

REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA DE 1990

Caroline Silva Araújo
Universidade Federal de Goiás
Comunicação
Estado e políticas educacionais

Este estudo busca dialogar com a literatura produzida na área de Estado e políticas educacionais. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, discute-se questões referentes às políticas públicas na sociedade capitalista, visando apreender como vêm se materializando as políticas educacionais a partir da década de 1990 frente à reforma do aparelho estatal ocorrida nessa década. Analisando as relações entre Estado e políticas públicas, o trabalho foi realizado à luz do conceito gramsciano de Estado e para o entendimento da reforma das políticas públicas e do processo de descentralização da educação foram consultados autores como: Boito Jr. (1999), Carbonari (2004), Cleiton de Oliveira (1999), Frigotto (1999a, 1999b), Romualdo P. de Oliveria (1997) e Silva Jr. e Sguissardi (1999). O estudo acerca da reforma do Estado e do processo de descentralização da educação no Brasil contribui para a compreensão dos desdobramentos atuais da política educacional, bem como para o entendimento da configuração atual e das possibilidades da escola pública frente a uma sociedade na qual prevalece o discurso neoliberal, uma vez que esse processo de reestruturação evidencia quais interesses de classe estão em jogo na definição das políticas públicas e educacionais. O estudo aponta que a descentralização da educação coaduna com o discurso neoliberal de racionalização de gastos e minimização da ação estatal nas políticas sociais.

Palavras-chave: reforma do Estado; políticas públicas; descentralização da educação.

Na década de 1990, importantes alterações na configuração da intervenção estatal ocorreram no Brasil, bem como em outros países, atreladas à reestruturação produtiva do capital e às demandas da sociedade capitalista, sob a égide dos princípios neoliberais. A descentralização das políticas públicas e a municipalização do ensino no campo educacional tornaram-se expressão maior no amplo conjunto das iniciativas voltadas para a reforma do Estado. Isso se deve, especialmente, por serem baseadas na premissa de que o Estado está em crise, falido e vive momento de falta de verbas, e não de que o capitalismo vive uma crise estrutural, e, portanto, sendo necessária a racionalização dos recursos. Nesse sentido, esse trabalho pretende contribuir na discussão sobre o processo de descentralização do ensino brasileiro, buscando apreender como este vem se constituindo no contexto de reestruturação do aparelho estatal ocorrida durante os anos 1990. Apesar de ser uma política discutida desde o Brasil Colônia, ela toma rumos na atualidade que evidenciam as estratégias neoliberais, no que diz respeito à minimização da ação do Estado no âmbito das políticas sociais.

A reforma do Estado brasileiro na década de 1990 evidenciou uma opção por uma administração gerencial, defendida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), em concordância com o *Consenso de Washington*, de forma a tornar o Brasil seguro para o capital, ao alterar profundamente a estrutura do Estado brasileiro (FRIGOTTO;

Clavatta, 2003). O Estado, agora considerado “gestor” e sob um discurso de democratização, desconcentra as ações sociais, repassando para a sociedade civil, em grande parte, a responsabilidade pelas políticas sociais, reafirmando o ideário neoliberal que preconiza a diminuição da ação estatal na vida pública. Ressalta-se que foi nesse governo que houve um forte impulso das políticas de abertura comercial, de desindustrialização, de desregulamentação e de privatizações, bem como crescente redução dos gastos sociais, em busca de recuperar, em parte, o “atraso” brasileiro em relação aos preceitos do neoliberalismo (BOITO JR., 1999, p.86).

No Brasil, é durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) que são efetivadas as políticas educacionais inseridas no processo de reforma educacional que faz parte de um grande projeto de educação em nível mundial. Esta reforma, “sugerida” especialmente aos países de Terceiro Mundo (América Latina, Europa Oriental e Rússia), com o discurso de ajuda para que se desenvolvam, tem seu marco oficial com a Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos, em Jomtien, Tailândia, em 1990, no qual foi elaborada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, em que são traçadas as diretrizes para as políticas educacionais da América Latina e tendo o Banco Mundial como um dos principais financiadores do evento. A perspectiva dessa reforma entende que a educação deve se adequar às transformações econômicas e sociais vividas na contemporaneidade formando sujeitos aptos ao mercado de trabalho e ao consumo.

De acordo com Frigotto e Clavatta (2003), o documento *Prioridades e estratégias para la educación* (1995) publicado a partir dessa Conferência reitera que deve haver reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novos recursos, a articulação entre educação profissional e setor produtivo e entre setores público e privado na oferta da educação, atenção aos resultados, avaliação da aprendizagem e descentralização da administração das políticas sociais. Retoma, ainda, segundo os autores, a teoria do capital humano¹ por meio da inversão em capital humano e atenção ao custo/benefício.

Essa reforma educacional tem por base ideologicamente e financeiramente os organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI), consistindo, ainda, em políticas que visam à diminuição do papel do Estado como provedor de funções básicas tais como saúde, educação, segurança e moradia e, ainda, vinculam o desenvolvimento do setor social à política de ajuste econômico, apesar de, aparentemente, a reforma estar orientada por objetivos humanitários como o combate à marginalização social e a pobreza.

Segundo Torres (1998, p.135-138), a lógica de “desobrigação” do Estado em relação ao financiamento, manutenção e atendimento da educação está presente na proposta do Banco Mundial para a área educacional. De acordo com os estudos da autora, propõe-se, dentre outras diretrizes, a descentralização, com instituições escolares autônomas e responsáveis pelos seus resultados, a partir dos recursos financeiros obtidos da seguinte forma: a) utilizando os impostos do governo central e dos governos locais; b) compartilhando os custos com as comunidades locais; c) efetuando doações às comunidades e às escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; d) cobrando taxas na educação superior; e) estimulando a diversificação das receitas; f) instituindo certificados e empréstimos educativos; g) adquirindo financiamento mediante resultados e qualidade. Além disso, recomenda-se que a definição das

¹ Cf. Gaudêncio Frigotto, em *A produtividade da escola improdutiva*.

políticas e prioridades tome por base a análise econômica e que haja participação do setor privado e organismos não-governamentais no setor da educação.

O ajuste das políticas educacionais ao capital e o processo de consentimento do Estado brasileiro às políticas neoliberais são discutidos por Silva (2002). Segundo a autora, o capitalismo sofreu uma desaceleração do processo de acumulação de capital, fazendo com que os organismos transnacionais² de financiamento redefiniram as políticas financeiras e econômicas dos países devedores, propondo ajustes e reformas estruturais, instaurando, nesses países, a liberalização, a desregulamentação e a privatização das políticas sociais. Nesse contexto, o Estado assume o papel de viabilizar as políticas neoliberais, legitimando-as perante a sociedade. A autora observa, ainda, que os acordos estabelecidos por meio de um termo de compromisso pressupõem que o governo brasileiro deve render-se às exigências dos credores e ressalta que uma parte do dinheiro é financiada pelo Banco e a outra é por conta do governo solicitante; o dinheiro da agência financiadora só é disponibilizado quando a parte do dinheiro do governo é gasta. Se, por alguma dificuldade, o governo não efetuar o pagamento no tempo definido, terá de pagar com juros e encargos. Portanto, segundo a autora, “a lógica do Banco é a noção de tempo linear: submete as escolas públicas ao seu tempo para pôr à disposição os recursos” (SILVA, 2003, p.294). Dessa forma, essa lógica vai se inserindo nas estruturas burocráticas, apropriando-se destas e edificando uma estrutura paralela ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), atuando decisivamente nas decisões das políticas para a educação de todo o país.

Para que fosse realizada a reforma do aparelho estatal brasileiro, os documentos oficiais brasileiros, considerando os estudos e relatórios realizados pelos organismos internacionais em países considerados de Terceiro Mundo (América Latina, Europa Oriental e Rússia), afirmavam que o Estado era ineficiente, ineficaz e burocrático, sendo necessário estabelecer novos critérios em relação à administração pública brasileira. Um desses critérios foi “enxugar” o Estado, sendo uma das estratégias transferir para a sociedade civil a responsabilidade, em grande parte, pelas políticas sociais, uma vez que houve uma desqualificação dos serviços públicos e uma valorização das ações privadas, consideradas mais capazes de gerir políticas sociais mais eficientes e qualificadas. Nesse sentido, a ênfase na qualidade do que é privado fez com que os serviços públicos ou do Estado adotassem a mesma lógica de empresas privadas, além de responsabilizar os indivíduos pelo sucesso ou não das políticas implementadas por estes.

Evidencia-se, durante os governos brasileiros da década de 1990 (Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) a implantação de reformas, programas e projetos alinhados aos interesses da economia capitalista (descentralização público-administrativa, flexibilização, privatização, adequação legislativa). A intensificação da reforma educacional nesta década teve interferência dos diagnósticos e análises do sistema educacional brasileiro, realizados pelos organismos transnacionais de financiamento. Ao apontar a ineficiência e improdutividade do sistema educacional, devido à incapacidade administrativa do Estado interventor (Estado de bem-estar social), esses organismos adotaram estratégias para tornar o sistema educacional mais eficiente e menos burocrático.

Uma dessas estratégias está presente no relatório Jacques Delors (1998), que ressalta a desconcentração da gestão, tendo em vista mobilizar a sociedade civil para resolver os problemas educativos, uma vez que faria isso com mais agilidade e eficiência. Segundo os estudos de Souza e Faria (2004), no bojo das propostas elaboradas pelos organismos transnacionais, apesar de distintas em relação ao foco,

² Cf. Lúcia Bruno, em *Poder e administração no capitalismo contemporâneo*.

evidencia-se a defesa da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública, a autonomia gerencial para as unidades escolares e busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos.

Com base nos estudos de Oliveira (1997) e Oliveira (1999), importante distinguir os conceitos de descentralização e municipalização, uma vez que cada termo subtende uma perspectiva de política educacional implementada pelo governo neoliberal. Pode-se entender por *descentralização* o deslocamento de poder de uma esfera de governo a outra, pressupondo autonomia e condições materiais e imateriais para que se realize. A esfera para a qual foi deslocado o poder passa a ser responsável por gerir integralmente a ação política que foi descentralizada, viabilizando sua concretização, considerando o envolvimento da sociedade civil organizada no processo de decisão sobre tal ação. A *municipalização* consiste no desenvolvimento de determinada política no âmbito municipal, sendo que a sociedade civil organizada e a sociedade política participam ou deveriam participar no processo de elaboração, execução, acompanhamento e avaliação dessa ação política.

A discussão acerca da descentralização da educação brasileira, bem como da municipalização do ensino, não é recente, apesar de tomar novos contornos com a reestruturação do aparelho estatal brasileiro e a reforma educacional da década de 1990. As primeiras discussões sobre a descentralização da administração pública acontecem durante o período colonial. Segundo Paiva (2002), o interesse dos portugueses durante o Brasil-Colônia era tirar proveito da nova terra para manter a existência do reino. Não havia, até então, aparelho governamental que pudesse viabilizar as exigências da Coroa Portuguesa, sendo que em 1640, diante dessa situação, foi criado o Conselho Ultramarino pelo soberano D. João IV, com o objetivo de fortalecer o poder real no que se refere à administração, subordinando os donatários a um governo geral, e posteriormente, às ordens diretas de Lisboa (Portugal). De acordo com o autor, a centralização do poder pela Coroa pode ser justificada pela “necessidade de afirmar-se como nação soberana, tendo em vista o longo período de dependência em relação ao governo espanhol, e a perda de legitimidade das autoridades lusitanas, inclusive em sua dinâmica interna, com o declínio do poder das lideranças municipais em Portugal” (p.68).

Na colônia brasileira, como em Portugal, foram criadas as Câmaras Municipais³, órgão constituído de membros da sociedade (representantes não-eleitos e eleitos), com sede nas vilas e cidade e onde eram resolvidos os assuntos governamentais com a comunidade local. O objetivo dessas Câmaras, segundo Paiva (2002), era promover a participação do poder local, de modo que definisse seus próprios rumos, uma vez que havia uma ausência de administração na colônia. No entanto, no primeiro viés desse processo, os juízes dessas instâncias, nomeados pelo rei, substituíram os juízes ordinários, e os vereadores passaram a ser também escolhidos pela vontade régia; diminuíra, assim, o poder dessas instâncias, devido à concentração da autoridade nas mãos dos representantes da Coroa. A centralização política permaneceu por todo o Período Colonial, fazendo com que a perspectiva de descentralização não acontecesse de fato, como esperado pela população. A Independência da República, proclamada em 1822, representou uma recentralização do poder nas mãos do imperador, de acordo com o mesmo autor, fazendo com que as idéias liberais e a influência da burguesia urbana, que forçaram a criação das Câmaras Municipais, em 1824, e a figura de um prefeito, em 1835, fossem enfraquecidas.

³ Cf. Boris Fausto, em *História da Brasil*.

A municipalidade foi lembrada pela lei de Instrução Pública, de 15 de novembro de 1827, que ordenava a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos. Segundo Paiva (2002), essa lei foi resultado do crescente debate acerca da descentralização e sobre a necessidade de escolarização dos habitantes das províncias. Até então, não havia, de acordo com o mesmo autor, um sistema nacional de educação, como os existentes nos países europeus nesse período. As províncias, a partir dessa lei, promoveram a organização de “sistemas provinciais”, sob a influência do ideário iluminista, tendo como principal objetivo instruir as “classes inferiores”. Com a falta de professores, o método mais utilizado, dentre outros, foi o Lancaster, que atingia um grande número de estudantes sem muitos gastos, e organizava-se da seguinte maneira: cada grupo de estudantes (decúria) era dirigido por um deles (decurião), mestre da turma, por menos ignorante ou, se quiserem, por mais habilitado; o professor explicava aos meninos e estes, divididos em turmas, mutuamente se ensinavam, bastaria um só mestre para uma escola com grande número de alunos. Cabia ao professor ensinar a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria, a gramática da língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionais à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a constituição do Império e a História do Brasil.

O Ato Adicional de 1834, considerado por Oliveira (1999) como marco inicial da descentralização do ensino brasileiro, delegou às Províncias legislar sobre a instrução pública. Instituiu que as Assembléias Legislativas provinciais passariam a elaborar seu próprio regimento, desde que ele não discordasse do regimento do governo, repassando ao poder local o direito de criar estabelecimentos próprios, além de regulamentar e promover a educação primária e secundária, sendo que o Governo Central ficaria responsável pelo ensino superior. De acordo com o autor, as províncias viram-se, nesse momento, com a responsabilidade de educar a população, porém sem recursos materiais e humanos para viabilizar tal tarefa, evidenciando que a municipalização não veio atrelada à viabilização de uma estrutura pedagógica e financeira que possibilitasse educação de qualidade à população e autonomia das instituições educacionais.

A queda da monarquia em 1889 deu início à Primeira República e a promulgação da Constituição de 1891 – em vigor até 1934 –, que consagrou a federação, instaurando o governo representativo (federal e presidencial) e concedendo maior autonomia aos Estados. Quanto ao ensino, permaneceu a dualidade retratada no período colonial e imperial no que se refere à organização do sistema educacional, uma vez que atribuía à União a obrigação por criar instituições de ensino superior e secundário nos estados, enquanto a responsabilidade pela instrução primária, secundária e educação profissional ficava a cargo dos estados. A dualidade também se caracteriza pela distância estabelecida entre a educação para as classes dominantes (escolas secundárias acadêmicas e superiores) e a educação para o povo (primária e escola profissional), explicitando a divisão social do trabalho, uma vez que, de um lado, se formariam os profissionais liberais, os que pensam, e do outro, os ligados às profissões manuais ou mecânicas, os que executam. Nessa Constituição, não houve avanços em relação à discussão acerca da descentralização público-administrativa, especificamente na área educacional. Krawczyk (2005) discorda que a organização federativa do país teve maior importância no processo de descentralização, uma vez que, no caso brasileiro, a origem do caráter descentralizado da educação formal tem origem, sobretudo, na omissão do poder público e no embate de diferentes projetos societários das elites locais.

Já no século XX, houve um período de recentralização política no período de 1930 a 1945, em decorrência da tomada de poder por Getúlio Vargas, o que aumentou consideravelmente a dependência dos Estados e Municípios em relação ao poder central. Nos anos de 1920, houve uma série de eventos, tais como Congresso de Municipalidades (1921), Conferência Interestadual de Ensino Primário (1921), bem como reformas educacionais (Reforma Cearense de 1922, Reforma Baiana de 1925) que demonstraram a preocupação com a municipalização do ensino em defesa de uma maior autonomia em nível municipal nas decisões das ações políticas educacionais.

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (1932), elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, líderes do movimento de renovação educacional, afirma, dentre outros aspectos, a necessidade de se construir e aplicar um programa de reconstrução educacional de âmbito nacional. Dentre as reivindicações do Manifesto está a descentralização do ensino. No documento adverte-se que *unidade* não significa *uniformidade*, mas pressupõe *multiplicidade*, em referência à Reforma Francisco Campos (elaborada pelo então ministro da Educação e Saúde Pública do Governo Provisório, Sr. Francisco Campos). Em um contexto no qual não havia articulação entre o sistema central e os sistemas estaduais – e, portanto, estes permaneciam alheios a uma política nacional de educação –, a Reforma instituiu, sobretudo por decreto, uma mudança estrutural do ensino em todo o território nacional. O Manifesto propõe, ainda, o papel que devem desempenhar a União e os Estados, quando afirma que à eles deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional.

[...] a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação da escola aos interesses e às necessidades regionais (AZEVEDO, s/d, p. 69, *apud* OLIVEIRA, 1999, p. 21).

Em 16 de julho de 1934, durante governo Getúlio Vargas, foi promulgada uma Constituição que, em relação à educação, estabeleceu a responsabilidade da União com o ensino nos Territórios e no Distrito Federal, além da ação supletiva caso o estado alegue insuficiência de recursos. Também foi delegada à União a elaboração o Plano Nacional de Educação e a criação de um Conselho Nacional e de Conselhos Estaduais de Educação. Uma medida importante dessa Constituição foi estabelecer mínimos percentuais orçamentários, em que os Municípios deveriam aplicar, no mínimo, 10% da renda resultante dos impostos na educação, e os Estados e o Distrito Federal, 20% (OLIVEIRA, 1999). Em razão da política centralizadora e nacionalista de Vargas, o governo federal também passou a legislar sobre diretrizes da educação nacional, o que não ocorria de forma efetiva anteriormente.

O contexto histórico-político, no entanto, caracterizado pela queda do preço do café a partir de 1921, pela crise de 1929, pelas constantes exigências de industrialização e pelo esgotamento da política “café com leite” fez culminar na ditadura Vargas, em 1937, e no retrocesso em relação às políticas de descentralização. Na Constituição de 1937, outorgada durante o estado de sítio que o Brasil viveu no período de 1935 a 1937, foi eliminada a autonomia dos estados e municípios, desapareceu a federação, o mandato presidencial passou de 4 para 6 anos e os governadores passaram a ser nomeados.

No campo educacional, a idéia de educação como direito de todos foi substituída pela de assistência, omitiram-se os percentuais mínimos que as diferentes esferas do governo deveriam aplicar em educação, além de estabelecer que o ensino profissional e

o pré-vocacional serem dever do Estado e destinados “às classes menos favorecidas”, evidenciando uma estreita relação entre Estado e indústria, no que se refere ao ensino, reafirmando a diferença entre o ensino oferecido às classes populares e aquele oferecido às elites. Pela Constituição de 1937, a União adotava um papel subsidiário, “mais uma vez transferindo aos Estados os gastos com a criação e manutenção de um ensino voltado às classes populares” (CARBONARI, 2004, p.215).

Com o fim do Estado Novo, em 1946, foi elaborada uma nova Constituição, desta vez por uma Assembléia Constituinte. Esta carta constitucional manteve o regime federativo e presidencial; consagrou a existência e a separação dos três poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo); o voto foi considerado secreto e universal, excetuando a idade mínima e alguns cargos militares; estabeleceu nova política tributária, que concedeu maior autonomia aos estados e municípios (OLIVERIA, 1999). Com relação à educação, retomando a Constituição de 1934, a nova carta constitucional voltava a estabelecer percentuais mínimos de impostos a serem aplicados em educação pelas esferas governamentais: a União deveria aplicar 10% e os governos estaduais e municipais, 20%. A gratuidade do ensino limitava-se ao ensino primário oficial e para os demais níveis, restringia-se àqueles que comprovassem pobreza.

Nessa Constituição também foi estabelecido que o controle do sistema federal de ensino e dos territórios e suplementarmente as regiões que necessitassem ficaria a cargo da União, enquanto aos estados e Distrito Federal, caberia a organização de seus sistemas de ensino. Além disso, enfatizava o papel da União na elaboração de diretrizes básicas para a educação nacional, o que levará à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei n.º 4.024). Apesar dos embates em relação aos diferentes projetos educacionais que culminaram nessa lei, havia uma tendência, entre os grupos, à defesa da descentralização do ensino, especialmente nas esferas estaduais. A lei n.º 4.024/61 avançou ao criar sistemas estaduais de educação, bem como a criação de Conselhos – Federal e Estadual, apesar das características autoritárias, no que diz respeito à nomeação dos membros do conselho, feita pelo Presidente da República em âmbito Federal e pelos governadores nos conselhos estaduais (CARBONARI, 2004).

Uma vez esgotada a euforia desenvolvimentista das décadas de 1950 e início de 1960, deu-se o golpe militar de 1964, contando com o apoio de amplas camadas da classe média, da burguesia nacional e do capital estrangeiro. Os sucessivos atos institucionais e emendas modificaram profundamente a Constituição de 1946, levando a elaboração e imposição de uma nova carta constitucional em 1967. Nela, a gratuidade do ensino limitou-se ao ensino primário, sendo criadas bolsas de estudos para o ensino secundário e superior, representando gradativa privatização do ensino nesses níveis. Também não houve referências aos mínimos orçamentários para a educação, criados pela LDB de 1961 e a discussão da descentralização do ensino brasileiro fez-se sem a necessária discussão sobre o financiamento da educação.

No período da ditadura militar brasileira, foi promulgada a lei n.º 5.692/71, fixando as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, avançando no sentido da descentralização ao estabelecer atribuições ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e aos estabelecimentos de ensino. Ao primeiro, cabe o estabelecimento de núcleo comum, obrigatório para todas as escolas do país, dos mínimos profissionalizantes e aprovações de habilitações profissionais não previstas (Artigo 4º, I, §§ 3º e 4º). Os Conselhos Estaduais de Educação deveriam fazer a relação das matérias que constituiria a parte diversificada, referente à educação geral, além de aprovar outras matérias solicitadas pelos estabelecimentos de ensino que não estivessem previstas na lei (Artigo 4º, II e III). Aos estabelecimentos de ensino compete elaborar o

currículo pleno, escolhendo as disciplinas oferecidas aos alunos (Artigo 4º, II, III, §§ 4º e 5º) (BRASIL, 1971).

A lei delega aos estados a responsabilidade pela administração do ensino dessa esfera e dos municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. O Artigo 58 estabelece que essas medidas “visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau”. Prevê a existência de Conselhos Municipais de Educação “nos municípios onde haja condições para tanto”, aos quais os Conselhos Estaduais poderão delegar parte de suas atribuições (BRASIL, 1971). Nesse momento, pode-se verificar a tensão centralização-descentralização, uma vez que o Estado não abriu mão do seu controle, ao assegurar currículo comum e mínimos profissionalizantes; a questão financeira foi tida como solucionada por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁴ (FNDE).

Com relação à administração do ensino, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, ainda havendo, historicamente, a participação dos municípios na oferta de vagas. De fato, a lei assinalou uma tendência de descentralização, porém de forma disciplinada, mantendo o controle de poder por meio do Planejamento Integrado, pelo qual se procuraria “vencer as disparidades atuais, mediante assistência financeira e técnica do Governo Federal, e assegurar a melhor aplicação de recursos” (Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Educação e Cultura, em 30 de março de 1971, *apud* OLIVEIRA, 1999).

No final da ditadura militar, os termos “descentralização” e “municipalização” foram utilizados como bandeira de luta em contraposição ao autoritarismo e às medidas centralizadoras que marcaram os “anos de chumbo”. A descentralização, que implica na municipalização, faz parte da luta dos movimentos sociais, porém o termo foi apropriado pelo discurso neoliberal, passando a ter outros objetivos sócio-políticos sob os governos neoliberais brasileiros. Na Constituição Federal de 1988, em razão da pressão social, estenderam-se as bases do federalismo, garantindo, constitucionalmente, a autoridade dos governos locais. Essa carta constitucional refletiu o intenso debate, durante a década de 1980, acerca da busca de uma governação⁵ participativa, na luta pela construção de uma sociedade democrática e de formação do cidadão. No âmbito educacional, discutia-se a autonomia escolar em oposição às estruturas administrativas centralizadas e burocráticas impostas pelo governo civil-militar (KRAWCZYK, 2005).

No artigo 18 da CF/1988 afirma-se que “A organização político-administrativa da República Federativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988). Em conformidade a esses princípios, a Constituição amplia a autonomia dos estados federados em relação aos recursos financeiros destinados à educação, restabelecendo os percentuais mínimos da receita resultante dos impostos a serem aplicados pelos três níveis de governo: 18% para a União e 25% para Estados e Municípios (Artigo 211) (CARBONARI, 2004).

⁴ Criado pela Lei n.º 5.537 de 21 de novembro de 1968, completado pelo Decreto-lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969, está vinculado ao Ministério assistência ao estudante. A maior parte dos recursos desse Fundo provém do Salário-Educação (criado pela Lei n.º 4.462, de 1964, e previsto no artigo 212, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988), com o qual todas as empresas estão sujeitas a contribuir. Mantém seis programas: Programa Dinheiro Direto na Escola – até 1968 chamado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Programa Nacional de Alimentação Escolar – merenda escolar; Programa Nacional Biblioteca na Escola; Programa Nacional do Livro Didático; Programa Nacional Saúde do Escolar; Programa Nacional de Transporte Escolar (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2007).

⁵ Cf. krawczyk (2005), refere-se à ação social de governar.

A descentralização e aspiração democrática podem ser evidenciadas, na CF de 1988, pelo primeiro artigo do capítulo que trata da educação, da cultura e do desporto, que estabelece a colaboração da sociedade.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Por meio do artigo 206 é garantida a gestão democrática do ensino público e a descentralização é tratada no artigo 211, no qual se defende a organização dos sistemas de ensino entre as esferas administrativas (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), por meio do regime de colaboração. Esse artigo foi reformulado pela Emenda Constitucional (EC) n. 14, de 1996, que viabilizou a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Na época, questionava-se o centralismo do regime autoritário, culminando na revalorização da instância local. Definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos municípios, apesar da pluralidade de interesses, confirmada, no campo da educação, em 1996, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Fundef acelera a descentralização de encargos sem democratizar a decisão sobre seu montante e destino, como característico das políticas sociais dos governos neoliberais da América Latina. Pode-se considerar ainda que esse Fundo faz parte de uma política pública que visa aumentar a eficiência do gasto público, aproximando a gestão da verba da população à qual se dirige e como discute Boito Jr. (1999)

A descentralização é apenas descentralização de encargos. A pretexto de aproximar a gestão da verba da população usuária, ela transfere encargos do Executivo federal para os Executivos estaduais e municipais, mas mantém centralizado na Presidência da República, como é típico do presidencialismo autoritário latino-americano, o poder de decidir sobre a política econômica e social (p.82).

Segundo o mesmo autor, a descentralização de encargos desvia os movimentos de luta para os executivos estaduais e municipais, sendo o executivo federal que sedia o poder do neoliberalismo latino-americano. Essa descentralização fornece, dessa forma, abertura para que o executivo federal prossiga na sua política de aumento das taxas de lucro do capital financeiro, em detrimento da oferta universal, gratuita e de qualidade dos serviços públicos, uma vez que os movimentos sociais, que podem provocar mudanças nas políticas públicas, acabam realizando suas manifestações em âmbito municipal e estadual, dispersando sua força política (BOITO JR., 1999, p. 83).

Em relação à organização do sistema de ensino disposto nos artigos 17, 18 e 19 da LDB/96, o sistema federal de ensino compreende as instituições mantidas pela União, as instituições de ensino médio técnico e de nível superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação. No nível estadual e o Distrito Federal compreende as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal, as instituições de educação superior mantidas pelo poder público estadual, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada, bem como os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal. No nível municipal de ensino compreende as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, bem como os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

Como forma de articular os diferentes níveis administrativos de ensino, a versão não aprovada da LDB⁶ previa a existência de um sistema nacional de ensino, de um Fórum Nacional da Educação, que seria órgão de consulta popular para produção coletiva do Plano Nacional de Educação (PNE), e de um Conselho Nacional de Educação, este último com caráter deliberativo, normativo e de assessoria ao MEC e com representação da sociedade civil. O sistema de ensino pressupõe um conjunto de elementos (ideais e materiais) coordenados entre si, relacionados e que constituem um todo. No caso das escolas, embora se estruturarem em um sistema, não perdem suas especificidades, características das regiões onde se localizam. Em vez de um sistema nacional, a LDB aprovada em 1996 prevê somente a organização da educação nacional.

O Conselho Nacional de Educação, que está em vigor atualmente, foi criado por medida provisória, tendo seu caráter deliberativo e de representatividade eliminados, tornando um órgão do governo, e não do Estado, uma vez que não foi entendido como instância que representa a sociedade civil, por meio do qual o governo compartilharia com esta a formulação, o acompanhamento e a avaliação da política educacional (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007).

Krawczyk (2005) afirma que a LDB/96 restringe os direitos consagrados na Constituição de 1988, reformula as responsabilidades e atribuições do Estado, do mercado e da sociedade no âmbito educativo, expressando a correlação de forças ocorridas na sociedade. As reformas estruturais do Estado, sendo as políticas educativas constitutivas dessa reforma, foram amparadas pela CF de 88 e pela lei n.º 9.394. Segundo a mesma autora

[...] as reformas estruturais do Estado [...] foram realizadas com maior intensidade e amparadas pelas mudanças legais. Ao mesmo tempo, foram implementadas as reformas no âmbito educacional que permitiram tornar, segundo os órgãos governamentais, a educação formal brasileira compatível com tal modernização geral do Estado (p. 808).

Evidencia-se a “guerra de posições”, discutida por Coutinho (1993), referente à teoria ampliada de Estado em Gramsci, e como a supremacia de um grupo social na sociedade se dá por meio da articulação da sociedade política e da sociedade civil. Nesse caso, a classe que detém os meios de produção garante sua supremacia por meio de um aparato legal-burocrático, e de uma “ideologia orgânica”, que tem capacidade de impulsionar a organização dos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil em torno de sua visão de mundo e de um projeto que se pretende hegemônico.

No âmbito das transformações do Estado e da sociedade civil, durante os anos 1990, houve uma aposta, de acordo com Dagnino (2002), na “possibilidade de uma atuação conjunta [entre Estado e sociedade civil], expressa paradigmamente na *bandeira da participação da sociedade civil*”. Em relação à educação, a Constituição estabelece como um dos princípios do ensino público brasileiro, em todos os níveis, a gestão democrática. Os desdobramentos legais referentes a essa forma de gestão materializaram-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional lei n.º 9.394/96, estabelecendo-a como um dos princípios norteadores da escola pública. Do mesmo modo, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, apresenta como um dos seus objetivos a

⁶ A LDB vigente no país foi promulgada em 1996 transcorridos oito anos da sanção da Constituição de 1988. Esse longo período deveu-se à presença de diferentes projetos educacionais em disputa, que podem ser identificados como a posição civil democrática e a posição produtivista em educação (KRAWCZYK, 2005). A demora do governo para aprovar o projeto substitutivo do senador Darcy Ribeiro, que desconfigurava o projeto dos educadores que tramitava na Câmara, tratava-se de uma estratégia para ir implantando, por meio de uma série de emendas e destaques, esse substitutivo em projeto adequado aos interesses do governo e da reforma educacional pretendida (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Em contrapartida, Dagnino (2002) afirma que o processo de atuação conjunta entre Estado e sociedade civil é inviabilizado por uma série de fatores, dentre eles a própria configuração atual do Estado e seu papel em relação às políticas públicas, em especial as educacionais. O processo de reestruturação das forças produtivas e do capitalismo vem produzindo, desde meados da década de 1960, intensas transformações, refletindo na relação Estado-sociedade, tanto no Brasil como no mundo. A aceleração da internacionalização da economia provocou a expansão de empresas multilaterais, a partir dos 1970, e uma outra forma de acumulação de capital: as empresas começaram a relacionar-se, assumindo as funções econômicas e políticas de abrangência para além da nação, secundarizando o papel do Estado.

Tendo como umas das estratégias para a acumulação de capital, a descentralização da educação confirma seu caráter antipopular de política social posta em prática pelo governo neoliberal brasileiro. Antipopular no sentido de que não vai ao encontro da promoção de serviços públicos, conquistados historicamente, que sirva à população, e não a parte mais pobre (focalização dos gastos), e construção de um sistema educacional que possibilite a escola ser autônoma, especialmente se for para a busca de transformar a sociedade atual, exploradora e desigual. Ao invés de melhorar as condições dos serviços públicos para a população, as políticas postas pelo Estado brasileiro vão ao encontro dos preceitos ideológicos e econômicos neoliberais, que aprofunda as más condições de educação (e de outros serviços públicos, como saúde, moradia, aposentadoria) e de organização da escola.

Referências

- AZEVEDO, Fernando de. *A educação entre dois mundos*. São Paulo: Melhoramentos, s/d.
- BOITO JR., Armando. Neoliberalismo e trabalhadores. In: _____. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1998.
- _____. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Dispõe sobre a *Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1971.
- _____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1996.
- BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 15-45.
- CARBONARI, Francisco José. Municipalização do ensino: das velhas práticas às novas perspectivas. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvania Simões (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 211-223
- COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. p.103-127.
- _____. Teoria “ampliada” do Estado. In: _____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. Cap. V.

DAGNINO, Eveline. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELORS, Jacques. *Educação: Um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez: MEC: UNESCO, 1998.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: USP, 2000. (Coleção Didática; v. 1)

FRIGOTTO, Gaudêncio. A educação como campo social de disputa hegemônica. In: _____. *Educação e a crise do capitalismo real*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999a. Cap. 1.

_____. *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999b.

_____. Natureza, especificidade e custos humanos da crise dos anos 70/90. In: _____. *Educação e a crise do capitalismo real*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999. Cap. 2.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p.93-130, abr. 2003.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. Organização administrativa, pedagógica e curricular do sistema de ensino. In: _____. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 239-267. (Coleção Docência em Formação)

_____. Os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. In: _____. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.181-188. (Coleção Docência em Formação)

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p.799-819, Especial, out. 2005.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVERIA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PAIVA, Wilson A. Descentralização político-administrativa da educação no Brasil: entre novos e velhos desafios. *Interação*, Goiânia, v. 27, n. 2, p.67-83, jul./dez. 2002.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

SILVA Jr., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reformas do estado e mudanças na produção*. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

SOUZA, Donald 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.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: De TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003. Cap. IV.