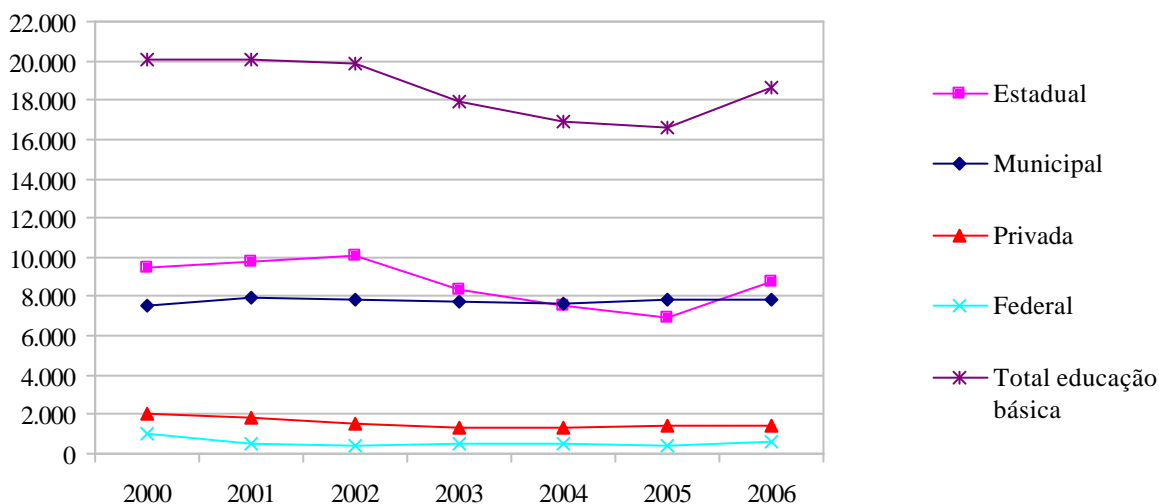


Gráfico 2: Matrícula inicial na educação básica das redes federal, estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006\*

\* Inclusive matrículas na educação de jovens e adultos (presencial).

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Considerados separadamente os quantitativos de matrículas no ensino fundamental regular e na educação infantil, a Rede Municipal de Ensino se destaca em relação à estadual e à privada, conforme indicam os Gráficos 3 e 4, respectivamente. Diferente de uma certa estabilização no número de matrículas no ensino fundamental regular das três redes, a educação infantil da Rede Municipal de Ensino desponta, indicando importante crescimento no período, o que também aponta para uma afirmação da política municipal para esse nível educacional.



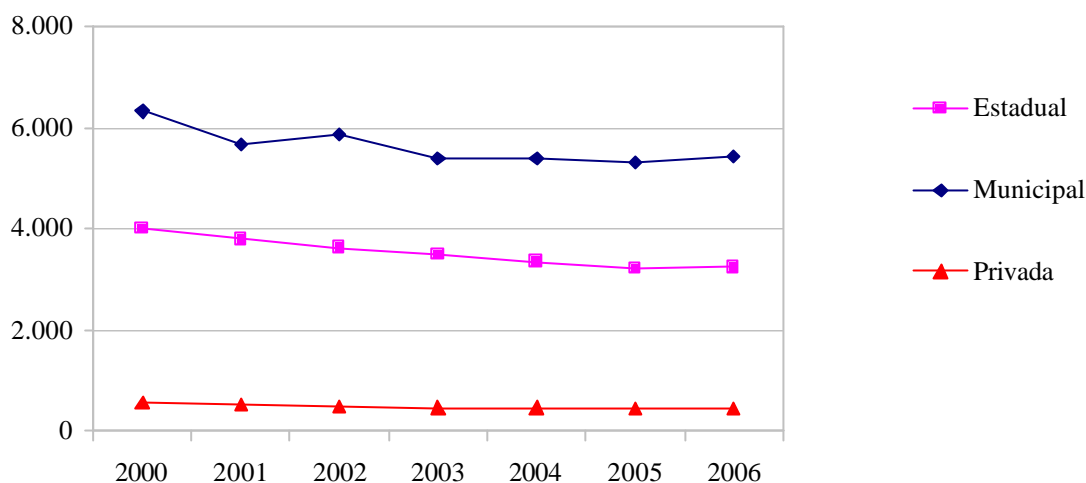


Gráfico 3: Matrícula inicial no ensino fundamental regular das redes estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

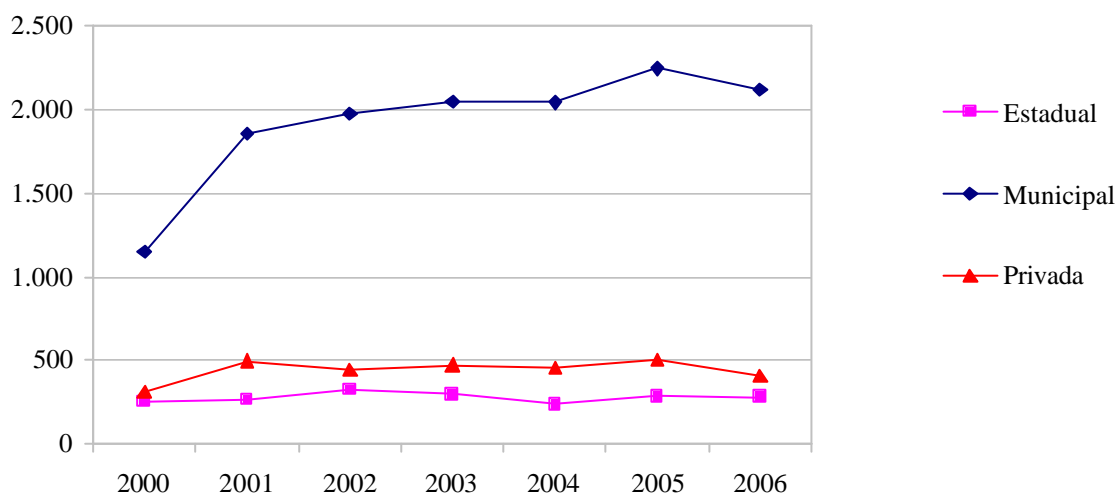


Gráfico 4: Matrícula inicial na educação infantil das redes estadual, municipal e privada de ensino de Concórdia – 2000 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Essa afirmação da educação infantil no projeto local, possível de ser ler através do acentuado crescimento da matrícula na Rede Municipal de Ensino, também é revelada pelos investimentos feitos nesse nível educacional. Nos anos de 2005 e 2006, os investimentos em estrutura física foram mais significativos.

Isso pode ser confirmado a partir da análise dos dados divulgados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina acerca dos investimentos em educação municipal. Especialmente nos anos de 2005 e 2006, os investimentos não exclusivamente feitos em favor do ensino

fundamental têm sido mais significativos: de 14%, em 2000, compreendeu 30%, em 2005, e 24%, em 2006.

Evidências como essas são indicativas de que em Concórdia há um esforço no sentido da definição de prioridades para ambos os níveis de ensino de sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental), uma postura que concretamente não deixaria de ser refletida pelos investimentos praticados.

No que concerne à capacidade de atendimento no município, o setor educacional de Concórdia compreende atualmente um campus universitário, uma faculdade, um centro federal de educação tecnológica (que também oferece ensino técnico) e 84 escolas, das quais 14 integram a rede estadual, 14 a rede privada e 56 a Rede Municipal de Ensino. Trata-se de conjunto de instituições de ensino capaz de atender à demanda dos diversos níveis de ensino no município, o que favorece a permanência dos estudantes no local.

O complexo educacional municipal compreende 17 escolas básicas, com atendimento de crianças em idade pré-escolar aos anos finais do ensino fundamental; 7 grupos escolares, com atendimento de crianças em idade pré-escolar até os anos iniciais do ensino fundamental; 19 escolas do campo que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental; e 13 centros municipais de educação infantil, com atendimento exclusivo de crianças de até cinco anos.<sup>11</sup>

No que diz respeito às taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino, os dados históricos indicam que uma das principais transformações ocorridas nos últimos anos no âmbito da rede refere-se à redução das taxas de abandono, conforme se verifica pelos dados da Tabela 10.

Tabela 10: Taxas de aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Concórdia e média municipal no estado de Santa Catarina – 2000 a 2005\*

Ano	Taxa de Aprovação		Taxa de Reprovação		Taxa de Abandono	
	Rede Municipal de Ensino de Concórdia	Redes municipais de ensino de SC	Rede Municipal de Ensino de Concórdia	Redes municipais de ensino de SC	Rede Municipal de Ensino de Concórdia	Redes municipais de ensino de SC
2000	93,1	86,3	4,1	8,6	2,8	5,1
2001	94,0	89,2	5,4	9,0	0,6	1,8
2002	93,0	89,9	5,6	8,9	1,4	1,2
2003	95,0	90,0	4,8	8,9	0,2	1,1
2004	93,2	88,9	6,5	10,1	0,3	1,0
2005	92,9	88,7	6,7	10,3	0,4	1,0

\* Durante o período de realização da pesquisa, os dados relativos ao ano de 2006 não haviam sido divulgados pelo Inep. Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

<sup>11</sup> As escolas estão equipadas com aparelhos eletrônicos, de informática, materiais pedagógicos, assinaturas de revistas e jornais, dentre outros. Existem também quatro laboratórios de informática.

Como se observa, apesar de uma certa estabilidade nas taxas de aprovação e reprovação no período, os dados indicam que as da Rede Municipal de Ensino são melhores quando comparadas às médias do conjunto de redes municipais de Santa Catarina.

No entanto, dessa condição não resulta uma conformação por parte dos agentes educacionais do município, pois a constante melhoria das condições educativas, no curso da implementação da proposta educacional local, quer favorecer a ampliação das taxas de aprovação e a redução das taxas de repetência e abandono, as quais são assumidas como indicadores de qualidade.

Quanto ao corpo docente atuante na rede, é possível verificar, pelo Gráfico 5, que nos últimos três anos houve uma tendência à estabilização do número de profissionais, após um impulso ocorrido nos anos de 2002 e 2003.<sup>12</sup> Em parte, esse crescimento foi motivado pelo ingresso de profissionais aprovados em concurso público realizado em 2001.<sup>13</sup>

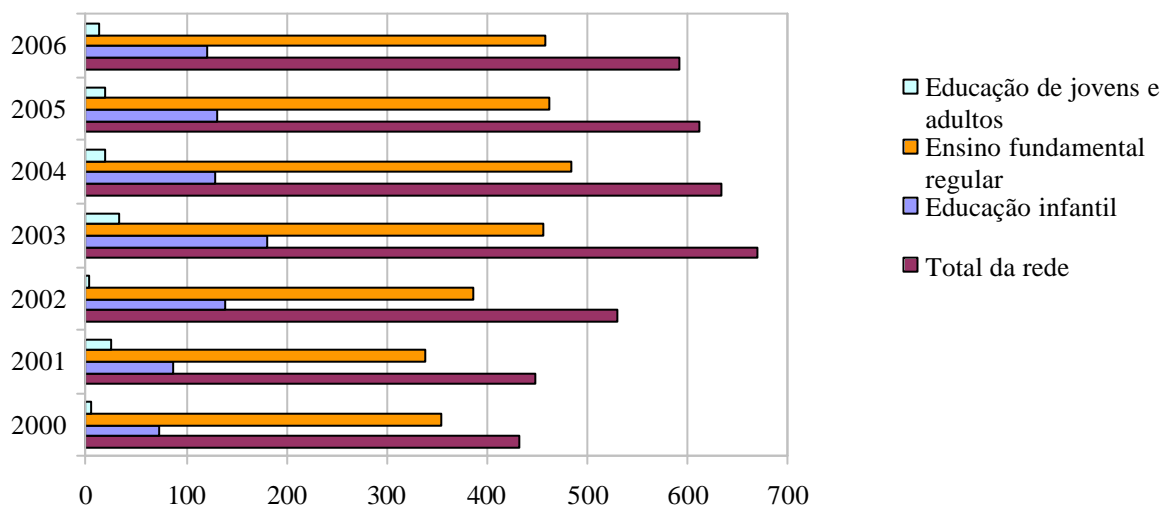


Gráfico 5: Professores atuantes na Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2000 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Como procuro destacar a partir do próximo desdobramento desta seção, o papel dos profissionais da educação assume centralidade na proposta educacional do município de Concórdia. A atenção sobre a formação continuada, reconhecida como fortalecedora do papel e do compromisso dos agentes educativos em favor da transformação da realidade, vai se revelando fundamental àquele projeto de educação pública.

<sup>12</sup> Cerca de 300 servidores de suporte administrativo nas escolas também atuam nas escolas municipais.

<sup>13</sup> Em 2002, apenas quatro professores foram informados como atuantes na educação de jovens e adultos, haja vista a inclusão dos demais dessa modalidade no quantitativo de professores da modalidade regular do ensino fundamental. O grande aumento do número de docentes da educação infantil, registrado anos de 2002 e 2003, deveu-se à inclusão de auxiliares atuantes nas creches, inclusão esta não efetuada em 2001, 2004, 2005 e 2006, o que, mesmo assim, não compromete o crescimento referido.

### 6.2.3.2 A atual proposta pedagógica

Embasando-se em princípios de uma escola democrática e cidadã para todos, desde 2001 a Rede Municipal de Ensino vem se desafiando à construção de uma proposta pedagógica em cuja intencionalidade reside o propósito de favorecer a reflexão das pessoas sobre suas condições sociais concretas.

Nesse sentido, os conhecimentos historicamente construídos são vistos como instrumentos de análise que favorecem a construção de consciências históricas e a organização cultural, social, política e econômica dos cidadãos. Os conhecimentos devem configurar processos impulsionadores de relações sociais humanas e solidárias que favorecem a constituição da autonomia dos sujeitos e o exercício da cidadania.

Orientada pela concepção teórica e metodológica do materialismo histórico-dialético, a qual foi assumida pela Rede Municipal de Ensino desde a 1ª Conferência Municipal de Educação, a proposta curricular de Concórdia tem suas diretrizes e projetos orientados para o movimento de ação-reflexão-ação.<sup>14</sup> O sentido desse movimento é o de ultrapassar a ação efetivada na sala de aula, alcançando uma intencionalidade para a construção da ação educativa a partir das relações sociais concretas, como sintetiza o Esquema 1.



Esquema 1: Princípios e dinâmica da atual proposta pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Concórdia

Fonte: Concórdia (2003).

<sup>14</sup> A Conferência Municipal de Educação é um espaço amplo, aberto à participação dos diversos segmentos da sociedade civil, costumeiramente realizada com o objetivo de formular diretrizes, bem como avaliação de políticas de um determinado setor. Em Concórdia, da primeira edição da conferência de educação, resultou a proposta pedagógica embasada nos princípios de uma escola democrática e cidadã. Em 2006, a segunda conferência estabeleceu diretrizes para a implementação do ensino fundamental de 9 anos na Rede Municipal de Ensino.

Concretamente, a proposta pedagógica aposta no valor da compreensão e da reflexão dos alunos sobre suas vidas e sobre as possibilidades e alternativas de mudanças sociais favorecedoras da construção de uma sociedade democrática. Assumem valor os conteúdos trabalhados e as relações vividas pelos alunos nos espaços educativos e em comunidade, o que também vem configurando a proposta como um processo de reorganização curricular.

Dinamizados na perspectiva de uma metodologia de ensino e aprendizagem, além de estarem pautados na ação-reflexão-ação enquanto totalidade do processo pedagógico, os conteúdos trabalhados são “integrados, contextualizados, históricos, científicos, aplicados de forma teórica e prática na vida do educando.” (CONCÓRDIA, 2003, p.1).

A responder por esse tratamento aos conteúdos está o planejamento do trabalho escolar, cujo ponto de partida é um trabalho de pesquisa para a identificação de conhecimentos necessários à comunidade local, a partir do contexto em que a escola e seus sujeitos estão inseridos. Para tanto, são valorizadas falas, reações, análises e proposições expressas pela comunidade.

No que diz respeito à progressiva implantação dessa proposta pedagógica, a Secretaria Municipal de Educação reconhece a necessidade de a tarefa ser coletiva e de serem os profissionais envolvidos sujeitos centrais dessa edificação. Deles, são demandados

conhecimento e capacidade de análise abrangente acerca dos diversos setores da sociedade, pois além de conhecer a sala de aula e a área de atuação, é necessário conhecer com profundidade seu meio em nível micro, meso e macro [da] estrutura social [...] (CONCÓRDIA, 2003, p.1).

Muito embora essa responsabilidade recaia sobre os profissionais da educação, ela também é incisivamente declarada pela Secretaria Municipal de Educação como sua, também trazendo para si a responsabilidade de promover espaços de formação continuada que ocorrem periodicamente e são organizados em nível de rede e, principalmente, nos próprios espaços educativos. No seu sentido maior, a formação pretende ser espaço de construção de uma prática coletiva e interdisciplinar de efetivação da proposta.

Desde as posições e impressões do dirigente municipal de educação e de professores, é possível reconhecer que a implementação da proposta pedagógica segue seu curso, sendo referida pelos profissionais quando o tema “educação municipal” é abordado.<sup>15</sup>

As referências feitas à proposta pedagógica sugerem uma relação direta à escola, aos seus sujeitos, às suas ações e compromissos, apontando para uma ancoragem importante,

---

<sup>15</sup> As posições e impressões aqui referidas estão apoiadas nos depoimentos dos professores e do secretário municipal de Educação, os quais foram colhidos por ocasião das entrevistas realizadas em 11 de junho de 2007, com a finalidade de traçar o referencial da política municipal de educação, sobre o qual abordo na seção 6.3 deste trabalho.

construída desde a fase mais inicial do processo de implementação. Essa tendência me parece favorecer o projeto local, haja vista o grande desafio que hoje têm os governos e a sociedade civil em resgatar a centralidade da escola enquanto bem público.

Concretamente, os pressupostos da proposta e o que ela aponta como dinâmica expressam que a sua lógica tem assento na integração entre a política pedagógica e a gestão de orientação democrática, o que vem demandando a reorientação curricular e a formação continuada dos profissionais da educação.

### 6.2.3.3 A proposta de gestão democrática da política educacional

Ao recuperarmos o conjunto de características até aqui apresentado e a ele associarmos outros, podemos dizer que a proposta educacional de Concórdia expressa algumas prioridades. Dentre elas, assumem destaque estas: a ampliação do acesso e permanência dos alunos nos diversos espaços educacionais; a ampliação da rede de escolas com melhorias nas unidades existentes, incluindo significativo aparelhamento de todas elas; a implementação coletiva da proposta pedagógica seguida de processo de formação permanente dos profissionais envolvidos; e a constituição de uma gestão com substantividade democrática.

No caso da gestão educacional, a proposta que busca fundamentação em bases democráticas declara-se pautada “nas reflexões, ações e no comprometimento de todos nas situações vivenciadas no cotidiano, para valorizar o ser humano como centro, garantindo a participação da comunidade [...]” (CONCÓRDIA, 2003, p.3). Nesse sentido, podemos nos referir a uma proposta que confere à comunidade o papel de interlocutora e co-partícipe da gestão da política educacional, com ênfase na defesa dos interesses coletivos.

A referência legal que identifica de forma mais específica o sentido da gestão democrática da educação pública na rede municipal é a Lei Complementar nº 159/99, que cria e organiza o Sistema Municipal de Ensino:

Art. 19 A gestão democrática da educação pública municipal, entendida como ação coletiva e prática político-filosófica, norteará as ações de planejamento, formulação e implantação e avaliação das políticas educacionais municipais, alcançará todas as entidades e organismos integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Concórdia.

Art. 20 Além de outros previstos em lei ou instituídos pelo Poder Executivo, são instrumentos destinados a assegurar a gestão democrática da educação pública municipal:

I – a descentralização do processo educacional;

II – a adoção de mecanismos que garantam precisão, segurança e confiabilidade nos procedimentos e registros dos atos à vida escolar, nos aspectos pedagógicos, administrativos, contábeis e financeiros, de forma a permitir a eficácia

da participação dos segmentos da comunidade escolar e extra-escolar, diretamente interessados no funcionamento da instituição;

III – o funcionamento nas instituições que oferecem mais de um nível ou modalidade educacional, de Conselho Deliberativo Escolar, com garantia de participação de representantes da respectiva comunidade escolar local;

IV – a eleição para escolha dos dirigentes das unidades educacionais de ensino fundamental, mediante voto direto, secreto e proporcional, a ser regulamentada em lei;

V – Conferência Municipal de Educação.

[...] (CONCÓRDIA, 1999).

Podemos verificar que o Conselho Municipal de Educação não é expressamente referido no conjunto pela lei como instrumento de democratização no âmbito do sistema, sabido que a evolução dos conselhos setoriais está implicada com o propósito de democratização da sociedade, principalmente a partir da redemocratização do país e a Constituição de 1988.

No caso da legislação de Concórdia, o que se observa é que sobre o Conselho Municipal de Educação foi adotada uma abordagem mais centrada na organização da educação municipal e no desempenho da responsabilidade normatizante que lhe cabe em nível de sistema de ensino, perspectiva esta que está associada à época em que o documento foi constituído.

Para a atual equipe da Secretaria Municipal de Educação, as ações desenvolvidas constituem-se em verdadeiras evidências de uma gestão democrática da educação no município. Essa percepção quer sugerir que a vontade política de tornar real os pressupostos legais que apontam para a democratização é o diferencial entre definir um projeto de gestão e efetivamente constitui-lo.

Com essa percepção, é indicado um conjunto de instrumentos implicados com a proposta de gestão democrática, dentre os quais destacam-se: a eleição para diretores de escola; os conselhos deliberativos escolares; os regimentos escolares; a Temática da Educação; a Conferência Municipal de Educação; a formação continuada dos profissionais da educação; e o Conselho Municipal de Educação, aqui recuperado enquanto instrumento que expressa espaço e esforço democratizante no âmbito local.

#### a) A eleição para diretores de escola

Implantada em 2002 (Lei nº 3.390, de 25 de junho de 2002, com alterações feitas pelas Leis nº 3.648, de 19 de julho de 2005, e nº 3.676, de 10 de outubro de 2005), a eleição para diretores das escolas municipais passou a ser realizada a cada três anos, período que compreende o mandato dos diretores eleitos. A lei que dispõe sobre as eleições exige a

candidatura de chapa a ser registrada junto a uma Comissão Eleitoral constituída no âmbito de cada escola, a qual deve ser composta paritariamente com representantes dos segmentos da comunidade escolar (alunos, pais, profissionais da educação e servidores públicos).

Dos candidatos ao cargo de diretor é exigida a formação em nível superior para o magistério, experiência docente de, no mínimo, três anos, além de efetividade junto à Rede Municipal de Ensino ou atuação junto à escola pretendida. Para as escolas com 500 ou mais alunos ou com regime de funcionamento em tempo integral, as chapas devem ser compostas de diretor e diretor adjunto.

Até então, foram duas experiências com eleições diretas para diretores das escolas municipais, estando a terceira prevista para o ano de 2008. Para o secretário municipal de Educação, a medida credita sentido democrático à gestão da educação municipal, principalmente por ser expressão de participação da comunidade em processos decisórios – “uma participação concreta das pessoas”, acentua o dirigente. Na primeira eleição, foram eleitos 20 diretores para 24 vagas, e, na segunda, foram 24 diretores para 24 vagas, o que significa que nenhuma nomeação sem eleição foi realizada nesta edição.<sup>16</sup>

Sugerindo tratar-se de uma meta constituída desde o início do atual governo, o secretário justifica que o tempo de aproximadamente um ano e meio desde a posse até a implantação das eleições foi demandado em face da organização e dos procedimentos legais que dariam sustentação ao processo. Para o dirigente municipal de educação, a experiência de Concórdia com as eleições denota, principalmente, uma decisão política em favor da participação das pessoas, e isto é um princípio de governo. Por outro lado, reconhece a instabilidade do processo, em face de uma dependência a uma vontade política que pode ser alterada com as trocas de governo e, por conseguinte, a alteração da legislação local que sustenta o processo.

#### b) Os conselhos deliberativos escolares

Os Conselhos Deliberativos Escolares (CDE), implantados nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Concórdia pelo Decreto nº 4.799, de 25 de maio de 2004 (CONCÓRDIA, 2004b), têm por finalidade primeira a democratização das decisões e das relações no âmbito dos espaços escolares. Sob esse sentido, o CDE assume por objetivos: promover uma gestão participativa na construção da política educacional do município, bem

---

<sup>16</sup> Nas quatro escolas, as vagas não foram ocupadas por diretores eleitos, por não terem sido registrados candidatos para o processo eleitoral. Nesses casos, assim como nos de vacância de cargos antes do término do mandato, cabe a nomeação de um diretor pelo poder executivo.



como na organização da comunidade escolar; acompanhar a construção do projeto político-pedagógico da escola; contribuir para a melhoria das condições de organização do trabalho escolar; e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros da escola.

Tendo sido definido como instrumento de gestão democrática da educação pública municipal a ser implantado nas escolas da rede municipal com mais de um nível ou modalidade educacional, o CDE já havia sido referido pela lei complementar que criou e organizou o sistema municipal de ensino de Concórdia, em 1999. No entanto, a sua efetiva instituição somente ocorreu em 2004, quando da publicação do decreto municipal que regulamentou a matéria e desencadeou o processo de instalação dos conselhos nas escolas, processo este que envolveu todas as escolas.

As atribuições conferidas ao CDE na lei complementar ganharam uma dimensão maior e mais consistente a partir do decreto de regulamentação, o que se expressa não somente pelo número de atribuições, que passa de cinco para 20, mas também pelo conteúdo que ganham com a norma de 2004.

O Quadro 7 recupera o conjunto de atribuições, situando-as a partir das dimensões “participação” e “controle social”, nos domínios pedagógico-curricular, econômico-financeiro e administrativo:

Dimensões	Domínios	Lei de criação e organização do sistema municipal de ensino – Lei Complementar nº 159/1999 (Art. 20, III, § 1º)	Decreto de regulamentação da instituição do CDE – Decreto nº 4.799/2004 (Art. 7º)
Participação	Pedagógico-curricular	<ul style="list-style-type: none"> <li>participação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e do calendário escolar anual ou em suas alterações;</li> <li>deliberação sobre casos administrativos e disciplinares omissos no regimento escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>participação na formulação de prioridades e metas de ações da escola, as quais orientarão a elaboração do projeto político-pedagógico e o calendário anual, bem como suas alterações;</li> <li>deliberação acerca da execução do projeto político-pedagógico;</li> <li>discussão, análise e deliberação sobre problemas e dificuldades complexas que envolvem a escola, fazendo encaminhamento das decisões;</li> <li>análise de problemas relacionados à demanda por vagas e à evasão escolar, bem como para sua superação;</li> <li>discussão e definição de critérios e procedimentos de avaliação do trabalho educativo e do desempenho dos seus envolvidos;</li> <li>deliberar sobre a integração da escola com outros órgãos públicos, instituições, organizações locais, seguindo a proposta de educação municipal.</li> </ul>
	Econômico-financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>deliberação prévia sobre aplicação de recursos financeiros não vinculados, repassados ou arrecadados pela escola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>deliberação prévia sobre aplicação de recursos financeiros não vinculados, repassados ou arrecadados pela escola;</li> <li>apreciação periódica e sistemática das informações sobre uso de recursos financeiros, qualidade dos serviços prestados e resultados obtidos, com divulgação à comunidade.</li> </ul>
	Administrativo	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>participar da organização e funcionamento da escola;</li> <li>deliberação sobre a utilização do espaço físico e equipamentos da escola.</li> </ul>

Dimensões	Domínios	Lei de criação e organização do sistema municipal de ensino – Lei Complementar nº 159/1999 (Art. 20, III, § 1º)	Decreto de regulamentação da instituição do CDE – Decreto nº 4.799/2004 (Art. 7º)
Controle social	Pedagógico-curricular	<ul style="list-style-type: none"> <li>avaliação geral anual das atividades desenvolvidas na escola e no desempenho do corpo docente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>acompanhamento da execução do projeto político-pedagógico;</li> <li>acompanhamento da avaliação do desempenho da escola em face das diretrizes, prioridades e metas do projeto político-pedagógico, da proposta de educação municipal e das diretrizes da I Conferência Municipal de Educação;</li> <li>acompanhamento da reformulação, aprovação e dinamização do Regimento Escolar;</li> <li>acompanhamento dos conselhos de classe e das reuniões de avaliação.</li> </ul>
	Econômico-financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>fiscalização do plano de aplicação de recursos financeiros vinculados, repassados à escola.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fiscalização do plano de aplicação de recursos financeiros vinculados, repassados à escola.</li> </ul>
	Administrativo	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>acompanhamento da organização e funcionamento da escola.</li> </ul>

Quadro 7: Atribuições conferidas ao CDE das escolas da Rede Municipal de Ensino de Concórdia, a partir da Lei de criação e organização do sistema municipal de ensino, e do Decreto que regulamenta a instituição do Conselho

Fonte: elaborado com base em Concórdia (1999, 2004).

O conjunto de atribuições atualmente conferido ao CDE evidencia uma ampliação do escopo de atuação do Conselho. Essa ampliação indica não somente um detalhamento das atribuições, como se espera de um ato público com propósito de regulamentação de uma matéria, mas também uma ênfase sobre aspectos que potencializam a presença e a atuação do CDE, o que indica a tendência de o processo decisório escolar estar pautado por relações mais horizontais.

Essa tendência também me parece presente em função da própria imbricação existente entre os três domínios, por via de suas diversas atribuições. O quadro de atribuições conferido ao CDE, desde essa imbricação que entendo existir, potencializa a presença e o sentido do Conselho em cada um dos domínios, conferindo uma lógica democrática à gestão.

No todo, o recente processo histórico que compreende a definição e a implantação dos Conselhos Deliberativos Escolares nas escolas municipais de Concórdia permite vislumbrar dois desdobramentos maiores.

O primeiro desses desdobramentos, que compreende a definição das referências legais sobre a gestão democrática da educação pública municipal, tem a aprovação da lei do sistema municipal de ensino como principal referência. Naquela oportunidade, a criação dos Conselhos Deliberativos Escolares foi integrada ao conjunto de instrumentos entendidos como recursos de democratização da gestão, submetida sua implementação a procedimentos regulamentadores posteriores.

Já o segundo desdobramento ganha como referência o processo de implementação, o qual foi antecedido pela regulamentação da matéria em 2004.<sup>17</sup> Desde essa referência, associada ao fato de que, atualmente, todas as escolas têm seus conselhos em pleno funcionamento, parece-me coerente afirmar que o foco desde desdobramento é a implementação dos conselhos, na medida em que se tem uma ampliação e um caráter mais claro e específico às atribuições, além de uma implicação mais evidente aos pressupostos da proposta de gestão democrática da educação municipal.

Finalmente, entendo ser possível dizer, a partir da existência e da atuação esperada dos Conselhos Deliberativos Escolares, da presença de um sentido de participação enquanto intervenção direta no âmbito das necessidades e problemas, associada à definição de prioridades e construção de alternativas, bem como de controle social enquanto co-responsabilidade sobre objetivos educacionais comuns. Esses são atributos que dizem respeito à partilha de poder decisório e, portanto, nos remetem à idéia de realização coletiva.

Nesse sentido, tanto se podem vislumbrar importantes possibilidades de alterações na dinâmica interna das escolas quanto reconhecer que há uma atitude facilitadora do sistema de ensino na construção da autonomia dessas escolas, o que tem a ver com a construção de uma gestão democrática (WERLE, 2003).

#### c) Os regimentos escolares

Como parte da proposta de gestão democrática da educação municipal, os regimentos escolares são apontados como documentos que devem expressar opções constituídas coletivamente nos espaços escolares.

De acordo com as diretrizes norteadoras da proposta pedagógica nascida da 1ª Conferência Municipal de Educação, o regimento escolar é parte integrante do projeto político-pedagógico da escola e, neste sentido, deve ser construído com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, observada a legislação vigente, os pressupostos da proposta pedagógica municipal e a realidade de cada escola.

Até 2004, os regimentos das escolas eram unificados e estavam baseados na legislação educacional de 1971. Com a 1ª Conferência Municipal de Educação, foi aprovada uma diretriz que conferiu às escolas a responsabilidade de construção de seus próprios regimentos, uma verdadeira transformação na forma de pensar a organização e os ordenamentos em cada

---

<sup>17</sup> O Art. 1º do Decreto nº 4.799, de 25 de maio de 2004, define o CDE como “espaço supremo de decisões de cada unidade escolar do Município.”

escola. No processo de construção iniciado em 2004, as escolas realizaram momentos de discussão com a comunidade escolar, tendo algumas impulsionado mais este processo do que outras.

Atualmente, todas as escolas possuem seus regimentos aprovados pelo Conselho Municipal de Educação, ficando as alterações condicionadas à idêntica aprovação, desde que propostas pela própria escola. Aos conselhos deliberativos de cada escola também cabe o acompanhamento da reformulação, a aprovação prévia e a dinamização dos regimentos escolares.

#### d) A Temática da Educação

Como um instrumento do Orçamento Participativo, a Temática da Educação é assumida como um espaço de participação do povo nos processos de decisão sobre os investimentos para o setor educacional do município. Na prática, a Temática da Educação compreende o processo do Orçamento Participativo para o setor.

Segundo o secretário municipal da Educação, por ocasião das reuniões da Temática da Educação é feita uma prestação de contas dos investimentos e apresentada a estimativa do valor a ser investido em educação para o próximo período. Convidados a participar das reuniões, pais e professores da comunidade tomam conhecimento dos investimentos feitos e dos valores a serem aplicados; e a cada 10 pessoas presentes na reunião de apresentação, um delegado é escolhido.

Há dois anos, a Temática da Educação não é realizada, haja vista que as metas definidas na última edição da temática ainda estão em processo de realização. Conforme o secretário municipal de Educação, na última Temática (realizada em 2005) deliberou-se por muitas obras e equipamentos, o que implicou um valor maior do que o previsto para a realização no ano seguinte. Então, a opção foi por manter a decisão e estender o tempo de execução, pois o que é decidido deverá ser cumprido integralmente. Na avaliação do dirigente, o processo de execução está em fase de conclusão, tendo sido realizados cerca de 90% dos investimentos deliberados.

Embora a não realização da Temática da Educação nos últimos dois anos tenha assento na opção de levar a termo o conjunto de metas anteriormente definido, a medida não deixa de sugerir uma certa fragilização do movimento participativo no processo, já que a Temática vem ancorada no Orçamento Participativo, o qual se apresenta como expressão maior do projeto político de gestão municipal implantado em 2001. Além disso, cabe questionar se a

não execução de parte dos investimentos realmente inviabiliza por completo a definição de novos investimentos no período, mesmo que complementares.

No último processo, participaram 1.400 pessoas, o que compreendeu a escolha de 140 delegados da Temática da Educação no Orçamento Participativo. Como explica o secretário municipal de Educação, do grupo de delegados é escolhida uma comitiva representante para visitar as escolas e conhecer suas prioridades e reivindicações. As escolas, por sua vez, encaminham antecipadamente três prioridades para investimentos em obras e equipamentos, as quais são avaliadas pela comitiva e apresentadas em reunião com todos os delegados, cuja deliberação é encaminhada para execução, seguindo o processo do Orçamento Participativo. Na última edição, as prioridades compreenderam melhorias e construção de prédios escolares e aquisição de equipamentos.

Na avaliação do dirigente, a Temática da Educação é um espaço de participação através do qual a comunidade decide concretamente o que entende ser necessário para sua escola e, além disso, também passa a conhecer melhor as questões que implicam o orçamento e o uso dos recursos públicos, significando um processo educativo sobre a gestão pública.

A via da Temática da Educação vem se revelando um importante mecanismo favorecedor do processo de partilha do poder decisório, dado que, enquanto política de descentralização, não pode apenas reconhecer as deliberações da comunidade no processo decisório, mas deve efetivamente incorporá-las à política educacional.

Em Concórdia, esse sentido está sendo impulsionado na medida em que, além de favorecer a participação da sociedade civil através de interlocutores coletivos, abrindo possibilidades de protagonizarem papel importante para a dinamização da sociedade, indica para a conscientização das pessoas sobre novas possibilidades em termos de gestão governamental. Extensivamente, remete à democratização de relações, com uma participação que se processa em um espaço de encontro de interesses e negociações de foro coletivo e que torna os envolvidos co-responsáveis pela gestão.

Além disso, vê-se, associada ao mecanismo, a forte possibilidade de as pessoas terem acesso a informações, um dos principais ingredientes de vinculação entre participação e descentralização do poder, desde que clara e inteligível (BORJA, 1984).

#### e) A Conferência Municipal de Educação

Como já acentuado, o debate sobre o sentido e a relevância da participação direta das pessoas nos assuntos de interesse comum tem sido participado pelas formas de materialização

desta participação, ou seja, pela existência de canais institucionalizados, ou não, de participação. Admitindo-se a existência de vários canais, as conferências são referidas como recurso a favorecer para que as pessoas possam se manifestar sobre assuntos de interesse coletivo e, como lembram Streck e Adams (2006), para construir identidades pessoais e coletivas.

Em Concórdia, a Conferência Municipal de Educação é definida, pela lei de criação e organização do sistema municipal de ensino, como instrumento de gestão democrática da educação pública municipal. Desde a aprovação dessa lei, em 1999, a primeira conferência foi realizada no ano de 2003, e a segunda em 2006, apesar de ser bienal a proposta de realização das suas edições.

Segundo a diretora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, a não realização da segunda Conferência, em 2005, deveu-se ao fato de que, naquele ano, assumia a atual equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação, o que demandou a concentração de esforços no sentido de conhecer as condições organizativas e de funcionamento da rede, incluindo o contato e o diálogo com as escolas.<sup>18</sup>

Concretamente, a Conferência Municipal de Educação de Concórdia é considerada um espaço de discussão e de construção de diretrizes educacionais para o município, propósito que impulsionou os esforços do poder público e da sociedade civil nas duas conferências já realizadas, cujos temas foram, respectivamente, a proposta pedagógica da Rede Municipal de Ensino para 2005 a 2008 (CONCÓRDIA, 2003) e o ensino fundamental de 9 anos para as escolas municipais (CONCÓRDIA, 2006a).

Os temas das conferências, explica a diretora pedagógica, nascem de questões apontadas pela comunidade enquanto necessidades. Em termos de tempo, a conferência é realizada durante todo o ano, cuja abertura é marcada por uma discussão com os gestores, ficando a Secretaria Municipal de Educação responsável pela organização de material de apoio e pela formulação de questões a serem discutidas com pais, alunos, professores e conselho escolar. Essa etapa é realizada no âmbito de cada escola, e, a partir dela, são escolhidos delegados que representam a comunidade, cabendo a estes levarem suas questões e os resultados de suas discussões para apresentação e análise no encontro de delegados. O

---

<sup>18</sup>A entrevista realizada com a diretora pedagógica em 21 de junho de 2007, conforme roteiro mínimo (APÊNDICE A), objetivou a complementação da descrição do projeto educacional e da gestão das políticas municipais de educação. Muito embora a idéia inicial de complementação através dessa entrevista estivesse relacionada àqueles aspectos não identificados através da consulta ao conjunto de atos legais, documentos e informativos fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, o que viria a constituir, principalmente, a seção 6.2.3.4 deste trabalho, a verdade é que o depoimento da diretora favoreceu uma melhor explicitação de outros aspectos abordados no trabalho.

processo é repetido até que sejam alcançadas proposições mais comuns, e, então, é realizada uma grande assembléia que culminará com a aprovação de um documento final.

Como referido anteriormente, as diretrizes da proposta pedagógica originadas na primeira Conferência Municipal constituíram um verdadeiro referencial da proposta educacional do município, a qual trouxe um conjunto de princípios norteadores da escola democrática e cidadã que pretendem construir. Os princípios e as diretrizes firmados pela conferência atravessam questões como o acesso à escola, as bases curriculares, a gestão escolar, a formação continuada dos profissionais da educação e a integração escola e comunidade.

A segunda conferência, realizada no período de maio a novembro de 2006, como traz registrado o documento final, “procurou sistematizar a legislação vigente, adequando-a de maneira democrática ao contexto social, político e cultural do município de Concórdia.” (CONCÓRDIA, 2006a, p.1). O resultado foi a definição da forma de organização e do currículo que compreenderá o atendimento de crianças de 6 anos no primeiro ano do ensino fundamental na Rede Municipal de Ensino.

De acordo com o secretário municipal de Educação, há esforços concentrados neste ano para a construção do Plano Municipal de Educação, o que vem envolvendo os diversos segmentos da comunidade. Para o dirigente, o Plano deverá ser o tema que impulsionará a próxima conferência municipal.

f) A formação continuada dos profissionais da educação

O complexo debate sobre a formação e a profissionalização docente, em tela principalmente a partir do que vem sendo ordenado neste campo enquanto parte das reformas educacionais da última década, tem levado vários pesquisadores do tema a situá-lo a partir da sua orientação alinhada à lógica que vem sendo anunciada pela reforma do Estado.

No caso da proposta de Concórdia, a incisiva atenção à questão da formação continuada dos profissionais da educação parece indicar um esforço consciente em favor dos objetivos do projeto de educação local. Isso porque o campo da formação vem sustentado por uma convicção sobre a necessidade de avanço teórico e metodológico que desafia os sujeitos envolvidos para o movimento que a concepção metodológica que adotaram exige. A título de recuperação do sentido desse movimento, vale citar algumas passagens do documento “Proposta Pedagógica 2005/2008”:

Este movimento [da ação-reflexão-ação] deve ultrapassar a ação efetiva de sala de aula e da escola e buscar nas relações sociais concretas, a intencionalidade da construção da ação educativa.

Pensar e construir a educação nesta perspectiva exige dos profissionais respectivos, conhecimento e capacidade de análise abrangente dos diversos setores da sociedade, pois além de conhecer a sala de aula e a área de atuação, é necessário conhecer com profundidade seu meio [...] [através do que] é embasada a formação continuada [...] (CONCÓRDIA, 2003, p.4).

Concretamente, as atividades de formação continuada compreendem duas modalidades que se implicam mutuamente: a formação dos profissionais da rede por área e a formação na própria escola. Ambas as modalidades vêm sendo realizadas com uma periodicidade mensal, durante o período letivo.

Na formação por área, os professores reúnem-se em um local organizado pela Secretaria Municipal de Educação, e os trabalhos de cada grupo são orientados por formadores responsáveis por cada área ou série, designados pela Secretaria Municipal de Educação dentre os membros de sua equipe ou, quando necessário, através de contratação de serviços de outros profissionais.

Quanto à formação promovida na própria escola, esta é realizada com a participação de todos os professores, orientadores e diretor da escola, além da equipe de formadores da Secretaria Municipal de Educação. Nesse espaço de formação, as discussões são centradas na realidade de cada escola, considerada a orientação teórico-metodológica da proposta pedagógica da Rede Municipal de Ensino, com vistas à valorização das necessidades e os anseios da comunidade local.

É possível observar que a modalidade de formação que se processa no próprio espaço de trabalho é destacada em nível de proposta pedagógica. Isso porque a proposta em si está expressivamente marcada pela permanente atenção à realidade local da comunidade em que cada uma das escolas se insere. Como acentua o dirigente, sendo a proposta pedagógica constituidora da linha comum à rede, o esforço é que ela seja materializada de acordo com o espaço e as necessidades de cada comunidade, o que fortalece a idéia de uma participação pautada por uma intencionalidade política e pedagógica.

#### g) O Conselho Municipal de Educação

Quando, em outra passagem desta seção, registro que as ações desenvolvidas são entendidas pela equipe da atual Secretaria Municipal de Educação como as mais fortes evidências de uma gestão democrática da educação, já sugeria ser o Conselho Municipal de Educação a iniciativa que assumia relação com essa compreensão.



Essa percepção está associada, primeiramente, ao fato de o Conselho não ter sido referido no art. 20 da lei de criação e organização do sistema municipal de ensino, que se refere a um conjunto mínimo de instrumentos “destinados a assegurar a gestão democrática da educação pública municipal”.

A pesar de, no mesmo artigo, lermos sobre a possibilidade de outros instrumentos, “previstos em lei ou instituídos pelo Poder Executivo”, responderem pelo propósito da gestão democrática, há que se observar que é a mesma lei complementar (art. 61 a 76) que cria e confere competências ao Conselho Municipal de Educação.

É o regimento interno do Conselho Municipal de Educação que vai apontar para um fortalecimento da idéia de associação do Conselho à gestão educacional de orientação democrática. Tendo definido o órgão como “deliberativo e consultivo” (Art. 1º), no artigo 2º do regimento lemos: “O Conselho destina-se a estimular, fortalecer e institucionalizar a participação dos setores organizados da sociedade de Concórdia no processo de tomada de decisões no setor de educação, de competência do Governo Municipal.”

A expressão de democratização focada nas ações, desde uma perspectiva de vontade política, é também confirmada no depoimento do secretário municipal de Educação, que reconhece o órgão pela sua seriedade e pela destacada atuação autônoma. Como para exemplificar essa conduta por parte do conselho, o dirigente municipal destaca as visitas realizadas pelo órgão às escolas e os relatórios que constroem a partir delas.<sup>19</sup>

Até 2006, o Conselho Municipal de Educação era composto por sete membros representantes de um conjunto de segmentos. A partir desse ano, o número foi alterado para oito membros, tendo sido incluída uma nova representação, a do segmento dos pais de alunos.<sup>20</sup> A composição do órgão ficou assim definida:<sup>21</sup>

- a) um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- b) um representante dos diretores das instituições de ensino da rede pública municipal;
- c) um representante das escolas particulares de educação infantil;

---

<sup>19</sup> A significativa atuação do Conselho também pode ser dimensionada a partir do número e da natureza das resoluções que o colegiado aprovou no período de 2001 a 2006. Ao todo, foram 41 resoluções aprovadas, dispondo sobre cronogramas de reuniões ordinárias, normas complementares ao sistema municipal de ensino, planos de aplicação de recursos e funcionamento de escolas.

<sup>20</sup> O Regimento Interno que vigorou até 2006 foi aprovado pelo Decreto nº 4.201, de 3 de março de 2000. As alterações feitas nesse mesmo ano foram aprovadas pelo Decreto nº 5.165, de 5 de dezembro de 2006 (CONCÓRDIA, 2006b).

<sup>21</sup> Os membros do Conselho devem ter formação em nível superior e ser escolhidos pelos próprios segmentos, através de assembléias convocadas para esse fim. O mandato de conselheiro é de três anos, permitidas reconduções.

- d) um representante dos professores da rede pública municipal;
- e) um representante dos professores da rede pública estadual de Concórdia;
- f) um representante dos especialistas da rede pública municipal;
- g) um representante das instituições de ensino superior; e
- h) um representante dos pais de alunos da rede pública municipal.

Em termos de organização, além da presidência, da secretaria e da assessoria técnico-pedagógica, o Conselho Municipal de Educação possui duas comissões permanentes – de educação infantil e de ensino fundamental –, havendo a possibilidade de constituição de comissões especiais.

Para o funcionamento do Conselho, cabe à Secretaria Municipal de Educação prover suporte técnico, financeiro e de apoio para garantir o desempenho das funções do órgão. As atividades regulares compreendem a realização de reuniões ordinárias com periodicidade mensal, reuniões extraordinárias e verificações *in loco*. No caso das reuniões, é permitida a participação de pessoas interessadas em acompanhar os trabalhos, o que vem sendo divulgado pelo Conselho.

É oportuno ressaltar que os Conselhos têm sido apontados como espaços privilegiados onde a partilha de poder pode se concretizar pelo exercício da autonomia decisória que venham a usufruir, bem como pelo controle social exercido em favor dos interesses coletivos e na perspectiva de co-responsabilidade na gestão da política educacional. No seu sentido maior, estaremos nos referindo a uma afirmação da cidadania (BORDIGNON, 2000) que, na descentralização, tem propósitos de alteração nas relações de poder.

#### 6.2.3.4 A descentralização do poder decisório na gestão das políticas municipais de educação: caminhos e práticas

A leitura de caminhos e de práticas implementadas no município de Concórdia no âmbito da gestão educacional, tendo em conta a descentralização do poder decisório como recurso de um projeto educacional de opção democrática, tem, nos domínios de ação referidos por Hevia Rivas (1991), uma importante ancoragem.

Vale destacar, novamente, que essa perspectiva não aponta para um isolamento dos domínios entre si, mas sim para sua imbricação e mútua potencialização, o que reserva ao levantamento de cada qual um sentido didático de aprofundamento sobre o que os caracteriza.

Em cada um dos domínios, o exercício de exploração da realidade local se processou sobre um conjunto de aspectos que caracterizam cada qual. Nesse sentido, no domínio

pedagógico-curricular, privilegiei a construção do projeto político-pedagógico, a constituição do currículo escolar e o aperfeiçoamento docente; no domínio econômico-financeiro, a distribuição e a aplicação dos recursos e a fiscalização da aplicação destes; e no domínio administrativo, os controles burocráticos, a distribuição dos profissionais da educação na rede, a condição funcional desses profissionais, as condições de movimentação dos profissionais no âmbito da rede e a gestão dos recursos materiais das escolas.

a) Domínio pedagógico-curricular

O documento “Proposta Pedagógica 2005/2008” aponta para o projeto político-pedagógico de cada escola, reconhecendo-o como documento que expressa as opções de cada comunidade escolar. Nesse sentido, a opção por uma escola democrática e cidadã, trazida pela proposta pedagógica da rede, é tornada referência para que cada escola construa o seu projeto político-pedagógico que, quando entendido como “a própria organização do trabalho pedagógico da escola” (VEIGA, 1995, p.22), remete à autonomia dela em decidir e implementar essa organização.

Conforme relata a diretora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, as discussões iniciais sobre a construção dos projetos político-pedagógicos das escolas foram iniciadas no ano de 2002. A construção foi feita no âmbito de cada espaço educativo, tendo como eixo comum a gestão democrática.

Em 2003, quando da realização da 1ª Conferência Municipal de Educação, algumas escolas perceberam a necessidade de retomar o projeto político-pedagógico, percepção esta surgida com a definição da linha norteadora construída para a educação municipal, a partir das definições advindas de um espaço coletivo. A construção e a organização do projeto não estão submetidas a normas da Secretaria Municipal, mas às opções das próprias escolas, afirma a diretora pedagógica.

O currículo escolar, aqui entendido como construção social do conhecimento e que implica a organização do conhecimento escolar (VEIGA, 1995), desde os pressupostos da proposta pedagógica municipal, tornou-se comprometido com uma educação entendida como totalidade social. Na Rede Municipal de Ensino de Concórdia, sua construção deve ser “orientada e organizada pela concepção teórica, metodológica e epistemológica do ‘materialismo histórico-dialético’ e pelas concepções de sociedade, escola e homem expressas no PPP [projeto político-pedagógico] das Instituições Educacionais [...]” (CONCÓRDIA, 2003, p.1).

Ao estarem pautadas pelas diretrizes aprovadas pela 1ª Conferência Municipal de Educação, das escolas não foi excluído o direito de optarem pela forma com que seu trabalho pedagógico deva se processar. De acordo com a diretora pedagógica, os debates sobre reorganização curricular estão fundamentados na Pedagogia Libertadora de Paulo Freire, com a qual busca-se valorizar a construção do conhecimento a partir da realidade concreta das comunidades.

Não havendo uma obrigatoriedade sobre como a construção do conhecimento deve ser implementada nas escolas (se por temas geradores, redes temáticas, temas ou projetos), é creditado à proposta local o respeito à autonomia de opção das escolas.

Na proposta pedagógica, o que constitui a unidade curricular da Rede Municipal de Ensino é o movimento de ação-reflexão-ação. Ao valorizar questões concretas locais, ela leva à reflexão a partir de conhecimentos científicos e promove o retorno ao local. Nesse caso, vê-se que as escolas não são vistas como meras executoras da política pedagógica, pois é esperado que seus agentes exerçam papel ativo no processo, construindo caminhos e implementando projetos.

Quanto ao aperfeiçoamento docente, cuja caracterização já abordei na parte anterior a esta, é possível dizer que os propósitos de formação continuada dos profissionais da educação municipal indicam guardar uma clara intenção de construção coletiva e de valorização da realidade de cada escola. Desta, espera-se a afirmação de uma cultura de reflexão conducente a uma prática também coletiva e interdisciplinar, em favor da efetivação da proposta pedagógica e do atendimento às necessidades de cada espaço educativo. Um esforço que justifica a inserção da formação continuada no conjunto caracterizador da proposta de gestão democrática da educação municipal de Concórdia.

#### b) Domínio econômico-financeiro

Para o dirigente municipal de Educação, a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos, além de saber ouvir e valorizar os meios que sejam legítimos à participação da comunidade, são princípios que devem nortear processos implicados com a dimensão econômico-financeira.

No âmbito da política municipal de educação de Concórdia, há evidências concretas que a gestão econômico-financeira tem sua principal marca de orientação democrática calcada no instrumento da Temática da Educação, que, por sua vez, está diretamente vinculada ao

Orçamento Participativo do Município. Vale recuperar que a Temática da Educação se constitui, no âmbito da proposta educacional de Concórdia, em um espaço de influência direta na orientação dos investimentos para o setor e, portanto, na constituição da política municipal de educação.

Ao ser assumida como meio que favorece a participação enquanto instrumento político de aproximação entre o Poder Público e os cidadãos, de exercício do poder decisório compartilhado e, por extensão, de controle sobre a coisa pública, a Temática da Educação imprime uma lógica descentralizadora à dimensão aqui explorada.<sup>22</sup>

Outros mecanismos de distribuição de recursos financeiros são adotados para a Rede Municipal de Ensino. Dentre eles, há a distribuição de recursos municipais, os quais são principalmente destinados para pequenas reformas necessárias às escolas, já que as reformas e as construções estão relacionadas ao processo da Temática da Educação.

De acordo com a diretora pedagógica, é preservada a autonomia das escolas para decidirem quanto à aplicação dos recursos, observados os critérios e as condições determinados pela legislação vigente. O processo decisório sobre a aplicação de recursos no âmbito de cada escola, bem como o acompanhamento, envolvem a Associação de Pais e Professores (APP), o CDE e a direção da escola.

A aquisição de equipamentos, por sua vez, é feita diretamente pela Secretaria Municipal da Educação, para quem os pedidos das escolas são dirigidos. Entretanto, com atenção sobre um conjunto amplo e diversificado de equipamentos e outros recursos materiais, a Secretaria destaca uma política de igualdade de acesso a este conjunto por parte de todas as escolas. Ou seja: os equipamentos, quando adquiridos, devem beneficiar todas as escolas, independente de porte e de localização.

Uma apreciação desse conjunto de procedimentos que a proposta local de Concórdia anuncia, indica que a dimensão econômico-financeira é valorizada por um importante esforço em favor da participação e do envolvimento direto da sociedade nos processos decisórios sobre os investimentos, apesar de antigos entraves quanto aos procedimentos burocráticos que caracterizam este campo.

Esse grau de intervenção direta na definição das necessidades, na seleção de prioridades e na construção de alternativas comunica um esforço em favor de uma descentralização democrático-participativa sobre esse domínio, e, ao admitirmos que uma

---

<sup>22</sup> Ao Conselho Municipal de Educação não são conferidas competências quanto a questões de ordem econômico-financeira. A Lei Complementar de 1999, que instituiu o Conselho, o definiu como “órgão normativo do sistema” (art. 61), e o Regimento Interno do Conselho indica que suas funções são de ordem deliberativa e consultiva (art. 1º).

institucionalidade de perfil democrático (LE BOTERF, 1982) nem sempre é materializada, no caso de Concórdia, os pressupostos e argumentos sobre a política municipal de educação do município apontam para outro sentido.

c) Domínio administrativo

Predominantemente relacionada à organização dos espaços educativos, a descentralização da gestão administrativa implica de forma importante o padrão de relacionamento do sistema de ensino com a escola, e que, portanto, também influencia as relações que se processam no seu interior e dela com a comunidade.

Com relação aos controles burocráticos internos e externos, a Rede Municipal de Ensino mantém um conjunto de exigências que, segundo a diretora pedagógica, impõem-se à preservação dos registros necessários e obrigatórios, o que imprime responsabilidade da Secretaria Municipal sobre eles. De alguma forma, poder-se-ia dizer que a autonomia de organização que gozam as escolas pode se constituir em recurso minimizador dos impactos que costumam ser gerados pelos controles burocráticos na rede pública.

Quanto ao âmbito da gestão de pessoal, foi possível averiguar que duas são as formas que atualmente respondem pelo provimento de vagas e distribuição de pessoal nas escolas: o concurso público e o sistema de seleção para contratação temporária.

No caso dos profissionais da educação concursados, a sua lotação pode se dar em nível de escola ou em nível de rede. Conforme a diretora pedagógica, a segunda possibilidade é justificada pelo fato de existirem escolas do campo que possuem um número reduzido de alunos (como por exemplo entre quatro e dez). Outra situação diz respeito aos professores de determinadas áreas do conhecimento que atuam em várias escolas, como é o caso dos professores de Educação Física e de Língua Estrangeira.

Quanto ao processo de seleção de professores em caráter temporário, há um rigoroso respeito à lista de selecionados, através da qual as vagas são preenchidas. Esse, ademais, é um aspecto recorrente nos comentários tanto do dirigente municipal quanto da diretora pedagógica, como a destacar sua distinção em relação a experiências anteriores.

A mobilização de profissionais concursados entre as escolas da rede pode se dar por permuta, quando dois profissionais com mesma habilitação e carga horária têm interesse na movimentação. Também são possíveis as remoções, realizadas quando da abertura de vagas nas escolas, as quais antecedem os concursos públicos. Uma outra possibilidade é a remoção

por ofício, a qual responde ao interesse público, embora seja uma modalidade raramente adotada.

Na Rede Municipal de Ensino de Concórdia são dois os cargos que compreendem a categoria dos profissionais da educação: o de professor e o de especialista em educação. Atualmente, para ambos, é exigida a formação em nível superior para ingresso, apesar de existirem professores que, sob a vigência de legislação anterior, ingressaram como portadores de título em nível médio.

A dimensão de uma autonomia administrativa expressada pela descentralização de poder sobre os recursos humanos, a exemplo do que ocorre na grande maioria das redes escolares públicas, não foi alcançada na Rede Municipal de Ensino de Concórdia. As imposições legais que regulam esse setor tornam limitada a possibilidade de as escolas, por exemplo, poderem resolver problemas com mais agilidade, e contar com flexibilidade quanto à contratação e alocação de pessoal a partir da filosofia de trabalho da escola, tendo em conta os pressupostos do seu projeto político-pedagógico.

A possibilidade existente é a de as escolas poderem se manifestar à Secretaria Municipal de Educação para que esta, a partir das normas gerais, possa providenciar encaminhamentos que atendam melhor às expectativas e necessidades da escola.

A possibilidade de a gestão dos recursos humanos ser também objeto de descentralização no âmbito das redes públicas de educação básica há muita integra o debate sobre a autonomia escolar. Com dificuldades assemelhadas às que são apontadas para o campo financeiro, a construção de uma autonomia por parte das escolas parece indicar a necessidade de um maior empenho em favor de fundamentos legais favoráveis à descentralização do poder decisório, de sorte que a autonomia pretendida pelas escolas seja legitimada. Nesse caso, a lei se torna favorável à construção da autonomia na medida em que deixa de ser mais um obstáculo à descentralização.

De acordo com o que informou a diretora pedagógica, as escolas são dotadas de autonomia de organização e administração do espaço escolar, conforme suas necessidades. Através do seu CDE, elas têm autonomia para decidir, por exemplo, sobre a abertura dos espaços para a comunidade, uma atitude apoiada pela Secretaria Municipal de Educação e que está relacionada aos pressupostos da proposta educativa que vem sendo implementada no município.

Em face da complexidade que marca o domínio administrativo da escola pública, considerando que a autonomia das escolas nesse domínio ainda é um processo em curso e também complexo, entendo que a presença do CDE se constitui em importante recurso de

aprimoramento e avanço desse processo, pois, sendo um espaço de exercício de poder, de lida com a autorização e com capacidade de influência (WERLE, 2003), são fortalecidas as possibilidades de transformações em favor de uma maior autonomia da escola pública.

### 6.3 O REFERENCIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO E EXPANSÃO DA LÓGICA DEMOCRÁTICA NA ÓTICA DOS SUJEITOS LOCAIS

Neste estudo, acolho a idéia de que a educação, como política pública de corte social, tem importante relação com as estruturas de poder e com as intenções que alimentam um projeto de sociedade, o que permite compreender melhor os recursos com os quais os governos operam na definição e implementação de suas políticas.

No entanto, um esforço de compreensão sobre a definição, implementação, reformulação ou desativação de uma política pública aponta também para as representações sociais construídas pela sociedade com base em sua memória e na do Estado (AZEVEDO, 2001). Através das contribuições de Jobert (1992) e Muller (1985), temos que a condução das políticas públicas é exercida através de um sistema de representações e responde a uma definição social da realidade, a qual compreende um referencial normativo.

Como um desdobramento do processo investigativo sobre a política educacional em Concórdia, a perspectiva de referencial normativo pretendeu levantar a representação constituída sobre o setor educacional pelos sujeitos do município, ou seja, a que a sociedade constrói e pretende que seja materializada através da ação do Estado.

Com o foco no acolhimento à idéia de divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade civil, caracterizada pela descentralização como recurso de ação política e administrativa favorável à expansão da lógica democrática, um conjunto de evidências aponta para a caracterização do referencial local sobre o setor educacional. Essas evidências se expressam por sentidos, compreensões, opiniões comuns ou aproximadas e contradições, através dos quais sobressaem-se aspectos de conteúdo comum.

Na exploração das crenças, valores e estratégias que conformam o universo da política educacional em Concórdia, a posição dos sujeitos indicou que sobre o Poder Público repousa o encargo da materialização do direito de acesso à escola pública com igualdade de condições e com qualidade. Ao cumprir essa responsabilidade, o Poder Público estaria forjando uma maior e coerente aproximação com a sociedade, justamente por não ser estranho às necessidades concretas da população.



Sobre a concretude desse encargo, os sujeitos entrevistados concentram em maior grau suas posições no atendimento escolar às pessoas, seguido de uma ênfase sobre o ensino e as condições a realizá-lo, conforme se pode verificar a partir de passagens dos depoimentos dos professores e pais de alunos, como as seguintes: “Ter profissionais competentes, que tenham uma boa formação, que saibam transmitir” (Mãe de aluno A); “[...] é alfabetizar a criança, o adolescente [...] estar mostrando formas sociais e até políticas.” (Mãe de aluno B); “o papel deles [do Poder Público] deveria ser um pouco mais [como] parceiros dos maiores interessados, [...] o meio envolvido com a educação.” (Professora A da Rede Municipal de Ensino); e “[...] de estar garantindo o acesso de todas as crianças, permanência, e que aconteça realmente o conhecimento [...]” (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

Nessa mesma linha, a entrevista com o secretário municipal de Educação evidenciou a preservação do foco sobre o atendimento escolar, muito embora venha a enfatizar a importância de que o mesmo seja planejado em face do caráter intencional desse atendimento:

[...] em primeiro lugar, que as pessoas dentro da idade escolar possam estudar [...] que haja um grande investimento na educação, um investimento não apenas de ordem obrigatória, mas que este investimento obrigatório seja planejado, seja executado de uma forma responsável e que isto venha refletir diretamente na ação da educação no dia-a-dia do aluno.

No que responde à constituição das políticas municipais de educação, o estudo aponta que o compromisso maior da sociedade é o de acompanhar a implementação destas políticas, devendo também participar para apresentar proposições. Por extensão, a relação entre o Poder Público e a sociedade civil deve ser pautada por um esforço conjunto em favor dos direitos comuns dos cidadãos, tornando-se necessária a constituição de espaços que valorizem e impulsionem a participação da sociedade no processo decisório, ou, como disse uma das professoras entrevistadas, “[...] não apenas saber do que se trata, mas participando disso. Tem de ter ação das duas partes.” (Professora A da Rede Municipal de Ensino).

De acordo com o secretário municipal de Educação, para quem é evidente a atenção sobre o diálogo com a sociedade e a prestação de contas sobre os serviços demandados por ela, alguns espaços e mecanismos têm sido responsáveis por impulsionar e assegurar uma relação mais horizontal entre o Poder Público e a sociedade civil. Sobre eles, o dirigente destaca o processo de eleição direta para diretores, em que essa relação se fortalece com a possibilidade efetiva de a comunidade participar e escolher seus diretores; a existência e a dinâmica autônoma do Conselho Municipal de Educação, um órgão que, segundo o secretário municipal, é muito atuante; e a Temática da Educação, articulada com o processo do Orçamento Participativo existente no município.

As opiniões dos demais entrevistados indicam também que a questão dos espaços a favorecerem uma relação entre Estado e sociedade, de forma mais horizontal, vem associada a algumas outras preocupações. Há uma atenção revelada sobre a necessidade de a sociedade civil conhecer e se conscientizar sobre seu envolvimento, vindo a qualificar o seu envolvimento e a própria relação entre ambos. A seguinte passagem de um dos depoimentos parece-me representar bem essa atenção:

[Espera-se da sociedade civil] participação, conhecimento, consciência. Porque a sociedade civil não tem muita noção [...] Mas eu acredito que, partindo [...] da conscientização, do conhecimento e ficar interagindo com isso, não apenas sabendo do que se trata, mas participando disso... Tem de ter ação das duas partes. (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

Como um processo complexo, a invocada coesão e união de esforços em favor do atendimento aos interesses comuns da sociedade demonstrou-se também estar assumindo um caráter preventivo, em face de outras percepções e perspectivas em relação à atuação do Poder Público e à implementação de uma determinada lógica de relação com a sociedade, as quais querem lembrar do próprio jogo político existente no local.<sup>23</sup> Essa tendência pode ser percebida a partir de um dos depoimentos:

Este caminhar juntos... às vezes o que acontece... o que a gente percebe, por exemplo aqui... acontece muita politicagem. Então, daqui a pouco, não... porque você é daquele partido eu não vou concordar com a tua idéia ou, porque você tem ... defende aquela idéia, eu não concordo com ela. É mesma coisa, partindo aqui da escola. Por exemplo, [...] hoje a gente trabalha muito com as falas dos pais, falas dos alunos, fala da comunidade. Então, [...] a gente vê realmente o professor que está engajado, que vem, que participa, que vai atrás, que procura, que busca, que dá informações... agora a gente vê que tem aquele também que, há! Não vou me envolver muito, porque, há! Isso não... (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

Como uma consequência da percepção coletiva, podemos dizer que os sujeitos entendem que a igualdade é um princípio fundamental a orientar a lógica de gestão das políticas municipais de educação. Trata-se de igualdade de acesso à educação pública e de envolvimento nos processos decisórios a promoverem as condições de materialização desse princípio. Desse sentido à igualdade, derivam determinados valores destacados pelos sujeitos entrevistados, dentre os quais vontade política, cooperação, humildade e sinceridade.

<sup>23</sup> Gohn (2004), em texto que aborda a gestão metropolitana de bens e políticas públicas, no qual destaca os conselhos institucionalizados, refere-se a dificuldades de três ordens quando a questão for sobre os interesses das maiorias nos processos de decisão política: a passagem da sociedade civil da condição de ator social para a de ator político; o fato de a sociedade política estatal ter de aprender a conviver com novos processos, através dos quais deixam de ser os únicos a decidir; e o desafio de construir espaços legítimos para a interlocução entre os sujeitos sociais, o que aponta para o próprio exercício de novas práticas.

É importante observar que, em maior ou menor grau, todos os entrevistados vislumbram no processo participativo a forma mais apropriada de valores como esses serem praticados e vividos pelos sujeitos locais.<sup>24</sup> Vejamos algumas passagens dos depoimentos:

“A vontade política de executar as coisas. Eu acho que nisso entra transparência, entra democracia, participação, orçamento participativo, tu está lá no meio da comunidade [...] estas coisas que ajudam a gente poder fazer com que as coisas andem diferente.” (secretário municipal de Educação).

“Seria a questão de estar dando oportunidade à participação coletiva [...] autonomia tanto para a escola como para os pais estarem intervindo, participando...” (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

“[...] não discriminar... nada de discriminação, nem de cor, de raça... aquele que tem mais poder, aquele que tem menos... o mais pobre, o mais rico... todos iguais.” (Mãe de aluno A).

É claro que essa dimensão creditada à participação alerta para a necessidade de canais institucionalizados, capazes de satisfazê-la enquanto demanda. Como lembram Urzúa e Puelles (1997), apesar de variarem quanto ao conteúdo e a intensidade em distintas sociedades e contextos históricos, a demanda por canais de participação nunca é ausente, de sorte que, quando não satisfeita, costuma contribuir para o comprometimento da legitimidade de um governo democrático.

Ao serem chamados a apontar os problemas presentes no setor educacional, cujas soluções seriam favorecidas pela orientação participativa a ser impressa à gestão das políticas municipais de educação, os sujeitos voltaram a se referir, principalmente, à limitação do direito de acesso à escola pública e à falta de qualidade científica e política do trabalho escolar.

Nesse sentido, entendem que a gestão do setor educacional, ao ser pautada pelo princípio da participação da sociedade civil, favorece a preservação da igualdade de condições de acesso, a construção da qualidade do trabalho educativo e a formação de cidadãos conscientes. Um dos depoimentos representa bem essa posição coletiva: “Enquanto as crianças estão na escola [...] a gente estará formando cidadãos conscientes [...] É uma escola bem planejada, a gente acredita e participa [...] lá ela aprende muitas coisas e já, também, toma direção para o futuro.” (Mãe de aluno B).

---

<sup>24</sup> Volto a acentuar que o princípio da igualdade, enquanto acesso à escola pública, está muito presente nas falas dos sujeitos entrevistados, sugerindo interesse pela sua recuperação ou conquista.

De forma geral, podemos dizer que a perspectiva do discurso coletivo (LEFÈVRE; LEFÈVRE; TEIXEIRA, 2000) remete a uma internalização de princípios democráticos, principalmente o da igualdade. Esse princípio tem sua principal ancoragem na idéia do acesso de todos à educação enquanto bem público, de sorte que a afirmação democrática se destaca pela recuperação do valor do direito sobre este bem, assim como pela construção de uma educação que responda às necessidades e ao interesse geral, a qual demanda que sua construção seja participada e acompanhada pela sociedade civil. Vejo, nessa demanda, o reconhecimento da participação política e do exercício de um controle social como instrumentos de poder sobre a política educacional.

Vale destacar que uma razoável resposta a necessidades como essas costuma impulsionar um projeto democrático de governo, com aprovação de suas políticas públicas. De outra forma, a ineficácia dessas mesmas políticas em satisfazer as necessidades sentidas pela sociedade pode comprometer esse mesmo projeto. Como alertam Urzúa e Puelles (1997), a democracia é debilitada e perde sua governabilidade “quando os cidadãos chegam à convicção de que nem o interesse geral, nem seus interesses, aspirações e valores estarão protegidos sem mudanças radicais no sistema político e no regime de governo.” (p.125).

Embora o esforço orientador da construção do referencial normativo ser no sentido de traçar uma definição social capaz de caracterizar a realidade estudada, o exame do conjunto de depoimentos também mostrou que, no campo da política educacional do município de Concórdia, o acolhimento à idéia de divisão do poder decisório entre o Poder Público e a sociedade civil é animado por diferentes motivações mais imediatas.

Ademais, essa realidade desenha uma situação não estranha a um projeto político de perspectiva democrática, pois os atores sociais, que o recurso da descentralização mobiliza em favor de sua participação e intervenção nos assuntos públicos, são movidos por perspectivas diversas, o que pode favorecer ou dificultar a construção das transformações objetivadas.

É interessante observar que quem fala estando por dentro do governo, revela um destaque maior à dimensão política, comprometida com a conscientização dos sujeitos e com a educação para a cidadania, capaz de impulsionar a participação política sobre assuntos públicos e da gestão pública.

[...] é através da educação, através da conscientização das pessoas, que nós alcançaremos os resultados nas outras áreas e nos outros aspectos. Seja na parte de preservação daquilo que o município têm, daquilo que o município precisa alcançar, na parte de conscientizar realmente e se tornar mais fácil trabalhar, mais fácil no sentido não de dominação, seja no sentido de as pessoas compreenderem a ajudar o município a resolver os problemas [...] Entendemos que uma população, um povo consciente, consegue agir com suas próprias opiniões, sabe questionar [...] Então, a educação [...] tem um papel importante na fase de conscientização, na fase

de formação [...] seja ela dentro dos valores pessoais, quanto dos valores públicos comunitários. Ela tem o papel de orientar, mas também tem o papel de ajudar a transformar a sociedade [...] A importância dela [está] no sentido de conscientização, de esclarecimento e, claro, de conhecimento [...] (secretário municipal de Educação).<sup>25</sup>

De quem fala como usuário da escola pública, a atenção maior recai sobre a necessidade de uma escola para todos, que esteja bem organizada, que tenha condições para uma educação de qualidade e que expresse atenção às necessidades e interesses concretos da comunidade, muito embora essa visão não seja estranha ao discurso de quem fala enquanto governo municipal. Algumas passagens dos depoimentos dos representantes da sociedade civil representam bem essa atenção sobre a educação escolar de qualidade enquanto direito:

“O papel da sociedade também é estar cobrando do município então, do Estado, uma educação de qualidade, profissionais de qualidade, com formação [...] para estar ensinando o aluno.” (Mãe de aluno B).

“[...] uma política educacional que funciona seria partindo da base, dos maiores interessados, e que fosse reforçada e amparada pelo Poder Público.” (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

“Quando eu tinha minha menina [...] nós pagamos para não ficar três dias aí na fila, [...] pagamos um cidadão que ficou... para ter direito [à vaga na escola municipal]. Isso acabou!”

Entendo que essa situação, diferente de se caracterizar como um desvio de interesses locais, pode ser explicada a partir da idéia de um processo de construção, através do qual se reconhece a capacidade dos sujeitos de processar a pluralidade de interesses que os mobiliza, o que é uma tarefa complexa, também demorada; portanto, um processo de construção.

Além disso, como contribui Moisés (1995), há que se considerar que a valorização de determinados mecanismos que visam a potencializar esse processo está diretamente relacionada com as diferentes concepções e expectativas que os sujeitos têm sobre a dinâmica democrática.

Vejo ser possível dizer que, assim como para a democracia e para a descentralização a participação do povo figura como fator determinante para o alcance de objetivos democráticos, também a definição social da realidade em Concórdia é caracterizada por interesses e esforços democráticos, expressos significativamente pela valorização de relações mais horizontais. Como acentua uma das depoentes, projetando seu olhar sobre as condições locais concretas, “[...] a gente acredita e participa de conselhos e vai para as escolas e vê que

---

<sup>25</sup> Essa passagem integra o depoimento do dirigente municipal de educação a respeito de sua opinião sobre a importância da educação pública que vem sendo implementada no município a partir de um projeto local.

isto está acontecendo aqui no município, mas pode ser que numa escola não planejada, num modelo de educação não bem discutido [...] a gente não encontra isso [...]” (Mãe de aluno B).

É em favor de interesses e esforços como esses que a descentralização do poder decisório é considerada recurso para a gestão da educação municipal, o que também indica que a relação entre Estado e sociedade é problematizada por aqueles sujeitos locais, e que, portanto, as tensões e as contradições fazem parte do processo democrático. Como podemos reconhecer a partir do depoimento de um dos entrevistados, há um olhar crítico sobre esses interesses e esforços e sobre a dinâmica relacional entre Estado e sociedade:

[Uma gestão educacional] feita por mais, feita em parceria, [...] pensada por mais pessoas [...] É a qualidade que vai fazer parte daquilo, é o interesse da comunidade [...] Isto nós temos, é uma coisa assim excelente da nossa gestão [...] Não é imposição de nada, por isso ou por outro fator, ou social, ou econômico ou político. É buscando e fazendo juntos. (Professora B da Rede Municipal de Ensino).

Entendo, dessa forma, que a perspectiva de descentralização possível de ser lida no referencial aqui analisado está muito próxima da tendência atual do debate sobre este recurso para as políticas públicas: a de se privilegiar questões que implicam o poder decisório e sua partilha entre o Estado e a sociedade civil, além de serem considerados os embates e confrontos que implicam processos dessa natureza e os arranjos institucionais motivados e constituídos a partir das relações entre ambos.

Lembrando Massolo (1998), quando os requerimentos por descentralização são orientados por um conteúdo político como esse e, portanto, põem em revista as relações entre Estado, sociedade e democratização, vêm à tona os campos de confronto, de aspirações e de ressentimentos nascidos de exclusões, assim como é aludida a relação entre os cidadãos, a gestão pública e o exercício do poder. Isso tem a ver com uma lógica de perspectiva dialética (HEVIA RIVAS, 1991) com a qual a descentralização é percebida por suas possibilidades de gerar modalidades mais democráticas, representativas dos interesses dos vários segmentos da sociedade.

#### 6.4 DIRETRIZES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E DA SUA GESTÃO: A LEGISLAÇÃO BASE

O acolhimento da opção pela divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade, capaz de caracterizar a presença da descentralização como recurso de ação política e administrativa, tem na legislação local um importante referencial. Sobre as vantagens de sua exploração em um processo investigativo sobre políticas educacionais, vale destacar as defesas feitas por Borges (1994), Bauer, Gaskell e Allun (2002), para quem os documentos

em muito justificam o contexto social em que foram constituídos, além de expressarem dados representativos da realidade social de um grupo.

Como um dos desdobramentos da pesquisa, a exploração dessa fonte buscou evidenciar o panorama das diretrizes para a política municipal de educação quanto ao acolhimento da divisão do poder decisório entre o governo local e a sociedade, em favor da expansão da lógica democrática.

De acordo com os objetivos deste estudo, a exploração da legislação vigente a responder pelas diretrizes para a política municipal de educação e sua gestão, bem como sobre a questão dos espaços institucionalizados de participação e de favorecimento do exercício de controle social em Concórdia, abrangeu basicamente a Lei Orgânica do Município e a Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino (Lei Complementar nº 159, de 1º de junho de 1999).

As diretrizes para a política municipal de educação e para sua gestão, entendidas como indicações e normas para se tratar e se levar a termo uma política, são apresentadas, pela legislação municipal já mencionada, a partir de dois conjuntos referenciais. O primeiro compreende aquelas diretrizes norteadoras da política pública e da gestão municipal no seu sentido geral, por isso sua explicitação estar praticamente reservada à Lei Orgânica Municipal; e o segundo contempla mais especificamente o setor educacional, cujos traços diretivos se encontram tratados em ambos os documentos.

Iniciando pelo primeiro conjunto referencial, percebemos as diretrizes a partir dos princípios e fins da ação pública e das responsabilidades a que está submetido o município, sendo possível, nestas últimas, privilegiar mais especificamente o setor educacional.

Já no artigo 3º da Lei Orgânica Municipal de Concórdia está definido que o município será administrado com transparência nos atos e ações, com descentralização administrativa e com participação, devendo a administração pública obedecer “aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e participação popular [...]” (Art. 70).

No artigo 131 da Lei Orgânica está declarado que as políticas municipais devem responder à “integralização e a participação social e econômica dos setores marginalizados”, cujo esforço deriva do compromisso declarado de ser o município responsável por combater “[...] as causas da pobreza e os fatores de marginalização [...]”. Dessa forma, o fim atribuído às políticas municipais compreende “o estabelecimento de uma ordem social, justa e igualitária”. No artigo 139, lemos sobre o Plano Municipal de Educação, o qual deverá ser aprovado por lei e contará com a participação da comunidade.

Associadas ao que estou chamando de primeiro conjunto referencial, estão algumas competências e responsabilidades definidas para o município segundo a Lei Orgânica. No art.

5º, lemos que ao município compete: “XVIII – manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com cooperação técnica da União e do Estado.” Já no art. 6º, onde figuram responsabilidades municipais, dois incisos registram uma maior relação com o setor educacional: “V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.” e “ XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.”

Ao recuperarmos a idéia de que a Lei Orgânica Municipal deve consagrar a cooperação das associações representativas no processo de planejamento das ações a serem implementadas, como determina a Constituição Federal (inciso XII do artigo 29), em relação ao município de Concórdia esta atenção parece estar mais precisamente definida. Isso porque há uma valorização dos recursos a responderem pela cooperação, dentre eles o da participação popular, inclusive com destaque aos setores marginalizados, sobre os quais a ação pública deve depositar especial atenção.

Então, podemos dizer que, na perspectiva de uma gestão descentralizada das políticas municipais de educação, o que a Lei Orgânica traz implica, por certo, um estilo de governo que assume a participação como diretriz, objetivando a construção da cidadania.

Essa perspectiva parece conferir uma feição importante em nível de ordenamento local, na medida em que, como entidade com autonomia político-administrativa, o município tem autonomia de auto-organização. Então, uma determinada organização, a atender o preceito constitucional de cooperação das associações representativas no processo de planejamento das ações, ainda assim se mantém subordinada a determinadas opções locais, as quais têm a ver com questões políticas, ideológicas e culturais que influenciam diretamente as decisões dos sujeitos. Por isso, se diz que a legislação resulta da correlação de forças presentes no contexto social e político, revelando prevalências e inclinações.

Quanto ao segundo conjunto referencial, que compreende mais especificamente o setor educacional, o rol de diretrizes é mais amplo e está distribuído na Lei Orgânica e na Lei do sistema municipal de ensino (Lei Complementar nº 159).

Na Lei Orgânica, vê-se que a tendência à participação da sociedade e à responsabilização do Poder Público em favor das necessidades e interesses sociais mantém-se destacada. Os artigos 134 e 135 da Lei são expressivamente representativos dessa tendência:

Art 134 A educação, direito de todos, é um dever do Estado e da sociedade e deve ser baseada nos princípios de democracia, da liberdade de expressão da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento de desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade.

Art. 135 O ensino será ministrado nos seguintes princípios:  
I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;



- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;
- IV – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- V – gratuidade de ensino público, nos estabelecimentos oficiais da Rede Municipal;
- VI – gestão democrática da escola pública da Rede Municipal, com eleição para escolha dos dirigentes, mediante voto direto e secreto, na forma da Lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;
- VIII – valorização dos profissionais de ensino, garantidos nos termos da Lei, plano de carreira para o Magistério Público Municipal, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, ressalvados os casos previstos em Lei;
- IX – promoção da integração escola-comunidade;
- X – liberdade de organização dos alunos, professores, funcionários e pais de alunos, sendo facultada a utilização de instalações do estabelecimento de ensino da rede municipal, para suas atividades.

Ao recuperar os dispositivos da Constituição Federal de 1988, que dispõem sobre a educação nacional, e compará-los aos locais, identifiquei, nas diretrizes educacionais fixadas na Lei Orgânica Municipal de Concórdia, um caráter próprio. Possivelmente, em face de uma orientação política presente na fase de sua construção, o que aponta para o contexto social em que foi produzida.<sup>26</sup> Sobre o que destaca esse caráter, inicio fazendo referência aos artigos 205 e 206 da carta magna.

De acordo com o artigo 205 da Constituição Federal, a educação tem como objetivo o desenvolvimento pleno da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Na Lei Orgânica Municipal de Concórdia, esse objetivo é abarcado pelo dispositivo que confere à educação o *status* de recurso para o “desenvolvimento da capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade” (Art. 134), o que nos parece revelar uma atenção sobre qual a educação que se acredita responder pelo desenvolvimento e pelo preparo da pessoa, definidos na carta magna.

Quanto à aproximação ao texto do artigo 206, o qual dispõe sobre os princípios com que o ensino será ministrado, vejo que o texto da Lei Orgânica Municipal de Concórdia ainda preserva sua orientação política própria. Na comparação com o conjunto de princípios da Lei municipal, reconheço um certo alargamento, não só evidente no número de princípios (três a mais em relação aos da Constituição Federal), mas principalmente no conteúdo, que notadamente se inclina para uma orientação democrático-participativa. Destacadamente, cumprem essa orientação os incisos VI, IX e X do artigo 135 da Lei Orgânica.

---

<sup>26</sup> Este estudo não tem o propósito de explorar o contexto social em que foram produzidas as leis municipais aqui analisadas e as condições de sua construção. Tomamos os documentos como uma representação do objeto sob estudo, porquanto sua capacidade de congregação de dados sociais formais e, a partir deles, analisarmos interesses, práticas que pretendem orientar e controles que pretendem exercer.

Esse destaque, que assume os dispositivos sobre a educação municipal guardados pela Lei Orgânica do município, é fortalecido na medida em que este documento ocupa uma importante posição hierárquica entre os instrumentos legais que definem as diretrizes educacionais. Esse é um fator que, de acordo com Mendonça (2000), resulta em indicador de uma maior ou menor perenidade dessas diretrizes.

No âmbito da Lei Orgânica Municipal, a partir das evidências que comportam o que estamos denominando de segundo conjunto referencial sobre as diretrizes para a política municipal de educação e sua gestão, as evidências até aqui destacadas resultam admitir a existência de uma orientação em favor do alargamento do espaço público, visando a relações democráticas em Concórdia. Entendo que isso perspectiva o recurso da descentralização para uma orientação democrático-participativa, ciente de que a prática concreta implica também a máquina governamental e os recursos de poder que nela operam.

Além do que dispõe a Lei Orgânica Municipal de Concórdia, as diretrizes para a política municipal de educação e sua gestão também são tratadas na Lei Complementar nº 159/99, que cria e organiza o sistema municipal de ensino, cuja aprovação se deu nove anos depois da promulgação da Lei Orgânica.

Quanto aos fins da educação, os quais podem ser lidos no artigo 3º e que praticamente recuperam o que dispõe a Lei Orgânica Municipal, a Lei do sistema municipal de ensino traz alguns outros elementos definidores de certas opções para o sistema a partir das diretrizes educacionais, com os quais é possível reconhecer um tom mais comedido quando comparado ao impresso na Lei Orgânica.

Esses elementos que caracterizam opções de encaminhamentos em nível de sistema de ensino são, principalmente, evidentes em um conjunto de artigos que implicam diretamente a gestão da educação municipal.

A construção do regimento escolar, referido nos artigos 16 e 17 da Lei do sistema municipal de ensino, é o aspecto que nos parece representar a maior assimetria entre conteúdo de apelo democrático-participativo trazido pela Lei Orgânica e o conteúdo da Lei do sistema de ensino local. Primeiramente, por estar definido no § 1º do artigo 16 desta Lei que a decisão sobre a adoção ou não de um regimento unificado para todas as escolas cabe à Secretaria Municipal de Educação.

A explicitação procedimental, e que segue essa mesma tendência à centralização da decisão, pode ser verificada no § 2º do mesmo artigo, onde se lê: “O regimento escolar, **quando permitida a elaboração descentralizada pela unidade educacional**, deve ser

aprovado em assembléia geral da comunidade escolar e aprovado pelo Conselho Municipal de Educação.” (grifos meus).

Essas definições se aproximam muito de uma lógica cartorial que, em muito, domina os encaminhamentos no setor educacional, tema também analisado por Mendonça (2000) a partir de trabalho que promoveu levantamento e análise de iniciativas e procedimentos de sistemas municipais e estaduais de ensino em favor da materialização do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. Sua análise, baseada também no exame à legislação pós-1988, de um conjunto de sistemas de ensino, levou-o a apontar ainda a forte presença de normas racionais-legais, às quais associam-se valores patrimoniais característicos da histórica tradição brasileira.

Desde essas evidências, a ênfase procedimental explicitada na lei municipal aponta para uma descentralização perspectivada na lógica funcionalista, dando conta de um enfoque que revela uma relação pouco coerente com os pressupostos sobre a gestão democrática da educação definidos na mesma Lei:

Art. 19 A gestão democrática da educação pública municipal, **entendida como ação coletiva e prática político-pedagógica, norteará as ações de planejamento, formulação e implantação e avaliação das políticas educacionais municipais**, alcançará todas as entidades e organismos integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Concórdia.

Art. 20 Além de outros previstos em lei ou instituídos pelo Poder Executivo, são instrumentos destinados a assegurar a gestão democrática da educação pública municipal:

I – **a descentralização do processo educacional;**

[...] (grifos meus).

Também no artigo 17, que versa sobre a elaboração do projeto político-pedagógico por parte de cada escola, está acentuada a necessidade de se observar “princípios gerais de seu Regimento Escolar, seus princípios administrativos, os currículos escolares e demais projetos e/ou programas de atividade escolar [...]” (§ 2º).

Essa é uma opção que, com a orientação de um conteúdo democrático-participativo menos incisivo em relação ao trazido pela Lei Orgânica, parece carregar um discutível sentido de projeto político-pedagógico, porquanto seu propósito de ser referencial à organização do trabalho pedagógico da escola, como suas finalidades, estrutura, currículo, tempo, processo de decisão, relações de trabalho e avaliação (VEIGA, 1995), e sua construção compreender um “processo onde deságuam os mecanismos de gestão democrática.” (MENDONÇA, 2000, p. 379).

Quanto à materialização do ambiente de participação capaz de combinar democracia representativa e democracia direta (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), o qual

tem como importante referência os espaços institucionalizados de participação e de exercício do controle social, o município de Concórdia se destaca pela diversidade desses espaços e pelos objetivos que assumem, como procuro expressar na seção 6.2.2 deste trabalho.

A definição legal pela existência dos canais de participação direta da sociedade civil, compreendendo a eleição direta para diretores de escola (artigo 135, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal; artigo 20, inciso IV, da Lei Complementar nº 159/99; e Lei nº 3.390/02), os Conselhos Escolares Deliberativos (artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 159/99 e Decreto nº 4.799/04), a Conferência Municipal de Educação (artigo 20, inciso V, da Lei Complementar nº 159/99) e o Conselho Municipal de Educação (artigo 61 da Lei Complementar nº 159/99), demonstra uma disposição local em favor da participação da sociedade de forma organizada e institucionalizada para a elaboração e a avaliação de políticas públicas. Resta à prática concreta a confirmação da legitimidade política que possuem esses canais e das condições que favorecem o cumprimento do seu papel.

A esse conjunto associa-se o Orçamento Participativo, cuja dinâmica é orientada pelo Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CONCÓRDIA, 2004a).<sup>27</sup> Ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, órgão de participação direta da comunidade, compete propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes à receita e à despesa do Orçamento do Município de Concórdia. É dessa dinâmica que participa a “Temática da Educação”, como descrita na seção 6.2.3.3.

Em um resgate conjunto dos documentos legais examinados, é possível traçar algumas considerações gerais mais diretamente relacionadas a esses instrumentos. A primeira delas diz respeito à tipologia desses documentos que guardam as diretrizes da política educacional local e de sua gestão. São documentos de expressão no quadro da legislação local, cujos espaços para a participação e para o exercício do controle social são inequivocamente citados, o que certamente sugere não só maior legitimidade a esses espaços, como maior precisão quanto a sua forma e institucionalização.

Analisando sob essa ótica, não se deixa de reconhecer a sempre possibilidade de esses mesmos documentos terem seus dispositivos alterados ou até mesmo revogados. No entanto, as regras de alteração incluem processos de discussão razoavelmente abertos e que envolvem, ou ao menos são acessíveis, tanto aos legisladores quanto à sociedade civil.

---

<sup>27</sup> A base legal em que se sustenta a criação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Concórdia é a Constituição Federal (artigo 1º e inciso XV do artigo 29, combinado com o inciso XVI do artigo 5º), a Constituição Estadual (artigo 4º); A Lei Orgânica do Município (artigo 3º, inciso III do artigo 5º e artigo 55, combinado com o artigo 119 e o artigo 122) e a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (artigo 48).

Outro aspecto importante compreende os tempos em que esses ordenamentos legais foram constituídos, o que certamente alerta sobre as orientações e condições políticas que vigoraram em cada qual. Apesar de não serem essas condições objeto de estudo neste trabalho, o exercício de exploração dos documentos, associado a outras etapas do exercício empírico, tornou evidente que a legislação educacional de Concórdia expressa, pelo menos, três fases.

A primeira dessas fases tem como referência a Lei Orgânica Municipal, cuja construção data de 1990, muito próximo dos amplos debates que marcaram a construção da Constituição Federal sob a bandeira da redemocratização do país, em cujos conteúdos figurou o princípio da gestão democrática do ensino público. No entanto, como já analisado nesta seção do trabalho, o texto aprovado para Concórdia revela um apelo democrático-participativo mais incisivo, inclusive com várias definições mais detalhadas sobre vias e formas a garantirem o processo participativo.

Como segunda fase, identifico o processo que desaguou na Lei do sistema municipal de ensino, a qual fora aprovada em 1999. Nela, encontram-se contempladas as diretrizes para o setor educacional estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, conquanto seu tom menos incisivo sobre temas que chamam para um esforço em favor de um processo democrático-participativo. Como já referido anteriormente, um apelo mais funcionalista marca passagens do texto dessa Lei sobre alguns importantes espaços de participação e de exercício do controle social, como o da construção do projeto político-pedagógico, do regimento escolar e o do conselho municipal de educação.

Apesar de esse apelo estar presente em um dos documentos, a consideração distintiva em relação aos demais se torna relevante na medida em que há possibilidade de iniciativas locais assumirem caráter reacionário em suas propostas de desenvolvimento sob a bandeira da democratização, o que poderia implicar numa pseudo-relação entre a democracia e o recurso da descentralização.

A terceira fase, que entendemos remeter às condições legais mais recentes para o setor educacional, é aquela que demarca a edição de alguns atos legais mais diretamente afetos à materialização de espaços e condições para o exercício da participação e do controle social por parte da sociedade, o que vem associado à implementação de outras ações que assumem caráter democrático-participativo.

Esses atos legais são principalmente representados pela Lei nº 3.390, de 25 de junho de 2002, que dispõe sobre a eleição de diretores de unidades escolares da Rede Municipal de

Ensino,<sup>28</sup> e pela publicação do Decreto nº 4.799, de 25 de maio de 2004 (CONCÓRDIA, 2004b), que regulamenta a instituição dos Conselhos Deliberativos Escolares e os reconhece em seu caráter político, em favor de um projeto de escola.

Como é através das competências e atribuições que em muito podemos reconhecer a concepção que norteia a ação dos colegiados (MENDONÇA, 2000), é coerente admitir que os CDE de Concórdia distanciam-se de concepção funcionalista, revelando-se como um instrumento de divisão do poder decisório e de co-responsabilização do Poder Público e da sociedade sobre os assuntos escolares.

Entendo que essa e as demais condições atuais aqui analisadas, desde o conjunto de documentos legais para o setor educacional, indicam uma importante referência inspiradora de práticas consoantes com uma lógica democrático-participativa. Essa lógica, por sua vez, não somente é servida pela valoração à descentralização do poder decisório como também impulsiona este recurso na gestão das políticas municipais de educação.

#### 6.5 A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO: A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL PELA VIA DO CONSELHO DO FUNDEF

Os Conselhos são espaços que guardam a potencialidade de implementar a participação e o controle social da sociedade civil nos assuntos públicos educacionais. Eles demandam atitudes políticas, organizativas e associativas suficientes para sua legitimação enquanto recurso de descentralização, pois me refiro a este recurso na lógica do estabelecimento de relações substancialmente democráticas e que impulsionam o alargamento do espaço público. Daí, a importância de se observar criteriosamente as condições institucionais que tais conselhos possuem e o papel que concretamente desempenham no âmbito da gestão da política municipal de educação.

Configurando-se como parte do processo trilhado para análise do fenômeno político da descentralização e do seu caráter democrático-participativo para as políticas municipais de educação de Concórdia, a opção pelo Conselho do Fundef se demonstrou apropriada na medida em que ele se inscreve no conjunto de conselhos municipais e, portanto, na dinâmica da gestão local, assim como é um órgão instituído a partir de uma política deliberada do

---

<sup>28</sup> Por duas vezes, a lei foi alterada em 2005. Na primeira ocasião, em julho de 2005, as alterações compreenderam a inclusão de aspectos como o mês de realização das eleições, a experiência mínima de três anos para a candidatura ao cargo, a necessidade de efetividade na Rede Municipal de Ensino ou atuação anterior na escola pretendida e definição do mandato de três anos para os eleitos. Na segunda, de outubro de 2005, foi excluído número mínimo de cinco turmas, que credenciava a escola à realização de eleições diretas, e a definição do número mínimo de 500 alunos a credenciar a escola para possui também o cargo de diretor adjunto.

Governo Federal nos anos de 1990, e que, sob a lógica da reforma do Estado, impulsionou a municipalização do ensino fundamental.

Orientado pelo objetivo de reconhecer possíveis contrapontos que a descentralização democrático-participativa praticada na gestão das políticas municipais de educação possa ter estabelecido em relação às políticas deliberadas do Governo Federal, procuro examinar condições concretas do CACS do Fundef, do município de Concórdia. Quanto à descentralização no âmbito da gestão da política municipal de educação, refiro-me àquela pensada e concretamente praticada no âmbito local como parte de um projeto de conteúdo democrático; quanto às políticas deliberadas do Governo Federal, refiro-me às que informam a lógica da reforma do Estado impulsionada desde os anos de 1990, materializadas principalmente pela via da municipalização.

#### **6.5.1 O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef do Município de Concórdia**

Ao estarem os municípios submetidos ao mecanismo do Fundef, o foco de atenção que trago é sobre a possibilidade de terem sido eles próprios capazes de torná-lo, na medida das suas possibilidades e opções, parte de um projeto de gestão democrática das políticas municipais de educação.

Entendo que essa possibilidade está concentrada na dinâmica a ser impressa à gestão do Fundo como parte do projeto local, a qual, na perspectiva da democratização da gestão, pode contar com a descentralização do poder decisório como implementadora da participação e do controle social. Nesse sentido, do Conselho do Fundef é esperado um protagonismo que o caracterize como um espaço institucionalizado com autonomia para exercer a sua função.

Da uniformidade trazida pela legislação quanto à composição do CACS do Fundef, bem como sobre suas atribuições, resulta reconhecer que os maiores diferenciais nos conselhos sediados nos municípios decorrem da forma com que são organizados localmente, da forma com que são conduzidos seus membros e da ação concreta que desempenham enquanto conselhos de acompanhamento e controle social.

Principalmente quanto à ação concreta do CACS do Fundef, é necessário que se resgate uma atribuição básica conferida a esse órgão: a perspectiva de um controle horizontal que, na sua lógica, conferiu as atribuições de acompanhar e de controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo (§ 4º, art. 4, Lei nº 9.424/1996), a supervisão do censo escolar anual (§ 2º, art. 4, Lei nº 9.424/1996), podendo sua ação resultar

na interferência da União quando, por exemplo, informações necessárias ao seu exercício não fossem disponibilizadas.

É sobre estes referenciais – a organização local do Conselho, a forma com que são conduzidos seus membros e a ação concreta que desempenham –, com atenção sobre o aspecto da descentralização do poder decisório, que o exame da experiência de Concórdia com o Fundef foi realizado.

#### 6.5.1.1 A organização, a dinâmica e as impressões sobre o funcionamento do Conselho

Sobre a constituição do Conselho do Fundef no plano local, já foi destacado que temas como a efetividade na representação, a preservação de interesses e a complexidade do exercício da função têm sido recorrentemente objeto de estudos, como também concluíram Souza e Vasconcellos (2006) a partir do exame das produções no período de 1996 a 2002. Esses temas, de fato, ajudam a situar mais concretamente a organicidade e a dinamicidade assumida por órgão de acompanhamento e de controle social no contexto local.

Em Concórdia, o CACS do Fundef foi criado em primeiro de outubro de 1997 (Lei nº 3.010). Embora a Lei municipal praticamente reproduza as disposições da Lei nº 9.424/1996, sobre esses conselhos, dois aspectos conferem especificidade ao regulamento municipal: o número maior de segmentos e membros em relação ao mínimo estabelecido pela norma federal e a liberação do turno de trabalho do conselheiro em dias de reuniões.

Em relação ao número de membros, o quadro a seguir relaciona os segmentos cuja representação é indicada e quantificada pelas duas leis – a federal e a municipal de Concórdia.

Art. 3º (§ 1º, IV) da Lei nº 9.424/96		Art. 2º da Lei Municipal nº 3.010/97	
Segmento	Número mínimo de representantes	Segmento	Número de Representantes
Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente	1	Secretaria Municipal de Educação	1
Professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Professores das escolas públicas municipais do ensino fundamental	1
		Professores da educação infantil da rede pública municipal	1
		Diretores das escolas públicas municipais	1
Pais de alunos	1	Pais de alunos das escolas públicas municipais do ensino fundamental	1
Servidores das escolas públicas do ensino fundamental	1	Servidores das escolas públicas municipais do ensino fundamental	1
Conselho Municipal de Educação (se houver)*	1	-	-

\* A criação do Conselho Municipal de Educação de Concórdia ocorreu em 1999.

**Quadro 8: Segmentos e número de representantes no CACS do Fundef de Concórdia, de acordo com a Lei nº 9.424/96 e a Lei Municipal nº 3.010/97**

Fonte: elaborado com base em Brasil (1996b) e Concórdia (1997).



Com a ampliação do número de segmentos representados (inclusão do segmento de professores da educação infantil), o município pode ter favorecido não somente a ampliação do leque de representações locais, mas também a capacidade de o Conselho maximizar sua atuação, o que certamente seria potencializado com a inclusão de alguns outros segmentos da sociedade civil organizada que contribuiriam para promover um caráter mais social do que estatal ao órgão.

Essa possibilidade, como já referida em outra parte deste estudo, levaria a esfera municipal a assumir características ainda mais distintas em relação às demais, já que o número de representantes de segmentos da sociedade civil no conselho municipal, conforme a Lei federal, era superior à representação mínima estabelecida.

Quanto à determinação pela liberação do membro efetivo ou seu suplente da jornada de trabalho no turno de realização das reuniões do CACS, entendo que a opção foi um avanço em favor da participação dos sujeitos locais nos espaços institucionalizados. Essa, ademais, é uma das dificuldades mais freqüentemente apontadas por conselheiros e também por estudos realizados sobre a dinâmica desses órgãos. No caso do CACS do Fundef de Concórdia, a opção assume especial sentido na medida em que a grande maioria dos representantes no Conselho é de segmentos de trabalhadores em educação na Rede Municipal de Ensino.

Quanto à escolha dos representantes para o Conselho, a Lei municipal determina que a indicação seja feita pelos pares ao prefeito municipal, que os designará para o exercício da função por dois anos.

Concretamente, foi possível verificar que essa escolha dos representantes para atuar no Conselho no período de 2005 a 2006, último antes da sua extinção em face da criação do Conselho do Fundeb, se processou através de reuniões incentivadas pelo próprio Conselho e também pela própria Secretaria Municipal de Educação, para cada um dos segmentos. Através delas, foram realizadas eleições dos representantes (titular e suplente), costumeiramente a partir da manifestação voluntária de candidatos. Concluído o processo de escolha de cada um dos segmentos, ocorreu a posse dos novos conselheiros.

Na avaliação dos conselheiros entrevistados, os segmentos puderam realizar autonomamente a escolha dos seus representantes de forma que o envolvimento da Secretaria Municipal de Educação se deu no sentido de impulsionar o processo de escolha, haja vista a necessidade da composição do Conselho para sua ininterrupta atuação. Como acentuou um dos conselheiros, todo o processo se deu “bem às claras; deu para perceber que nada era imposto.” Reportando-se à experiência pessoal de ter sido escolhido por seu segmento para a

função, o mesmo conselheiro destaca: “[...] ninguém no caso [...] se comunicou antes comigo e disse ‘você se prontifique’. Não! Foi de livre e espontânea vontade”.

O tom de abertura e de autonomia que os processos de escolha dos representantes parecem ter guardado sugere a prevalência de um sentido democrático na medida em que tanto o processo de escolha quanto os próprios sujeitos escolhidos pelo seu segmento foram legitimados perante seus pares em uma arena pública, aberta à participação de todos os integrantes do segmento.

Esse me parece ser um aspecto importante, inclusive pelo fato de não serem raras as formas de escolha que, apesar de se processarem pelos próprios segmentos, carecem de uma participação mais ampla e comprometida por parte seus integrantes, o que tem a ver com decisão política e, portanto, com o próprio interesse que revelam com o processo de democratização. Também porque o fomento a uma pseudoparticipação política em uma sociedade que carrega traços de um sistema débil de participação controlado hierarquicamente (SCHWARTZMAN, 1982), não é uma marca superada nos nossos dias, a despeito dos esforços em favor da democracia.

Em termos de atribuições, a Lei municipal reproduziu o disposto na Lei nº 9.424/96. Não houve detalhamentos ou até ampliação do quadro de atribuições a serem conferidas aos Conselhos, conforme se pode ler no artigo 4º da Lei municipal:

Art. 4º Compete ao Conselho:

I – fiscalizar, acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II – supervisionar a realização do censo educacional anual;

III – examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

Como abordo na parte seguinte desta seção, observa-se que, na prática, o Conselho do Fundef teve o seu quadro de atuação ampliado, se comparado com as atribuições aqui listadas. Sua atuação razoavelmente decisória sobre a definição, por exemplo, de valores a serem pagos aos profissionais do ensino fundamental, a título de abono ou gratificação, expressa claramente essa ampliação.

Sobre a dinâmica de trabalho do Conselho, a Lei municipal determinava que as reuniões seriam mensais, com as decisões sendo tomadas por maioria absoluta dos membros. Como pude confirmar através do exame das atas, as reuniões foram realizadas mensalmente, incluindo várias sessões extraordinárias.

Os conselheiros entrevistados concordam ao admitirem que não houve dificuldades para a realização das reuniões. Mesmo sendo chamados a se referirem a questões de tempo dos conselheiros, dificuldade muito comum entre membros de conselhos municipais, ambos

destacaram a apropriação do horário às condições dos conselheiros. Além disso, enquanto o presidente ressaltou a comunicação antecipada dos conselheiros via correspondência, como forma de garantir a continuidade dos trabalhos, o outro conselheiro referiu-se à vantagem da dispensa dos conselheiros funcionários municipais e o fato de as reuniões não serem muito demoradas.

As pautas das reuniões geralmente eram definidas pelo presidente do Conselho, o qual representava a Secretaria Municipal de Educação. Segundo ele, alguns itens constituíam uma espécie de pauta regular das reuniões, como a apreciação dos relatórios de receitas e despesas vinculadas ao Fundo, a análise acerca da manutenção das gratificações e dos valores propostos pelo governo municipal (até a implantação do plano de carreira do magistério em 2005).<sup>29</sup> Além desses, sempre houve abertura para proposição de itens por parte dos conselheiros, o que também foi pontuado pelo outro conselheiro entrevistado.

Durante as reuniões, havia a possibilidade de outras pessoas interessadas acompanharem as sessões do Conselho, o que não necessariamente motivou a presença de interessados às sessões, assim como essa possibilidade não chegou a ser amplamente divulgada pelo Conselho no município, lembram os conselheiros.

Em termos de condições físicas e suporte operacional para o seu funcionamento, o Conselho sempre contou com o suporte da Secretaria Municipal de Educação. Não havia um espaço físico próprio para o Conselho, apenas a disponibilização prévia de um espaço para a realização das sessões. Os serviços de secretaria e de apoio também contavam com o suporte do órgão municipal de educação.

Questionado sobre processos de capacitação e aperfeiçoamento dos conselheiros para o desempenho de sua função, o presidente explicou não ter havido atividades diretamente organizadas pelo Conselho. No entanto, os membros do Conselho tiveram oportunidade e participaram de vários momentos de capacitação, tanto promovidos pelo segmento que eles representavam (mais freqüente no segmento dos professores, o que também certificou o outro conselheiro entrevistado) quanto por outros órgãos, como, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado. Em todos os casos, no âmbito do Conselho, essas iniciativas eram divulgadas e incentivadas.

---

<sup>29</sup> Cabe destacar que a ocupação da presidência de conselhos por representante do governo é vista com reservas. Geralmente, é posta em questão a desenvoltura do exercício fiscalizador, por parte do conselho, sobre o órgão que deve ser fiscalizado e que, nesse sentido, remete ao próprio governo. No caso do CACS do Fundef de Concórdia, embora haja evidências de que a condução do representante do governo à presidência tenha sido opção dos membros do conselho, ainda assim a medida expressa um certo desconforto quanto às condições de exercício autônomo desse conselho municipal. Vale lembrar que, com o Fundeb regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de dezembro de 2007, a presidência do CACS não pode ser ocupada por membro representante do governo gestor dos recursos (art. 24, § 6º).

Na percepção do outro conselheiro entrevistado, esse processo de capacitação realmente ocorria. Seu destaque recai sobre a capacitação que se processava no âmbito do próprio conselho. Segundo ele, isso acontecia, por exemplo, através do estudo da legislação e discussões sobre a função do conselho, um exercício sempre presente.

No que concerne aos recursos utilizados pelo conselho para exercer seu papel fiscalizador e de acompanhamento, destacam-se relatórios, balancetes e planilhas apresentadas pelo governo municipal. Para os conselheiros entrevistados, o Conselho esteve suficientemente aparelhado para o exercício da sua função.

Para além disso, destaca o presidente, o interesse pessoal de cada conselheiro poderia qualificar essa condição de aparelhamento, na medida em que eventuais dúvidas e necessidade de informações fossem externalizadas, pois havia espaço para questionamentos e garantia de acesso às informações necessárias.<sup>30</sup>

Ademais, sobre o acesso às informações, os conselheiros entrevistados referem-se a uma tranqüila acessibilidade às fontes. O presidente destacou também que, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, materiais costumavam ser disponibilizados aos conselheiros, assim como orientações de acesso a fontes de consulta. De acordo com ambos os conselheiros, a presença de profissionais da Prefeitura em algumas sessões também representa esse esforço em favor da garantia do acesso às informações.

Conforme o presidente do Conselho, em face da disponibilidade do governo municipal em esclarecer e complementar as informações e do fato de os conselheiros não terem requerido expressamente esclarecimentos mais específicos sobre algum aspecto, pode-se concluir não somente pela suficiência das informações, mas também pelo entendimento destas pelos conselheiros. Essa suficiência de informações também foi atestada pelo outro conselheiro entrevistado.

Como principais formas de divulgação e informação a respeito do Fundef e da atuação do próprio Conselho, o presidente destaca o encaminhamento às escolas dos relatórios do Fundef homologados e assinados pelo Conselho, o envio de correspondências com informações e a realização de exposições em reuniões dos segmentos. Também lembra a prática de se acentuar freqüentemente, no âmbito do Conselho, a necessidade de os

---

<sup>30</sup> Os conselheiros entrevistados praticamente concordam entre si que a capacidade de intervenção de um conselheiro está associada ao interesse pessoal e ao grau de conhecimento que possui sobre o campo de atuação e sobre seu papel.

representantes dos segmentos darem retorno às suas bases acerca das decisões do órgão, o que a maioria dos conselheiros tinha por hábito, e alguns, inclusive, eram cobrados por isso.

Em determinados casos, a divulgação se dava por matérias publicadas nos meios de comunicação, as quais informavam sobre pautas e resultados de reuniões do Conselho. O Conselho não dispunha de um mecanismo de divulgação em site na *Internet*, sobre suas decisões e sobre as funções que desempenhava.

De forma geral, os conselheiros consultados concordam que a opinião do grupo de conselheiros sobre a função que desempenhavam aponta para uma satisfação com a experiência que tiveram, tendo sido possível ouvir comentários positivos sobre o aprofundamento de discussões a respeito do Fundo, sua função e a legislação pertinente.

Também enfatizam a importância e a oportunidade de os conselheiros estarem informados acerca do financiamento da educação no município e de poderem divulgar estas informações às comunidades escolares a que pertencem ou representam. Como acentua um dos conselheiros, a participação no Conselho representava “uma porta [...] que se abria, de oportunidades para a gente estar sabendo mais sobre o antigo Fundef”, o que me parece também ter relação com a construção de identidades pessoais e coletivas, que costumam ser oportunizadas com a participação em espaços como os Conselhos.

Como já destaquei anteriormente, vejo essa possibilidade assentada em municípios que tenham sido, por motivações e interesse próprio e na medida das suas possibilidades e opções, responsáveis por imprimir traços distintos aos comumente referidos a respeito dos Conselhos do Fundef.

Dessa forma, ao apreciar o conjunto de condições e o caráter político assumido pelo CACS do Fundef de Concórdia, priorizando para essa leitura a descentralização do poder decisório como implementadora da participação e do controle social, reconheço que o CACS do Fundef de Concórdia:

- a) imprimiu uma dinâmica que, associada a um bom aparelhamento, fortaleceu a participação e a atuação autônoma dos representantes dos segmentos;
- b) viabilizou importante abertura para a deliberação, bem como para a apresentação e a proposição de assuntos a integrarem as agendas de debate;
- c) evidenciou importante esforço em divulgar suas decisões, principalmente junto aos segmentos da sociedade diretamente envolvidos com o foco de atenção do Conselho;
- d) não expressou um viés cartorial, como aos moldes de uma estrutura burocrático-formal; e

- e) não assumiu uma presença superficial, como na onda da existência de mais um conselho de pouca expressão, com frágil desempenho de sua função e com o qual a sociedade pouco pudesse contar.

Em face dessas características, entendo ser apropriado admitir que o CACS do Fundef assumiu alguns contornos capazes de, em certa medida, distingui-lo de um padrão muito comum de ser lembrado nacionalmente sobre esse órgão e que comumente era associado à idéia de um cumprimento inadequado de sua função. Essa percepção segue ancorada também nos aspectos mais diretamente relacionados à descentralização do poder decisório, sobre os quais abordo a seguir.

#### 6.5.1.2 A atuação do Conselho: descentralização do poder decisório?

O exame das atas de reuniões do CACS do Fundef, adotado como recurso de levantamento sobre a natureza das deliberações feitas pelo Conselho no período de 2001 a 2006, complementado por informações obtidas através das entrevistas individuais com os conselheiros, configura-se aqui como um retrato da ação do Conselho, em face de suas atribuições e da lógica descentralizadora que o implica desde o projeto local de bandeira democrática, porquanto ser caráter oficial e histórico.

Decorrente do esforço em reconhecer quais foram as deliberações e sua legitimidade sobre o objeto de acompanhamento e controle social, inicio esclarecendo que foram surgindo outras evidências no transcurso do exame. Talvez a principal delas seja a que dá conta de uma importante transformação ocorrida no debate interno ao Conselho, através da qual se observa a construção de uma maior presença do Conselho e de sua atuação sobre o campo que lhe compete no contexto da política educacional local. Veremos mais adiante.

Examinadas 71 atas de reuniões do Conselho, todas realizadas no período de 2001 a 2006, alguns aspectos sobre o conjunto de documentos merecem ser primeiramente destacados.<sup>31</sup>

- a) os registros de cada sessão, na sua grande maioria, não são pormenorizados, o que dificulta o levantamento de evidências sobre o processo transcorrido entre a matéria analisada e o posicionamento final do Conselho;
- b) durante a maior parte do período, as pautas de reuniões foram muito semelhantes e, por extensão, o foco de debates se manteve concentrado em alguns poucos itens;

---

<sup>31</sup> Alguns desses aspectos ganham outro enfoque em um determinado recorte do período estudado, notadamente sua fase final.

- c) foi preservada uma periodicidade na realização de reuniões, havendo um período em que se concentram várias sessões extraordinárias;
- d) há evidências de que o Conselho possui um significativo poder de decisão a respeito de critérios de aplicação dos recursos, principalmente daqueles a serem destinados à remuneração dos profissionais do ensino fundamental; e
- e) não há registros sobre apreciação e encaminhamentos do Conselho sobre determinados campos, cujo acompanhamento e controle social integram o conjunto de suas atribuições.

No que diz respeito ao acompanhamento da movimentação financeira dos recursos do Fundef, há registros da apreciação de demonstrativos de aplicação de cada mês, destacadamente sobre a parcela de, no mínimo, 60% para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental.

No entanto, as atas não trazem registros de manifestações que tenham sido tecidas pelos conselheiros a respeito dos dados, bem como sobre solicitações do Conselho e disponibilização pelo poder executivo de cópias de avisos de crédito ou extratos bancários da conta vinculada ao Fundo, o que também pode indicar a suficiência de informações contidas nos documentos apresentados voluntariamente pelo Poder Público.

Do conjunto de atas examinadas, foi verificado que, em 12 sessões, o acompanhamento das transações de natureza financeira sobre recursos do Fundef não foi objeto de análise do Conselho. Essas reuniões compreenderam pautas específicas, como análise de contas de recursos vinculados a programas do Governo Federal, manifestação quanto a um questionamento formulado ao Conselho sobre situação específica de pagamento de gratificação e encaminhamentos para eleição de novos conselheiros.

De outra forma, por três ocasiões registram-se presenças da titular da Secretaria Municipal de Finanças em reuniões do Conselho (dezembro de 2001, maio de 2004 e agosto de 2005). Nas duas primeiras ocasiões, o objetivo foi o de prestar alguns esclarecimentos sobre arrecadação e aplicação dos recursos do Fundef (Atas nº 17/2001 e 4/2004). Na segunda, o objetivo foi o de explanar sobre a composição do Fundo (Ata nº 12/2005), oportunidade em que se reuniram, pela segunda vez, os novos conselheiros empossados em julho daquele ano. Sobre ambas as oportunidades, não há registros de que a presença da secretária tenha sido requerida pelo próprio Conselho.

A presença no Conselho da titular da pasta de Finanças, de acordo com o que informou o presidente do colegiado, foi motivada por necessidades que progressivamente foram sendo evidenciadas pelos conselheiros no desempenho da sua função, basicamente

quanto à compreensão acerca do Fundo no âmbito municipal e sobre os relatórios apresentados, sobre os quais intencionavam melhorar a interpretação. Esse caráter de aprimoramento da compreensão por parte dos conselheiros foi o que motivou a iniciativa de convidar a secretária municipal de Finanças, o que explica não ter sido uma necessidade surgida de um fato ou pedido pontual de algum conselheiro, em face de uma determinada circunstância.

É interessante observar que o campo temático sobre o qual mais se debruçou o Conselho no período estudado foi sobre valores a serem pagos a título de abono ou gratificação aos profissionais do ensino fundamental.<sup>32</sup> Concretamente, o tema do abono ou gratificação (definição de seus valores), associado à definição das regras de concessão desses benefícios, constituiu matéria de reuniões em número superior ao próprio acompanhamento e controle da movimentação financeira dos recursos do Fundef, principal atribuição do Conselho.<sup>33</sup> Durante o período estudado, sua centralidade revelou-se tão clara que se chegou a aventar a possibilidade de dispensar a realização de sessões em meses em que não houvesse necessidade de manifestação do Conselho sobre esse tema, notadamente quando o valor do abono ou gratificação no período não sofreria alteração.<sup>34</sup>

Por mais que a centralidade na definição e acompanhamento dos valores das gratificações ou abonos tenha sido evidente, entendo que não se pode concluir por uma atitude menos responsável em relação ao acompanhamento e controle social do total de recursos vinculados ao Fundo, noção que entendo ser fortalecida pelo conjunto de características aqui apresentado sobre a atuação do Conselho.

Nas atas examinadas, não há registros acerca de manifestações do Conselho sobre transações de natureza financeira que tenham envolvido os recursos do Fundef, principalmente a parcela de no mínimo 60%. Da mesma forma, não há registros de manifestações sobre os demonstrativos de aplicação que resultassem no encaminhamento a órgãos como a Câmara de Vereadores, Ministério Público ou TCE.

---

<sup>32</sup> A concessão de gratificações mensais com recursos do Fundef aos profissionais de ensino em efetivo exercício no ensino fundamental, visando a atender a aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos no pagamento desses profissionais, foi considerada legal pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, podendo se constituir em abono em caráter excepcional ou provisório quando verificada, no final do terceiro trimestre do ano, a tendência de saldo financeiro ao final do exercício (SANTA CATARINA, 2004).

<sup>33</sup> Temas relacionados com o pagamento de abono ou gratificação estiveram presentes em todas as reuniões mensais, quando também foram examinados os demonstrativos de movimentação financeira dos recursos do Fundef. Além disso, constituíram a pauta de três das 12 reuniões em que não houve exame dos demonstrativos. Ao que nos sugerem os registros, essas 12 reuniões resultaram de convocação extraordinária.

<sup>34</sup> Para a definição do valor mensal do abono ou gratificação, o Conselho se valia do demonstrativo de receita do Fundo, do relatório de despesa com a remuneração mensal dos profissionais do ensino fundamental, de documento apresentando o provisionamento de parcela destinada ao 13º salário e a gratificação de férias dos profissionais e de relatório com o número total de contratos de trabalho de 20 horas semanais.



Sobre o acompanhamento do cumprimento dos prazos para o fornecimento de informações que integram o Censo Escolar por parte das escolas, além dos prazos reservados às retificações – atribuição também reservada ao CACS do Fundef – não há nenhum registro nas atas examinadas. Da mesma forma, não foi identificada nenhuma outra manifestação do Conselho que pudesse indicar sua ação de acompanhamento e/ou controle sobre aspectos diretamente ligados ao sistema de coleta de dados estatísticos, realizado a cada ano, o que foi confirmado pelos conselheiros entrevistados.

De forma geral, em face do que revelam os registros das atas do Conselho e dos depoimentos dos conselheiros, pode-se dizer que este é o retrato característico da ação do CACS do Fundef de Concórdia na maior parte do período analisado. No entanto, como já antecipado, os registros indicam um período em que o protagonismo do Conselho parece ter sido impulsionado, notadamente em face da ampliação e do aprofundamento do seu campo de análise, dos posicionamentos constituídos internamente sobre o próprio Fundo e sobre temas ligados a ele, bem como em relação a encaminhamentos a serem dados.

Ocorre que, nos dois últimos anos do período analisado, os registros revelam uma maior densidade política na apreciação das matérias e nos encaminhamentos dela decorrentes. Além disso, diferente do período anterior, em que era praticamente mantido um conjunto de matérias que conferia uma rotina de trabalho ao Conselho, neste outro foram associadas outras às tradicionais, assim como novos encaminhamentos resultaram das decisões do Conselho. Destacam-se:

- a) deliberação sobre o encaminhamento de relatórios analisados e homologados pelo Conselho às escolas, para conhecimento das comunidades escolares;
- b) abertura de processo de discussão junto às escolas sobre matéria já deliberada pelo Conselho, visando a alterações;
- c) deliberação sobre encaminhamentos a serem dados para deflagrar o processo de eleição de novos conselheiros do CACS do Fundef;
- d) discussão sobre a constituição de um regimento interno para o Conselho;
- e) discussão sobre a orientação que vinha sendo impressa ao debate sobre a criação e a implantação do Fundeb;
- f) posse de novos conselheiros;
- g) debates sobre as implicações no investimento dos recursos do Fundef na remuneração dos profissionais do ensino fundamental em face da implantação do Plano de Carreira do Magistério;
- h) análise de projeções dos recursos do fundo para o ano;

- i) conhecimento e manifestação acerca da constituição de comissão de estudos visando ao aprofundamento da proposta de implantação do Fundeb; e
- j) conhecimento e análise das regras do sistema municipal de ensino para a realização das matrículas de crianças de 6 e 7 anos no ensino fundamental.

A associação desses temas àqueles que demarcam a função fiscalizadora do Conselho indica a presença de um tensionamento importante entre condições postas e condições pretendidas, o que não se legitima quando a participação é delegada, aos moldes de uma concessão provisória. A constatação acerca de uma maior atuação do Conselho, nos dois últimos anos, concorda com o depoimento de um conselheiro, para quem a capacidade de deliberação do órgão é avaliada como muito boa, pois ele se tornou “mais esclarecedor para a sociedade”.

Assim posto, desde as opções, deliberações e condutas que caracterizaram mais recentemente o CACS do Fundef de Concórdia, Conselho que teve a atribuição de acompanhar e de controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, opto pelo curso de análise que considera a dimensão desse protagonismo na relação com a descentralização do poder enquanto recurso político relacionado ao projeto local de bandeira democrática.

Essa impressão está razoavelmente consoante com a opinião que mais tarde pude ouvir dos conselheiros do CACS, por ocasião das entrevistas. Para o presidente, o Conselho participou do processo de democratização da gestão municipal da educação, haja vista o campo de atuação e a dinâmica que foi impressa ao Conselho. Isso, segundo o presidente, tem a ver com a atuação dos membros representantes dos segmentos e da participação desses sujeitos em vários momentos implicados com a proposta municipal de educação.

Para ambos os conselheiros entrevistados, a participação dos membros do Conselho nos debates públicos acerca da proposta local certamente foi favorecida pela experiência de cada um junto ao Conselho e no trato de assuntos ligados ao Fundo. Dessa forma, o desempenho do papel de conselheiro teria fortalecido a atuação dos conselheiros nas arenas mais ampliadas de debates e decisões acerca da política municipal de educação e, dessa forma, ressoado favoravelmente na construção de uma gestão descentralizada e mais democrática.

Dessa leitura a partir do local, vejo que uma análise acerca do processo de democratização da gestão local das políticas precisa ser constituída na relação dialética entre o desempenho do papel que o Conselho assume no contexto do projeto local e a lógica da qual participa o próprio Fundo enquanto política nacional.

Para tanto, vale retomar que, enquanto parte do processo de reforma do Estado, impulsionado a partir dos anos de 1990, o Fundo nasceu da intervenção da União no campo do financiamento da educação. Esse processo, a despeito do seu caráter inovador no terreno das políticas sociais, significou uma grande alteração no sistema de transferências entre os níveis governamentais, o que ultrapassou o âmbito do disciplinamento orçamentário para alcançar a própria gestão da educação básica, empunhando a bandeira da democratização do financiamento.

O Fundo veio anunciado pelo propósito de promover uma efetiva descentralização (BRASIL, 1999) e uma participação da sociedade no processo de acompanhamento dos recursos (BRASIL, 2002), o que foi revelando, com o tempo, inconsistências importantes do mecanismo para uma democratização do financiamento no âmbito da gestão da educação básica. Dentre essas inconsistências, o racionalismo com apelo mercadológico (LIMA; VIRIATO, 2000) deu conta de tecer um modelo de relacionamento entre as esferas administrativas, com o qual esteve implicado o processo de municipalização.

Destoados em relação à realidade concreta constituída desde a experiência com os primeiros anos do Fundo, os declarados propósitos de descentralização comprometidos com a participação da sociedade revelaram sua opacidade política, tendo sido validados bem mais pela introdução de uma racionalidade financeira do que social. Eis a complexidade que vem anunciada pela vinculação formal entre o modelo de financiamento do Fundef e a participação da sociedade para a construção de uma maior justiça social (ROSAR, 1999).

Assim, em face do contexto no qual se originou e se assentou o mecanismo do Fundef, o fortalecimento de uma racionalidade social se revela mais provável no âmbito dos municípios, haja vista a possibilidade de estes imprimirem à sua gestão, na medida das suas opções e possibilidades, uma orientação que responda a um projeto de gestão democrática das políticas municipais de educação. Sob essa orientação, dizemos da adoção da descentralização enquanto recurso de divisão do poder decisório.

Essa perspectiva para a descentralização, compreendida como medida política que implica redefinição das relações de poder e se constitui em mecanismo educativo da sociedade civil, parece corresponder razoavelmente à dinâmica do CACS do Fundef de Concórdia, a qual se apresenta, na própria processualidade que marca o projeto local, como um espaço de negociação política.

Entendo que uma das principais evidências dessa lógica está comportada na atuação do Conselho nos últimos dois anos analisados neste estudo, como já destaquei anteriormente. Nesse período, em que há evidências de uma atuação mais ampliada do Conselho, revela-se

também um importante aprimoramento do seu papel e de uma atitude mais orgânica do Conselho, indícios que apontam para uma qualificação da sua atuação política.

Essa orientação, no entanto, não nos parece ter sido estranha à dinâmica do Conselho durante todo o período analisado. Isso porque o CACS do Fundef de Concórdia exerceu, em todo o período, um papel decisório acerca da destinação de recursos, o que significa um alargamento de suas atribuições. Primeiro, porque as atribuições definidas pela Lei nº 9.424/96 concentram-se sobre o cumprimento de prazos, transações financeiras que envolvam os recursos do Fundef e o exame de relatórios e demonstrativos do poder executivo (função fiscalizadora);<sup>35</sup> segundo, porque decisões como essas costumam ficar nas mãos dos administradores públicos, como a própria lei definiu, não sendo estranho o seu uso em situações não necessariamente afetas ao interesse público.

Em depoimento, o presidente do Conselho não se referiu à existência de uma determinada atribuição do poder executivo em favor desse exercício decisório por parte do Conselho. Segundo de, o poder executivo buscava manter, sob padrões financeiramente sustentáveis, os valores dos abonos ou gratificações concedidas, mas sempre levou a proposta para que o colegiado se posicionasse e a homologasse.<sup>36</sup>

Essa expressão de compromisso do governo municipal, em relação ao Conselho, também é reconhecida pelos conselheiros entrevistados. Em depoimento, o presidente do Conselho diz que essa é uma evidência que se estende aos demais conselhos municipais, haja vista que o governo local concorda e valoriza a autonomia para que os conselhos atuem. O presidente inclusive lembra que os representantes do poder executivo nos conselhos são chamados a responderem com uma atuação responsável e comprometida, com vistas a qualificar a atuação desses espaços institucionalizados, e não meramente ocuparem uma vaga simplesmente por serem da administração pública.

A posição que atesta o compromisso do governo local em relação ao Conselho também é revelada pelo outro conselheiro entrevistado. Segundo ele, trata-se de uma participação combinada com a possibilidade de ajudar decidir.

Entendo que essa maior presença do CACS do Fundef de Concórdia, da qual resultou seu exercício mais ampliado nos últimos dois anos, principalmente em face dos processos de decisão política relativa ao âmbito do financiamento da educação, é expressão do aprimoramento do processo participativo.

---

<sup>35</sup> O Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundef. Seu papel é o de acompanhar a gestão dos recursos do Fundo, a qual é feita pelo poder executivo.

<sup>36</sup> A concessão das gratificações se estendeu até 2005, quando, com a implantação do Plano de Carreira do Magistério, houve uma incorporação desses valores aos salários.

Ademais, como uma crítica muito comum atribuída aos conselhos do Fundef, em face do modelo estabelecido para sua composição e, principalmente, do papel que concretamente a maioria deles desempenhou sob bandeira da introdução de certos valores modernos, minha constatação sobre a experiência do Conselho de Concórdia desfavorece a possibilidade de estarmos nos referindo a uma participação de enfoque funcionalista (LIMA, 1983), impulsionada principalmente para angariar apoio às iniciativas oficiais.<sup>37</sup>

Finalmente, como atitude e atributo relacionados à perspectiva de participação que se quer destacar, reconheço, no CACS do Fundef de Concórdia, o exercício do controle social. Esse papel se expressa pelo acesso do Conselho aos processos que informam decisões políticas e encaminhamentos, e por sua presença na formulação e revisão de regras sobre interesses presentes na política educacional, de sorte a protagonizar um papel em um espaço que abriga conjuntamente Estado e sociedade civil.<sup>38</sup>

#### 6.6 RESULTADOS CONCRETOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE FUNDEF

Como um desdobramento do processo de investigação, exploro, nesta parte, os alcances concretos viabilizados pelo projeto educacional do município durante o período de 2001 a 2006, com foco nos âmbitos que também compreendem objetivos gerais do Fundef.

São examinados dados relativos ao acesso e ao sucesso escolar, aos investimentos em educação e à promoção da valorização dos profissionais do magistério, visando a reconhecê-los (a) enquanto expressão do projeto local de políticas municipais de educação de Concórdia, bem como (b) pela dimensão que assumem em relação ao contexto nacional sob a lógica economicista-instrumental de descentralização que entendo vir anunciada pela reforma do Estado, tendo a via da municipalização como um recurso impulsionador.

Para conferir visibilidade aos alcances da educação municipal de Concórdia no período, foram estabelecidas algumas relações com o cenário estadual e nacional, além de serem recuperados aspectos que reiteradamente são apontados por estudos realizados sobre o Fundef e seus impactos nos municípios.

---

<sup>37</sup> De acordo com estudo realizado por Nardi, Pensin e Rebelatto (2005), que buscou avaliar o impacto do Fundef na educação municipal da região Oeste de Santa Catarina, desde sua instituição até o ano de 2003, as maiores dificuldades reveladas pelos conselheiros em relação à atuação dos conselhos do Fundef dizem respeito à baixa qualidade da participação e ao precário envolvimento dos conselheiros, situação motivada principalmente pela falta de esclarecimento e de compreensão sobre a função exercida.

<sup>38</sup> Essa dimensão de intermediação entre Estado e sociedade civil, comumente associada aos conselhos, no caso do CACS do Fundef é avaliada pelo presidente do Conselho a partir das atribuições que esses espaços possuem em termos de deliberação. Para ele, há alguns conselhos que têm atribuições maiores do que outros em face da função que possuem, e isso está diretamente relacionado à participação no processo decisório.

### 6.6.1 A afirmação do projeto local: atendimento escolar, investimentos e valorização dos profissionais da educação

#### 6.6.1.1 Universalização do acesso e sucesso escolar

A universalização do acesso ao ensino fundamental, a despeito dos avanços em termos de legislação e de um conjunto de mecanismos projetados para promover a garantia do direito/dever à escola, ainda é um desafio no Brasil. Além de haver crianças fora da escola, a universalização do ensino fundamental também é impactada pela evasão e pela repetência escolar, aspectos diretamente implicados com a qualidade do ensino oferecido.

Essa compreensão vem sustentada por aspectos quantitativos e, de forma mais importante, por referenciais qualitativos, os quais constituem dimensões que necessariamente devem ser consideradas para uma análise acerca da “inclusão de alunos originários dos segmentos mais pobres da população brasileira” (BRASIL, 200[2]), um dos objetivos do Fundef.

Para examinar a dimensão da universalização do acesso ao ensino fundamental no município de Concórdia, apóio-me em Ferraro e Machado (2002), para quem o fenômeno da exclusão da escola responde de “forma positiva” à tarefa de análise.

Para esses autores, o fenômeno da exclusão tem duas categorias advindas de seu desdobramento: a exclusão *da* escola e a exclusão *na* escola. A primeira responde ao não-acesso, ou seja, compreende “aqueles que, devendo freqüentar a escola, não o fazem, independentemente de já a haverem ou não freqüentado no passado” (p.215). Já a segunda compreende os que, mesmo estando na escola, seja por ingresso tardio ou por reprovações e repetências, têm defasagem de dois ou mais anos.

No que responde ao chamado fenômeno da exclusão *da* escola,<sup>39</sup> considerei os dados oficiais publicados pelo IBGE no ano de 2000, dispondo do número de pessoas na faixa etária dos 7 a 14 anos, publicados pelo Instituto, verificando que há uma significativa aproximação entre esse número e o de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos efetivamente matriculados no ensino fundamental. De acordo com os dados sobre o município, o universo de pessoas na faixa etária que não estava matriculado naquele ano no ensino fundamental era de aproximadamente 5% do total.

---

<sup>39</sup> É importante destacar que a exclusão da escola geralmente vem associada à exclusão de outros direitos básicos das pessoas, constituindo um quadro de comprometimento do próprio direito de serem cidadãos e exercerem sua cidadania. Nessa condição, dizemos de uma limitação de acesso ao compartilhamento de bens favoráveis à geração de condições para o exercício da cidadania.

No que se refere ao período de 2001 a 2006, para o qual não há projeções oficiais da população por faixa etária disponibilizadas pelo IBGE, o estabelecimento de relação entre o número de pessoas na faixa etária dos 7 aos 14 anos e as matrículas no ensino fundamental em Concórdia torna-se tarefa difícil. Contudo, levando-se em consideração o decréscimo ocorrido no número total de matrículas no período e a maior aproximação entre esse número e o de matrículas de alunos da faixa dos 7 aos 14 anos (Gráfico 6), entendo ser possível admitir que a taxa de acesso tenha sido ampliada em relação aos dados de 2000.

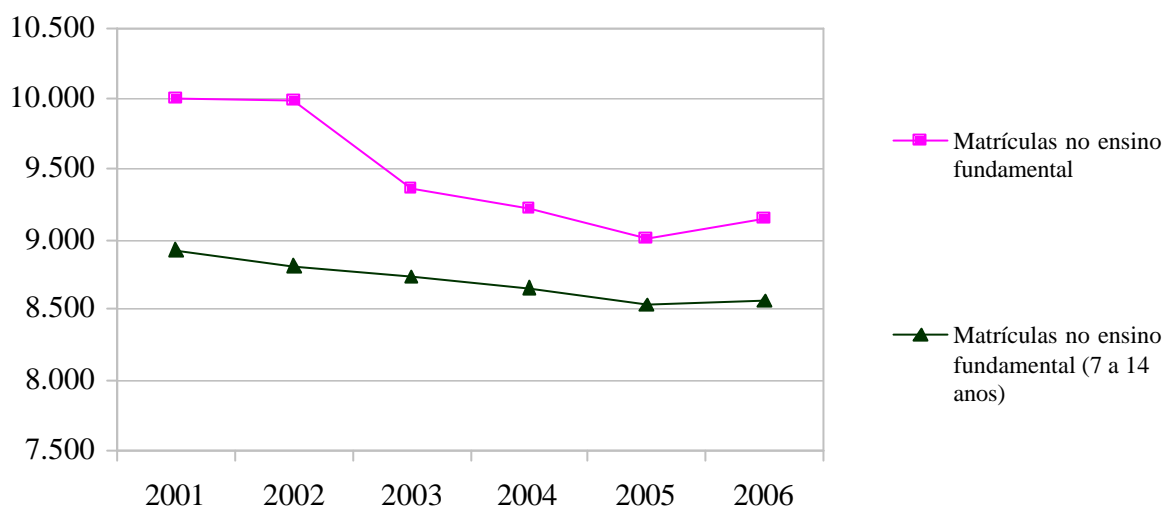


Gráfico 6: Matrícula inicial total e na faixa etária dos 7 aos 14 anos, no ensino fundamental em Concórdia – 2001 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2001b, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Sobre o fenômeno da exclusão *na* escola, como propõem Ferraro e Machado (2002), o exame da realidade do município de Concórdia, com foco na Rede Municipal de Ensino, se processou sobre um conjunto de indicadores que acredito possuir uma estreita relação com a qualidade da educação e que, por sua vez, compreende outro objetivo anunciado pelo Fundef.

Neste estudo, considero os seguintes indicadores de qualidade para o ensino fundamental: número médio de alunos por turma; distorção idade-série; taxas de aprovação, reprovação e abandono; e idade mediana de conclusão do ensino fundamental. Sobre os investimentos em educação, bem como a qualificação e valorização dos profissionais do ensino fundamental, aspectos que também estão diretamente implicados com a qualidade do ensino, abordarei mais adiante.

Iniciando pela avaliação do tamanho médio das turmas (média de alunos por turma), este é identificado pelo quociente entre a matrícula inicial e o total de turmas por série do ensino fundamental. Recorrendo aos dados do Inep sobre a Rede Municipal de Ensino de

Concórdia, essa média compreendeu 26,8 no ano de 2000, 22 em 2001 e, a partir de 2002, foi se estabilizando em aproximadamente 20 alunos por turma. No período de 2001 a 2006, a média de alunos por turma na dependência administrativa municipal em nível de Brasil foi de 26,5 e de 23,3 em Santa Catarina.

A manutenção da média municipal de Concórdia no período, além de estar associada a uma certa estabilização do total do número de alunos matriculados no ensino fundamental e os matriculados na rede municipal, indica que as classes municipais foram preservadas, não havendo um profundo processo de agrupamento de escolas e turmas, conhecido como nucleação ou nuclearização de escolas, muito frequentes na região desde os anos de 1990. As escolas situadas na zona rural, comumente alvos dessa nucleação, foram mantidas e recebem investimentos. A partir do processo de implementação da nova proposta pedagógica adotada para a Rede Municipal de Ensino, estas passaram a ser denominadas de escolas do campo.

Quanto ao indicador que permite avaliar o percentual de alunos com idade superior à recomendada para o ensino fundamental, evidencia-se que a Rede Municipal de Ensino de Concórdia vem constituindo uma relação mais adequada entre a série e a idade do aluno, principalmente a partir de 2003 e destacadamente na comparação com os percentuais nacionais e estaduais da mesma dependência administrativa, como se pode visualizar no Gráfico 7.<sup>40</sup>

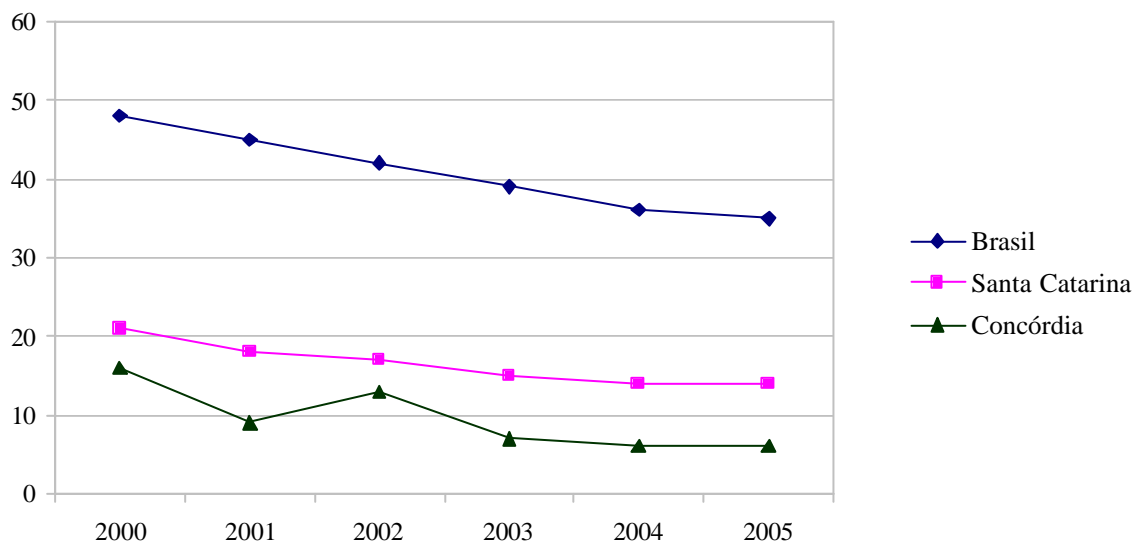


Gráfico 7: Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental, na dependência administrativa municipal, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia – 2000 a 2005

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

<sup>40</sup> Os percentuais de distorção idade-série no ensino fundamental, referentes ao ano de 2006 ainda não haviam sido divulgados pelo Inep durante o período de realização da pesquisa.



Cabe destacar que o crescimento da taxa de distorção idade-série registrada no ano de 2002, claramente evidenciada no gráfico anterior, não está associado a um fenômeno do processo educativo local, em específico. Ocorre que, nesse ano, por ocasião do Censo Escolar, os dados relativos à matrícula da educação de jovens e adultos foram associados aos da matrícula regular do ensino fundamental, como se pode verificar a partir da Tabela 9 e também nos Gráficos 8 e 11.

É também relevante destacar que, em nível de Brasil, a distorção idade-série no ensino fundamental (período de 2000 a 2005) sempre foi maior na dependência administrativa municipal, cerca de 5% em relação à média de todas as dependências. No caso de Concórdia, desde 2003 a relação entre a média no ensino fundamental do município e a da Rede Municipal de Ensino indica que a distorção idade/série na rede municipal é 0,4 ponto percentual menor.<sup>41</sup>

Através do Gráfico 8, pode-se observar separadamente a distorção idade-série nas redes estadual, municipal e privada de Concórdia, cujos dados evidenciam que o processo de redução esteve participado pelas três redes. Cabe destacar que o pequeno aumento na distorção, registrado na dependência administrativa municipal em 2006, esteve associado à inserção de crianças de 6 anos no ensino fundamental, o que correspondeu a 37,2% do total de alunos matriculados fora da faixa dos 7 aos 14 anos de idade.

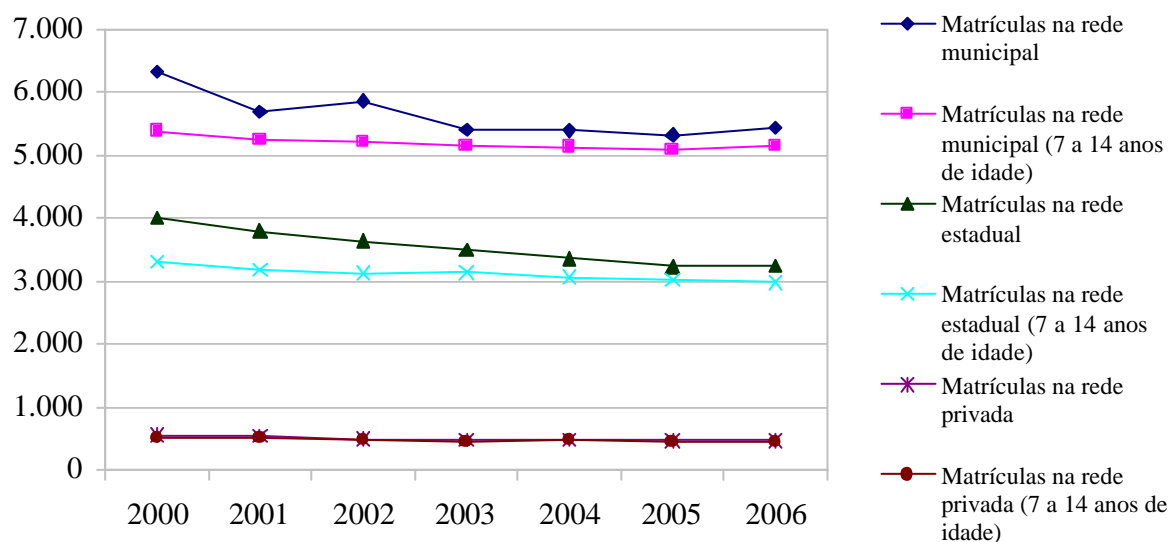


Gráfico 8: Crianças e adolescentes matriculadas no ensino fundamental e na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, por rede de ensino, no município de Concórdia – 2000 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

<sup>41</sup> Em 2004 e 2005, os percentuais médios de distorção idade série no município foram de 6,7 e 6,8, respectivamente.

Os indicadores de aprovação, reprovação e abandono, que costumam ser mais diretamente associados à idéia de sucesso e fracasso escolar, também contribuem para afirmar os alcances da Rede Municipal de Ensino no período. O exame sobre eles leva em consideração que os mesmos se realizam no cotidiano da escola, sendo o resultado de um sistema educacional gerador de condições favoráveis ou de obstáculos à realização de seus próprios objetivos (PATTO, 1993; TIBALLI, 1998).

Conforme se pode observar nos dados referentes às taxas de aprovação (Gráfico 9), o município de Concórdia se destaca em comparação às taxas registradas para o mesmo nível de ensino em nível de Brasil e de Santa Catarina. Vale enfatizar que essa posição ocupada por Concórdia praticamente é coincidente no conjunto das redes de ensino no município.

Enquanto em Santa Catarina a dependência administrativa municipal registra taxas de aprovação um pouco superiores à média geral do estado, em nível de Brasil o quadro é inverso: em todo o período, as taxas de aprovação no ensino fundamental da dependência administrativa municipal são menores do que a média geral nacional. Trata-se de uma realidade que entendo fortalecer a pertinência do curso que vem assumindo o projeto educativo do município de Concórdia.

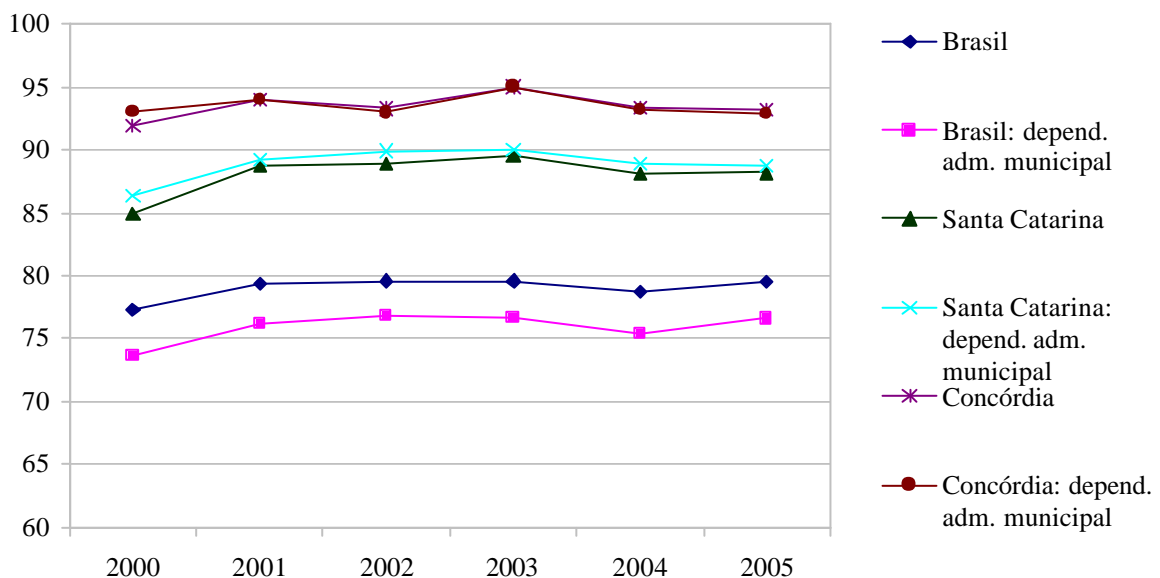


Gráfico 9: Taxa de aprovação no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

Quanto às taxas de reprovação, alguns aspectos são marcantes. O primeiro deles é que as referentes à dependência administrativa municipal, em nível de Brasil, são superiores às

taxas médias gerais do país, cuja diferença se manteve em cerca de dois pontos percentuais no período de 2000 a 2005. Outro aspecto diz respeito à posição ocupada pelo município de Concórdia, seja quanto às taxas médias que compreendem o município, seja quanto às específicas da dependência administrativa municipal.

O município se distingue muito em relação às taxas registradas no âmbito estadual e às do país, apesar de a Rede Municipal registrar um percentual um pouco maior em relação ao da média municipal desde 2001, conforme podemos visualizar no Gráfico 10.

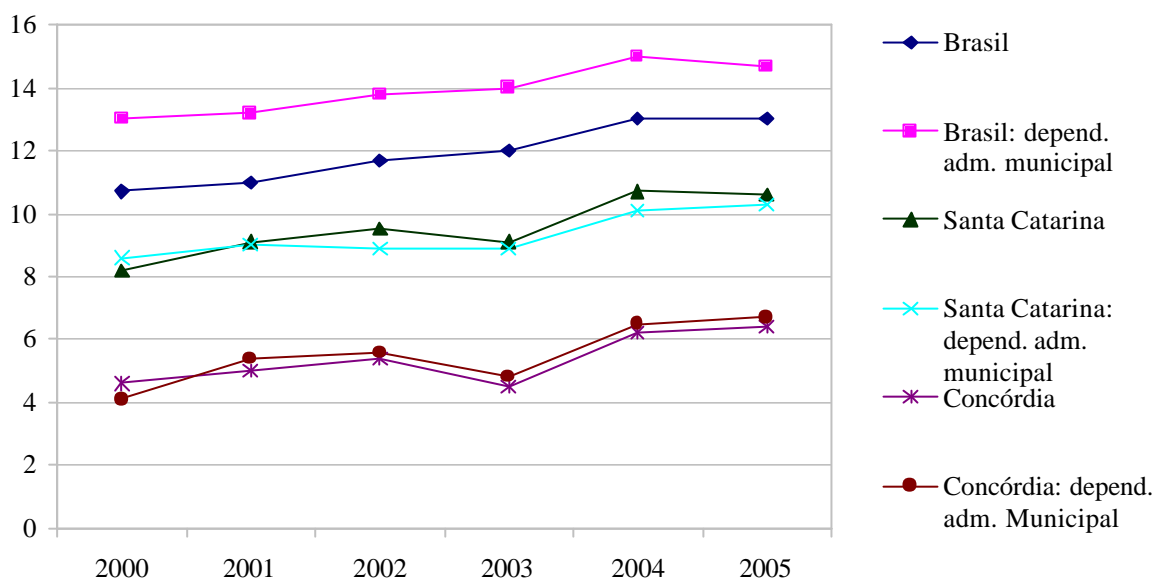


Gráfico 10: Taxa de reprovação no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

O comportamento da taxa de reprovação na Rede Municipal de Ensino durante o período, mesmo seguindo uma certa tendência registrada em nível estadual e municipal, é motivo de preocupação dos gestores da Secretaria Municipal de Educação, conforme declarou a diretora pedagógica. De toda forma, a partir da análise da realidade local e, portanto, do diálogo que estabeleço entre as diversas informações e dados coletados, sou levado a reconhecer que esse fenômeno não está especificamente associado a fatores constituídos pelo processo de implementação da proposta, fugindo aos interesses deste estudo a identificação mais pontual de suas causas.

Concretamente, não foram observadas ou interpretadas condições específicas que pudessem justificar prontamente o aumento do número de reprovados na Rede Municipal, ocorrido principalmente entre os anos de 2003 e 2005. Tampouco, ouviu-se dos depoentes

explicações prontas como, por exemplo, aquelas que costumam tratar o fenômeno como uma explicação do sistema público de ensino, da natureza da escola pública (TIBALLI, 1998), como que ignorando as condições sociais e institucionais diretamente implicadas relacionadas a ele.

Sobre as taxas de abandono, como antecipei, o município de Concórdia também se destaca em relação às médias registradas em nível estadual e nacional. Merecem menção as menores taxas registradas no município em comparação com as demais dependências administrativas municipais do estado, conforme podemos visualizar no Gráfico 11.

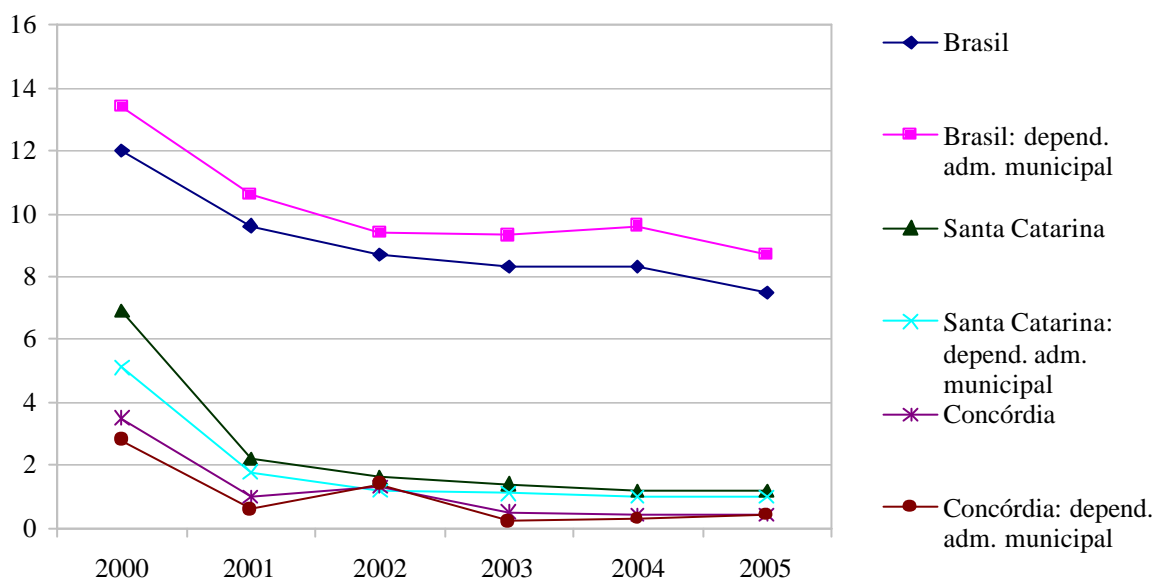


Gráfico 11: Taxa de abandono no ensino fundamental, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia, e na dependência administrativa municipal – 2000 a 2005

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

A leitura dos dados de evasão, tendo em conta os pressupostos da proposta pedagógica que vem sendo implementada na Rede Municipal de Ensino, parece apontar para uma escola pública que segue estreitando suas relações com a comunidade.

Na medida em que a escola assim se organiza, sua forma de receber os alunos e de desempenhar o trabalho educativo torna-se mais identificada com os anseios e as necessidades das famílias de cada comunidade. Ao meu ver, esse esforço vem ancorado na proposta pedagógica do projeto local, a qual valoriza a compreensão e a reflexão dos alunos sobre suas vidas e sobre as possibilidades de mudanças sociais, tendo em conta suas relações em comunidade.

Em face do conjunto de dados até aqui examinados e de sua importante implicação para a constituição de resultados qualitativos em educação, entendo ser apropriado admitir que o projeto de educação municipal de Concórdia gerou condições favoráveis ao acesso e ao atendimento escolar no período. Nesse sentido, os indicadores que conferem expressão à realidade municipal informam que o projeto local concretamente vem ressoando no cotidiano da escola, tendo sido subsidiário ao desenvolvimento de um processo educacional de maior qualidade.

#### 6.6.1.2 Os investimentos financeiros: a presença do Fundef

Na medida em que o provimento de condições materiais às escolas públicas é, em grande parte, responsável pela geração de condições voltadas ao trabalho educativo de qualidade, a despeito da freqüente associação do fracasso escolar a uma cultura do fracasso (ARROYO, 2001), impõe-se uma análise acerca dos investimentos realizados por Concórdia no período estudado.

Certamente que, além de se observar os investimentos à manutenção e desenvolvimento do ensino, a gestão do financiamento da educação na perspectiva de sua democratização requer que o exame não fique circunscrito à aplicação ou não dos recursos, mas considere também a forma como os investimentos se processam.

Dessa forma, tendo em vista os objetivos deste trabalho, importa principalmente examinar o comportamento em termos de investimentos e sua relação com o atendimento escolar na Rede Municipal de Ensino.

Nesse exame, as condições e impactos locais no âmbito do financiamento da educação, destacadamente pela via do Fundef, são encarados no contexto de um processo de municipalização anunciado com um forte apelo à racionalidade financeira, tornando essa via uma das modalidades mais radicais de descentralização (HEVIA RIVAS, 1991). Em Santa Catarina, como se pode visualizar no Gráfico 11, o fenômeno da municipalização do ensino fundamental vem se acentuando desde a implantação do Fundef.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Em estudo que analisa a dinâmica da municipalização em Santa Catarina após os anos de 1980, Valle, Mizuki e Castro (2004) demonstram que o fenômeno no estado, configurado aos moldes de “transferência de responsabilidade” (p.208), já se fazia evidente antes da vigência do Fundef. As autoras demonstram, por exemplo, que 59% das matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental estavam concentradas na rede estadual catarinense em 1996, passando para 46% no ano de 1997. Já a rede municipal, passava de 36% para 46% no mesmo período.

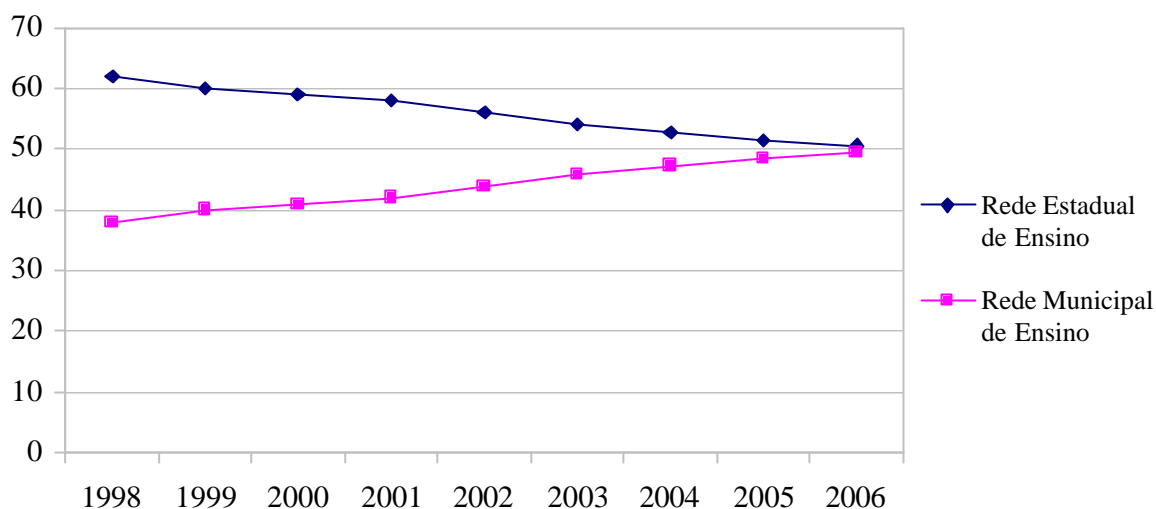


Gráfico 12: Percentual de matrículas no ensino fundamental, por ano e rede pública estadual e municipal de Santa Catarina, segundo coeficientes de distribuição do Fundef – 1998 a 2006

Fonte: planilhas de coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef publicados pelo MEC.<sup>43</sup>

Em Concórdia, de acordo com os percentuais da receita aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino no município, os quais constam da Tabela 11, a média da receita aplicada em educação no período de 2001 a 2005 foi de 28,8%.

Tabela 11: Percentual da receita de impostos investido em educação pelo município de Concórdia – 2001 a 2005

Percentual de investimento em relação às receitas de impostos (valores nominais)	2001	2002	2003	2004	2005
	28,2	30,9	27,7	26,4	30,6

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).

É certo que a identificação dos percentuais formalmente investidos em educação não se constitui em referência suficiente para caracterizar o que concretamente é investido numa rede de ensino, impondo seu detalhamento. Ocorre que, na prática, a composição do mínimo de 25% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino inclui os recursos transferidos pelos governos em favor do Fundef, parte dos quais muitos municípios não recebem de volta. Esse é um fenômeno que, como acentua Guimarães (2004), tem merecido contundentes análises sobre o quadro relacional dos governos com o fundo:

<sup>43</sup> Os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para o período de 1998 a 2006 foram publicados pelo MEC através das seguintes Portarias: nº 859, de 25 de junho de 1997 (alterada pela Portaria nº 2.108, de 11 de novembro de 1997); nº 1.500, de 29 de dezembro de 1998; nº 13, de 05 de janeiro de 2000; nº 2.188, de 28 de dezembro de 2000; nº 3.090, de 27 de dezembro de 2001; nº 3.477, de 12 de dezembro de 2002; nº 2, de 2 de janeiro de 2004; nº 743, de 7 de março de 2005; e nº 18, de 4 de janeiro de 2006.

Independentemente da forma diferenciada como Estado e municípios se relacionam com o Fundef, é inequívoco, para muitos pesquisadores, que este relacionamento, para a maioria dos casos já estudados e descritos, definiu-se muito mais pelo caráter confiscatório que o Fundef adquiriu do que por qualquer veleidade ou crença por parte dos administradores quanto à melhoria da educação nacional. (p.194).

O município de Concórdia não faz parte do grande conjunto de municípios brasileiros que registra perdas de receita, em função do Fundef, desde a sua implantação. O retorno maior do que a contribuição representou importante incremento da receita, como se verifica pelos dados da Tabela 12 sobre o período analisado neste estudo.

Tabela 12: Fundef: Receita do município de Concórdia – 2001 a 2006

Ano	Receita proveniente do Fundo		Resultado anual
	Total	Média mensal	
2001	4.691.431,16	390.952,60	1.726.381,26
2002	5.026.031,55	418.835,16	1.648.913,78
2003	6.109.339,12	509.111,59	2.292.037,56
2004	6.358.705,18	529.892,10	2.145.223,19
2005	7.212.114,89	601.009,57	2.347.532,21

Fonte: elaborado com base em Santa Catarina (c2003) e Brasil (2001-2006).

Reconheço que o fato de Concórdia não registrar perdas de recursos através do Fundo teve reflexos na forma com que a política de atendimento à demanda local foi planejada no município. Isso porque o processo de recuperação de recursos desencadeado pela grande maioria dos municípios de pequeno e médio porte teve como principal estratégia a incorporação de novos alunos, geralmente sem planejamento e sob o enlace de projetos de municipalização.<sup>44</sup>

Ao considerarmos a receita proveniente do Fundo para Concórdia e a matrícula no ensino fundamental (Tabela 13), a composição de uma média municipal de investimento aluno/ano demonstra que mesmo com a inclusão das matrículas dos alunos da educação de jovens e adultos, as quais não geravam receita via Fundef, a média aluno/ano na Rede Municipal chega a ser superior à prevista para o estado de Santa Catarina. Para ilustrar essa realidade, podemos tomar por base os valores *per capita* do ano de 2005 publicados pelo MEC para o estado: R\$ 1.229,73 para os anos finais do ensino fundamental na zona rural e para a educação especial; R\$ 1.206,74 para as séries finais do ensino fundamental na zona

<sup>44</sup> Segundo estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) (BREMAEKER, 2003), os municípios que perderam recursos por conta do mecanismo do Fundef (ano de referência 2002), por porte populacional segundo as regiões, comportam um mesmo perfil nacional: municípios com até 10.000 habitantes.

urbana; R\$ 1.172,26 para as séries iniciais na zona rural; e R\$ 1.149,28 para as séries iniciais do ensino fundamental na zona urbana.

Tabela 13: Valor médio anual do Fundef por aluno do ensino fundamental, na Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2001 a 2006

Ano	Receita do Fundo	Alunos do ensino fundamental			Média aluno/ano
		Regular	EJA	Total	
2001	4.691.431,16	5.686	445	6.131	765,20
2002	5.026.031,55	5.863	0	5.863	857,24
2003	6.109.339,12	5.409	328	5.737	1.064,90
2004	6.358.705,18	5.389	224	5.613	1.132,85
2005	7.212.114,89	5.320	234	5.554	1.298,54
2006	7.571.808,01	5.448	227	5.675	1.334,24

Fonte: elaborado com base em Brasil (2001-2006) e Brasil (2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Outro aspecto que contribui para informar as características próprias do financiamento da educação municipal de Concórdia vem da relação entre investimento total em educação e a matrícula total de todos os níveis e modalidades de educação. Pode-se observar que a média de investimento aluno/ano na rede, exceção ao ano de 2005, é superior à média específica para o ensino fundamental gerada a partir do retorno do Fundef, conforme indicam os dados da Tabela 14 comparativamente aos da Tabela 13.

Tabela 14: Valor médio anual investido por aluno da Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2001 a 2005

Ano	Investimento em educação	Alunos atendidos na Rede Municipal de Ensino				Valor médio aluno/ano (R\$)
		Educação infantil	Ensino fundamental regular	Educação de jovens e adultos	Total	
2001	7.125.267,22	1.862	5.686	445	7.993	891,44
2002	8.970.109,64	1.981	5.863	0	7.844	1.143,56
2003	9.107.401,86	2.048	5.409	328	7.785	1.169,86
2004	9.835.870,66	2.046	5.389	224	7.659	1.284,22
2005	13.285.421,27	2.246	5.320	234	7.800	1.703,25

Fonte: elaborado com base em Santa Catarina (c2003) e Brasil (2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005).

De acordo com esses dados, fica evidente que os investimentos locais não implicados com o mecanismo do Fundef foram preservados, além do que estiveram voltados ao conjunto de níveis e modalidades atendidos, o que reforça a idéia de um planejamento que se associa ao projeto educacional municipal. A importância que assume esse fator pode ser melhor compreendida na medida em que a ausência de planejamento foi, na vigência do Fundef, uma das principais características dos governos locais na lida com o processo de municipalização



do ensino fundamental, principalmente no que diz respeito à real capacidade de assumir novas matrículas sem perder de vista uma dimensão de qualidade no atendimento.

Essa tendência a um planejamento local em Concórdia pode ser mais bem explorada e compreendida a partir do detalhamento da aplicação dos recursos disponíveis à manutenção de desenvolvimento do ensino, de forma a reconhecer as prioridades, em termos de investimentos, para o provimento das condições concretas das escolas.

Embora esses dados não estejam disponibilizados com elevado grau de detalhamento pelos órgãos referenciais a este estudo, o acesso a alguns deles contribuiu para reafirmar as prioridades locais.

No que concerne aos investimentos por etapa da educação básica, a partir dos dados publicados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina sobre o ensino fundamental e suas diferentes modalidades, bem como sobre as demais etapas e atividades relativas à educação no município (não há detalhamento nos relatórios consultados), é possível verificar que a média de investimentos no ensino fundamental, no período de 2001 a 2005, ficou em 73%, e que houve uma certa estabilização do percentual, principalmente nos últimos dois anos do período, conforme indicam os dados da Tabela 15.

Tabela 15: Recursos municipais de Concórdia investidos em educação, por etapa da educação básica – 2001 a 2005

Ano	Recursos aplicados em educação		Ensino Fundamental		Outras, inclusive educação infantil	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2001	7.125.267,22	28,2	4.095.040,03	16,2	3.030.227,19	12,0
2002	8.970.109,64	30,9	7.523.845,13	25,9	1.446.264,51	5,0
2003	9.107.401,86	27,2	6.334.074,65	18,9	2.773.327,21	8,3
2004	9.835.870,66	26,4	7.438.904,02	20,0	2.396.966,64	6,4
2005	13.285.421,27	30,6	10.454.057,84	24,1	2.831.363,43	6,5

\* Valores nominais.

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).

Mesmo que a identificação dos montantes investidos no ensino fundamental não permita afirmar o grau de atenção financeira depositado na educação infantil, etapa comumente considerada vitimada pelos efeitos restritivos do Fundef em face de sua exclusividade ao ensino fundamental, parece-me ser possível admitir uma distintiva atenção sobre a educação infantil por parte do município de Concórdia, considerados os dados relativos ao atendimento e as evidências em termos de investimentos nas instalações.

Em entrevista, o secretário municipal de Educação destacou que, desde janeiro 2002, os Centros Municipais de Educação Infantil funcionam ininterruptamente, inclusive nos dias

em que houver ponto facultativo para as repartições públicas municipais, mantendo atendimento de 12 horas diárias, sem suspensão das atividades nos períodos de férias ou de recesso escolar. Essa nova forma de organizar o atendimento na educação infantil foi em muito responsável pelo importante crescimento na ocupação de vagas nos últimos anos.

Sobre o atendimento (Gráfico 13), os dados relativos à matrícula inicial no ensino fundamental (inclusive educação de jovens e adultos) e na educação infantil evidenciam que nesta houve um importante incremento de vagas ocupadas em 2001, o qual tendeu a uma estabilização no restante do período; e naquela, uma progressiva redução do número de atendidos, o que parece corresponder à queda do número total de alunos registrada no município durante o mesmo período.

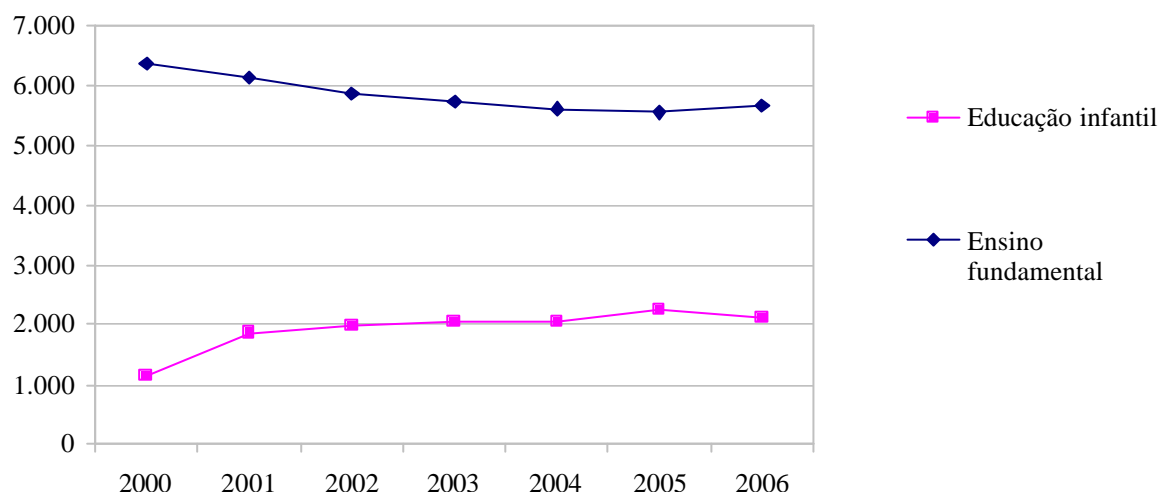


Gráfico 13: Matrícula inicial na educação infantil e no ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Concórdia – 2000 a 2006

Fonte: elaborado com base em Brasil (2000b, 2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Vejo ser possível concluir que essa estabilização no atendimento em nível de ensino fundamental, associada a uma não vitimação do espaço da educação infantil, aponta mais para uma qualificação das vagas existentes do que para a geração de novas vagas, recurso que foi muito comum nos municípios para promover o aumento de receita em tempos de Fundef. Como exemplo, podemos considerar o crescimento da matrícula em educação infantil ocorrido em 2005, com o qual houve também um incremento dos investimentos para esta etapa da educação básica.

No que se refere aos investimentos nas instalações que atendem a educação infantil, além do que já foi examinado em outras passagens deste trabalho, foi possível observar *in loco* alguns destes espaços e verificar que são conservados e organizados para o atendimento de crianças na faixa etária correspondente a esta etapa da educação escolar.

Muito embora essa seja uma característica importante quando nos reportamos às condições de atendimento na educação infantil da rede municipal de Concórdia, ela também não é estranha às instalações das unidades de ensino fundamental, o que efetivamente se demonstrou constituir parte da política municipal de educação.

Essa priorização às condições de atendimento, já referidas neste trabalho, também pode ser verificada por meio dos dados expressos no Gráfico 14, os quais revelam que, nos anos de 2005 e 2006, as construções e reformas das escolas constituíram o terceiro maior campo de investimentos em educação, só perdendo pelos investimentos em remuneração dos profissionais e em transporte escolar.

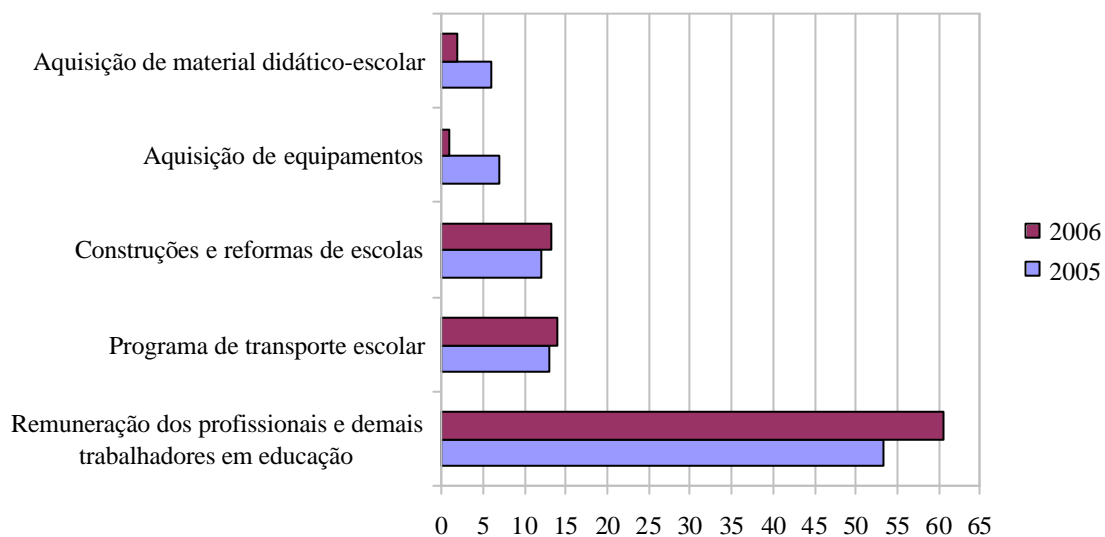


Gráfico 14: Percentuais dos recursos investidos em educação pelo município de Concórdia, por prioridade de investimento – 2005 e 2006

Fonte: elaborado com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal da Fazenda de Concórdia.

Sobre a remuneração dos profissionais e trabalhadores em educação, é também importante ressaltar que o município de Concórdia aplicou percentual superior aos 60% dos recursos originários do Fundef no pagamento de professores do ensino fundamental, conforme se pode verificar a partir dos dados da Tabela 16.

Tabela 16: Despesa efetuada com profissionais do magistério municipal de Concórdia em efetivo exercício – 2001 a 2006

Descrição	Valores nominais (R\$)				
	2001	2002	2003	2004	2005
60% dos Recursos Oriundos do Fundef	2.829.272,66	3.046.496,94	3.754.539,51	3.833.094,09	4.362.392,03
Gastos com Profissionais do Magistério Pagos com Recursos do Fundef	3.070.972,18	3.399.835,48	4.088.988,88	4.898.683,66	5.428.103,38
Valor Acima do Limite (60% do Fundef com Profissionais do Magistério)	241.699,52 (5,12%)	353.338,54 (6,96%)	334.449,37 (5,34%)	1.065.589,57 (16,68%)	1.065.716,35 (14,66%)

Fonte: adaptado com base em Santa Catarina (c2003).

Recordando Davies (2001) e sua precedente interrogação acerca da efetividade da melhoria salarial dos professores por conta do Fundef, vemos que, em Concórdia, o compromisso com a aplicação dos 60% dos recursos do Fundo tem sido considerado na dimensão de “pelo menos 60% dos recursos,” e não “nos limites dos 60%”.

Examinadas as prioridades e os investimentos feitos no setor educacional municipal, cabe retomar aqui aspectos relativos à forma como se processam a definição por tais investimentos e pelas prioridades em Concórdia, já que, na perspectiva da democratização, ela se afigura como fator imprescindível.

Afora os inúmeros entraves que persistem em relação ao financiamento da educação, notadamente os desfavores à maior autonomia das escolas em termos de gestão de recursos, é preciso admitir que em Concórdia o instrumento da Temática da Educação, diretamente associado ao Orçamento Participativo, foi se constituindo num importante diferencial em relação à forma de decidir sobre prioridades e investimentos para o setor educacional.

Na medida em que a Temática da Educação se constituiu em espaço de participação do povo nos processos de decisão sobre os investimentos no setor, e que a partir dela são planejados os investimentos de um período, evidencia-se reconhecimento às deliberações da comunidade e incorporação destas à política educacional, o que nos remete à idéia de co-responsabilização pela gestão.

### 6.6.1.3 Repercussões sobre a qualificação e a valorização dos profissionais da educação

A década de 1990, como já acentuado em outras passagens deste trabalho, tendo sido predominantemente marcada pelas orientações neoliberais e pela implementação do processo de reforma do Estado, também implicou de forma importante a formação de professores,

campo considerado estratégico, haja vista o necessário preparo de professores com habilidades e competências capazes de responder às demandas do modelo de desenvolvimento capitalista, como bem acentua Campos (2004, p.2):

As críticas dirigidas à ineficácia da educação colocaram no centro do debate a atuação dos professores: tratados ora como culpados das mazelas que assolam o sistema educacional, ora como “salvadores” do mesmo, a formação dos profissionais da educação passou a ser considerada dispositivo central à implementação das reformas da educação básica. É nesse contexto, que a profissionalização dos professores torna-se objeto de discurso e ação do Estado, conforme podemos constatar nos inúmeros documentos e leis promulgadas.

Essa realidade contextual, tendo sido responsável pela definição de um outro projeto de formação inicial para os professores, inclusive com orientação muito distinta daquela que caracterizou o projeto defendido pelos próprios educadores nos anos de 1980, como reação ao pensamento tecnicista dos anos de 1960 e 1970, não significou o agravamento da restrição de acesso dos professores ao ensino superior, mas a redefinição do processo de formação, denunciada por seu aligeiramento e pelo caráter instrumental que foi assumindo.

Também, a partir do Fundef, foi reforçada a centralidade de habilitação para todos os professores leigos, como condição para o ingresso nos quadros permanentes do magistério, com a implantação de novos planos de carreira.<sup>45</sup>

À conta dessa realidade, como um projeto local de educação, que está diretamente ancorado no avanço teórico e metodológico dos seus profissionais, veio e ainda vem pensando a formação dos seus profissionais?

Como já mencionado neste trabalho, o caráter sócio-histórico da proposta educacional de Concórdia chama a uma profissionalização de caráter ampliado, pois ela requer do educador a compreensão da realidade e o desenvolvimento de uma consciência crítica que conduza à transformação da realidade da escola e da sociedade.

Nesse sentido, o tema da qualificação dos profissionais da educação inevitavelmente passou a integrar a agenda das políticas locais de educação em Concórdia. Concretamente, a Secretaria Municipal de Educação tem participado de discussões com dirigentes da universidade local, para tratar de assuntos relativos aos cursos de formação, oportunidade em que, segundo a diretora pedagógica da Secretaria, são apresentadas sugestões pautadas em expectativas alimentadas no âmbito da rede.

---

<sup>45</sup> São considerados leigos “os docentes em atuação na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, que não completaram o ensino médio, na modalidade normal (antiga habilitação magistério), ou os que não concluíram o ensino superior, em cursos de licenciatura, e atuam nos anos finais do ensino fundamental, ou no ensino médio.” (DUTRA JUNIOR, 2000, p.57).

Desde 2001, tendo sido acentuado o processo de contratação de profissionais com curso superior, a Rede Municipal de Ensino vem melhorando consideravelmente o número de professores do ensino fundamental com este nível de formação, o que pode ser avaliado a partir dos dados apresentados pelo Gráfico 15.

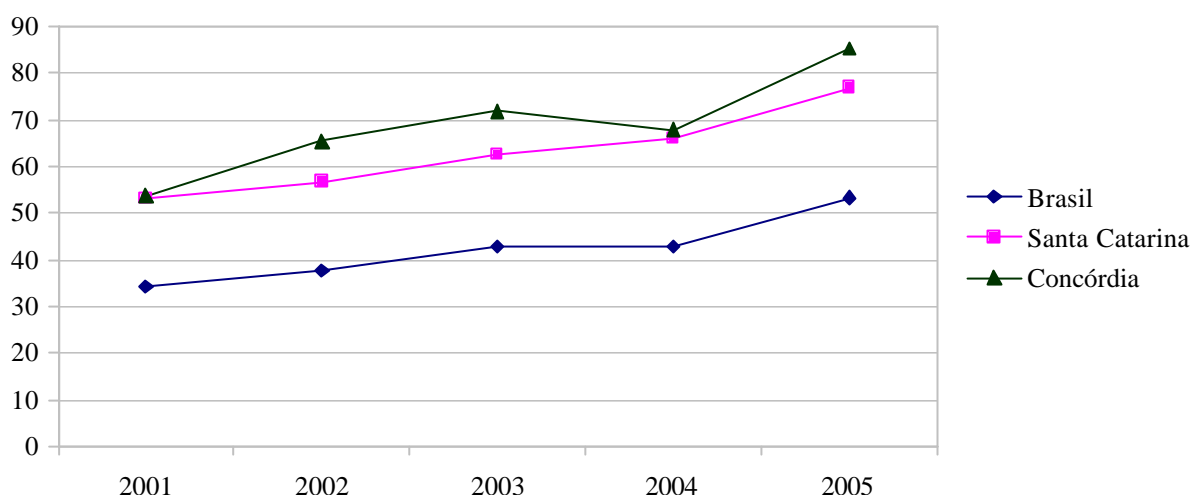


Gráfico 15: Percentual de docentes com curso superior, atuantes no ensino fundamental, na dependência administrativa municipal, em nível de Brasil, de Santa Catarina e de Concórdia – 2001 a 2005

Fonte: elaborado com base em Brasil (2001, 2002a, 2003, 2004b, 2005, 2006).

Ao comparar os percentuais de docentes com curso superior atuantes na esfera administrativa municipal, em âmbito nacional, estadual e de Concórdia, é possível verificar que enquanto a média estadual praticamente manteve, ao longo do período, a diferença em relação à nacional, o percentual referente ao município de Concórdia foi significativamente alterado em relação aos demais no ano de 2002, mantendo tal distinção no restante do período.<sup>46</sup>

No que concerne à formação continuada, os pressupostos do projeto local não apontam para um processo de individualização formativa, como aos moldes de uma responsabilização pessoalizada e a despeito da existência de espaços e tempos pensados a partir de uma proposta de educação.

<sup>46</sup> A queda do percentual relativo a Concórdia no ano de 2004 é avaliada, pela Secretaria Municipal de Educação, como um possível erro de informação de dados, pois não há registros de ocorrência pontual que tivesse motivado essa queda, para no ano seguinte ter sido superada e, ainda assim, melhorada.

Na proposta de Concórdia, com os sujeitos desafiados e envolvidos em um movimento em que a concepção metodológica que adotaram exige, a formação continuada se torna uma necessidade coletiva, além do que um esforço consciente em favor dos objetivos do projeto de educação local.

De acordo com a diretora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, o mérito do processo de formação continuada vivenciado na Rede Municipal de Ensino de Concórdia tem a ver também com as condições através das quais ela se processa. Ou seja, há encontros de formação no ambiente da própria escola, sendo um avanço o fato de se processar em horário de trabalho. Em cada um dos anos de 2005 e 2006 foram realizados oito encontros de formação nos espaços escolares, perfazendo um total de 32 horas destinadas a essa modalidade de formação continuada.

No que se refere aos indicadores que se voltam à leitura da valorização dos profissionais do magistério, tomo por referência o sistema de carreira e a remuneração desses profissionais no município. Na medida em que ambas estão implicadas com a idéia de valorização e perpassam entre si, torna-se difícil o tratamento isolado de cada um. Resta, então, o destaque às evidências que potencializam cada qual.

No que responde à carreira, vale destacar que um plano específico versando sobre a do magistério foi implantado recentemente, no ano de 2005. Antes disso, apesar de todo o debate pós-Constituição de 1988 acentuar a expressão que o plano de carreira assume para a categoria na sua especificidade, o município de Concórdia não chegou a ter um ordenamento específico para o magistério público, o qual permaneceu submetido a um plano geral dos servidores municipais.

De acordo com as informações prestadas pela diretora pedagógica da Secretaria, um trabalho de construção do plano de carreira do magistério havia sido iniciado no ano de 2002, tendo suas expectativas frustradas em face do curso e da orientação adotados à época para a construção. O processo foi interrompido em 2003.

Com a retomada dos debates em 2005, tendo sido adotado outro rumo para o processo de construção do plano da categoria, uma comissão formada por integrantes da Secretaria Municipal da Educação e por profissionais da educação deflagrou novamente o processo de construção, sendo levados em consideração os estudos já realizados e incluindo debates junto às escolas. Essa caminhada resultou na aprovação do documento em 2006, representando uma conquista para o magistério municipal.

Desde a implantação do plano de carreira do magistério, o qual quer indicar a existência de uma articulação entre desenvolvimento profissional e progressão, com

conseqüentes possibilidades de variações na remuneração, os profissionais podem progredir na carreira mediante: nova titulação (percentuais que variam entre 6,02% a 17,73%), por desempenho (7% a cada 3 anos), por aperfeiçoamento (1% a cada dois anos) e por tempo de serviço (1% a cada ano).

Em termos de reflexos concretos do plano de carreira sobre a remuneração dos profissionais da educação, o Gráfico 16 evidencia o impacto positivo provocado pela implantação do novo modelo de carreira em 2005.

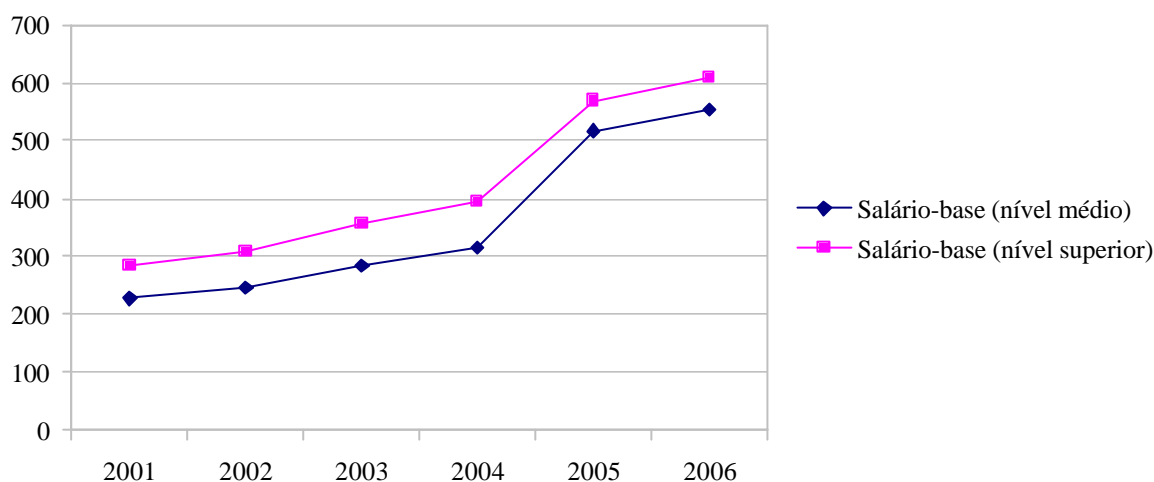


Gráfico 16: Evolução do salário-base do profissional da educação da Rede Municipal de Ensino de Concórdia, correspondente a 20 horas semanais de trabalho (em R\$) – 2001 a 2006,

Fonte: elaborado com base em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Concórdia.

Há que se considerar, como já referido anteriormente, que até a implantação do plano de carreira do magistério, o município vinha concedendo gratificações aos professores do ensino fundamental, as quais estavam vinculadas ao Fundef. Sobre essas gratificações não incidiam vantagens, além de compreenderem valores que variavam de acordo com a receita disponível no Fundo. Com a implantação do plano de carreira, houve a incorporação da gratificação ao salário-base, o que conferiu uma melhora salarial aos profissionais do magistério desde o ano de 2005.

Não é propósito deste estudo analisar o quão apropriado foi o padrão salarial dos professores da rede municipal de Concórdia durante o período referencial deste estudo (2001 a 2006), sem que se queira dizer da irrelevância da questão quando o debate é a valorização



profissional, principalmente por ser este um dos mais emblemáticos problemas do setor educacional.

Opto, de toda forma, por relacionar a atitude em favor da existência de um plano de carreira, mesmo que tardiamente, com o qual fosse possível incorporar valores antes instáveis na remuneração dos profissionais. Isso porque entendo que a bandeira empunhada pelo Fundo em defesa da valorização do magistério, apesar do declarado empenho em favor de novos planos de carreira, não foi suficientemente responsável por provocar melhoras estáveis nos padrões de remuneração dos professores, inclusive constituindo um cenário de medo por parte dos governos, de que eventuais melhoras salariais fossem insustentáveis, mesmo ou apesar do Fundo.

A partir dessa tolerância à concreta melhora na remuneração dos profissionais, resta admitir que a vontade política dos governos locais continuou significando, na vigência do Fundef, a maior possibilidade de alcançarmos melhores padrões de remuneração dos nossos professores. Vejo, então, essa perspectiva caracterizar razoavelmente a atitude recente de Concórdia em relação à carreira dos seus profissionais da educação, um processo que se constituiu desde um diálogo participado pelo governo local e os próprios profissionais.

#### 6.7 DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NA GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE CONCÓRDIA: RESPOSTAS LOCAIS À MUNICIPALIZAÇÃO QUE VEM DO CENTRO?

Subsidiado pela leitura dessa realidade e da proposta política local que pretende favorecer o envolvimento da sociedade nos processos de decisão, com vistas à democratização do sistema educacional, a tarefa de me posicionar sobre a dinamicidade que assume a descentralização de caráter democrático-participativo no município de Concórdia me remete, inicialmente, à idéia de processo, entendido aqui como movimento histórico e político.

Digo isso por reconhecer que a orientação que vem sendo dada à descentralização como recurso político em Concórdia segue a própria processualidade que marca o projeto político local, com a qual se tem evidente que o município vem protagonizando a construção/reconstrução da sua realidade, que é política e histórica.

É claro que, como um projeto local que não resultou de uma fatalidade histórica, porquanto sua implementação processual, essa dinamicidade é implicada pelas condições políticas postas, bem como pelos próprios efeitos das transformações que vêm sendo

motivadas sob orientação dos pressupostos da atual proposta político-institucional para o município.

Sobre essas condições, vale destacar a mais que provável presença de determinadas relações políticas arraigadas que não desaparecem simplesmente no curso do tempo, bem como de formas institucionais cuja transformação pode ser ressentida e resistida por muitos.

Condições como essas alertam para o fato de que o espírito de iniciativa de um governo local em favor da instauração de uma gestão pública participativa por si deriva de processos relacionais complexos em nível de sociedade e também com o contexto maior em que se situa esse local.

Resulta admitir, então, que a leitura do projeto político proposto por Concórdia, o qual assume como referência a participação e a democracia, evidencia que ele carrega o próprio esforço de lidar com dificuldades e divergências que objetivamente se revelam na construção de um projeto político local dessa natureza, mesmo que estejamos falando de esforços dos quais participa a redistribuição do poder decisório, sempre tão requerida.

Desde os muitos contatos com aquela realidade, a percepção sobre esse esforço não se demonstrou ser estranha à proposta e aos que mais diretamente buscam sua implementação, ao passo em que são evidenciados importantes desdobramentos e que há ciência das condições objetivas para a implementação e a afirmação do projeto de gestão democrática no local. Posso dizer que a consciência sobre tensões e contradições que participam de um processo como esse e que, portanto, implicam uma problematização da relação entre Estado e sociedade, é algo presente entre os sujeitos locais que a pesquisa possibilitou contatar com o propósito de uma representação.

Concretamente, entendo que as iniciativas descentralizadoras em Concórdia afiguram-se principalmente na prática do Orçamento Participativo (Temática da Educação para o setor educacional) e dos conselhos municipais e, a partir destes, como marcas maiores, em outros mecanismos que se apresentam também orientados por um caráter democrático-participativo favorável ao estabelecimento de relações mais democráticas, como as eleições diretas para diretores de escola, os conselhos deliberativos escolares e a Conferência Municipal de Educação.

A desenvoltura desses espaços institucionalizados, como pude perceber a partir dos documentos e dos depoimentos dos sujeitos, segue um curso de aprimoramento com o qual vem sendo fortalecido o exercício da participação e do controle social por parte da sociedade civil, no sentido da democratização da gestão da política municipal de educação. Esse sentido demanda indivíduos que contribuam para a construção de decisões políticas e, portanto, que

precisam estar “informados dos acontecimentos políticos [...] [além de serem] capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas [...]” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.889).

Ao retomar alguns dos pressupostos que entendo serem capazes de caracterizar uma gestão educacional de orientação democrática que tem como recurso político a descentralização, entendo que o dimensionamento das condições locais relativas a Concórdia aponta para algumas dessas importantes características.

Uma dessas características se volta ao evidente esforço do governo local em promover o fortalecimento dos princípios democráticos de liberdade e igualdade. Esse esforço pode ser reconhecido, por exemplo, pelo empenho em favor dos direitos comuns dos cidadãos e, mais concretamente, pela revelada responsabilidade em materializar o direito de acesso à escola pública com igualdade de condições e com qualidade. Uma responsabilidade que guarda a intenção por uma escola democrática e cidadã capaz de favorecer a reflexão das pessoas sobre as condições concretas e as necessidades e possibilidades de transformação social.

A geração de condições favoráveis ao acesso e ao atendimento escolar, identificada no período, também expressa pelos indicadores de qualidade que se distinguem significativamente de médias estaduais e nacionais, em termos de redes administrativas municipais, informa que o projeto local concretamente ressoa no cotidiano da escola em favor de um processo educacional de maior qualidade.

Vale destacar que a geração dessas condições está, em muito, apoiada pelo exercício de formação continuada e profissionalização do educador, o qual é marcante no projeto local. Ao pretender do profissional da educação a compreensão da realidade e o desenvolvimento de uma consciência crítica favorável à transformação da realidade da escola e da sociedade, a proposta local desafia a prática docente cotidiana, impulsionando a construção responsável das condições de qualidade aqui referidas. Como parte desse processo, a valorização da carreira dos profissionais da educação alcançou, recentemente, a construção do Plano de Carreira do Magistério, documento que há muito se configurou como expressão da valorização da categoria no Brasil, e que em Concórdia veio a despontar no recorte de tempo adotado para este estudo.

Outra característica é que o projeto político de Concórdia revela compromisso com a materialização da dimensão participativa, o que tem a ver com o quadro relacional entre governo e cidadãos. Aqui, é preciso destacar que essa aproximação maior e mais coerente com a sociedade vem sendo forjada pelo Poder Público, que se justifica em face do seu não

estranhamento em relação às necessidades concretas da população, a partir das quais procura implementar os serviços públicos.<sup>47</sup>

Atento às condições de participação política e de controle social, que aqui são consideradas significantes de uma descentralização de orientação democrático-participativa, o acesso, por parte de representantes da sociedade, a informações sobre o setor educacional constitui outra característica relacionada à gestão educacional em Concórdia. Desde o referencial legal assegurado pela Lei Orgânica, o qual aponta para um governo que assume a participação como diretriz, até a constituição de espaços institucionalizados como os conselhos, cuja dinâmica se revela favorecida pelo acesso às informações como recurso de atuação do conselheiro, vejo favorecidas as condições para uma efetiva participação da sociedade civil e o exercício de um controle social.<sup>48</sup>

Ademais, a institucionalização e a implementação de espaços e meios de participação da sociedade organizada, através dos quais assuntos de interesse comum da sociedade são tratados com a participação de representantes desta, é outra importante marca característica de Concórdia. A existência de 33 conselhos municipais, tidos como espaços de participação direta do cidadão, além das conferências municipais, é um importante indicativo da presença forte de uma lógica participacionista.

Com base nessas condições, vejo forjada uma afirmação do projeto local de Concórdia que, mesmo em curso, permite-me identificar alguns aspectos concretos dela correntes, com os quais configura-se um protagonismo municipal de gestão de políticas de educação na coexistência de uma racionalidade fundada em valores de mercado; portanto, não congruente ao que informa aquele projeto local.

Tendo optado por explorar essa coexistência a partir da lida local concreta com o Fundef, uma política deliberada do Governo Federal e que integrou as reformas da década de 1990, foi possível identificar que importantes resultados alcançados pelo município no período estudado, mais do que meras adaptações à “nova situação”, expressam capacidade de enfrentamento de problemas que comumente têm sido apontados como afiliados à vigência do Fundo pelos municípios e, em boa medida, implicados a ele.

Do conjunto de resultados, destaca-se o esclarecimento local que foi sendo constituído sobre o Fundo e, por extensão, sobre seus apelos à municipalização do ensino fundamental, a

---

<sup>47</sup> Volto a acentuar que o Orçamento Participativo, que tem a Temática da Educação como um recorte para o setor, constitui-se no mais importante recurso de identificação e de implementação de respostas às demandas da sociedade em termos de serviços públicos e programas.

<sup>48</sup> De forma mais específica, essa posição é baseada nas condições e na atuação do CACS do Fundef, como abordado na seção 6.5 deste trabalho.

qual, como lembram Lima e Viriato (2000), está fundada em um racionalismo de viés mercadológico. Concretamente, isso se confirma pelos dados relativos ao atendimento na rede, os quais revelam que não houve um incremento desenfreado de novas matrículas no período.

Em Concórdia, houve uma preservação da média de atendimento no ensino fundamental e evidências de que a qualidade no atendimento não foi esquecida. Além disso, é evidente o impulso dado à geração de novas vagas na educação infantil, emblematicamente vitimada em termos de financiamento na vigência do Fundef, como aponta Davies (1999).<sup>49</sup>

Outro resultado compreende as condições de infra-estrutura para o atendimento escolar na rede municipal. Se uma das atitudes comuns dos governos municipais na vigência do Fundef foi a adaptação de espaços físicos para atender o provocado aumento de matrículas, em Concórdia essa lógica não se confirmou. Em outro sentido, construções e reformas de prédios escolares foram impulsionadas visando a prover condições qualitativas de atendimento, o que se constituiu na terceira maior prioridade para investimentos nos anos de 2005 e 2006.

A propósito, vale destacar o padrão de investimento financeiro em educação na Rede Municipal de Ensino, expresso principalmente pelo valor médio aluno/ano, superior quando comparado com a média estadual prevista para o Fundef no mesmo período. Além disso, a dinâmica de investimentos municipais manteve o percentual de aplicação razoavelmente superior ao mínimo definido pela Constituição Federal na manutenção e desenvolvimento do ensino em todo o período.

No que concerne aos profissionais da educação, a proposta local e os dados levantados indicam a centralidade que vem assumindo o processo de formação continuada na rede, reconhecida como fortalecedora do papel, do compromisso e da atuação desses profissionais em favor da transformação da realidade.

Também, a recente aprovação do Plano de Carreira do Magistério, até então inexistente naquele município, significou um importante passo no processo de valorização dos profissionais da educação, expresso também pelo aumento dos salários-base da categoria a partir de 2005. Soma-se a isso o fato de o município ter cumprido o investimento mínimo da

---

<sup>49</sup> Conforme dados do Inep (BRASIL, 2000b; 2001; 2002a; 2003; 2004b; 2005; 2006), o percentual de crescimento de matrículas na educação infantil em nível de país, relativo à dependência administrativa municipal, foi de 21,5% no período de 2000 a 2003 e de 12,8% no período de 2003 a 2006. Na Rede Municipal de Ensino de Concórdia, os percentuais de crescimento nesses períodos foram, respectivamente, de 78% e 33,7%.

receita do Fundef na remuneração dos profissionais do ensino fundamental, com os percentuais no período sendo superiores aos 60% obrigatórios.

Outro aspecto que entendo distinguir Concórdia do que comumente se viu marcar a realidade de muitos municípios brasileiros foi o grau de institucionalidade de mecanismos de controle e acompanhamento social no município. Focando especialmente a dinâmica do CACS do Fundef no período estudado, é possível concluir que o desempenho do seu papel favoreceu uma gradativa qualificação em termos de atuação política. Essa ação, por sua vez, tem a ver com participação política e controle social, já que aquele Conselho do Fundef esteve envolvido com processos implicados com decisões políticas e delas participou.

No todo, reconheço que o projeto de orientação democrática tem impulsionado a geração de possibilidades concretas de Concórdia e vem revestindo de pertinência social as políticas municipais de educação e de sua gestão, tendo presente o exercício do recurso político da descentralização do poder decisório. Possibilidades essas que vem sendo implementadas e têm favorecido o setor educacional em termos de qualidade técnica, material e política.

Ademais, evidencio que no curso dessa implementação, que também é de afirmação do projeto de educação local de Concórdia, há uma melhor explicitação sobre aquelas lógicas que se afastam do compromisso social de responder às expectativas da sociedade e que, portanto, desencadeia mecanismos em favor da preservação do projeto municipal. Reconheço que essa é uma atitude que reflete a lida local em relação à presença de lógicas distintas a esse projeto e que coexistem no mesmo espaço e tempo, o que significa admitir o estabelecimento de contrapontos a conteúdos estranhos ou antagônicos ao projeto local.

Com atenção aos objetivos deste trabalho, entendo que essa explicitação e a dinâmica que se processa a partir da coexistência de uma lógica diferente à que orienta o projeto local de Concórdia também vem favorecendo as condições de discernimento entre partilha de poder decisório e transferência de encargos, aspectos recorrentes quando o debate se centra na distinção da descentralização defendida por um projeto de orientação democrático-participativa e outro de orientação economicista-instrumental, como ainda se experiencia com a reforma educacional brasileira dos anos de 1990 e, mais pontualmente, com os resultados de um de seus recentes construtos: o Fundef.

Como já acentuei, uma proposta democrático-participativa para as políticas municipais de educação e sua gestão passa por uma nova forma de concepção, de organização e de desenvolvimento dessas políticas, o que tem um caráter político e, por extensão, administrativo.

Como em propostas que pretendem essa orientação, a divisão do poder decisório constitui uma das principais marcas políticas, assim como a descentralização é um dos seus mais significativos recursos, vejo na experiência de Concórdia significativas evidências de que essa orientação e esse recurso articulam-se coerentemente, caracterizando o curso da edificação da proposta local de educação que pretende a expansão da lógica democrática.

## **7 A DESCENTRALIZAÇÃO COMO RECURSO POLÍTICO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PARA UMA ANÁLISE AMPLIADA**

Neste capítulo, apresento uma análise ampliada do trabalho, constituída a partir do diálogo entre a base teórica e os achados da pesquisa empírica. Inicialmente, são dimensionadas as idéias de afirmação e de conformação de um projeto local em relação a outros, além de serem sintetizados aspectos que implicam a descentralização enquanto recurso político de um projeto local de orientação democrática. Na seqüência, desenvolvo a análise sobre a possibilidade de o local estabelecer contraponto às estratégias de indução à municipalização, como as patrocinadas pelo Governo Federal, notadamente a partir da reforma do Estado.

### **7.1 A DESCENTRALIZAÇÃO SOB A LENTE DOS PROPÓSITOS: AFIRMAÇÃO OU CONSENTIMENTO?**

Para a análise ampliada, apoiada no diálogo entre a base teórica e os achados da pesquisa empírica realizada em Concórdia, inicio retomando os campos referenciais de fundo que, mutuamente implicados, os reconheço como um quadro de influência sobre um projeto local que tem a descentralização como recurso para a gestão democrática das políticas municipais de educação.

Esses campos compreendem as condições do modelo federativo brasileiro, a nossa cultura política e seus traços patrimonialistas, bem como as relações de poder que configuram o Estado brasileiro no contexto do processo de reforma do Estado. Como já acentuei, no seu conjunto, esses campos constituem um quadro ampliado que favorece a percepção da coexistência de diferentes projetos de sociedade e, portanto, de educação.

Nesse diálogo, e com esse pano de fundo, tenho que a descentralização como recurso político de gestão democrática, adotada pelos governos locais, é favorável à afirmação de um projeto local. De outra forma, diria sobre uma conformação em relação a um outro projeto de sociedade e de educação, que pode não responder às demandas sociais manifestas nesse local, mesmo que se configurem em desafios para um governo.

A idéia de afirmação local é aqui entendida como de sustentação e preservação consciente de um projeto local, o que implica reconhecer, em outros projetos, aqueles aspectos distintivos em relação ao que se defende, geralmente acusados em face de demandas



que não demonstram assistir e de valores que revelam não comportar, o que lhes confere um sentido de não-mediatização dos interesses locais.

Já a idéia de conformação está relacionada à de aceitação e/ou alinhamento passivo, de acomodação em relação a um projeto para o local que, não necessariamente, esteja comprometido em responder pelas demandas locais, aqui destacadas as de natureza social. Pela conformação, a instância municipal torna-se permeável à ingerência de outras instâncias (WERLE, 2006) e isso gera subordinação, como uma adesão passiva.

Como esclarecem Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), o conformismo é um fator poderoso de uniformidade social e, quanto aos efeitos sociais mais diretos, costuma ser associado a uma acentuada “uniformidade das idéias, dos valores e dos comportamentos difundidos no âmbito de um grupo social.” (p.232). Com esse sentido, resulta admitir que a conformação aqui referida denota submissão acrítica às influências de projetos externos.

Na recuperação de aspectos que implicam a descentralização como recurso político de um projeto local de gestão democrática, feita a partir de relações estabelecidas entre os aportes teóricos e a pesquisa empírica realizada em Concórdia, destaco um conjunto de aspectos que dimensionam a idéia de afirmação de um projeto local de educação. Dessa afirmação, resulta admitir o fortalecimento das condições de contraponto em relação àqueles projetos de origem externa, quando orientados por objetivos estranhos aos locais:

#### a) Iniciativa local como princípio

Trazendo à análise a idéia de um projeto local,<sup>1</sup> fica evidente que a sua implementação depende, fundamentalmente, da vontade política do governo ou, como denomina Cohn (1998), de um espírito de iniciativa. Essa vontade política é aqui entendida como favorável à participação e à divisão do poder decisório, com vistas à valorização dos interesses locais coletivos.

Com essa orientação, um projeto local não aponta somente para uma outra possibilidade de gestão das políticas públicas, pois também desafia o próprio governo local a interferir nas condições postas, acentuando uma relação entre iniciativa e compromisso com a transformação da realidade.

---

<sup>1</sup> Projeto local é aqui compreendido como um projeto político que acolhe uma opção de ação do poder político e da relação deste com a sociedade. Tratando-se de um projeto de orientação democrática, deve incorporar “uma visão de mundo que tenha como horizonte *o outro e o universal* [...] Ele é resultado de um campo de disputa e como tal continua a ser uma disputa com outros projetos no que se refere à hegemonia, à direção de uma sociedade, projeto social mais geral relativo à mudança e transformação social.” (GOHN, 2004, p. 84, grifos da autora).

Esse é um papel que demanda capacidade para lidar com diversos interesses e forças locais, muitas das quais desfavoráveis ao projeto de orientação democrática. Na prática, essa desenvoltura ocorre em um contexto de “complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais [...] [inclusive] expectativas diferentes sobre a dinâmica democrática.” (MOISÉS, 1995, p.84).

Na medida em que aponta para uma organização e uma dinamicidade social que deverão marcar mais profundamente o local, essa atitude de iniciativa e compromisso por parte do governo local concorda com a idéia de redimensionamento das políticas sociais (MASSOLO, 1998).

Nesse sentido, diz-se que o caráter de iniciativa tem a ver com a construção de possibilidades concretas para esse redimensionamento, e isso, defende Jacobi (1990b), passa pela recuperação da racionalidade da decisão local. Já na ausência de iniciativa local, estaríamos falando da preservação de condições postas, e não da transformação da gestão, o que, fatalmente, creditaria ao recurso da descentralização um sentido funcionalista, alheio à divisão do poder decisório.

Pelo exposto, embora se destaque a descentralização do poder decisório, há que se observar a existência de fatores que podem inibir uma melhor distinção em relação a iniciativas que, embora se apresentem como descentralizadoras, não operam com o propósito de partilhar o poder decisório.

Dentre esses fatores, identifico a perspectiva de descentralização comportada pelo nosso modelo federativo, a qual se apresenta mais como uma fórmula do que como uma prática, já que as relações intergovernamentais que temos informam um discutível regime colaborativo entre os entes da Federação. Por extensão, há o caráter indutivo comumente exercido pelo Governo Federal sobre os municípios, em favor da adesão destes a determinados programas, uma prática freqüente para a desconcentração de serviços.

#### b) Reorganização do aparato estatal

Uma proposta política local, comprometida com a construção de uma gestão democrática para as políticas municipais de educação, da qual participa o recurso da descentralização, implica a reorganização do aparato estatal. O foco de atenção dessa reorganização recai sobre as condições de posse e de exercício do poder decisório, visando à solução de problemas coletivos.

Como a relação principal, que essa reorganização estabelece com o recurso da descentralização na gestão das políticas, se expressa, principalmente, pela opção e pela prática da divisão do poder decisório, isso chama à transformação da cultura burocrática e ao fortalecimento de espaços de participação.

Embora essa transformação do aparato político-institucional se afigure como um requisito para propostas locais de orientação democrática, é necessário que uma análise a seu respeito explore mais profundamente a lógica que a orienta. Isso porque a idéia de transformação do aparato político-institucional também é advogada por aqueles que a tomam como recurso de minimização do Estado, com o qual é pretendido um novo gerencialismo para o setor. Nessa lógica, o recurso da descentralização assume um caráter de transferência de responsabilidades, evidenciando que, no *continuum* descentralização-centralização, há um importante deslocamento em favor da centralização.

#### c) Caráter democrático-participativo conferido à descentralização

Por ser de conteúdo político, a legitimação da descentralização ocorre pela posição democrática que ela adota. Ademais, a própria tendência que aponta para o local como espaço destacado para iniciativas de descentralização vem ancorada na ampliação da participação política dos cidadãos (BORJA, 1984; JACOBI, 1990a; MASSOLO, 1988).

É dessa tendência que deriva a lógica de inspiração democrático-participativa de descentralização, já que ela aponta para maiores graus de autonomia, de poder e de recursos para os segmentos da sociedade no tratamento das questões educacionais. Além disso, ela expressa um avanço em favor da democracia participativa, capaz de “produzir novas formas de distribuição dos recursos nas quais as prioridades sejam sociais [...]” (GOHN, 2004, p.60), mesmo nesse contexto de democracia representativa.

Nesse sentido, as relações com o poder e que chamam à descentralização são avaliadas a partir das resistências e das capacidades de pressão manifestadas pelos grupos sociais, o que tem implicação com as características históricas do local, as experiências anteriores vividas pela sociedade, a organização política praticada, a memória dos sujeitos e os valores que eles alimentam. É uma perspectiva dialética de interpretação dessas características, a qual se filia a um paradigma crítico de avaliação.

Outro aspecto a destacar é que a potencialização das condições locais, favorável à descentralização democrático-participativa, demonstra estar associada às competências político-administrativas que atualmente possuem os governos municipais no contexto do

modelo federativo brasileiro, embora sejam elas profundamente dependentes das opções políticas que venham a ser assumidas por esses governos em favor do compartilhamento ou, de outra forma, da concentração do poder decisório.

Seja qual for o sentido, estará em evidência o quadro relacional entre governo e a sociedade civil, com o qual se pode constatar o grau de aproximação entre ambos, expresso a partir do maior ou menor estranhamento às necessidades sociais concretas da população.

#### d) Espaços institucionalizados de participação

A descentralização precisa de meios e de recursos a promovê-la, o que implica a concreta geração de condições político-institucionais e/ou sua transformação para além do simples alívio de tensões pontuais surgidas de circunstâncias ocasionais.<sup>2</sup>

Esses recursos e meios de promoção da descentralização vêm informados pela existência de vários canais institucionalizados para responderem como espaços de participação política, de interlocução e de divisão do poder decisório com a sociedade civil organizada, dentre os quais se destacam os conselhos. Como foi possível constatar na experiência de Concórdia, a diversidade desses espaços e a qualidade política que possibilitam são referências para um melhor alcance da descentralização.

Isso também tem a ver com a distintiva possibilidade que vem sendo creditada ao espaço local em termos de inovação na gestão das políticas municipais de educação, já que um importante diferencial é a opção por promover a ampliação da participação política dos cidadãos, para a qual são necessárias medidas político-administrativas para promoverem as condições para a concretização dessa inovação.

A descentralização, como recurso integrante desse aparato político-administrativo, torna-se legítima à lógica democrática na medida em que implica o poder decisório sobre as políticas públicas locais, pois promove uma nova relação entre Estado e sociedade civil, de onde advém a própria expectativa de inovação aqui destacada.

#### e) Consistência da participação e do exercício do controle social

A participação e o controle social são significantes de uma descentralização de orientação democrático-participativa. Esta pesquisa evidencia que, na sua inter-relação, eles

---

<sup>2</sup> Refiro-me aqui às circunstâncias que motivam a abertura de alguns espaços aclamados como de participação, cuja motivação não seja, necessariamente, a de promover a participação dos cidadãos, mas a de responder por alguma exigência de ordem legal e/ou administrativa.

se traduzem no envolvimento da sociedade de forma organizada e institucionalizada, visando ao traçado, ao acompanhamento e à avaliação das políticas municipais de educação, o que nos remete a uma gestão democrática dessas políticas.

Inter-relacionados, a participação e o controle social demonstram favorecer a construção de uma justiça social, e, para isso, requerem compreensão da realidade por parte dos sujeitos, chamando-os à co-responsabilidade para o traçado de solução aos problemas existentes. Como integrantes de um projeto local de orientação democrática, é possível dizer que a participação e o controle social implicam tanto a viabilização desse projeto quanto sua legitimação.

Embora sejam realçados com a distância que costuma separar a população dos processos de decisão sobre as políticas sociais, há que se considerar que a existência de espaços institucionalizados, onde a participação e o controle social podem ser praticados, não é, por si só, suficiente para a superação dessa distância. O debate sobre a construção de uma gestão democrática das políticas sociais e sobre a exclusão da sociedade nos processos decisórios tem acentuado vários desafios, apesar dos avanços que vêm sendo registrados na institucionalização de espaços de participação.

Merece destaque o desafio da incorporação das diversas camadas da população nos processos de decisão sobre assuntos complexos que implicam o campo social e que se pretende acolhidos pelos espaços de deliberação coletiva. Na medida em que não ocorre essa incorporação e/ou o razoável domínio dos conhecimentos que viabilizam o envolvimento dessas camadas nos processos decisórios, faz-se por persistir uma distinção autoritária entre capazes e incapazes de participar.

É importante ressaltar que essa distinção está associada ao que se poderia chamar de velho padrão de realização das políticas públicas sociais. Sobressaindo-se a centralização do poder decisório, esse padrão confere à participação uma forma consentida de intervenção da sociedade civil, pela qual o seu envolvimento nos processos de decisão política é mantido frágil.

Outro aspecto que integra o campo dos desafios diz respeito à forma como são encaradas as tensões no contexto dos espaços institucionalizados de participação, muitas vezes resultantes da própria heterogeneidade que caracteriza os grupos representativos da sociedade civil. Em última instância, o desafio compreende a manutenção do interesse e do compromisso da população com a participação nesses espaços, reconhecendo-a como um processo continuado e em constante aprimoramento, com o qual se tenha de lidar com expectativas importantes e que nem sempre são correspondidas.

Como evidenciam os elementos da pesquisa empírica realizada em Concórdia, a participação e o controle social são práticas que precisam ser pretendidas e vividas pelos sujeitos locais. De outra forma, sua inconsistência é capaz de favorecer a preservação de relações mais verticalizadas entre o governo e a sociedade civil, e, na via oposta ao que defendo nesta tese, desfavorecer a constituição de posicionamentos críticos por parte sujeitos em relação à própria gestão das políticas educacionais, bem como às iniciativas externas que geram dependência e subordinação do local em relação a outras instâncias.

Também é possível constatar que a participação e o controle social, como exercícios cotidianos, são aprimorados no fazer. Por isso, assumem um caráter processual na vida dos sujeitos locais, e sua qualificação depende das condições concretas viabilizadas a partir de canais institucionalizados e legítimos, capazes de acolher as reivindicações da sociedade. Essa qualificação depende do compromisso político de quem os reconhece e de quem os pratica, bem como do acesso a informações para subsidiarem tal exercício.

## 7.2 DE VOLTA AO TODO

Dimensionada a idéia de afirmação de um projeto local, no qual se tenha a descentralização como recurso de gestão democrática, esta análise conduz, inicialmente, para duas constatações mais gerais. A primeira aponta para a reafirmação de que o espaço local é marcado por práticas, vivências e influências contraditórias, e que é no contexto por elas gerado que desponta a necessidade de mudanças. A segunda aponta para a existência de possibilidades concretas de implementação de projetos locais visando à gestão democrática das políticas municipais de educação, não ignorada a dimensão dos desafios que marca cada município em face da singularidade de suas condições sociais, políticas, econômicas e culturais, muitas das quais até adversas a um processo democrático, o que a pretensão pela democratização não logra simplesmente anular.

A partir dessas constatações, resulta creditar à idéia de projeto político caráter decisivo para o sentido que tomará o projeto local de educação e, portanto, a gestão das políticas do setor. Apoiando-me na análise sobre a experiência de Concórdia, a constatação é de que a opção pela descentralização na gestão das políticas municipais de educação, quando sustentada pela orientação democrática, concretamente favorece a afirmação desses projetos.

A essas primeiras constatações segue a de que a implementação de um projeto local de educação, com essa orientação, depende de esforços do governo em favor de sua sustentação, e que isso tem a ver com a capacidade do governo em lidar com as relações políticas, com as

relações de poder que se processam com a sociedade civil e de promover as condições institucionais concretas para responderem pela implementação desse projeto.

No entrelaçamento entre o plano teórico, o das políticas educacionais e o do *lócus* da investigação, encontro evidências de que a descentralização democrático-participativa, quando pretendida e praticada, constitui um processo também educativo dos sujeitos locais, a ressoar na afirmação do projeto local, o que pode ser compreendido por um conjunto de atitudes favoráveis ao estabelecimento de contraponto ao que informa desfavorecimento a esse projeto.

Essas atitudes, ao interferirem na maneira com que os sujeitos respondem ao externo e por se confundirem com o próprio processo de implementação da afirmação do projeto local, vão se constituindo em uma espécie de herança acumulada através de experiências no campo democrático (GOHN, 2004), experiências estas que chamam à reflexão crítica sobre as condições em que são geradas, já que não ocorrem de forma espontânea.

Para pontuar essas atitudes, constituídas a partir da própria convivência e da prática cotidiana, e que se revelam a partir da sua assimilação comprometida pelos sujeitos locais, forçosamente retorno aos apontamentos já feitos na seção anterior deste capítulo. A partir desse retorno, destaco as seguintes atitudes:

- a) compromisso e iniciativa para a transformação da realidade;
- b) demanda por espaços institucionalizados de participação e de exercício do controle social;
- c) mobilização em favor da organização da sociedade civil; e
- d) co-responsabilização quanto à busca de solução aos problemas existentes.

Embora essas atitudes possam e, teoricamente, costumam ser antevistas em projetos políticos de orientação democrática, este estudo leva a constatar que a formação e a assimilação delas por parte dos sujeitos locais têm a ver com as condições políticas existentes e com o curso das transformações pretendidas e realizadas sob essa orientação. Em síntese, é possível dizer que uma sedimentação dessas atitudes segue a própria processualidade que marca a implementação de um projeto político dessa natureza, inclusive porque o aprimoramento democrático é uma tarefa permanentemente inconclusa.

Presentes essas atitudes que marcam um projeto político local de orientação democrática, do qual a descentralização é recurso integrante, as evidências identificadas por este estudo levam a reconhecer que a mera adesão do município a processos de municipalização induzidos pelo Governo Federal, como se revelou a recente e forçada experiência com o Fundef, pode ser redefinida em função da capacidade de enfrentamento de

problemas decorrentes desses processos, a partir da sua relação com os pressupostos e as opções que balizam o projeto local.

Essa redefinição ocorre na medida em que as alternativas construídas no local tendem a ser orientadas e revestidas de pertinência social, característica básica de uma proposta democrático-participativa, impulsionando a geração de ações concretas a informá-la. Na lógica de projetos com essa orientação, a pertinência social e a geração de ações estão diretamente relacionadas à presença e ao envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios.

De outra forma, sendo o local um espaço onde podem ser (re) produzidos projetos não favoráveis à democratização da gestão educacional, são recorrentes aquelas condições que preservam a verticalização das estruturas e dos processos decisórios, e que costumam favorecer práticas clientelistas, nos moldes do que temos de mais arcaico do ponto de vista da cultura política brasileira.

De uma ou de outra forma, a valorização de uma maior centralização ou descentralização na gestão das políticas municipais de educação reflete o projeto político de intervenção que orienta a ação do Estado, e isso tem a ver com o modelo de sociedade a que esse projeto busca instaurar.

Outra constatação alcançada é a de que o exercício da descentralização na gestão das políticas municipais de educação demanda condições políticas e materiais, sobre as quais se deve considerar a qualidade que conferem ao processo de aperfeiçoamento democrático. Aqui, a qualidade é entendida como uma obra humana politicamente elaborada e que se expressa quanto à finalidade e ao conteúdo, em uma dimensão projetada no horizonte da própria potencialidade humana (DEMO, 1996).

Essas condições, no seu sentido geral, confluem para a dimensão da participação política, já que dizem respeito à institucionalidade de espaços de participação, à legitimidade do processo participativo, à representatividade exercida pelos sujeitos e ao exercício responsável do controle social.

Com a atenção direcionada à efetivação dessa qualidade, do que resulta dizer sobre a existência dessas condições, este estudo confirma o importante papel que possuem os conselhos como espaços privilegiados para a materialização da participação política e que expressam a forma institucionalizada para a partilha do poder decisório entre o Estado e a sociedade civil organizada.

Fica evidente que os conselhos locais, como um dos mais expressivos mecanismos de descentralização do poder decisório, carregam diferencial em relação à forma como podem



ser organizados e dinamizados, principalmente quando submetidos a ordenamentos padronizados definidos em nível nacional. Nesses casos, a idéia de ressignificação local é apropriada e se demonstra viável, na medida em que tais espaços podem vir a ser revestidos do sentido democrático que preside o projeto local, como foi possível reconhecer na experiência do CACS do Fundef de Concórdia, em seu progressivo aperfeiçoamento.

No todo, considero que esses aspectos expressam a existência de condições locais favoráveis à formação de uma cultura e de uma prática política democráticas, decorrendo dela o discernimento entre os movimentos comprometidos com a descentralização do poder decisório e os que visam a instrumentalizar a transferência de encargos.

Dentre esses últimos movimentos, incluo o processo de municipalização do ensino, promovido sob a lógica que preserva o poder decisório na esfera federal, além de favorecer a privatização, assim entendida pela defesa que fazem seus adeptos ao progressivo desinvestimento no setor educacional.<sup>3</sup>

Em termos de resultados concretos advindos desse protagonismo de afirmação local, nesse contexto marcado pelo movimento de municipalização como uma via do processo de reforma do Estado, a análise realizada sobre a experiência de Concórdia na vigência do Fundef indica ser procedente a leitura das condições do atendimento escolar, considerando-se o alcance da universalização, a qualidade política da educação e a dimensão do sucesso escolar viabilizado, sobre os quais se deva considerar a qualidade das condições materiais e profissionais conferidas, o que implica os investimentos no setor.

De forma geral, essas condições de atendimento dizem respeito à promoção efetiva do direito à educação de qualidade para todos os cidadãos, o que as remete ao conjunto de objetivos de um projeto local de educação que esteja comprometido com a democratização da gestão das políticas do setor.

Finalmente, cabe destacar que a promoção da descentralização democrático-participativa na gestão das políticas municipais de educação não é tarefa fácil, e que as condições concretas a promovê-la, em maior ou menor grau, esbarram frequentemente com dificuldades de várias ordens.

Ao retomar os domínios de ação propostos por Hevia Rivas (1991) – pedagógico-curricular, econômico-financeiro e administrativo –, os dados analisados demonstram que os

---

<sup>3</sup> O caráter de desconcentração aqui referido quer aludir à distinção em relação à descentralização, embora seja desta um recurso facilitador. A distinção reside, fundamentalmente, no não envolvimento do poder para tomar decisões, e isso não gera autonomia de uma esfera em relação ao comando central (BROOKE, 1989; HEVIA RIVAS, 1991; LOBO, 1990; TOBAR, 1991).

graus de avanço registrados em cada qual são distintos, em face dos entraves neles presentes. Essa realidade revela, em boa medida, os desafios que temos para o aperfeiçoamento da descentralização democrático-participativa.<sup>4</sup>

É possível perceber que esses entraves estão, também, relacionados a condições burocráticas que impõem rotinas e fluxos no tratamento de determinados assuntos públicos, denotando um excesso de intervenção que obstaculiza o processo de descentralização aqui referido. Como não se trata de supor a completa superação dessas condições, o desafio local será promover-lhes uma razoável transformação, favorável ao aperfeiçoamento democrático.

---

<sup>4</sup> Como procuro destacar na seção 6.2.3.4 deste trabalho, os caminhos e as práticas implementados no município de Concórdia, no âmbito da gestão educacional, apontam para um maior avanço no domínio pedagógico-curricular. Nos domínios econômico-financeiro e administrativo, ainda persistem algumas condições que dificultam o aperfeiçoamento do processo descentralizador, as quais se tornam desafios para o projeto local.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, analisei o recurso político da descentralização e do seu caráter democrático-participativo para as políticas municipais de educação, reconhecendo-o como recurso de gestão de governos locais com projetos políticos de orientação democrática.

A pretensão pessoal que impulsionou este trabalho tem a ver com a idéia de que a construção de um projeto de desenvolvimento social, que tenha efetivamente a educação como bem público, é uma tarefa a ser cumprida, apesar da fecundidade com que se apresentam certas dificuldades, muitas das quais de trajetória histórica.

Essa pretensão, vale destacar, foi sendo constituída a partir de algumas experiências pessoais. Uma delas foi a docência na escola pública, iniciada no final dos anos de 1980, que se tornou uma referência para a melhor compreensão do processo transformador que, já nos anos seguintes àqueles, imprimiu novas marcas à escola pública. Outra compreendeu a inserção no ensino superior, no final dos anos de 1990, tendo como campo de atuação a formação inicial de professores para a educação básica, tempo em que eram aprovados vários documentos balizadores da reforma educacional.

A atuação na gestão municipal da educação, no período de 1993 a 2000, também participou dessa importante fase de experiência pessoal, tendo viabilizado o contato com o que poderia chamar de “bastidores da educação pública municipal”. Durante os quase oito anos dessa experiência, e no envolvimento com iniciativas e movimentos em favor da valorização da educação e dos municípios, propósitos pessoais convergentes à democratização da educação foram acentuados, esclarecendo a importância de um protagonismo responsável, por parte dos municípios, no campo educacional, para essa democratização.

Sob a égide das reformas que vinham sendo anunciadas no início dos anos de 1990, e que seriam materializadas, principalmente, na sua segunda metade, ficava evidente a tensão que começava a ser gerada em relação a projetos de educação pautados por uma orientação democrática, o que se fez em boa medida pelos contornos assumidos pela descentralização que foi sendo anunciada como parte integrante da reforma.

Posso dizer que muitas respostas e atitudes tecidas por mim e meus pares no âmbito da gestão municipal da educação na década de 1990, tanto individualizadas, quanto coletivas e regionais, muitas delas implicadas com efeitos do modelo de descentralização já em curso, eram motivadas mais pela própria dinâmica de descentralização do que, propriamente, pela compreensão ampliada da lógica que a presidia.

Ao trazer essa breve leitura da trajetória pessoal para o campo dos desafios atuais, destaco a importância de um olhar atento e responsável sobre o cenário municipal, sobre as possibilidades de implementação de projetos locais de educação, pautados pela consciente compreensão das condições concretas desse contexto e, principalmente, por uma perspectiva democrática de gestão das políticas para o setor. Pessoalmente, o sentimento é o de buscar expressão intelectual à possibilidade, portanto, à esperança.

Como parte dessa percepção, incluo a necessidade de se impulsionar atitudes capazes de melhor explicitar impropriedades que costumam ser apontadas sobre propostas educacionais de orientação democrática, sejam elas decorridas do que informa um modelo maior ou que, nascidas no próprio local, resultam de impressões pessimistas sobre a viabilidade dessas propostas, geralmente influenciadas por interesses de caráter particularista.

Embora reconhecendo esse complexo quadro que marca o local, bem como a tensão gerada entre uma perspectiva política de descentralização para a democratização e outra que chama à concentração de poder sob o norte economicista, esta tese reafirma o papel do poder local e das experiências municipais, em face das suas importantes possibilidades de implementação da gestão democrática (BORJA, 1984; JACOBI, 1990a; MASSOLO, 1988; SOUZA, 1992; TOBAR, 1991; UGA, 1991). São possibilidades que compreendem, mais diretamente, uma nova qualidade relacional entre a sociedade civil e o governo, na medida em que se expressam pela forma como são decididas e implementadas as políticas públicas, como as educacionais.

Com a atenção sobre o local e considerando a diversidade de definições, sentidos e serventias que se pode reconhecer nesse “camaleão político” que é a descentralização (TOBAR, 1991), além da estreita relação que ela estabelece com aspectos políticos e administrativos de governo, é que o foco deste trabalho recaiu sobre a qualidade da descentralização como recurso político para a redefinição das relações de poder entre Estado e sociedade civil, já que esta redefinição vem ancorada em propostas locais de compromisso democrático.

Como pano de fundo a influenciar a implementação de um projeto dessa natureza, destaquei o contexto gerado pelas condições do modelo federativo brasileiro e pela nossa histórica cultura política patrimonialista, bem como as relações de poder que configuram o Estado brasileiro a partir do processo de reforma do Estado, impulsionado nos anos de 1990.

No quadro das conclusões gerais alcançadas, a primeira indica que as atuais tendências que visam a impulsionar a descentralização do poder decisório nos municípios têm realmente a ver com o questionamento acerca da representação política a que estão submetidos os

sujeitos locais, o que inclui a convivência com práticas de centralização do poder decisório e com condições geradoras de desigualdades sociais.

De forma geral, questionamentos como esses levam à ampliação da atenção sobre a natureza e as formas de organização e ação do poder local. Essa atenção, muito freqüentemente traduzida em posicionamentos sobre o funcionamento da esfera político-administrativa, vem destacando a participação política da sociedade civil organizada nos processos decisórios, como uma forma de qualificar as políticas públicas dos diversos setores, dentre as quais as da educação.

Com o local sendo palco de elaboração de políticas públicas, possibilidade garantida pela atual Constituição Federal e remetida às Leis Orgânicas Municipais, a implementação de iniciativas de compartilhamento de poder como prática de gestão dessas políticas torna-se mais requerida, já que mais problematizada por quem a requer.

Em termos de resultados dessa influência, aqui tomada como no sentido de transformações capazes de responder favoravelmente às demandas e reclames da sociedade civil, este estudo reafirma que a iniciativa do governo local é decisiva, pois aspectos como a existência de canais legítimos para acolherem essa participação e o exercício do poder decisório passa, necessariamente, pela esfera de governo e, portanto, pelo projeto de sociedade que as políticas públicas buscam implementar.

Nesse sentido, na relação entre a descentralização e a democratização, é o conteúdo político que se sobressai, pois, como já destaquei anteriormente, ambas estão associadas às aspirações e aos ressentimentos guardados pelos sujeitos, comumente advindos de experiências excludentes, autoritárias e/ou de favorecimentos que afrontam à igualdade enquanto direito.<sup>1</sup>

Este estudo também leva a concluir que, para a análise de processos de descentralização no campo educativo, seja por conta de enfoques comuns creditados a esse recurso, seja pela gama de possibilidades e vias como é identificado, é necessário que se considere a racionalidade que os preside, através da qual se possa compreender mais profundamente a sua orientação política.

Embora essa conclusão tenha sido ancorada, inicialmente, em estudos sobre experiências nacionais de descentralização, como os apresentados por Hevia Rivas (1991) e Casassus (1990), a exploração da experiência de Concórdia e dos pressupostos que orientam a descentralização promovida pelo Governo Federal, a partir do processo de reforma do Estado,

---

<sup>1</sup> A igualdade é aqui entendida não somente na dimensão jurídico-formal, mas também no sentido de participação nos processos decisórios.

levam-me a destacar que a leitura dessa racionalidade é um exercício indispensável de quem se dedica a estudar o tema da descentralização nas mais diversas circunstâncias.

Nesta tese, a análise das racionalidades presentes nos movimentos sobre descentralização explorados destacou a coexistência de duas principais orientações: uma de caráter economicista-instrumental e outra de caráter democrático-participativo. Enquanto a primeira privilegia a desconcentração de serviços, com a qual se reconhece uma perspectiva funcionalista de descentralização, a segunda enfatiza a busca de condições mais efetivas à divisão do poder de decisão no âmbito da gestão de um setor, como no sentido da definição de relações mais horizontais entre Estado e sociedade civil.

Considerando o curso de experiências que historicamente têm impulsionado ou retraído a descentralização como recurso de gestão do setor educacional, fica evidente que a adoção desse recurso, bem como a lógica a que responde, está relacionada a projetos de sociedade que se pretende edificar. Há casos em que a bandeira descentralizadora se revela empunhada a partir da concentração do poder de decisão e a preservação de interesses mais individuais do que coletivos, como expressão recorrente de uma cultura clientelista.

Na medida em que se sobressaem as possibilidades de o local ser espaço privilegiado para a implementação de projetos políticos de orientação democrática, destacada a descentralização do poder como um dos seus principais recursos na gestão das políticas educacionais, é possível afirmar que a participação direta da população nos assuntos de interesse comum da sociedade é sua mais importante marca legitimadora. Também que o esforço dessa legitimação tem a ver com o aprimoramento da democracia representativa que temos, com suas promessas e contradições, na sua associação com a forma participativa.

Ao tomar por referência que a gestão das políticas locais de educação esteja comprometida com a busca e a preservação de valores democráticos, radicando em si um sentido de relevância social que justifica a descentralização do poder decisório como um dos seus principais recursos, este estudo permite concluir pela centralidade do comprometimento dos sujeitos locais com esse propósito, pois se trata de um processo deliberado da ação humana; portanto, essencialmente político.

Esse comprometimento se refere a cidadãos atentos à evolução dos assuntos da esfera pública, informados dos acontecimentos políticos e impulsionados à construção de formas de representação, de organização e de cooperação, e que buscam a participação para exercerem sua capacidade de escolha em relação às alternativas apresentadas pelas forças políticas. Como foi possível perceber na análise da experiência de Concórdia, essa desenvoltura dos sujeitos locais se afigura também como um processo educativo.

Essa expressividade creditada à participação realça e demanda mecanismos e espaços que possibilitem condições para que a participação e o controle social venham a ser exercitados pela sociedade civil organizada. Por isso, há que se destacar o interesse e o compromisso político de um governo local em relação a essa co-participação da sociedade civil, o que forçosamente nos remete novamente à idéia de um projeto de orientação democrática a presidir esforços dessa natureza.

Se, por um lado, o leque de possibilidades da esfera institucionalizada de participação foi ampliado com o ambiente participacionista firmado pela Constituição de 1988, por outro, princípios como o do compromisso político do governo com a democratização da gestão, da representatividade praticada, da organização da sociedade civil e sua autonomia no contexto das relações com o governo correm como diferenciais a serem qualificados no local. A partir dessa conclusão, advém outra: que uma relação direta entre descentralização do poder e democratização pode até ser precipitada, já que ela deve estar ancorada principalmente no fazer e do que resulta esse fazer, o que implica atitude crítica.

Ainda sobre os espaços institucionalizados de participação, os resultados deste trabalho reafirmam a condição dos conselhos municipais como espaços públicos de ação política, com potencial para fortalecer o envolvimento dos cidadãos na vida pública, embora volte a reiterar que há uma relação direta entre essa contribuição e o grau de investimento governamental nesses canais.

Como indicam os resultados da análise sobre a experiência de Concórdia, as condições institucionais e o sentido político que assume a participação viabilizada por espaços como os conselhos são fatores determinantes para reconhecê-los como mecanismos comprometidos com a expansão da democracia. Isso se torna ainda mais presente quando conselhos comumente considerados frágeis na sua dinâmica, a exemplo do que indicam vários estudos em relação ao CACS do Fundef, são ressignificados nos municípios através de medidas concretas de inovação institucional e de aperfeiçoamento político.

Como parte desse debate acerca do protagonismo local pró-democratização, este estudo também destacou a questionável desenvoltura do nosso federalismo cooperativo, a influência de nossa cultura política de ordem patrimonialista e a orientação às políticas sociais inspiradas no modelo neoliberal e traduzidas no processo de reforma do Estado. Aspectos que, embora tenham suas características próprias se entrelaçam mutuamente, como um pano de fundo único.

Em relação à desenvoltura do modelo federativo, o destaque recai sobre as práticas competitivas entre as esferas de governo, pautadas mais concretamente pela desconcentração

de execuções do que por inter-relações cooperativas. Com as relações intergovernamentais permanecendo em questão, temas como competição, cooperação e autonomia integram as pautas de discussão, principalmente em face do fortalecimento praticamente isolado da União no panorama federativo.

Sobre os traços patrimonialistas que marcam nossa cultura política, a análise focaliza a influência das suas circunstâncias político-sociais sobre a ação política dos governos e a interferência na formulação e na gestão das políticas públicas. Fica evidente que, embora a relação entre o Estado e a sociedade civil seja influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se processam, a adjetivação patrimonialista creditada ao Estado brasileiro se mantém presente, preservando condições para favorecimentos particularistas. Condições essas que desfavorecem o avanço de propostas democrático-participativas de gestão.

Quanto ao movimento de reforma do Estado, fundamentado na matriz “mais mercado”, o destaque recai sobre o tratamento e os efeitos para o campo social, os quais informam o caráter centralizador e gerencial do Estado, consoante com o que preconizam organismos internacionais como o BM e a Cepal. Esse movimento, que denota o afastamento do Estado do terreno das políticas sociais, impulsiona a privatização, a terceirização, a publicização e a transferência de serviços públicos a outras esferas de governo. Sobre esta última, em especial, destaco o recurso da municipalização, que, no eixo da submissão do social ao econômico, vem perfilando uma descentralização de lógica singular (TIRAMONTI, 1997).

Reconheço que essa singularidade situa-se no deslocamento do foco da participação para a dimensão da gestão dos bens públicos, a qual visa a promover uma partilha do ônus dessa responsabilidade com a sociedade (TÓTORA; CHAIA, 2004). Com esse propósito, espaços e mecanismos de participação e de intervenção da sociedade civil também são valorizados no corrente processo de reforma do Estado, com forte apelo à modernização. Processo esse enaltecido e orientado por organismos internacionais a partir de um caráter gerencial e que tem a participação limitada a uma intervenção consentida.

Essa leitura se revelou importante na medida em que esclarece sobre a geração de determinadas condições que, atualmente, impactam projetos locais que pretendem abrir o Estado à participação, com vistas à democratização da gestão das políticas educacionais.

Essas condições têm a ver com a qualidade do clima democrático impingido tanto pelos pressupostos do modelo federativo quanto pela orientação que possui o processo de reforma do Estado, já que esse clima pode se apresentar como suficiente e, por consequência,



inibir inovações locais no âmbito político-administrativo. Com um discurso que sugere a valorização da decisão local e uma prática em que prepondera a lógica economicista instrumental conferida à gestão das políticas educacionais, revela-se uma das contradições que marca a atual orientação de descentralização conferida pela reforma do Estado.

Nesse sentido, entendo que o caráter descentralizador abarcado por esse clima de conformação é desviado deliberadamente do curso de uma transformação das estruturas de poder, o que leva a concluir que, sob essa lógica, os espaços institucionalizados de participação e de controle social tornam-se frágeis na sua dinâmica interna e na sua legitimidade, já que submetidos a uma orientação política centralizadora.

De outra forma, esta pesquisa permite constatar que os espaços políticos de participação e de intervenção da sociedade, quando integrantes de um projeto político de gestão democrática, mesmo nesse contexto em que prevalece a orientação pela hierarquização e verticalização do poder estatal, fortalecem a idéia de estratégia política, com tom alternativo. Isso porque, coexistindo projetos diferentes em um contexto de interdependências e de relações, podem os projetos locais de orientação democrática se constituírem em recursos de negociação, empenhados em preservar sua legitimidade quando de impactos advindos de outra orientação.

Esses impactos sobre o local, como se destaca neste trabalho, têm, na via da municipalização das estruturas de atendimento trazida pela reforma do Estado, uma das mais importantes formas. Municipalização aqui entendida enquanto instrumentalizadora da própria reforma, na medida em que seu sentido político aponta para o que Lobo (1991) designa de “prefeiturização”, e que está mais inclinada a um viés administrativo, já que descentraliza funções executivas, e não o poder decisório.

É nesse contexto que o presente estudo situou a criação do Fundef, reconhecendo que sua implantação não significou somente uma municipalização das matrículas do ensino fundamental, já que a leitura atenta do seu sentido político revela sua inscrição no amplo processo de redesenho de finalidades e do novo “gerenciamento” definido para o setor, consoante com os pressupostos do *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro*.

Como analisou Farenzena (2006), a padronização da redistribuição de recursos financeiros, promovida pelo Fundef, significou a imposição de um fluxo compulsório de recursos, impondo limitação à gestão autônoma da educação por parte dos governos locais, o que se demonstrou ser mais severo em alguns municípios, dentre os quais situo os desprovidos de propostas políticas próprias para o setor.

Pelo exposto e no curso da defesa de que a implementação de projetos de conteúdo democrático para as políticas municipais de educação gera condições de contraponto a processos que induzem à municipalização aqui questionada, algumas inferências respondem mais pontualmente por uma síntese conclusiva.

A primeira delas, como um conjunto, advém do próprio contexto que nesta tese tomei como pano de fundo. Ela expressa:

- a) que a descentralização que vem embasada no modelo federativo brasileiro assume, na sua concretude, um caráter predominantemente administrativo, capaz de favorecer a União, por ser a maior beneficiada com a transferência de serviços aos municípios;
- b) que as relações influenciadas pela cultura política brasileira de ordem patrimonialista continuam a se reproduzir, como em uma articulação entre o moderno e o que temos de mais arcaico em termos de cultura política; e
- c) que no quadro da organização política que temos, a lógica orientadora do processo de reforma do Estado revela importante limitação quanto à possibilidade de se ver fortalecida a democratização da gestão educacional.

Contrariando a idéia de estarem os municípios fadados a uma consentida absorção das condições geradas pelo atual contexto das políticas educacionais, e a partir dos elementos percebidos na análise da experiência de Concórdia, esta pesquisa permite inferir que projetos locais com orientação democrática para a gestão das políticas municipais de educação se apresentem, concretamente, como uma possibilidade de inovação política, embora se deva destacar a complexidade e as muitas contradições que também brotam e se proliferam no âmbito local.

Outra inferência é que a possibilidade creditada a projetos locais de orientação democrática se assenta, principalmente, na ampliação do espaço público, com a qual é favorecida a participação política dos cidadãos. Dessa participação é que resultam a mediação de conflitos, a involução de práticas clientelistas e a constituição de contrapontos à onda neoliberalizante e seus amplos e variados construtos, cuja imposição ao local é, em boa medida, dependente de processos indutivos.

Finalmente, em relação à desenvoltura da descentralização democrático-participativa praticada no local, como contraponto à municipalização que repassa o encargo e concentra a decisão, a conclusão é que ela se processa na medida em que os sujeitos locais, envolvidos e comprometidos com um projeto local, aprimoram sua percepção acerca das lógicas que outros

modelos de descentralização pretendem inspirar, o que traz a idéia de força política. Essa força de um movimento é

dada pelo projeto político que ele constrói, pelos valores que o sustentam, pelo impacto que suas ações provocam na sociedade civil e política, pelos desafios que enfrenta e a forma como faz isso; pelos resultados que obtém com suas ações, resultados qualitativos [...] e [...] quantitativos. (GOHN, 2004, p.85).

Trata-se de um aprimoramento que se processa no cotidiano das práticas concretas de participação política dos sujeitos locais e nas representações criadas pelo projeto que defendem. Essas representações, conforme Gohn (2004), são advindas de valores fundantes e constituem a identidade do projeto local.

Em síntese, ao reconhecer que um projeto político local de orientação democrática compreende campos de disputa, e que carrega o desafio da transformação social (GOHN, 2004), vejo projetada a afirmação da descentralização democrático-participativa como recurso impulsionador da (re) construção das políticas municipais de educação nestes dias. Dessa projeção e da qualidade a ser impressa ao movimento participativo dos atores sociais locais é que resulta admitir um novo horizonte para a descentralização.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema nacional de educação básica: nó da avaliação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 139-164, dez.1999.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião pública**, Campinas, v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.
- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.1, p. 168-176, jan./mar. 2004.
- AMARAL SOBRINHO, José. O regime de colaboração entre a estados e municípios: uma estratégia para administrar a escassez. **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 53-62, jul./set. 1994.
- ANDRADE, Maria Dalva Pereira de. Os conselhos do Fundef: a dinâmica de implementação em municípios goianos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2002, Caxambu. **Anais ...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2002. 1 CD-ROM.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei 5.692/71: coerência ou contradição?** 1980. 205 p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo,1980.
- \_\_\_\_\_. A municipalização do ensino: avaliação preliminar. **Educação Municipal**, São Paulo, ano 1. n. 4, p. 67-76, maio 1989.
- \_\_\_\_\_. A ousadia de fazer acontecer: o direito à educação: algumas reflexões sobre a experiência de gestão nas cidades de São Paulo (1989/92) e Diadema (1993/96). In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 191-207.
- \_\_\_\_\_. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta, HADDAD, Sérgio. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.
- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, p. 44-66, 1996.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARROYO, Miguel G. Fracasso – sucesso: o peso da cultura escolar e do ordenamento da educação básica. In: ABRAMOWICZ, Anete; MOLL, Jaqueline (Org.). **Para além do fracasso escolar**. Campinas: Papirus, 2001. p.11-27.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela . Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Cidade**, Belo Horizonte, n. esp. p. 16-41, mar. 2005.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira** : introdução ao estudo da cultura do Brasil. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Ed. UnB, 1963.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 2. ed. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som**: um manual prático. Tradução Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 17-36.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas públicas de educação: atuais marcos de análise. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 90, p. 5-14, ago. 1994.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). 2. ed. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000. p. 11-32.

\_\_\_\_\_. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública**: regulação, desregulação e privatização. Porto: Asa, 2003. p. 19-48.

BARROSO, Telma C.G.P. Neoliberalismo e educação básica: idéias sobre a centralidade da educação básica no novo paradigma de desenvolvimento. **Comunicações**, Piracicaba, v. 3, p. 71-81, 1996.

BENÍTEZ, Manuel de Puelles. Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. **Revista Iberoamericana de Educación**, n.3 p. 13-40, Ene./Abr. 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1997. (Questões da nossa época, 56).

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Variale et al. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2004. 2 v.

BORDIGNON, Genuino. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993. p. 135-171.

\_\_\_\_\_. Natureza dos conselhos de educação. **Educação Brasileira**, Brasília, DF, v. 22, n. 45, p. 57-83, jul./dez. 2000.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BORGES, André. Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 78-89, jul./set. 2004.

BORGES, Márcia Regina. Municipalização do ensino: um desafio para a democratização do ensino fundamental? **Nuances**, Presidente Prudente, v. 6, n. 6, p. 54-62, out. 2000.

BORGES, Vavy Pacheco. **O que é história**. 19. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORJA, Jordi. Descentralización: una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 46, n.4, p. 5-33, out.1984.

BOSCHI, Reanto Raul. Notas sobre a participação popular e o reforço do legislativo. In.: SOARES, Ricardo Prata et al. **Estado, participação política e democracia**. Brasília: CNPq; São Paulo: Anpocs, 1985. p.51-68.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano de diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de dez. 1996a.

\_\_\_\_\_. Lei N° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista

no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 1999a. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Balanco do primeiro ano do Fundef**. Brasília, DF: MEC, 1999b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000**. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp>>. Acesso em: 4 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2000b. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências constitucionais**: estados e municípios: Fundef: Concórdia. Brasília, DF, 2001-2006. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2002a. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Fundef**: relatório sintético 1998-2002. Brasília, DF, 2002b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>>. Acesso em: 9 fev.2004.

\_\_\_\_\_. Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 4 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2004b. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de matrículas educacionais**: matrículas: ensino fundamental. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Valor mínimo nacional por aluno/ano**. Brasília, DF [2006?a]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=703&Itemid=727>>. Acesso em: 11 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Gastos públicos em educação**. Brasília, DF, [2006?b]. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas\\_ens\\_depend.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_ens_depend.htm)>. Acesso em: 13 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de jun. 2007.

BRAVO, Ismael. Integração e participação da comunidade no processo de municipalização em Indaiatuba. In: GIUBILEI, Sonia (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001. p. 165-185.

BREMAEKER, François E.J. de. **A influência do Fundef nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. (Série Estudos Especiais, 59).

BROOKE, Nigel. Os condicionantes da descentralização em educação: um roteiro de estudo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 70, p. 28-37, ago. 1989.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

BUENO, Maria Sylvia Simões. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 177-192.

CABRAL NETO, Antônio; ALMEIDA, Maria Doninha de. O desafio da descentralização do sistema educacional: elementos para uma reflexão sobre a experiência do Rio Grande do



Norte. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 21., GT Estado e Política Educacional no Brasil, 1998, Caxambu. **Anais...** Pedra Bela: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 1998. 1 disquete.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Educação e políticas: os conselhos municipais em questão. **Tais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 39-47, jul./dez. 2001.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CAMPOS, Roselane F. O Cenário da formação de professores no Brasil: analisando os impactos da reforma da formação de professores. **Trabalho para a XII Reunião Nacional da Anfope**. Brasília, 2004. Disponível em: < <http://www.lite.fae.unicamp.br/anfope/>>. Acesso em: 15 abr. 2005.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 10. ed. Campinas: Papirus, 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Descentralização e políticas sociais na Bahia. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 75-105, jan./dez.1997.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

CARVALHO, Maria Lucia R. D.; TOSI, Maria Reinildes; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias Pereira. Conselho Municipal de Educação: mecanismos (in) viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In: GIUBILEI, Sonia (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001. p. 187-230.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, 1990.

\_\_\_\_\_. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidade? In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização na educação: novas formas de coordenação e financiamento**. 2.ed. São Paulo: FUNDAP:Cortez, 2001. p. 13-30.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. A gestão das políticas federais para o ensino fundamental nos anos 90. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 19, n. 75, p. 78-97, jul. 2002.

CENPEC. **Uma proposta de educação para as classes populares: a experiência de Porto Alegre RS**. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.1. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A nucleação das escolas e as ações integradas com a comunidade**: a experiência de Ijuí RS. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.2. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Alternativa para a melhoria do ensino**: escolas cooperativas: a experiência de Maringá PR. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.3. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Educação como prioridade e investimentos integrados**: a experiência de Marechal Cândido Rondon PR. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.4. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A Educação como prioridade de investimento**: a experiência de Vitória ES. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.5. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **As escolas comunitárias rurais**: a experiência de Jaguaré ES. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.6. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Trabalhando em benefício da escola e da comunidade**: a experiência de Belo Horizonte MG. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.7. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Compromisso com a educação**: a experiência de S. J. da Varginha MG. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.8. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Transformando um município numa cidade-escola**: a experiência de Conchas SP. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.9. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A educação como compromisso com a população**: a experiência de Resende RJ. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.10. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Resgatando a credibilidade do ensino público municipal**: a experiência de Jabotão dos Guararapes PE. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.11. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **Todas as crianças na escola**: a experiência de Icapuí CE. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.12. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A democratização do ensino e a organização comunitária**: a experiência de Iguatu CE. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.13. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A Educação e o desenvolvimento auto-sustentado**: a experiência de D. Inocêncio PI e a experiência do Parque Nacional de Capivara – S. Raimundo Nonato PI. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993, v.14 e 15. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

\_\_\_\_\_. **A democratização do ensino em quinze municípios brasileiros**: documento síntese. São Paulo: Cenpec, Unicef, MEC, 1993. (Coleção Educação & Desenvolvimento Municipal).

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. Santiago, 1990.

CEPAL. **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, 1992.

CEPAL. **Invertir mejor para invertir más**: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago, 2005.

CHAUÍ, Marilena Sousa. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2003.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 143-192.

CONCÓRDIA. Lei Orgânica do Município de Concórdia, de 5 de abril de 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.010, de 1º de outubro de 1997. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 159, de 1º de junho de 1999. Cria e organiza o sistema municipal de ensino do município de Concórdia e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Regimento do conselho municipal de educação**. 2000. (Aprovado pelo Decreto nº 4.201, de 3 de março de 2000).

\_\_\_\_\_. **Orçamento participativo**. Concórdia, [2002?]. Disponível em: <[http://www.concordia.sc.gov.br/op\\_quemsomos.htm](http://www.concordia.sc.gov.br/op_quemsomos.htm)>. Acesso em: 3 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.390, de 25 de junho de 2002. Dispõe sobre a eleição de diretores de unidades escolares da rede municipal de ensino e dá outras providências.[Com alterações feitas pelas Leis nº 3.648, de 19 de julho de 2005 e nº 3.676, de 10 de outubro de 2005].

\_\_\_\_\_. **Proposta pedagógica**: 2005/2008. Secretaria Municipal de Educação, 2003. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Regimento interno do conselho municipal do orçamento participativo**. Dispõe sobre as atribuições do Conselho, dos conselheiros, bem como demais normas de funcionamento do conselho municipal do orçamento participativo. Concórdia, jan. 2004a. Disponível em: <[http://www.concordia.sc.gov.br/orcamento\\_participativo.htm#](http://www.concordia.sc.gov.br/orcamento_participativo.htm#)>. Acesso em: 15 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.799, de 25 de maio de 2004b. Institui conselho deliberativo escolar nas unidades escolares do município de Concórdia e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes do ensino fundamental de 9 anos para as escolas da rede municipal de Concórdia**. Secretaria Municipal de Educação, 2006a. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Alteração do Regimento do conselho municipal de educação**. 2006b. Mimeo. (Aprovado pelo Decreto nº 5.165, de 5 de dezembro de 2006).

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? Tradução Mônica Corullón. In: TOMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-123.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros conceitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Niteroi: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DALL'IGNA, Maria Antonieta. Democratização do Estado e conselhos representantes da sociedade civil: por que e para que são criados os conselhos municipais de educação. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 6, n. 9, p. 145-153, jul./dez. 1997.

DANANI, Claudia C. El nuevo rol de los municipios frente a la descentralización: desafíos, amenazas y cinco tareas en el marco de la innovación democrática. **Serviço Social & Sociedade**, ano XVIII, n. 54, jul. 1997.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 64).

\_\_\_\_\_. **O Fundef as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DELORS, Jacques et al. **Educação**: um tesouro a descobrir. Tradução José Carlos Eufrázio. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo: Autores Associados, 1996.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.

DUTRA JUNIOR et al. **Plano de carreira e remuneração do magistério público**: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência sociais. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 7. ed. São Paulo: Globo, 1987, 2.v.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. A legislação escolar como fonte para a história da educação: uma tentativa de interpretação. In: \_\_\_\_\_. **Educação, modernidade e civilização**: fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista. Belo Horizonte: Autêntica, 1998. p. 89-125.

FARIA, Sueli Moraes Vieira de. **Políticas educacionais paulistas da década de 90**: a reorganização da rede pública – uma experiência contrapartida. 2000. 267 p. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

FEIJÓO, José Carlos Valenzuela. O estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica Amélia Cohn; tradução Rodrigo Leon Contrera. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 11-52.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERRARO, Alceu Ravanello; MACHADO, Nadie Christina Ferreira. Da universalização do acesso à escola no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXIII, n. 79, p. 213-241, ago.2002.

FRANÇA, Magda. **Gestão educacional nos anos 90**: um estudo sobre a descentralização financeira. 2001. 217 p. (Doutorado em Educação)-Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAG, Barbara. **A teoria crítica ontem e hoje**. 5. ed. 1. reimpr. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Aléxis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83-96, nov. 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução Luciana Carli. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GADOTTI, Moacir. Sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Município e educação**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993. p. 71-102.

GADOTTI, Moacir; JACOBI, Pedro R. Participação e descentralização: a experiência educacional de São Paulo na gestão Luiza Erundina. In: **Anuário da Educação - 1994**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. p. 237-260.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho. Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. **Pro-Posições**, Campinas, v.3, n. 2, p. 28-40, jul. 1992.

GARCIA, Walter E. Federalismo e gestão educacional no Brasil: notas para debate. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002.

GENTILINI, João Augusto. **Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização**. 1999. 227 p. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres (Comp.). **Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

\_\_\_\_\_. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Org.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.57-94.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do FUNDEF: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Poder local, governos municipais e práticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 9-60.

HABERMAS, Jürgen. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. Tradução Leonel Vallandro. 2. ed. São Paulo: Globo, 1977.

HEVIA RIVAS, Ricardo. **Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte**. Santiago: Unesco/Reduc, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1971.

HUMET, Joan Subirats i. Educación y territorio: el factor proximidad y de comunidad en las políticas educativas. In: HUMET, Joan Subirats i (Coord.). **Gobierno local y educación: la importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela**. Barcelona: Ariel, 2002. p. 23-50.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio, 1990a.

\_\_\_\_\_. Administração municipal, descentralização e participação. **Educação Municipal**, São Paulo, ano 3, n. 6, p. 7-19, jun. 1990b.

\_\_\_\_\_. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez. 2000.

JOBERT, Bruno. Représentations sociales: controversies et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 42 n. 2, p. 219-234, avril, 1992.

KRADER, Lawrance. **A formação do estado**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

KRAWCZYK, Nora Rut. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: \_\_\_\_\_; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, out./2005.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LE BOTERF, Guy. A participação das comunidades na administração da educação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n.1, p. 107-142, jan./mar. 1982.

LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti; TEIXEIRA, Jorge Juarez Vieira. **O discurso do sujeito coletivo: uma abordagem metodológica em pesquisa qualitativa**. Caxias do Sul: EDUCS, 2000.

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização das políticas educacionais**. 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. **As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública**. In: Reunião Anual da ANPEd, 23., 2000. Caxambu. **Trabalhos...** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/23/textos/0523t.PDF>>. Acesso em 22 jan. 2004.

LIMA, Licínio C. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002. p. 61-73. (Ciências da Educação, 15).

LIMA, Sandra Barbosa. **A participação social no cotidiano**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia participativa. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 15-44.
- MARTINS, Angela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p.28-48, dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 151-175.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. Tradução Rossella Rossetto. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 40-54, 1988.
- MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. **O estado superdesenvolvido: das metrópoles ao terceiro mundo**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MEIRA, Nelson Wanderlei Ribeiro. Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. **Gestão em Rede**, Curitiba, n. 32, p. 17-21, out. 2001.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- MENDES, Marcos. Análise das irregularidades na administração municipal do Fundef: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. **Transparência Brasil**, São Paulo, dez. 2004.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/Unicamp, 2000.
- MENESES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização política educacional brasileira. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.
- MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo: Ática, 1995.
- MONTERO, Roberto Mur. Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, n. 3, sep./dic. 1993. p. 41-62.
- MOTA JUNIOR, Vidal Dias da. **Atores, estratégias e motivações na criação de municípios paulistas nos períodos democráticos pós-1946: um estudo na região administrativa de Sorocaba**. 2006. 197 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- MULLER, Pierre. Um schéma d'analyse des politiques sectorielles. **Revue Française de Science Politique**, v. 35 n. 2, p. 165-189, 1985.



NARDI, Elton Luiz; PENSIN, Daniela Pederiva; REBELATTO, Durlei Maria Bernardon.

**Fundef**: o impacto no cenário da educação municipal da região Oeste catarinense. 2005. 193 p. Relatório de Pesquisa–Universidade do Oeste de Santa Catarina, Xanxerê, 2005.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, ano 2, n. 5, p. 96-100, nov. 1989.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. Estado Nacional, democracia e instrução pública: pontos de referência para uma reflexão sobre o ideário educacional no Brasil. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 31-40, abr./jun. 1994.

OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984. p.10-53.

\_\_\_\_\_; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984. p. 122-137.

OLIVEIRA, Cleiton. Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 64-104

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Reformas educativas na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

OTTMANN, Goetz. Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. Tradução Alexandre Morales. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 74, p. 155-175, mar. 2006.

OZGA, Jenny. **Investigação em políticas educacionais**: terreno de contestação. Porto: Porto Editora, 2000.

PAIM, Antônio. **A querela do estatismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

PAIVA, Vanilda; WARDE, Mirian Jorge. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 44, p. 11-32, abr. 1993.

PAIVA, Vanilda. O novo paradigma de desenvolvimento: educação, cidadania e trabalho. **Educação & Sociedade**, n. 45, p. 309-326, ago. 1993.

PATTO, Maria . Helena. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T.A. Queiroz, 1993.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVERIA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa.R.T. **Política e trabalho na escola: administrações dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte:Autêntica, 1999. p. 101-106.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da reforma do Estado, v. 1).

PERONI, Vera Maria Vidal. Descentralização: racionalização de cursos ou maior controle social. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 9, n. 15, p. 101-116, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos de 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.108-135, set. 2002.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 2. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Caderno CEDES**, Campinas, ano 21, v.21, n.55, p.42-57, nov. 2001

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p.105-140.

\_\_\_\_\_. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, dez. 1999.

ROSAR, Maria de Fátima Felix; KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p.33-47, ago. 2001.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**.Campinas: Autores Associados: 2000. p. 63-93.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul. **Mapa político do estado**. Florianópolis, 2002. (Escala: 1:500.000). Disponível em: <<http://www.mapainterativo.ciasc.gov.br/sc.phtml>>. Acesso em: 13 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Indicadores municipais**: Concórdia. **Florianópolis**: Tribunal de Contas, c2003. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/site/servicos/indicadores/municipios/nominais/Concordia.xls>>. Acesso em: 22 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Prejulgados**: 1989/2004. ed. consol. rev. e ampl. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2004.

SANTOS, Agnaldo dos. **O desafio do controle social nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Polis, 2006. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=134](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=134)>. Acesso em: 23 jan. 2007.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Federalismo, poder local e descentralização. **Educação Municipal**, São Paulo, ano 3, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.

\_\_\_\_\_. **Condições para a democratização da educação em nível de escola e de sistema de ensino**. 1997. Mimeo.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.11-56.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set./dez. 2005.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 3. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima. Qualificação e reestruturação produtiva: um balanço das pesquisas em educação. **Educação & Sociedade**, ano XVIII, n. 61, p. 13-35, dez. 1997.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. **A (re) invenção da municipalização do ensino**: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no município. 2003. 239 p. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Jair Militão. **Democracia e educação**: a alternativa da participação popular na administração escolar. 1989. 414 p. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, Campinas, 1989.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1990. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvania Simões (Org.). **Descentralização do estado e municipalização do ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004a. p. 57-83.

\_\_\_\_\_. A privatização de direitos nos anos noventa: o papel político da municipalização educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona State University; Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1-23, jan. 2004b.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-40.

SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 15-35, jun./set. 1992.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-50, jan./mar. 2006.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UnB, c2000.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual. **Serviço Social & Sociedade**, ano XVIII, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1934 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 55-67.

TANURI, Leonor Maria. A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização. **Didática**, São Paulo, n. 17, p. 5-21, 1981.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TIBALLI, Eliandra Figueiredo Arantes. **Fracasso escolar: a constituição sociológica de um discurso**. 1998 (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

TIRAMONTI, Guillermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. Tradução Neide Luzia de Rezende. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 79-91, mar. 1997.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 5, p. 31-51, jun. 1991

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia da América**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Revisão técnica Amélia Cohn; tradução Rodrigo Leon Contrera. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 71-89.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p.193-221.

UGA, Maria Alicia D. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

URZÚA, Raúl; PUELLES, Manuel de. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. Tradução Áurea Maria Corsi. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.100, p.121-148, mar. 1997.

VALLE, Ione Ribeiro; MIZUKI, Gláucia Elisa de Paula; CASTRO, Inaiara Maria Ferreira de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cadernos Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n.121, p.187-212, jan./abr. 2004.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação e desigualdades regionais**: os impactos fiscais do Fundef. Monografia apresentada ao VIII Prêmio Tesouro Nacional. Outubro de 2002. Disponível em: <[http://www.federativo.bndes.gov.Br/fb\\_bancos/estudos/e000242.pdf](http://www.federativo.bndes.gov.Br/fb_bancos/estudos/e000242.pdf)> Acesso em: 10 fev. 2004.

VEIGA, Ilma Passos de Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, Ilma Passos de Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 7. ed. Campinas: Papirus, 1995. p. 11-35.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**: fundamentos sociais do Estado: direito público e cultura. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: 1974.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 53, p. 33-47, mar. 1999.

WEBER. Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

\_\_\_\_\_. **Conselhos escolares**: implicações na gestão da escola básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

\_\_\_\_\_. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 23-56.

WITTMANN, Lauro Carlos. Avanços na descentralização e na participação democrática na administração da educação. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 1., 1996. **Anais...** Fortaleza: Associação Nacional de Política e Administração da Educação – Seção Ceará, 1996. p. 45-51.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização em políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Org.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 43-53.

ZIBAS, Dagmar. Escola pública versus escola privada: o fim da história. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 57-77, mar. 1997.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia participativa e opinião pública**: cidadania e desobediência civil. São Paulo: RCS, 2006.

APÊNDICE A – Roteiro mínimo para entrevista com a diretora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Concórdia

**ROTEIRO MÍNIMO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA**

Entrevistado (a): Diretora pedagógica da Secretaria Municipal da Educação.

Data de realização: 21 de julho de 2007.

**1 A proposta democrática de gestão da política educacional**

1.1 Conferência Municipal de Educação:

- a) a periodicidade e temas acolhidos pelas conferências;
- b) a organização, a dinâmica de realização e os sujeitos envolvidos; e
- c) os temas eleitos para as conferências já realizadas.

1.2 Regimentos escolares:

- a) a existência de regimentos escolares;
- b) o processo de construção dos regimentos escolares (formas e períodos); e
- c) as propostas de alterações dos regimentos escolares.

1.3 Gestão dos recursos financeiros:

- a) a aplicação dos recursos financeiros (responsáveis);
- b) as formas de aquisição de equipamentos, materiais de consumo e reformas; e
- c) a autonomia do órgão municipal de educação.

**2 A descentralização do poder decisório na gestão da política educacional**

2.1 Domínio pedagógico-curricular:

- a) o processo de construção do projeto político-pedagógico: diretrizes, encaminhamentos e procedimentos em nível de sistema e de escola;
- b) a constituição e a reorganização curricular: relação entre o projeto local e a prática das escolas; e
- c) o aperfeiçoamento dos profissionais da educação.

## 2.2 Domínio econômico-financeiro:

- a) a aplicação dos recursos em nível de escola e de sistema de ensino; e
- b) a distribuição de recursos financeiros às escolas: critérios, condições e formas de aplicação.

## 2.3 Domínio administrativo:

- a) as condições de distribuição dos profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino nas escolas;
- b) as condições funcionais dos profissionais da educação que integram a rede;
- c) as possibilidades de gestão dos recursos humanos pelas escolas; e
- d) a autonomia das unidades escolares em relação ao espaço físico e aos recursos materiais disponíveis.



APÊNDICE B – Roteiro mínimo para entrevistas sobre o referencial normativo da política educacional de Concórdia

**ROTEIRO MÍNIMO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

Entrevistados (as): Secretário municipal de Educação.  
Mãe de aluno A da Rede Municipal de Ensino.  
Mãe de aluno B da Rede Municipal de Ensino.  
Professora A da Rede Municipal de Ensino.  
Professora B da Rede Municipal de Ensino.

Datas de realização: 11 e 21 de julho de 2007.

- a) Comente sobre o papel e a conduta esperada do poder público municipal e da sociedade civil quanto à condução da educação pública no município.
- b) E sobre a relação entre o poder público e a sociedade civil no processo de implementação das políticas municipais de educação? Entende que ela deva ocorrer de que forma?
- c) Fale um pouco sobre os princípios que, na sua opinião, a gestão das políticas municipais de educação deve se pautar?
- d) Isto quer dizer que, na prática, essa forma de gestão deve ocorrer de que forma?
- e) Acredita que essa forma de gestão para as políticas municipais de educação é capaz de resolver que problemas educacionais no município?

APÊNDICE C – Roteiro mínimo para entrevistas com conselheiros do CACS do Fundef do município de Concórdia

**ROTEIRO MÍNIMO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

Entrevistados (as): Presidente do CACS do Fundef (último mandato de conselheiros)  
Conselheiro do CACS do Fundef (representante da sociedade civil organizada no último mandato de conselheiros).

Datas de realização: 29 de outubro e 07 de novembro de 2007.

**1 FOCO NA PARTICIPAÇÃO**

**1.1 Sobre o processo de institucionalização do Conselho:**

- a) Foi se legitimando no processo?

**1.2 Sobre a caracterização da composição do Conselho:**

- a) Havia relação entre segmentos sociais participantes e fatores como capacidade de organização?

**1.3 Sobre a forma como se processava a escolha dos representantes para o Conselho:**

- a) Como ocorria no âmbito das instituições governamentais?
- b) E no âmbito da sociedade civil organizada?
- c) Prevalecia a escolha autônoma dos representantes dos segmentos?

**1.4 Sobre o mandato dos conselheiros:**

- a) Fale sobre manifestações que ouvia dos conselheiros a respeito do exercício da função.

**1.5 Sobre capacitação dos conselheiros para o desempenho da função:**

- a) O Conselho manteve alguma atividade de capacitação para conselheiros, nos últimos dois anos de existência do Conselho?

- b) Que modalidade (s) de capacitação?
- c) De quem era a iniciativa?
- d) Como você avalia a participação dos conselheiros?

#### **1.6 Sobre as condições materiais de trabalho:**

- a) O Conselho possuía espaço físico próprio ou de referência para o desenvolvimento dos trabalhos?
- b) A quem cabia a disponibilização do espaço físico?
- c) Havia estrutura de apoio (de pessoal) para o Conselho?
- d) Realizaram algum tipo de atendimento à comunidade?
- e) Como era a relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação?

#### **1.7 Sobre a realização das reuniões do Conselho:**

- a) Comente sobre dificuldades encontradas para a realização das reuniões do Conselho.
- b) A quem cabia a proposição das pautas das reuniões?
- c) Havia outras formas possíveis de proposição de pautas para reuniões.
- d) Havia possibilidades de outras pessoas acompanharem as reuniões? Isso era divulgado?

## **2 FOCO NO CONTROLE SOCIAL**

### **2.1 Sobre o acesso a informações:**

- a) Do que dependia a capacidade de intervenção dos conselheiros nos processos decisórios?
- b) Fale sobre o acesso dos conselheiros a informações junto à Secretaria da Educação e outras fontes públicas municipais.
- c) As informações eram compreendidas pelos conselheiros?
- d) As informações costumavam ser suficientes?

### **2.2 Sobre os mecanismos de fiscalização e de acompanhamento:**

- a) Comente sobre os principais recursos utilizados pelo Conselho para exercer seu papel fiscalizador e de acompanhamento.

- b) Destaque as principais formas de fiscalização e de acompanhamento praticadas pelo Conselho.
- c) Havia prestação de contas por parte do gestor municipal de educação ao Conselho?
- d) Considera que o Conselho estava suficientemente aparelhado para o exercício da função de fiscalização e de acompanhamento?

### **2.3 Sobre as deliberações do Conselho:**

- a) Avalie a capacidade de deliberação do Conselho.

### **2.4 Sobre mecanismos de divulgação das decisões do Conselho:**

- a) O Conselho utilizava mecanismos de divulgação de suas decisões?
- b) Figurava a publicação das deliberações em jornal, diário oficial e/ou *Internet*?
- c) O Conselho divulgava periodicamente à comunidade suas atividades?
- d) Acredita que os conselheiros mantinham os seus representados informados sobre o trabalho e sobre as decisões do Conselho?
- e) Acredita que os segmentos cobravam desempenho de seus representantes?

### **2.5 Sobre a relação do Conselho com o órgão municipal de educação e sua autonomia em relação ao governo:**

- a) O governo local revelava compromisso com o Conselho?
- b) O Conselho se configurava como um canal de intermediação entre o governo local e a sociedade civil?
- c) Fale sobre a autonomia do Conselho no exercício de suas funções.

### **2.6 Sobre os impactos da atuação do Conselho na política municipal de educação:**

- a) Comente sobre a influência do Conselho na gestão das políticas municipais de educação.
- b) Entende que essa influência também era no sentido da democratização da gestão dessas políticas?
- c) Entende que o Conselho integrou um processo de gestão descentralizada e participativa das políticas educacionais de Concórdia?

N223r Nardi, Elton Luiz

A (re) construção das políticas municipais de educação em tempos de reforma do Estado : um novo horizonte para a descentralização? / Elton Luiz Nardi ; orientadora: Berenice Corsetti.— São Leopoldo, RS, 2008.

323 f.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Educação. São Leopoldo, 2008.

1. Descentralização. 2. Educação – Políticas municipais.  
3. Gestão democrática. 4. Reforma do Estado.  
I. Corsetti, Berenice. II. Título.

CDD - 379