

PUBLICIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: DESCENTRALIZAÇÃO RADICAL, PRIVATIZAÇÃO OU DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO?

José Albertino Carvalho Lordêlo

Introdução

A descentralização é um tema recorrente na literatura sobre gestão pública. Ela está relacionada com a forma de organização do governo, especificamente com a distribuição de competências entre as esferas do poder executivo. As disputas de poder ocorrem tanto à montante – no campo das receitas públicas, quanto à jusante – nas despesas públicas. No campo das receitas públicas, as esferas de governo disputam a competência da tributação, ou seja, de quem é o direito de tributar a renda, os produtos industrializados, a circulação de mercadorias, os serviços, o patrimônio, a movimentação financeira, etc. Os entes federados disputam ainda as contribuições para o sistema previdenciário estatal e a cobrança de multas e serviços de trânsito como fontes de receitas.

À jusante, os conflitos ocorrem na gestão das políticas públicas, ou seja, no âmbito das despesas. As disputas estão presentes em vários setores: infra-estrutura econômica (transportes, energia, comunicações), pesquisa e desenvolvimento, cultura e nas políticas sociais como, saúde, saneamento básico, emprego e educação. União, estados e municípios ora concorrem, ora superpõem responsabilidades e, freqüentemente, atribuem uns aos outros a competência por determinada

política. A indefinição é, muitas vezes, conveniente para o Estado fugir às suas responsabilidades perante a população, particularmente com os segmentos mais pobres, que não dispõem de recursos para adquirir bens e serviços no mercado.

Este artigo discute a publicização da gestão escolar, a mais radical via de descentralização de competências, formulada no âmbito da Reforma do Estado e da redemocratização da sociedade.

CONCEITOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AFINS

Na literatura clássica, a expressão descentralização denota, nas relações inter-governamentais, o ato e o fato da delegação, outorga ou transferência de competências (funções) e poderes, do nível federal para os Estados e destes para os Municípios (AFONSO, 1995; CKAGNAZAROFF, 1995; MAURAS, 1997; MELLO, 1994; NEVES, 1995; PADILHA 1993).

Para Fisher (1987) e Lobo (1990), *descentralização* é a passagem de funções da administração direta para a indireta: de uma esfera mais abrangente para uma menos abrangente e do Estado para a sociedade civil, onde são colocadas em mesmo plano empresas privadas e organizações sociais. Alguns autores distinguem descentralização de desconcentração. Mcmeekin (1993), por exemplo, define desconcentração como a transferência para estados e municípios de algumas funções, porém mantida a autoridade central. Com a descentralização haveria a transferência de algum grau de autoridade e responsabilidade a outras entidades que não fazem parte de um Ministério. Enquanto Costa (1997) vê a desconcentração como um passo para a descentralização, outros autores vêem nestas processos distintos. Rondinelli, citado

por Rivas (1991), e o próprio Rivas (1991) tomam a desconcentração como uma transferência de responsabilidades aos níveis inferiores dentro dos órgãos educacionais mas mantida a dependência aos órgãos centrais. Com a descentralização, as entidades regionais e locais possuem um grau significativo de decisão. O conceito de descentralização de Costa (1997) também converge para a idéia de redistribuição entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre Estado e a sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais. Isto implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema. Para Amaro (1996), a *desconcentração* transfere competências mas não abdica do centro, ou seja ela não é incompatível com a centralização. Com a *descentralização* há o surgimento de novos centros, em nível periférico, regional ou local, algo que parte de baixo, ficando para o estado central apenas o que não puder ser feito pelos outros níveis.

Um atributo novo da descentralização é proposto por Casassus (1995). Para ele a descentralização confia poderes de decisão a órgãos diferentes do poder central que não

estão submetidos ao dever de obediência hierárquica e com autoridades democraticamente eleitas. O atributo – a eleição democrática – não tem sua associação estabelecida pelo autor. Em tese, pode haver eleição democrática em uma escola de um sistema educacional com poder centralizado, assim como a eleição não ser suficiente para garantir uma gestão democrática da escola.

Outro conceito afim é a *devolução*. Por este processo, há uma entrega, a transferência completa de posse das escolas aos níveis inferiores de governo ou ao setor privado, incluindo a responsabilidade pela obtenção de receita e pelo controle do processo educativo (MCMEEKIN, 1993; RONDINELLI apud RIVAS, 1991).

Dois conceitos afins foram propostos por Barroso (1996). Ele denominou de *policentralização*, a idéia de vários centros de poder coexistindo no sistema educacional.

Isto de fato ocorre no Brasil, onde as três esferas do poder executivo dispõem de autonomia sobre níveis específicos de ensino. Ao processo de transferência das políticas educacionais já descentralizadas para as escolas, o autor chama de *redescentralização*.

Por fim, Rondinelli citado por Rivas (1991) formula o conceito de *privatização*. Para o autor, ela transfere a gestão educacional ao setor privado, seja na forma de organizações voluntárias ou empresariais. Alguns autores, portanto, consideram a privatização como uma forma de descentralização. Nesse caso, o conceito de descentralização equivale ao de desestatização e ele é destituído de qualquer propósito de democratização. Não se distingue, portanto, o mercado (o segundo setor) com suas finalidades mercantis, da sociedade civil organizada ou as entidades sem fins lucrativos (terceiro setor) com finalidades públicas.

DISCUTINDO CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

O conceito modal de descentralização revela a transferência de competência de uma esfera estatal maior para uma menor. Esse conceito não dá conta de novas formas de governança, de arranjos institucionais envolvendo parcerias entre Estado e sociedade civil, de redes locais gestoras de políticas públicas e do público não-estatal. Se a competência vai da esfera federal para a municipal ela está circunscrita ao Estado, ou seja, do “Estado maior” para o “Estado menor”.

A forma mais difundida de descentralização no Brasil é a municipalização. Isto é, a transferência de competência das esferas maiores (União e estados) para a menor esfera estatal (o município). Inegavelmente, em tese, é uma estratégia que cria mais facilidades para a participação e o controle das políticas públicas. Contudo, a par-

ticipação e o controle dependem de circunstâncias políticas locais, sobretudo da qualidade das relações entre o Estado (no caso, o município), as entidades sociais e os cidadãos. Se essas relações são de dominação, de tutela, de clientelismo político e de fisiologismo, como prevalece em muitos municípios brasileiros, especialmente onde o Estado é o principal agente econômico e social, provedor de serviços de toda natureza, as instâncias decisórias se reduzem a espaços de legitimação e homologação.

Há uma segunda limitação dessa descentralização entre esferas estatais. Ela diz respeito às características comuns ao orçamento público. Toda despesa pública tem que ser autorizada (portanto, não pode ser ultrapassada) e classificada segundo categorias econômicas. Isto significa que os gestores

estatais, conselhos ou arranjos institucionais afins, não dispõem de autonomia financeira, portanto, de liberdade para aplicar e remanejar recursos de acordo com as necessidades da organização ou do projeto.

Por fim, uma escola estatal é antes de tudo uma organização governamental e regida pelo mesmo estatuto do conjunto da administração pública. Ela contrata e adquire bens e serviços obedecendo às mesmas regras das demais organizações estatais – a Lei 8.666 das licitações públicas e presta contas de acordo com as categorias, prazos e demais exigências burocráticas da legislação oficial, a Lei 4.320, de 1964. Além dessas normas gerais que “engessam” o serviço público, a escola tem que obedecer ainda às normas específicas dos fundos de financiamento da educação. O grau de autonomia administrativa e financeira de uma unidade escolar estatal é muito restrito.

A escola estatal não pode contratar e demitir usando critérios próprios. Os critérios são aqueles fixados em lei para todo serviço público. Esses processos consomem muito tempo. A escola estatal tem um grau maior de autonomia pedagógica do que administrativa, financeira e política.

Casassus (1995) observou três modalidades de descentralização e desconcentração na América Latina: regionalização, municipalização e nuclearização. Destas modalidades, a nuclearização é a que mais concebe a escola como uma função de responsabilidade da comunidade. O autor circunscreve o fenômeno à esfera estatal. A via da nuclearização é pouco adotada no Brasil. Ela cria elos entre as escolas de um

determinado distrito e delega a função coordenadora para uma das unidades.

Esta experiência foi originada no Peru e tinha o objetivo de vencer o isolamento das escolas. No Brasil, uma experiência no interior do Paraná, é a que mais se aproxima desta via. Para Casassus (1995), o que estaria ocorrendo na América Latina seria uma desconcentração, ou seja, um processo cujo objetivo é assegurar eficácia do poder central. Na visão do autor, o poder central estaria desconcentrando funções e ações e mantendo intacto o núcleo de poder centralizado. Deste modo, a estratégia atenderia mais aos interesses do poder central e menos do local. A idéia de renúncia de poder político vista por Rabi (1996), portanto, é rejeitada por Casassus (1995). Para ele, a descentralização e a desconcentração não seriam fins em si mesmo, mas processos instrumentais para obter resultados nos campos político, econômico, técnico-pedagógico e administrativo. No plano político espera-se uma maior participação e democracia; no econômico, mais recursos; no técnico-pedagógico, uma melhor qualidade e no administrativo uma maior eficiência nos processos educacionais.

A tese de que a descentralização da educação tem origem no poder central subvaloriza os movimentos da sociedade civil pela democratização das políticas educacionais, sobretudo, nos períodos de ditaduras na América Latina. É mais lógico aceitar a idéia de que a descentralização era e continua sendo um desejo comum do Estado e da sociedade civil, mas com motivações distintas. O Estado tem motivações instrumentais enquanto a sociedade tem motivações políticas.

ELEIÇÃO DE DIRETORES E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

O conceito de descentralização de Casassus (1995) é restrito à esfera do Esta-

do. A exigência da eleição democrática na instância decisória desvinculada do poder

central pouca relação tem com o conceito. A eleição de diretor por si só não é garantia de democracia na escola nem de gestão eficaz, como foi demonstrada pelas experiências examinadas por alguns autores (GOMES, 1994; AMARAL SOBRINHO, XAVIER E MARRA, 1994; TORRES E GARSKE, 2000). Ela precisa vir acompanhada de outros critérios de competência técnica e de instrumentos de avaliação para auxiliar o gestor nas decisões.

O conceito contém também um viés estatal. Como está posto, só a escola estatal seria democrática. Descentralizar poder político da esfera central para as sub-nacionais significa, apenas, transferir poder da esfera maior para uma menor. A verdadeira descentralização deve transferir poder do Estado para a sociedade civil organizada. Nesse sentido, pouco importa se a eficácia é obtida pela via ascendente (supostamente descentralização) ou descendente (desconcentração). Quem deve ser fortalecida é a sociedade organizada, não o Estado. É desse modo que se constrói o capital social e se fortalece a democracia.

Mesmo tomando as experiências recentes de gestão escolar como desconcentradoras, como prefere Casassus (1995), elas possuem graus distintos de eficácia e de poder transferido, seja político, técnico ou administrativo. Nada sugere que a falta de entusiasmo da comunidade escolar para com as propostas de gestão desconcentradoras e seus resultados, aquém da expectativa de muitos estudiosos, possam ser explicadas pelo fato de ter havido uma desconcentração em vez de uma descentralização. Afinal, por que então as diversas experiências têm em comum o fato da comunidade escolar assumir com maior desenvoltura a gestão financeira e menos a pedagógica? Este poder de definir o projeto pedagógico também estava à disposição da comunidade e não foi utilizado. Ou

seja, não foi por falta de poder que a comunidade não o exerceu.

Outro aspecto pouco abordado na literatura é o fardo da participação. Torres e Garske (2000) comentam as manifestações freqüentes de diretores escolares do estado do Mato Grosso que, desanimados com a apatia da comunidade, explicam o fenômeno da desmobilização por causa da gratuidade do processo. Para os autores há um entendimento de que a via democrática parece mais trazer problemas que soluções. Por isso, os diretores preferem recorrer às práticas que lhes são familiares.

Quando se responsabiliza o poder central pelo fracasso das políticas de descentralização e democratização da educação, sobretudo pela forma – autoritária – como essas políticas são implementadas, pressupõe-se uma comunidade escolar desejosa, mas impedida de participar. É uma percepção maniqueísta. Muitos que fazem esse discurso ingênuo da participação como fonte de prazer e realização humana, pouco freqüentam o sindicato da sua categoria, não sabem onde fica a associação do seu bairro, não têm nenhum engajamento cívico ou qualquer outro compromisso com a comunidade. Silva e Rodriguez (1994), por exemplo, relatam a reação dos professores do município de Colombo, Paraná, à proposta de constituição de uma entidade municipal para apoiar a gestão pedagógica, administrativa e financeira das escolas públicas estaduais. Ao rejeitarem a proposta, os professores argumentavam que eles teriam mais trabalho e isso comprometeria o ensino em suas escolas.

Com toda centralização e autoritarismo, as escolas tiveram espaços para a construção social de vários projetos. A literatura e a grande imprensa registram várias iniciativas inovadoras de escolas estatais. Algumas delas ficam a poucos metros de

outras. Por que algumas escolas fazem a diferença? A culpa é sempre do governo? Por que não buscar também explicações para a apatia e a falta de comprometimento com o trabalho dentro da escola? Por que não admitir que a disposição para participar implica em dispor de mais tempo para o trabalho (gratuito)? Como vencer a cultura da inércia burocrática no interior da escola estatal?

É curioso também que nas análises das diversas experiências de descentralização não haja críticas à timidez da autonomia administrativa. Estas experiências recentes não conferem autonomia para a escola elaborar seu plano de carreira e vencimentos, sua política de recrutamento, de contratar e demitir professores e funcionários. Sem essas prerrogativas, a escola só exerce autonomia periférica.

Para Gomes (1994), o processo de eleição direta de diretores de escolas, uma das dimensões da gestão participativa, promoveu um crescimento desigual da participação dos grupos sociais – professores, pais e alunos na escola. Os professores foram os maiores beneficiados e expandiram sua influência na escola, enquanto pais e alunos tiveram uma participação muito modesta.

A simples eleição de diretor, sem correspondente descentralização pedagógica, administrativa e financeira, criou problemas para o diretor, que ficava pressionado, por um lado, pela comunidade e, por outro, pelo sistema. Ou seja, muitos diretores foram eleitos e abandonados pelo sistema. O autor critica também a ausência de sistemas de avaliação permanentes para identificar problemas e melhorar a qualidade da gestão. Finalizando, Gomes (1994) observa que, se a eleição de diretores e os colegiados não são suficientes por si sós para democratizar a gestão, representam um passo em direção à democratização.

Médici (1994) também observa um crescimento do corporativismo nas escolas causado pela forma como são organizadas as eleições de diretores. Os professores se constituem em um grupo social mais organizado e com maior poder de pressão. Nas periferias urbanas, sobretudo, onde a participação comunitária é pequena, a eleição de diretores tende a reproduzir os interesses da corporação. Nestes contextos, as lideranças sindicais substituem a liderança técnica e administrativa causando prejuízos à escola.

Outras distorções foram apontadas pelo autor. A interferência da política partidária que se constituía em fator de perturbação; a oposição dos professores aos diretores eleitos quando questões corporativas eram atingidas e; impasses criados com a eleição de diretores de oposição ao governo.

Maior autonomia para as esferas do poder local pode resultar, também, na prevalência dos interesses e demandas corporativistas em detrimento de demandas universalistas.

Para Amaral Sobrinho, Xavier e Marra (1994) não faz diferença se a escolha do diretor é feita pelo secretário ou pela comunidade escolar. Para eles, não há conflito sobre o perfil do candidato a diretor de escola, mas sim sobre quem escolhe e quem controla o cargo. Os autores depositam maior importância na implantação e no funcionamento dos colegiados/conselhos porque a experiência internacional aponta que é esse o caminho para promover mudanças na escola, sobretudo com maior comprometimento de todos os segmentos da comunidade escolar.

Um fato curioso ocorreu no município de São Paulo, no período 1989-1992. No bojo de um amplo projeto de democratização e descentralização da gestão escolar,

o governo foi derrotado ao tentar substituir o concurso pela eleição de diretores e especialistas de escolas municipais. O provimento por concurso é visto na rede municipal de S. Paulo como uma conquista, depois de muitas lutas e acabou com a interferência política no processo. Cedendo às pressões do pessoal docente, o governo manteve o instituto do concurso (MAIA; CRUZ; RAMOS, 1994).

Carvalho e Verhine (2000) lembram que a descentralização é um processo de mudança e como outro qualquer é influenciado pelo contexto mais amplo. Destacam que as políticas sociais brasileiras estão afetadas por fatores como: o agravamento da crise econômica e fiscal; as macro-políticas federais de estabilidade monetária; a redução das ações e responsabilidades na área social; os conflitos entre os diversos níveis da federa-

ção; padrões culturais e práticas políticas poderosas adversas à transparência da gestão; e a heterogeneidade territorial, econômica, social e política do país. Apesar das dificuldades reconhecidas, os autores são otimistas. Eles advogam uma condução gradual e flexível da descentralização e uma divisão de responsabilidades entre o estado e os municípios que considere suas limitações e possibilidades.

Essas condições impostas por Carvalho e Verhine (2000) são pertinentes, embora circunscritas à esfera pública estatal. Por que não incluir o setor público não-estatal, as organizações da sociedade, entre os atores na repactuação das competências e responsabilidades da gestão das políticas sociais? Ao transferir poder para o terceiro setor, a sociedade se fortalece e, quanto mais sociedade, mais democracia.

PUBLICIZAÇÃO DESCENTRALIZA RADICALMENTE A GESTÃO

Uma outra via descentralizadora mais radical, a publicização, transfere a competência da esfera pública estatal para a esfera pública não-estatal. Com a publicização, o Estado permanece com a responsabilidade do provimento e da gratuidade do serviço para o cidadão mas, a gestão é transferida para organizações sociais, entidades sem fins lucrativos e com finalidades públicas. Este fenômeno não pode ser confundido com a privatização, ou seja com a venda do controle acionário das empresas e companhias estatais para grupos privados. Tampouco pode ser confundido com a terceirização, uma estratégia organizacional outrora aplicada principalmente nas atividades-meio, mas crescentemente se estendendo a etapas relevantes da cadeia produtiva organizacional. A terceirização permite que a organização concentre seus esforços

e inteligências nas atividades finalísticas, tornando-se mais competitiva.

Para dar conta desse novo fenômeno – a publicização, a descentralização é então concebida como todo processo que envolva tanto a assunção como a transferência de competências da esfera pública estatal para a pública não-estatal, ou seja da esfera do Estado para a sociedade civil organizada. É um conceito mais abrangente que o formulado por Costa (1997). Embora corresponda às características específicas da publicização, este autor propõe um conceito restritivo porque não encampa outras possibilidades endógenas (originadas da própria sociedade civil) do terceiro setor.

As escolas publicizadas estão livres das amarras legais que burocratizam a gestão. Elas estão dispensadas da burocracia e funcionam como organizações privadas, po-

dendo contratar, comprar, demitir e prestar contas de acordo com os critérios da contabilidade privada, devendo submeter seus relatórios aos conselhos internos para análise e julgamento. Elas podem elaborar e implantar seu plano de carreira e venci-

mento, estimulando a produtividade e a qualidade do processo ensino/aprendizagem e assegurar o alcance das metas planejadas. Ela é livre para formular sua política de recursos humanos e de modernização administrativa.

DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA

A definição das responsabilidades e das competências entre as três esferas de governo e entre Estado e sociedade civil resulta de negociações políticas e reflete o contexto histórico, a cultura da sociedade, a correlação de forças entre as esferas de governo, sobretudo no parlamento, e a correlação de forças entre Estado e sociedade civil organizada. A lógica da descentralização é incompatível com Estados autoritários. Quanto mais autoritário o regime político, mais centralizadas estão as decisões sobre a formulação e a execução das políticas públicas. A centralização é uma estratégia fundamental para o controle político da sociedade pelo Estado. Por isso, as lutas por liberdades democráticas costumam associar-se às pressões pela democratização, transparência e controle das políticas públicas, dos programas e das organizações estatais.

Por mais que se queira atribuir à descentralização, a necessidade do Estado obter maiores ganhos de eficácia e eficiência administrativa nas políticas sociais, é impossível dissociá-la de um desejo da sociedade em participar mais ativamente das instâncias decisórias da gestão pública.

É impossível divorciar as políticas de descentralização e/ou desconcentração da América Latina dos movimentos pela redemocratização dos países na década de oitenta, do século XX. No Brasil, o sistema político autoritário implementou várias medidas de centralização de poder, como

forma de controlar politicamente as esferas subnacionais. Duas dessas importantes medidas foram a centralização fiscal e a restrição à autonomia de legislar. Com isso, estados e municípios ficaram dependentes do poder central e só tinham acesso aos recursos à medida que fossem leais ao governo central. Mesmo quando as eleições diretas foram restabelecidas nos estados, estes continuavam dependendo de transferências voluntárias (convênios e contratos), além das transferências constitucionais (obrigatórias). Evidentemente, governos de oposição viviam asfixiados financeiramente porque só contavam com as transferências constitucionais. Recursos de convênios e contratos dependiam de acordos políticos. A centralização fiscal foi perdendo força ao longo da década de oitenta. Antes mesmo da promulgação da nova Constituição de 1988, estados e municípios já tinham melhorado sua participação nas receitas federais, por iniciativa do poder legislativo.

Além da centralização fiscal, estados e municípios não gozavam de autonomia para legislar em vários campos. Isto só foi possível depois da Constituição Federal de 1988, das novas constituições estaduais e das leis orgânicas municipais.

Durante a ditadura militar brasileira, as organizações estatais e a gestão das políticas públicas foram marcadas pelo autoritarismo, pela falta de transparência, pela impossibilidade da participação democrática e pela fal-

ta de controle social. As categorias profissionais, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, se opunham aos modelos de gestão em curso, que reproduziam a concepção totalitária de Estado, implantada com o golpe militar. A luta pela democratização da administração estatal era parte de uma luta política maior pelo restabelecimento do regime democrático. As categorias profissionais dispunham de pautas específicas para cada setor da atividade estatal. Dessa pauta faziam parte, entre outras, a descentralização (como é o caso do sistema único e descentralizado de saúde – o SUDS, depois SUS), as eleições diretas para diretores de escolas, a instituição de canais de participação social, etc. Em muitas organizações estatais as categorias reivindicavam (e conquistaram em alguns casos) o direito de indicar um dos diretores.

O LUGAR DA DEMOCRACIA

A idéia de que maior proximidade do cidadão torna o poder mais permeável à democratização e a participação é questionada por Nunes (1996). Para ele, o município não é nem mais nem menos abstrato que os demais níveis de governo. O que acontece é que suas pautas, geralmente administrativas, são mais concretas apenas porque são mais facilmente compreendidas pela maioria da população do que nas outras esferas de poder. Sustenta ainda que o cidadão vive simultaneamente no estado, numa região, em um país e no planeta, e que a democratização depende, cada vez mais, de decisões universais. A proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois o local é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias. Nunes (*idem*) rejeita a tese de que a democratização e a descentralização sejam partícipes da mesma substância. Ele propõe uma integração

Esse processo de redemocratização da sociedade também coincide com o período de crise do Estado em toda América Latina. A crise fiscal é acompanhada de um esgotamento do modelo de administração burocrático. A globalização dos mercados impõe a redefinição do papel do Estado. No bojo das reformas implementadas por vários governos latino-americanos, a descentralização surge como uma estratégia de racionalização administrativa, sobretudo para a obtenção de maior eficiência das políticas públicas.

Dois discursos de origens distintas – um na sociedade civil, motivado pelo desejo de maior participação democrática, e outro na esfera político-institucional, motivado por razões instrumentais, convergem para um mesmo objetivo: a descentralização.

dos benefícios da centralização e a superação das tendências autárquicas tradicionais. Seu reconhecimento é de que a atual onda de descentralização decorre precisamente da crise das instituições públicas. Esta crise é que gera a Reforma do Estado, a redução dos gastos sociais e o Estado mínimo, tal como percebe Rabi (1996).

Affonso (1995) compreende uma relação entre democracia e descentralização, na medida em que haja uma redistribuição de poder político que dê permeabilidade do regime às pressões sociais. Contudo, adverte que esse processo pode corresponder a uma estratégia de deslocamento da alternativa de participação popular para o plano local e microeconômico, enquanto seriam centralizadas, com lógica transnacional, as principais decisões macropolíticas.

Para Carnoy (1998), a descentralização, dando maior controle a autoridades locais,

professores e pais, é um marco da filosofia de mercado de que quanto mais direta a relação do consumidor com o produtor, mais eficiente a produção do bem final. Afirmar ainda que o argumento em prol da descentralização também foi aplicado em esforços para privatizar a administração do ensino, principalmente

por planos de *voucher*. Na América Latina, cujos países estão sob crescentes pressões de redução de gasto público, o principal impulso da descentralização e de outras reformas nessa direção, reverte na redução do gasto público com o ensino e não na melhoria da sua qualidade.

DESCENTRALIZAÇÃO EM CONTEXTOS DE DESIGUALDADES REGIONAIS

Descentralizar competências da União para as esferas subnacionais (estados e municípios) em um país marcado por disparidades econômicas inter-regionais, interestaduais e intermunicipais como o Brasil, é um processo complexo. Os estados e municípios mais pobres possuem pouca capacidade de arrecadação própria para financiar seus programas. Eles dependem financeiramente das transferências constitucionais (estados dependem da União e municípios dependem da União e dos estados). Se a descentralização das políticas não vem acompanhada dos recursos necessários para viabilizá-las, isto acaba representando mais um ônus para os entes mais pobres da federação, acentuando as desigualdades e o desequilíbrio da federação.

No Brasil, historicamente, a União é responsável pela elaboração da legislação educacional. A repartição das competências e os percentuais da receita pública a serem destinados à educação, por cada esfera de governo, resultam de votações legislativas. A vinculação de uma parcela das receitas públicas à educação é importante mas é insuficiente para atender a demanda por escola nas regiões mais pobres. Na Bahia, por exemplo, dos 415 municípios que existiam em 1998, 94% deles sobreviviam, quase que exclusivamente, das transferências constitucionais – o Fundo de Participação dos Municípios- FPM (federal) e da cota-parte do Imposto sobre a

Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS (estadual). Geralmente, quanto menor o município, maior a dependência financeira. Dos municípios baianos, 63% têm população inferior a 20 mil habitantes e as transferências representam 98% do orçamento municipal. Outros 31% dos municípios possuem população entre 20 e 60 mil habitantes e as transferências constitucionais representam 96% do orçamento municipal (LORDELO, 1999). Estes dados servem para ilustrar um quadro comum à maioria dos estados brasileiros e é particularmente mais grave onde a taxa de urbanização é mais baixa. Isto porque os tributos municipais são circunscritos à cidade (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Serviços – ISS).

Se a União assume a responsabilidade da provisão do ensino superior e transfere a responsabilidade pela educação básica para as esferas subnacionais sem organizar e gerenciar fundos vinculados para suplementar o financiamento da educação básica, cria-se, de imediato, um mercado restrito de ensino privado para atender a demanda dos segmentos de maior poder aquisitivo. O sistema público de educação básica só consegue atender uma parte da demanda por vagas e, ainda assim, com uma qualidade de ensino incomparavelmente inferior à rede privada. Evidentemente, essa distorção é

Quadro 1

<i>Cronologia da descentralização das competências educacionais no Brasil</i>	
<i>Período</i>	<i>Competências</i>
1549-1759	Definições programáticas sob a responsabilidade de Portugal que delegara aos Jesuítas a tarefa de organizar um sistema de ensino público e gratuito. Até serem expulsos do Brasil, por ordem do Marquês de Pombal, os Jesuítas fundam vinte colégios, doze seminários, além de um colégio e um internato para meninas.
1834	Quando o Estado reassume diretamente a responsabilidade pela educação o faz privilegiando o ensino superior. Surge então o sistema dual. O poder central fica com a competência de promover e regulamentar o ensino na capital, com o ensino superior e a competência para legislar. As províncias ficam com o controle do ensino primário e secundário em nível local. Um ato adicional priva as províncias do direito de determinar os níveis primário e secundário da educação e agrava a oferta de escolas para os mais pobres. Expande-se o ensino básico privado.
1891	A constituição republicana consagra a distribuição de competências definidas no período Imperial. O sistema federativo descentraliza apenas, o ensino primário e as escolas normais e técnicas.
1911	Uma Lei Orgânica instituída no Governo Hermes da Fonseca concede ampla autonomia de todos os estabelecimentos de ensino e até suprime o caráter oficial do ensino.
1925	O ensino volta a ser oficial com a Reforma de Carlos Maximiliano
1932	Primeira tentativa de se chegar a um acordo para a distribuição de competências entre o Poder Central e os Estados para a educação. Mas as disparidades econômicas entre os estados limitam a descentralização da educação e permanece o modelo centralizador criado no tempo imperial.
1932	A Revolução Constitucionalista de São Paulo reclama mais autonomia aos estados, e, embora derrotada influencia a Constituição de 1934. Lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação defendendo a gratuidade, a obrigatoriedade da frequência escolar, a laicidade, a igualdade de oportunidades independente do sexo e um planejamento do processo educativo de âmbito nacional.
1934-1937	A Reforma Francisco Campos cria o Conselho Nacional de Educação, regulamenta a organização do ensino superior e do antigo segundo grau e estabelece amplas definições. Contudo, os estados não tinham a obrigação de seguir o modelo. Surge o Estatuto das Universidades. Vinculam-se as receitas tributárias da União (10%), estados e Distrito Federal (20%) e municípios (10%) com a educação. Enquanto o Manifesto dos Pioneiros apregoa a democratização defendendo uma unificação estrutural e eliminação do dualismo de sistemas, a Reforma de Campos insiste que é à União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, que compete a educação em todos os graus. Ao governo central caberia fiscalizar o cumprimento das leis. A Constituição de 1937 acaba a vinculação das receitas com a educação.
1942	Criado um Fundo Nacional de Ensino Primário constituído de um adicional de 5% sobre o imposto de consumo de bebidas. O Decreto que instituiu este Fundo só veio a ser regulamentado e executado em plena vigência da nova Constituição de 1946.
1946	A Constituição de 1946 eleva a aplicação dos recursos da União para 12%, estados, Distrito Federal e municípios em 20%. Mas a vigência da execução orçamentária fica condicionada à elaboração de uma nova legislação educacional – uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de competência exclusiva da União. Esta Lei só seria promulgada em 1961, atrasando mais uma vez, a aplicação das receitas vinculadas.
1964	Criado o Salário-Educação, uma contribuição sobre a folha de salários das empresas para financiar o ensino elementar.
1996	Criado o Fundef pelo Governo Federal que assume o papel de coordenador financeiro do ensino fundamental e estabelece os critérios de redistribuição deixando a execução para estados e municípios.

menor nas regiões mais ricas e industrializadas do país, onde os governos estaduais e municipais podem exercer plenamente suas competências de tributar as atividades comerciais, de serviços e o patrimônio.

As tentativas de descentralização das competências educacionais, até a criação do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério acabaram, assim, transferindo mais ônus para as esferas subnacionais (estados e municípios). Com o fracasso dessas tentativas e atendendo a pressões localizadas

de setores políticos, o governo central (e ora o de estados) passa a administrar (politicamente) as demandas por escolas desde o período imperial, retomando a política centralizadora que superpõe os sistemas.

A instituição do FUNDEF é um divisor de águas na política de descentralização educacional brasileira. Pela primeira vez na história da educação nacional, a descentralização é operada com um critério de equidade ao fixar um piso nacional de despesas por aluno e disponibilizados para todos os municípios brasileiros independente de orientação partidária.

DIMENSÕES DESCENTRALIZÁVEIS DA EDUCAÇÃO

Há várias dimensões descentralizáveis da educação pública estatal, todas elas envolvendo poder. – Qual o melhor *locus* para o exercício desse poder? O sistema prescindiria de uma estrutura hierárquica? Se o sistema deve ser hierarquizado, qual deve ser o critério para hierarquizá-lo?

A primeira dimensão descentralizável seria a legislativa. Se o poder central abdica de fixar as normas gerais de funcionamento do sistema educacional, como garantir o princípio da unidade federativa? Delegar para cada ente da federação o direito de legislar sobre o nível de ensino sob a sua responsabilidade traria graves riscos de incompatibilidades legais entre os entes federados acarretando prejuízos para a comunidade. A movimentação de alunos entre estados e municípios ficaria extremamente complicada. Além disso haveria problemas com a equidade porque os sistemas não teriam uma única referência nacional a observar. Parece então justificável que a competência pela elaboração de uma legislação básica comum aos entes federados fique sob a responsabilidade

da União. Nessa dimensão, então, o termo centralização é mais apropriado.

A segunda dimensão descentralizável da educação é a organizativa. Pode-se pactuar entre as esferas federal, estadual e municipal a responsabilidade por diferentes níveis de educação, assim como o fez a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Prioritariamente, os municípios cuidam da educação infantil e fundamental, o governo do estado é responsável pelo ensino médio e a União cuida do ensino superior. O problema é que muitos estados e municípios brasileiros são pobres e não reúnem condições para financiar os seus sistemas sem aportes de fundos complementares organizados pela União. É o caso do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, criado pelo Governo Federal. Esta dimensão encontra-se razoavelmente encaminhada no Brasil. A própria hierarquia, com o sistema de ensino universitário, mais complexo, sob a responsabilidade, prioritariamente, da União é positiva.

Duas outras dimensões descentralizáveis da gestão escolar são a pedagógica e a administrativo-financeira. Se a

descentralização pedagógica é importante para a escola porque respeita as diferenças contextuais, ela pode também privilegiar escolas com recursos humanos mais qualificados e penalizar aquelas com deficiência de professores e técnicos. Uma política de descentralização que desconheça esta heterogeneidade criará um sistema com escolas de várias categorias. A descentralização pedagógica não deve implicar em renúncia de uma estrutura hierarquicamente superior para suprir as ca-

rências de recursos humanos nas regiões mais pobres.

A descentralização financeira é a dimensão menos problemática. Ela não exige qualificação elevada de recursos humanos e aproxima todas as escolas. Isto explica porque esta é a dimensão mais assumida pelas escolas. Sua limitação está na origem comum a todo serviço público. A gestão burocrática só é rompida quando a competência sai da esfera estatal para a pública não-estatal, como na publicização.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Faltam no Brasil, especialmente no setor de educação, iniciativas intermunicipais de cooperação técnica, financeira e administrativa. Nos setores de saúde, gestão de recursos hídricos e conservação de estradas, por exemplo, existem dezenas de experiências vitoriosas com a constituição e operação de consórcios intermunicipais. Estas estruturas gerenciais poderiam desenvolver vários projetos educacionais de interesse microrregional, que um município

sozinho não teria condições técnicas e financeiras de sustentar. É o caso, por exemplo, da habilitação universitária para o ensino fundamental, exigência da LDB. Os consórcios intermunicipais apresentam muitas vantagens econômicas para os municípios. Eles seriam uma instância nova, entre o estado e o município, que poderiam receber competências que estão em esferas superiores mas que não poderiam ser transferidas para municípios isolados.

RISCOS DA PUBLICIZAÇÃO

Se a publicização da gestão escolar liberta a administração pública dos controles dos meios, ela corre outros riscos. O primeiro e mais evidente risco é a vulnerabilidade devido à instabilidade político-administrativa. É um problema que as organizações comunitárias que celebram convênios com o Estado conhecem muito bem. Não há mecanismos institucionais que obriguem o governo a regularmente repassar recursos, muito menos que obriguem a renovações automáticas dos convênios. Desse modo, as organizações ficam limitadas à execução de planos operativos anu-

ais e impossibilitadas de planejar a médio e longo prazo.

Os convênios ou contratos celebrados entre uma organização da sociedade civil vulnerável e o Estado são instrumentos em que a partição dos direitos e obrigações é desigualmente distribuída. A vulnerabilidade da organização pode deixá-la refém do Estado, sem poderes de pressão ou negociação. Ou seja, ao contratante – o Estado, os direitos; à contratada – a organização, as obrigações.

A liberdade para captar recursos de outras fontes também apresenta o risco da

ingerência pedagógica e administrativa. Um exemplo disso acontece com as organizações gestoras de creches nas periferias. Os contribuintes ou provedores indicam frequentemente crianças pobres e superlotam as salas de aula. A entidade alega que se vê obrigada a aceitar a indicação com receio de perder o provedor.

Se a organização social aceita recursos de outras fontes, está implícito que aceita também suas condições. Isto significa que os recursos extras que a escola disporá, necessariamente não serão para aprimorar ou desenvolver os seus projetos, mas para

viabilizar os projetos de outras instituições. Desse modo, a escola teria sua agenda pausada pelo mercado ou outras agências governamentais, não pelos seus projetos e sua missão.

Atualmente, o programa de publicização da gestão escolar na Bahia está concentrado nos setores mais competitivos da economia. Isto pode levar a uma desresponsabilização do Estado para com o financiamento da educação profissionalizante, ou mais especificamente, a uma co-responsabilização do financiamento com organizações empresariais.

CONCLUSÕES

As novas configurações que assumem a gestão pública, envolvendo atores do Estado, do mercado e da sociedade civil, impõem a necessidade de revisar paradigmas da administração escolar e do conceito de descentralização. Por um lado, as inovações gerenciais representam respostas aos modelos de administração burocrática da escola. Mas, por outro, apontam novas fontes de riscos para a estabilidade da gestão escolar.

Nesse sentido, a publicização da gestão escolar pode ser um caminho para tornar as políticas de educação profissionalizante mais eficazes, mais eficientes e mais efetivas. Ela rompe com a cultura da administração burocrática e confere uma nova dinâmica e perspectiva para a gestão escolar, mas traz consigo riscos. A persistência dos modelos burocráticos tem relação com o baixo estoque de capital social (civismo, confiança, capacidade de mobilização, cidadania ativa, consciência política etc). Se há pouco capital social, as relações são de dominação, de controle do Estado sobre a vida do cidadão e da sociedade civil; não há contextos favoráveis à participação social e ao controle das

políticas públicas. Nas localidades com baixo capital social, a substituição do modelo burocrático pelo gerencial pode não resultar em grandes mudanças.

Modelos de gestão envolvendo contratos entre o Estado e organizações sociais também podem resultar em fracassos se as relações entre Estado e sociedade civil não forem modificadas. A mudança dessa relação é processual e determinada por fatores de ordem política social. Ou seja, também depende do nível de organização e consciência política da sociedade. Esta variável contudo, não pode justificar o discurso corporativista conservador, que não percebe nenhuma possibilidade de democracia e transparência fora do modelo burocrático. Não pode, também, paralisar as tentativas de experimentar novos modelos de gestão escolar com arranjos envolvendo amplos setores da sociedade, em busca de governabilidade e sustentabilidade.

Fontes de riscos da publicização da gestão escolar para a sociedade estão localizadas, por exemplo, na instabilidade político-administrativa que caracteriza a gestão

pública no Brasil, com constantes mudanças, especialmente, nos altos e médios escalões. As trocas freqüentes de secretários e diretores por motivações eleitorais interferem nas políticas, programas, projetos e nas prioridades educacionais. As políticas são pouco institucionalizadas no Brasil. Essas mudanças políticas e administrativas podem comprometer rapidamente o projeto de publicização da gestão escolar.

Uma segunda fonte de risco seria a desresponsabilização progressiva do Estado com a gratuidade do ensino. Pelo contrato de gestão firmado entre o Estado e a Organização Gestora, o governo limita sua responsabilidade em 80% da oferta de vagas. Ou seja, há um começo de desresponsabilização e, neste momento, isto não pode ser contido pela via institucional. Não há uma lei estadual que impeça essa desresponsabilização. Além disto, há uma imprecisão da obrigatoriedade do Estado para o ensino profissionalizante na LDB. Talvez seja essa uma das razões para a publicização da gestão da educação profissional.

Outra fonte de risco é a interferência externa no projeto pedagógico da escola com o desvio de sua missão. Quanto mais ela for pressionada para captar recursos do mercado e até mesmo de agências governamentais, mais riscos ela correrá. Isto porque os financiadores têm suas políticas e seus projetos específicos que, necessariamente, não serão os mesmos da escola. Assim, a organização poderá, consciente ou inconscientemente, renunciar a sua autonomia pedagógica. Trata-se de um conflito: o desfrute da autonomia administrativa restringindo a autonomia pedagógica.

O fenômeno da publicização é muito recente no Brasil, particularmente na educação. Ele representa um campo novo e estimulante para os estudos teóricos e para a pesquisa empírica na área da gestão escolar. Contudo, é preciso ficar atento para que a busca de modelos mais eficazes, mais eficientes e mais efetivos, portanto, socialmente incluídos não passe de um discurso para a desresponsabilização estatal com a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. de B; SILVA, P. L. B. *A federação em perspectivas. Ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.
- AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 22-33, 1995.
- AMARAL SOBRINHO, J. A.; XAVIER, R. A. C. da e MARRA, F. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. *Série: Gestão escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA, 145, 1994, p. 51-85.
- AMARO, R. R. Descentralização e desenvolvimento em Portugal: algumas perspectivas, tendo especialmente em conta a questão da educação. In: BARROSO, J. (org.). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Ed. Colibri, 1996.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto, 1996.
- CARNOY, M. A transformação do papel da educação secundária em países altamente desenvolvidos e na América Latina: da elite à massa para a escolarização universal. In: *Coletânea Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio*. Brasília: CONSED, 1998, p. 245-274.
- CARVALHO, I. M. M. de; VERHINE, R. E. A descentralização da educação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v.16, n. 2, p. 299-321, 2000.

- CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995, 123 p.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Descentralização de Belo Horizonte – resistências institucionais – um estudo de caso. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 215, p. 55-64, 1995.
- COSTA, V. L. C.; MAIA, E. M.; MANDEL, L. M. *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo: FUNDAP; Cortez, 1997.
- FISHER, T. A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 183, p. 18-35, 1987.
- GOMES, C. A. Gestão participativa nas escolas – resultados e incógnitas. *Série: Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA 145. 1994, p. 23-50.
- HORTALE, V. A. O conceito de descentralização aplicado aos serviços de saúde: dimensões, padrões e regularidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 22-35, 1997.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, 1990.
- LORDÊLO, J. A. C. Participação dos convênios nas receitas municipais. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, v. 57, p. 21-26, 1999.
- MAIA, E.; CRUZ, N.; RAMOS, M. L. São Paulo: a experiência da gestão educacional na Secretaria Municipal de Educação no período 1989-1992. *Série: Gestão educacional. Experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, n. 147, 1994, p. 129-170.
- MAURAS, M. A descentralização e os problemas nacionais de ação para a infância. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 14-18, 1997.
- MCMEEKIN, E. Descentralización de la Educación. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, *Boletín*, Santiago de Chile, 31, p. 65-70, ago. 1993.
- MEDICI, A. C. Qualidade total nas escolas: realidade ou utopia? *Série: Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA, 1994. p. 257-292
- MELLO, D. L. A reforma fiscal e os municípios. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 213, p. 6-10, 1994.
- NEVES, G. H. Municipalização do ensino fundamental e cidadania. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 212, p. 22-37, 1995.
- NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização. *São Paulo em perspectivas*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 15-34, 1996.
- PADILHA, E. O papel e o formato do estado: a reforma fiscal e a reforma tributária. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 8-13, 1993.
- RABI, N. I. A de. Privatização de serviços públicos: uma perspectiva estratégica. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 218, p. 6-17, 1996.
- RIVAS, R. *Política de descentralización en la educación básica y média em América Latina: estado del arte*. Santiago (Chile): United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) / Red Latinoamericana de Información en Educación (REDUC), 1991.
- SILVA, K. P. da; RODRIGUEZ, V. Novos padrões de gestão educacional no Paraná: as associações de diretores das escolas estaduais. *Série: Gestão educacional: Experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, n. 147, p. 85-128, 1994.
- SOUZA, A. R. *A escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001. Tese (Mestrado em Educação). p. 34-44.
- TORRES, A e GARSKE L. M. N. Diretores de Escola: o desacerto com a democracia. *Em Aberto. Gestão escolar e formação de gestores*. Brasília, v. 17, n. 72., p. 60-70, 2000.
- XAVIER, A. C. da R.; MARRA, F. A experiência de Jardim do Seridó na busca da melhoria da qualidade do ensino. *Série: Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 147, 1994. p. 329-340.

Recebido em janeiro de 2002.

Aprovação final em outubro de 2002.