

# A questão local: um debate para a educação

*The local issue: a debate for education*

*La cuestión local: un debate para la educación*

---

LIA FARIA

**Resumo:** A autora analisa até que ponto o paradigma da autonomia municipal contempla, na prática, os princípios inerentes ao ideário republicano no que se refere ao direito à educação. A investigação focaliza o processo de reforma do Estado no Brasil, tendo como hipótese a tendência a um modelo de democracia meramente formal nas ações relativas à oferta da educação básica. Assim, na perspectiva de uma educação republicana, discute o fenômeno político da fragmentação municipal, relacionando-o às novas diretrizes definidas pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 1996). Por fim, conclui que o processo de municipalização do ensino depende não apenas de políticas governamentais, mas sobretudo de um efetivo movimento em direção à redemocratização da sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** educação republicana; autonomia municipal; democracia formal; federalismo.

**Abstract:** The author analyzes the extent to which the paradigm of municipal autonomy in providing the right to education takes into account the principles inherent in our republic ideals. The purpose of the paper is to identify the process of governmental reform in Brazil, starting from the hypothesis that there is a tendency toward a merely formal model of democracy in the actions related to the provision of basic education. With such a republic perspective of education, the paper discusses the political phenomenon of the breaking-down into municipal departments, relating it to the new directives defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988 and by Federal Law 9.394 – The Directives and Bases of National Education – enacted in 1996. Finally, the article concludes that the local process of municipal education depends not only on governmental policies but, above all, upon an effective movement toward the re-democratization of Brazilian society.

**Keywords:** republican education; municipal autonomy; formal democracy; federalism.

**Resumen:** La investigadora analiza hasta que punto el paradigma de la autonomía municipal contempla, en la práctica, los principios inherentes al ideario republicano en lo que se refiere al derecho a la educación. El objetivo del artículo es identificar el proceso de reforma del Estado en Brasil, teniendo como hipótesis la tendencia a un modelo de democracia simplemente formal en las acciones relativas a la oferta de la educación básica. Así, en la perspectiva de una educación republicana, discute el fenómeno político de la fragmentación municipal, relacionándolo a las nuevas directrices definidas por la Constitución Brasileña de 1988 y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9.394 de 1996). Por fin, concluye que el proceso de municipalización de la enseñanza depende no únicamente de políticas gubernamentales pero, sobre todo, de un efectivo movimiento en dirección a la redemocratización de la sociedad brasileña.

**Palabras clave:** educación republicana; autonomía municipal; democracia formal; federalismo.

O processo de redemocratização brasileira na década de 1980 foi marcado por uma cultura política que associou democratização à descentralização, ocasionando assim uma reorientação da estrutura federativa nacional.

Desta forma, a redefinição do papel institucional dos diferentes níveis de poder – União, Distrito Federal, Estados e Municípios – regulamentada pela Constituição Federal de 1988, dita CF/88, inaugura um novo ordenamento jurídico, instituindo também um outro pacto federativo. De acordo com Tomio (2002), esta redefinição da competência política dos entes federados notabilizou-se pela ampliação da atuação dos estados e municípios, sendo que os últimos conquistaram a mais ampla autonomia política da história republicana.

Conseqüentemente, o processo de descentralização política se fez então acompanhar de um outro arranjo tributário e fiscal, consolidando assim o processo de descentralização fiscal, iniciado já na década de 1970 e, finalmente, normatizado pela CF/88, que regulamenta a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias específicas no âmbito estadual e municipal. Embora a Constituição Federal de 1946 já conferisse alguma autonomia aos municípios, só a partir da última é que serão então definidos mecanismos que podem vir a garantir uma efetiva autonomia política ao poder local.

No período de 1988 a 2000 surgiram em torno de 1438 municípios (25% de todos os municípios) no Brasil, acelerando o fenômeno político da fragmentação municipal, o que veio a ser estimulado justamente pelo processo da descentralização política e fiscal em curso.

Em relação especificamente à educação, as modalidades introduzidas pela CF/88 irão elevar o percentual de contribuição da União de 13% para 18%, não obstante só com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, dita aqui LDBN/96, é que será claramente definida a aplicação dos recursos nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

## AUTONOMIA MUNICIPAL – UM NOVO PARADIGMA

Historicamente observa-se a partir da década de 1940 uma intensa criação de municípios no Brasil, apontando para o fato de que nos últimos cinquenta anos, a quantidade de municípios foi quase quadruplicada. Tomio (2002)<sup>1</sup> destaca em suas análises que, no caso brasileiro, há uma associação entre os períodos democráticos e à

---

<sup>1</sup> A CF/88 transfere o poder de regulamentação acerca das emancipações da União para os Estados. Neste processo Tomio (2002) identifica a presença de quatro atores políticos atuantes no processo de definição da criação de novos municípios: as lideranças políticas locais; os eleitores que se manifestam no plebiscito; os deputados estaduais interessados numa possível construção de uma rede fisiológica com aliados políticos no novo município e o executivo estadual. Os dados verificados revelam que nos anos 1970-1980 a maioria dos municípios criados (em torno de 74%) tinham menos de dez mil habitantes.

tendência à descentralização política, institucional e fiscal, que contribui diretamente para as emancipações municipais, ressaltando, no entanto, as diferenças ocorridas ao longo desse processo no conjunto dos estados brasileiros.

O que se observa, portanto, é que o fenômeno político municipalista vem se concentrando mais em alguns estados, que revelam indicadores socioeconômicos diferenciados. Por exemplo, os estados que mais criaram municípios foram o Rio Grande do Sul e o Piauí, chegando a dobrar a quantidade anterior; enquanto o estado do Maranhão também apresentou um alto índice de emancipações; e os estados de Santa Catarina, Espírito Santo e Rio de Janeiro ficaram um pouco acima da média brasileira.

Apesar do surgimento de tantos municípios, não se pode afirmar que a questão da autonomia municipal esteja conquistada, pois embora o município seja a mais antiga instituição que sobreviveu ao período colonial, muitos municípios brasileiros não possuem ainda condições econômicas mínimas, necessitando portanto de ajuda financeira da União e dos Estados, o que reduz conseqüentemente a sua autonomia política (SOUZA & BLUMM, 1999; Mello, 2000).

Em relação à participação direta da sociedade, a CF/88 estipula pela primeira vez em nível municipal a efetiva iniciativa popular através do referendo, do plebiscito e da contribuição da comunidade no planejamento municipal. Mello (2001) critica, no entanto, o texto atual no que se refere à oferta dos serviços públicos locais, por não definir de forma clara quais seriam as competências em âmbito municipal, o que em seu entendimento, estaria contribuindo para a manutenção da cultura política “competitiva” entre os diferentes entes federados, dificultando assim o pleno exercício do regime de colaboração introduzido pela nova constituição.

A análise das implicações políticas e sociais que delimitam a questão local no Brasil estão, portanto, diretamente associadas ao modelo de federalismo adotado. Ao abordar a discussão sobre o federalismo brasileiro enquanto ideologia e política, as análises de Souza (1998) nos trazem algumas pistas no sentido de ultrapassarmos os simples aspectos formais e legais desse modelo de organização nacional. A autora afirma a esse respeito que “*a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais*” (p. 574).

Desta forma, as reflexões de Souza (1998) contribuem para nos alertar para o fato de que caberia aos governos municipais a adoção de efetivas políticas públicas de inclusão social que fizessem um contraponto às políticas nacionais, pois só assim os municípios estariam promovendo uma real democratização das práticas públicas.

Caminhando nessa mesma direção, ao analisar algumas experiências democráticas de gestão municipal nas décadas de 1980 e 1990, Lesbaupin (2000) reforça o pensamento anteriormente colocado, destacando os modelos de democracia urbana das prefeituras de Lages (SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e São Paulo (SP).

Tais estudos registram alternativas para o enfrentamento do atual quadro de exclusão social, através da adoção de algumas políticas públicas, como os programas de renda mínima (como o bolsa-escola), de orçamento participativo e do fortalecimento dos Conselhos Municipais (introduzidos na CF/88).

No entanto, ao focar o fenômeno da exclusão social devemos também pesquisar as suas determinantes nacionais e internacionais, associadas ao processo de reforma do Estado Brasileiro, principalmente na década de 1990, pois as soluções para essa problemática não residem apenas em nível local.

Ainda sobre a questão local, as contribuições da obra de Bourdin (2001) à discussão sobre o tema inserem novos aspectos ao aprofundamento teórico da concepção de territorialidade política; estes nos levam a crer que a busca de um melhor entendimento sobre a questão local, em âmbito mundial, deve ser pesquisada nos fenômenos que vêm marcando a contemporaneidade dos países ocidentais.

Como coloca Bourdin (2001, p. 52),

O interesse desse debate excepcional é mostrar como, através da definição de recortes que estabelecem os objetos locais, é ao mesmo tempo uma visão do mundo que se exprime e uma sociedade que se define. O local aparece como um meio de construir e tratar problemas de organização.

Portanto, ainda de acordo com o autor acima, o processo hegemônico da atual fase neoliberal do sistema capitalista trouxe no seu bojo a tendência mundial à descentralização, como um de seus paradigmas. Essa nova diretriz política, afirma, se dá a partir da “*perda da eficácia, de dinamismo e legitimidade de uma forma de mediação típica das sociedades industriais e do Estado – providência...*” (idem, p. 54).

Assim sendo, podemos observar que são os problemas de governabilidade que impulsionam os sistemas político-administrativos dos países ocidentais a apontar os governos locais como espaços privilegiados para viabilizar a mediação entre a sociedade civil e o Estado. Logo, a partir dessa ótica política, o local surge como o nível governamental mais adequado à organização da mediação social.

Porém merece cuidado o excessivo elogio localista isolado, pois não se pode minimizar a necessidade das conexões com os contextos internacional e nacional, sem as quais torna-se impossível realmente “pensar o local” em suas múltiplas relações e representações. Desta forma, o estabelecimento de políticas públicas locais vai exigir meios concretos para sua viabilização, assim como mudanças nas antigas estruturas da gestão política clássica.

Quando a CF/88 institui as novas relações de caráter solidário e não mais concorrente entre os entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), que formam o sistema político brasileiro, significa que o pacto federativo pós-CF/88 deverá não só apontar para a reengenharia da alocação de recursos financeiros, como também para uma nova ordem de poder político. Portanto os

desafios que se colocam para as administrações municipais são sempre de dupla natureza: política e financeira.<sup>2</sup>

Tendo então em vista verificar o modo como se materializa a revisão do papel do Estado no Brasil e suas influências no processo de descentralização, passamos a analisar as ações dos Organismos Internacionais e sua possível relação com as principais políticas educacionais efetuadas no período dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A proposta oficial explicitada em documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “Subsídios para a reforma do Estado”, prevê um processo de descentralização tanto no âmbito do aparelho do Estado (da União para os estados ou de estados para municípios) como no interior de uma mesma esfera de governo, assim como apresenta também alternativas para a descentralização, via transferência de serviços até então estatais para a sociedade (PERONI, 1997; 2000a e b).

Pode-se então constatar que a pressão da comunidade internacional de negócios e dos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial (BM), encontra condições propícias para se impor ao Brasil, principalmente a partir do colapso financeiro em janeiro de 1999, considerando a desvalorização do Real e a mudança da política cambial.

Esta proposta do ideário mundial do Estado Mínimo se desdobra em dois estágios desenvolvidos através de reformas que garantam o cumprimento das exigências determinadas por aqueles órgãos.

Em um primeiro estágio o conjunto de reformas pretendia facilitar a abertura de mercados, a desregulamentação e a privatização da economia, objetivando através dessas medidas garantir a racionalização dos recursos fiscais. Já a segunda geração de reformas tem como objetivos: a construção da capacidade administrativa e institucional através de uma maior eficiência dos serviços públicos; a democratização a partir do envolvimento da comunidade; e a descentralização.

Como seria de se esperar ocorre então o processo de descentralização vertical dos serviços sociais: educação, saúde, merenda escolar, assistência social, distribuição de remédios. No entanto, a grande contradição que se percebe é que, ao mesmo tempo em que esses serviços são transferidos para os municípios, se dá o aumento da carga tributária (COFINS, PIS-PASEP e outras fontes de receita) que manterá um sistema desigual em relação à partilha com as instâncias subnacionais,

---

<sup>2</sup> A CF/34 irá inaugurar a obrigatoriedade da vinculação constitucional de recursos para a educação (União – 10%, Estados/DF – 20% e Municípios – 10%), vinculação esta que só não constará das duas constituições dos períodos autoritários, em 1937 e 1967. Contudo, o movimento concreto em direção ao cumprimento deste dispositivo legal só tomará forma pelo decreto n. 4.948, de 14/11/42, que cria então o Fundo Nacional do Ensino primário (FNEP), mas mesmo assim as medidas necessárias para sua execução só começam a ser implementadas após a promulgação da CF/1946.

aumentando desta forma apenas os recursos da União (SOUZA & CARVALHO, 1996; KUGELMAS & SOLA, 2000).

Mais uma vez, o que se destaca é uma redução dos recursos disponíveis para os estados e os municípios, agravando ainda mais o quadro de desigualdades, através inclusive da não renegociação das dívidas municipais pelos estados, conforme havia sido acordado anteriormente nas negociações do novo pacto federativo.

Souza (1998) argumenta a esse respeito que embora a descentralização tributária e política tenha por um lado contribuído para democratizar as relações entre a União e as instâncias subnacionais, por outro lado essa mesma “*descentralização dificulta a redução das referidas desigualdades pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e tensões para o enfrentamento de velhos problemas como o das disparidades regionais*” (idem, p. 570).

Deste modo, quando atentamos para as estratégias do governo FHC, expressas no projeto de reformas do Estado apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), nos damos conta que o principal objetivo era racionalizar recursos, como uma possível resposta para a crise fiscal e, paralelamente, transferir para a sociedade atribuições anteriormente atendidas pelo Estado brasileiro.<sup>3</sup>

No bojo dessas estratégias de redefinição do papel do Estado, Peroni (2003, p. 19) conclui então que:

O governo propõe a municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm como principal problema saldar as dívidas para com a União e, assim, não têm como investir em políticas sociais.

Os estudos de Arretche (1996, 1999 e 2002) também vêm contribuindo sobremaneira para aclarar essas discussões acerca do novo redesenho da estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro, enfocando a recuperação do federalismo no final dos anos 1980 e a sua relação com o processo de descentralização, no final dos anos 1990.

Suas pesquisas destacam como no Brasil a definição da responsabilidade pública pela gestão das políticas sociais acaba por se constituir em um dos elementos da “barganha federativa” (ARRETICHE, 1999, p. 115), ressaltando ainda o desempenho do governo FHC na implementação de um amplo programa de políticas sociais marcadas pela transferência de muitas funções de gestão para os municípios.

---

<sup>3</sup> Como estratégia de combate à crise fiscal, o governo brasileiro cria um novo ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que irá formular o plano diretor da Reforma do Estado (1995). Conforme este documento a “*reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.*” (Brasil, MARE, 1995, p. 12, in PERONI, 1997, p. 68).

Ao longo dos estudos da pesquisa “Mapa Estadual das Reformas Educacionais Pós-LDB 9394/96; leituras, posicionamentos e ações das Secretarias Municipais de Educação do estado do Rio de Janeiro (2001-2004)”<sup>4</sup> observamos que embora o Brasil, nos anos 1980, já orientasse as suas políticas, a partir do ideário de organismos internacionais (BID e FMI), ainda assim se priorizava o projeto de *“ampliação da democracia através de políticas sociais redistributivas – habitação, saúde, saneamento, etc. – capazes de minimizar as mazelas geradas pelo efeito perverso da estagflação contínua durante a década ...”* (Souza, 1997, p. 389).

No entanto, na década seguinte percebe-se claramente o deslocamento dessas intenções para as reformas neoliberais, norteadas pelos outros interesses ditados pela lógica de mercado. Tal movimento é acelerado, ainda segundo Souza (1997, p. 389) *“por uma crescente reestruturação dos processos produtivos e das relações contratuais de trabalho, no sentido da flexibilização e da eficiência econômicas, bem como da financeirização”*.

Martins (2002) também contribui com sua análise acerca da questão da municipalização assinalando como um dos pontos centrais no processo de redefinição do papel do Estado, a passagem de políticas públicas de integração para políticas públicas de inserção, ou seja, enquanto anteriormente a proposta de integração visava promover o acesso a todos os serviços públicos e, particularmente, à educação pública, as políticas de inserção se limitam somente a atender àquelas parcelas da população que historicamente vem sofrendo “déficits de integração”.

Este enfoque nos alerta, portanto, para uma concepção bastante perigosa no sentido de que tais segmentos sociais não seriam “integráveis”, necessitando permanentemente de políticas de discriminação positiva.

A crítica desenvolvida nos estudos de Martins (2002) ao abordar as mudanças de rumo nas políticas sociais brasileiras se baseia fundamentalmente na percepção de que a proteção coletiva vem sendo cada vez mais substituída por teorias que defendem um “individualismo negativo”, necessário ao atual contexto de desregulamentação do Estado democrático.

O que se observa é que os deslocamentos de eixo político, que marcaram a política educacional do governo FHC, foram inspirados nas orientações da CEPAL no início da década de 1990 e, a partir de 1995, no ideário do Banco Mundial.

## EDUCAÇÃO REPUBLICANA – UM DESAFIO

Um marco importante que dá início a toda uma agenda de compromissos em direção a um novo paradigma na área de educação foi a Conferência Mundial de Educação para todos em Jontiem (1990), patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a

---

<sup>4</sup> Pesquisa realizada em co-autoria com o prof. dr. Donaldo Bello de Souza (NUEPE/UERJ-FAPERJ).

Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial (BM). Assim, um dos principais objetivos do Ministério da Educação (MEC), de acordo com aquela agenda, passa a ser então a municipalização e o acesso ao ensino fundamental, legitimados pela própria CF/88 que estabelece a oferta de matrículas no nível fundamental “preferencialmente” pelos governos municipais.

Ao realizar um balanço das políticas oficiais, podemos então afirmar que independentemente das decisões dos governos locais foi implementado um amplo projeto de descentralização das políticas sociais orientado pela União, como as seguintes ações levantadas por Arretche (2002, p. 46):

Aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigência para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas, são expressão de diferentes recursos e estratégias empregadas pelo governo federal. Sua implementação revela que a capacidade de veto dos governos locais é bem mais reduzida do que supõe a teoria política sobre o federalismo.

Portanto, no que tange às diretrizes da política educacional e, especificamente às orientações para o ensino fundamental durante os dois mandatos FHC, o governo federal irá buscar cumprir os compromissos assumidos pelo Brasil enquanto signatário dos documentos firmados, em 5 das 12 conferências promovidas pela ONU, na década de 1990.

A esse respeito, os estudos de Nogueira (2001) sobre a Declaração Mundial da Educação Para Todos, assinalam que as políticas do MEC se fundamentam naqueles princípios das conferências mundiais, assim como também estarão presentes nos dispositivos da LDBEN/96 em seu capítulo sobre a Educação Básica, em que identificamos alguns daqueles objetivos.

No entanto, a autora conclui, analisando o Pronunciamento Latino-americano, ocorrido no Fórum Mundial da Educação em Dacar (2000), que o atual cenário da educação nos países não centrais ainda é desalentador, na medida em que os países signatários latino-americanos vêm questionando a apresentação de “*resultados duvidosos e a ausência de uma política educacional que responda às reais necessidades e expectativas da sociedade, dos sistemas de ensino e dos professores, em particular*” (p. 469).

Desta forma, as abordagens dos principais pesquisadores sobre o tema da descentralização vêm sistematicamente levantando as contradições entre os modelos de um Estado centralizador e de um Estado ausente.

Em seguida, as pesquisas de Abreu (1998 e 1999) e Duarte (1999, 2000) quando abordam historicamente as relações intergovernamentais no Brasil denunciam a tendência à centralização das decisões, apontando a presença de uma cultura marcada pela dependência expressa, por exemplo, nos Planos Decenais de Educação, elaborados pelos municípios em 1994.

As autoras concluem então que, para o poder público desempenhar o papel de regulação social a contento, torna-se necessário manter certo grau de centralização

por parte do Estado, respeitando, no entanto, às novas orientações da CF/88, na direção das relações cooperativas entre as instâncias federais.

Abreu (1999, p. 35) dando prosseguimento aos seus estudos adverte que:

... um Estado centralizado pode corresponder a um Estado privatizado, como no regime militar no Brasil, [assim] a descentralização pode ser desencadeada não como democratização, mas como estratégia de retirada do Estado da prestação dos serviços públicos essenciais.

Constatamos assim, ao longo dessa investigação, que o campo político em que se instala o processo de descentralização vem se dando através do confronto entre grupos que postulam projetos de educação e de sociedade diferenciados.

De um lado, o governo federal que vem se desobrigando do financiamento das políticas educacionais, como parte do processo de reforma do Estado brasileiro, num contexto de grande competitividade internacional, cuja orientação é a redução dos gastos públicos; por outro lado, o texto da CF/88 garante a autonomia do município e o FUNDEF contraditoriamente acaba por reduzir na prática a contribuição financeira da União para com o Ensino Fundamental, embora esse nível de ensino seja definido como a grande prioridade da educação nacional.

Nesta mesma direção, as pesquisas de Peroni (1997, 2000a e b) evidenciam a tensão permanente entre centralização/descentralização, considerando que o governo federal ainda mantém a centralização das *“decisões de política e gestão também no que se refere ao financiamento da educação, pois estabelece que não cabe mais, aos municípios, decidir sobre onde aplicar grande parte de seus recursos”* (1997, p. 74).

O foco do presente texto é fundamentalmente discutir as principais análises acerca dos impactos ocorridos nas políticas públicas voltadas para a educação básica, em âmbito municipal, sobretudo no período 1996-2002, tendo em vista que o próprio conceito de educação básica, previsto na CF/88, confere um novo significado aos sistemas de ensino, resultando daí a possibilidade prevista na Lei n. 9.394/96 dos estados e municípios organizarem seus próprios sistemas autônomos (CURY, 2002).

Como outros autores até aqui citados, Cury (2002) também levanta dificuldades para o exercício desta cooperação entre os entes federados, em consequência da tradição de uma cultura política centralizadora, agravada pelas disparidades regionais.

Torna-se importante destacar, como um outro fator que tem muitas vezes inviabilizado avanços reais na implantação dessa nova escola pública municipal, as políticas públicas que desvalorizam os professores, cujos salários permanecem quase sempre em patamares indesejáveis (ABREU, 1998, 1999; DUARTE 1999a e b, 2001 e 2002; MONLEVADE, 1997).

Paralelamente às questões até aqui enfocadas, soma-se à discussão o impacto dos resultados do FUNDEF, tendo em vista que se faz necessária e mesmo imprescindível a ação articuladora supletiva, técnica e redistributiva da União, conforme

previsto na LDB, para que ocorram de fato mudanças significativas no plano nacional, principalmente no que tange a uma reformulação dos atuais planos de cargos e salários dos profissionais da educação.

O que podemos observar nos estudos recentes no campo das políticas públicas tem conferido bastante destaque à municipalização dos serviços educacionais, relacionando a descentralização da gestão à proposta de redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos.

Deste modo, a idéia de criação do FUNDEF buscaria garantir uma equivalência entre o montante de recursos transferidos e a oferta quantitativa disponibilizada pelo sistema público no ensino fundamental, sendo que parte desses recursos prioritariamente atenderia à folha de pagamento dos profissionais envolvidos com o processo escolar.<sup>5</sup>

No entanto, é importante reafirmar sempre que a municipalização só se torna viável quando se vincula diretamente a sua disponibilidade financeira real com o atendimento específico da demanda local.

Alguns desses pontos são bastante problematizados por Gracindo (1996) que afirma que a descentralização da gestão do ensino público está diretamente associada ao processo de modernização do Estado brasileiro. A autora aponta como um risco deste processo a tendência à privatização da educação, o que acarretaria a perda de seu sentido público.

Dando prosseguimento, Duarte (2001) destaca ainda o contexto político em que é promulgada a nova LDB, como um momento marcado por uma grande preocupação nacional com a governabilidade, devido ao aumento cada vez maior de demandas sociais provocadas pela democratização do país nos anos 1980 e 1990.

Para a autora,

Devido à sua história, o texto da LDB é expressão de um duplo movimento presente na sociedade brasileira: descentralizador e multiplicador de sistemas locais de ensino com maior autonomia e diversidade, impulsionado pelos processos de reconstrução democrática e mundialização no país e recentralizador, voltado para integrá-los em uma proposta nacional, fortalecendo um projeto educacional para o país (idem, p. 6).

Observe-se, dentro deste contexto, que a criação do FUNDEF funciona como estímulo à municipalização do ensino, pretendendo equacionar a redistribuição de competências e recursos entre os estados e municípios, porém “*a discussão sobre a*

---

<sup>5</sup> Apesar de algumas limitações impostas pelo FUNDEF, como a exclusão de níveis e modalidades (Educação Infantil e EJA) observamos que a exigência de utilização dos 60% de todos os recursos repassados pelo fundo no pagamento dos professores atuando em atividade essencialmente pedagógica, no ensino fundamental trouxe melhorias no salário médio dos professores em algumas regiões. De acordo com Borges (2000, p. 57), no entanto, “*esse aumento foi substancial apenas nas regiões Norte e Nordeste, onde o índice de defasagem nos salários sempre foi assustador*”.

*descentralização nem sempre leva em conta que o ensino municipal está mais municipalizado quanto mais pobre a região”* (CARVALHO e VERHINE, 1999, p. 306).

No sentido posto acima, torna-se importante problematizar, portanto, a questão da municipalização do ensino, não apenas como medida administrativa, mas analisando-a no campo da contradição política inserida como parte de um projeto nacional maior.

Ao longo do processo de construção dos novos sistemas públicos de educação, Duarte (1999, p. 7) irá destacar a emenda constitucional 14 (EC 14) e a Lei de Diretrizes da Educação Nacional (LDBEN), Lei 9394/96, como os principais textos legais que:

reforçam o movimento de descentralização pedagógico administrativa na organização da educação básica alternando a composição do atendimento entre os sistemas públicos municipais e estaduais. Mas vêm contribuindo também, para ampliar mecanismos de seletividade inter-sistemas – decorrentes nas diferenças da capacidade de atendimento em relação à demanda existente e para reforçar as ofertas de modalidades de ensino, que apresentam menor custo de manutenção e desenvolvimento.

No cenário em questão, os estudos de Gracindo (2002) apontam a crescente tendência municipal em optar pelo próprio sistema de ensino, seguindo os passos exigidos para a implantação dessa nova estrutura educacional: primeiramente elaborase uma lei municipal de ensino; em seguida, definem-se as possíveis alterações na Lei Orgânica Municipal (LOM); e, posteriormente, envia-se o comunicado da criação do sistema municipal de ensino ao Conselho Estadual de Educação.

Assim sendo, os municípios deverão estabelecer com os estados as formas de colaboração quanto à oferta de ensino fundamental, coordenando suas ações com aquelas desenvolvidas pelo seu estado. Portanto, somente a partir da CF/88 é que realmente o ensino municipal deixa de ser visto como um “subsistema”, dependente do estado, já que esta CF/88 garante à União, aos Estados, ao DF e aos municípios competências próprias para legislar e produzir normas específicas para a construção e reorganização administrativo/gerencial de seu respectivo sistema de ensino.

Torna-se importante destacar que o sistema municipal normalmente atua tanto na educação urbana, em parceria com as escolas estaduais, como no meio rural, usualmente mais restrito ao âmbito municipal. Tal aspecto merece destaque nos estudos de Boaventura (1996), que identifica a “presença da antiga escola primária municipal”, na CF/88, ao definir que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Para este autor “*a aproximação maior da escola municipal com a comunidade torna-se quase obrigatória, ou insubstituível por outra entidade, no meio rural, distritos, subdistritos ou subprefeituras em que são divididos os municípios*” (p. 10).

Há que se considerar, por conseguinte, as dificuldades muito próprias da educação municipal, na oferta do ensino no meio rural,<sup>6</sup> agravadas pelo cálculo do custo-aluno pelo FUNDEF que não contempla o valor adequado a essa demanda, assim como em relação a outras demandas, como as da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

No caso específico da educação no campo, portanto, o regime de colaboração solidário e não concorrente não está de fato ainda sendo executado em sua plenitude, devido às distorções citadas.

O estudo em tela tentou levantar o conjunto de determinações apontadas para que a efetiva colaboração entre União, Estados, DF e Municípios na área da educação pública efetivamente se concretize, recuperando, assim, o caráter republicano da instituição escola.

Para Abreu e Sari (1999) os eixos que definem tais determinações se apresentam: em nível de divisão de encargos, principalmente a partir da repartição de responsabilidades entre estados e municípios na oferta de ensino fundamental; em nível de planejamento ancorado na elaboração dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação (PNE, PEE e PME); e, em nível do estabelecimento de normas, através dos respectivos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação (CNE, CEE e CME).

Desta forma, torna-se importante estabelecer condições efetivas para a implementação da colaboração entre os entes federados na oferta da educação escolar, como um dos principais desafios para a verdadeira consolidação de um federalismo cooperativo entre os diferentes sistemas públicos de ensino.

Por seu turno, a capacidade dos sistemas municipais de ensino só se concretizará quando da implantação de suas propostas político-pedagógicas e de seus PMEs, vislumbrando-se, a partir daí, as reais condições de mobilização da comunidade escolar e de criatividade político-administrativa por parte das gestões locais para construir projetos educativos que estejam efetivamente adequados aos anseios da população local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto analisamos as alterações ocorridas na educação básica no Brasil, pós CF/88 e LDBEN/96, evidenciando o grande enfoque no ensino fun-

---

<sup>6</sup> Uma das características concernentes aos sistemas municipais de ensino diz respeito ao aspecto de ruralização de suas unidades escolares. O que se observa é que diferentemente do município que atende ao meio urbano e ao rural, os sistemas federal e estadual historicamente têm sempre privilegiado a cidade. A tendência de alguns autores de relacionar pobreza com municipalização está baseada muitas vezes neste aspecto rural, pois o que se observa é que as regiões de maior carência são contraditoriamente as que suportam a demanda escolar local, principalmente na região NE, conforme dados de Boaventura (1996). Enquanto São Paulo em 1980 atendia na rede estadual 90% do alunado, a Bahia possuía mais de 50% dos alunos nas redes municipais.

damental (faixa etária de escolaridade obrigatória) e destacando as principais determinantes dessas mudanças: o novo pacto federativo; a manutenção das desigualdades regionais; as pressões dos organismos internacionais; a nova concepção de educação básica delimitada por políticas públicas de avaliação, focalização e descentralização; a defesa de práticas participativas da comunidade escolar e da sociedade civil; e a proposta de descentralização da gestão financeira.

Portanto, como vimos anteriormente, os desafios que se colocam hoje à educação municipal são de grande complexidade ocasionados pelas mudanças nas funções do Estado Brasileiro, dado o seu caráter que vem sobrecarregando os governos locais, a partir de práticas políticas descentralizadoras na área das políticas sociais e particularmente da educação.

Pode-se então inferir após todas essas reflexões que as reformas educacionais da última década seguiram o receituário do Banco Mundial e não representaram a “revolução” que muitas vezes os dados oficiais nos revelam, principalmente se considerarmos que o foco do FUNDEF, no ensino fundamental, dos 7 aos 14 anos, excluiu parcelas significativas da população em seu direito à educação.

Alguns caminhos estão abertos para o fortalecimento da escola pública brasileira, como a criação dos conselhos fiscais e de controle, que apontam para a abertura de novas vias de exercício da cidadania, da democracia e do controle do Estado, na medida em que ampliam os espaços de fiscalização, além de horizontalizar o acesso às informações.

Por sua vez, os PMEs poderiam igualmente vir a significar uma promessa de melhoria da qualidade dos sistemas locais de ensino, se as secretarias municipais de educação investirem em suas ações de cunho político-pedagógico, tendo em vista as grandes e rápidas mudanças ocorridas no mundo pós-moderno, que muitas vezes tornam certos modelos de escola obsoletos.

Vale aqui registrar nessas considerações finais algumas idéias de Gadotti (2000, p. 172) que abordam esse tema específico:

...O PME não deve ser apenas um instrumento formal... Ele só será eficaz na medida em que for elaborado com os principais agentes de educação no município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais...

Desta forma, o atual momento político no Brasil exige dos municípios a capacidade de construção de uma nova identidade, articulando-se tanto com a sociedade civil como com os demais entes federados, devido a urgência em dar resposta às novas e múltiplas demandas sociais do século XXI, já que de acordo com Bobbio (1997, p. 36),

Uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder... a ingovernabilidade gera crise de legitimidade...

Como revelam os estudos nesse texto abordados, os anos 1980 no Brasil foram marcados pelo movimento em prol da reorientação de direção política e redemocratização da sociedade. Já os anos de 1990, apesar de apresentarem alguns avanços significativos nestas duas direções, registram também contraditoriamente recuos no que tange à concepção de democracia substancial<sup>7</sup> e não apenas formal.

Nessas linhas finais, faço coro às indagações de Bobbio (1997), pois nos trazem pistas para o desvelamento da problemática política da gestão local e, conseqüentemente, dos impactos nos novos sistemas municipais de ensino. Fica para reflexão sua pergunta:

*É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?* (p. 156).

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. A Constituição Federal e a Nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 2, n. 4, p. 44-56, jan./abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Descentralização e Federalismo. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

\_\_\_\_\_.; SARI, Marisa Timm. Colaboração entre União, Estados/DF e Municípios na Área da Educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 8, p. 9-15, maio/ago. 1999.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. O Município e a Educação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Políticas Municipais de Educação*. Salvador: Ed. UFBA, Fundação Clemente Mariani, 1996. P. 9-30.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>7</sup> Os estudos de Norberto Bobbio (1987) analisam as leis que regulam as relações entre governantes e governados, discutindo o conjunto das normas que constituem o domínio do direito público. O autor considera que o que mudou em relação ao Estado de forma significativa nas últimas décadas foi a relação entre Estado e Sociedade, o que irá modificar também, no seu entendimento, a própria concepção de sistema social. O autor nos afirma que pode até “*existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições, da família à Escola, da empresa aos serviços públicos, não são governadas democraticamente... Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo desta forma...*” (p. 156-157).

- BORGES, Márcia Regina. Municipalização do Ensino: um desafio para a democratização do ensino fundamental? *Nuances: estudos sobre educação*, Presidente Prudente, v. 6, n. 6, p. 54-62, out. 2000.
- BOURDIN, Alain. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CARNIELLI, Beatrice Laura. Recursos Federais Para a Educação Fundamental: a longa história do descompromisso. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p. 81-100, jan./mar. 2000.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; VERHINE, Robert Evan. A Descentralização da Educação. *Sociedade & Estado*, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul./dez. 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Limites à Educação Básica, a Expansão do Atendimento e Relação Federativa. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 22., 1999, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEd, 1999a. 1 CD-ROM. 22 f. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Org.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b. P. 237-252.
- \_\_\_\_\_. Limites à Municipalização na Educação Básica. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 32-38, mar./abr. 2000.
- \_\_\_\_\_. Relações Intergovernamentais e Regime de Colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2001. 1 CD-ROM. 16 f. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.
- \_\_\_\_\_. Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva: revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, Florianópolis*, v. 20, n. 2, p. 303-327, jul./dez. 2002.
- GADOTTI, Moacir. *Perspectivas Atuais da Educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. Novas Prioridades, Novas Palavras-de-Ordem e Novos-Velhos Problemas. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 1., 1996, Fortaleza. *Anais*. Fortaleza: ANPED/Seção Ceará, 1996. P. 17-27.
- \_\_\_\_\_. Os Sistemas Municipais de Ensino e a Nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. P. 173-194.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social: revista de sociologia da USP, São Paulo*, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder Local x Exclusão Social*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARTINS, Angela Maria. A Descentralização Como Eixo das Reformas do Ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Autonomia da Escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MELLO, Diogo Lordello de. Governo e Administração Municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. Financiamento da Educação na Constituição Federal. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. P. 233-243.

NOGUEIRA, Sônia Martins de Almeida. Década de 90, as Diretrizes da Política Educacional e o Ensino Fundamental: uma abordagem. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-473, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal. A Centralização/Descentralização da Política Educacional nos Anos 90 no Contexto de Proposta da Reforma do Estado no Brasil. *Intermeio: revista do Mestrado em Educação*, Campo Grande, v. 3, n. 6, p. 66-74, 1997.

\_\_\_\_\_. Descentralização: racionalização de recursos ou maior controle social? *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 9, n. 15, p. 101-116, jan./jun. 2000a.

\_\_\_\_\_. O Estado Brasileiro e a Política Educacional dos Anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 23., 2000, Caxambu, MG. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000b. 1 CD-ROM. 1 f. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.

\_\_\_\_\_. *Política Educacional e o Papel do Estado: no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

SARI, Marisa Timm; ABREU, Marisa; RODRIGUES, Mercedes. Regime de Colaboração. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO, 1., 2001, Brasília, DF. *Anais*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenações de Publicações, 2001. P. 210-234.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

\_\_\_\_\_; BLUMM, Márcia. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-67, 2. sem. 1999.

\_\_\_\_\_; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1996.

SOUZA, Donald de Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. O Processo de Construção da Educação Municipal Pós-LDB 9394/96: políticas de financiamento e gestão. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. P. 45-84.

\_\_\_\_\_. Políticas de Financiamento da Educação Municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadas às práticas político-institucionais excludentes. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

---

**✉ LIA CIOMAR MACEDO DE FARIA** é professora da UERJ, atuando no Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa: Instituições, Práticas Educativas e História; doutora em Educação pela UFRJ. Email: [liafaria@terra.com.br](mailto:liafaria@terra.com.br)

*Recebido em dezembro de 2005  
Aprovado em outubro de 2006*