

IMPLICAÇÕES DA NOVA LÓGICA DE AÇÃO DO ESTADO PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL*

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO**

RESUMO: Nos últimos sete anos tem ocorrido no Brasil uma progressiva municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos decorrente de induções/programas do poder central que assumiu a descentralização como um dos princípios das políticas educativas. Embora não se desconheça que estas medidas têm contribuído para o aumento das matrículas nesses níveis, no presente artigo problematiza-se o seu pouco alcance para garantir processos de escolarização com efetiva qualidade. Pontuando-se as principais características que passaram a nortear a ação do Estado, particularmente no que concerne às mudanças da administração burocrática para a gestão gerencial, procura-se mostrar as implicações dessas mudanças na educação municipal, tendo-se por referente resultados de pesquisa sobre impactos de programas do governo federal voltados para o financiamento da escolarização nos espaços locais.

Palavras-chave: Municipalização do ensino. Modelo de gestão gerencial. Políticas educativas. Processos de descentralização. Programas federais. Financiamento da educação.

IMPLICATIONS OF THE GOVERNMENT'S NEW LOGIC ON MUNICIPAL EDUCATION

ABSTRACT: In Brazil, over the last seven years, elementary education for children, youths and adult has become a municipality oriented policy. This is a result of programs and plans developed by the Federal Government, which has adopted decentralization as one of its main strategies for education. Although it is well known that these measures

* Apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisadora do CNPq, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), atualmente realizando estágio de pós-doutoramento na Universidade de Paris 8 (França). E-mail: jazevedo@wanadoo.fr

have contributed to increase enrollments at these levels, this article tackles the problem of their very limited effect to guarantee quality in the schooling processes. It highlights the main characteristics that have guided the State's actions, especially as for the shift from bureaucratic administration to managerial organization. It is an attempt to demonstrate the implications that these transformations had on municipal education, based on the impact of survey results about the Federal Government Programs aimed at financing schooling actions in local spaces.

Key words: Municipality Oriented Education. Managerial Organization Model. Educational Policies. Decentralization Processes. Federal Programs. Education Financing.

Considerações iniciais

Como sabemos, as reformas educativas empreendidas no país nas últimas décadas levaram a um aumento significativo das matrículas no ensino fundamental, nível constitucionalmente obrigatório e gratuito. É suficiente lembrar que passamos de uma cobertura de 16 milhões de alunos, em 1970, para um total de pouco mais de 35 milhões em 2001, aparentando uma proximidade da universalização do seu acesso, como vêm demonstrando os resultados dos censos escolares. Em relação à sua clientela (a população de 7 a 14 anos de idade), a taxa líquida de escolarização tem abrangido cerca de 95% deste contingente e mesmo nas regiões mais pobres do Brasil o grau de cobertura atinge um índice médio aproximado de 90%. Estamos, certamente, bem distantes da situação de 1970, quando esta taxa era de apenas 67% (MEC/INEP, 2000).

No entanto, esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, na medida mesmo em que possibilitou que significativos contingentes de alunos das camadas populares a freqüentem, trouxe, como problemática fundamental, a questão da precariedade da qualidade do ensino ministrado e, por conseguinte, da impropriedade das políticas educativas que têm sido implementadas para equacionar os problemas da repetência, da evasão e do desempenho – enfim, da garantia de processos efetivos de escolarização que combatam as desigualdades educacionais. Ainda que limitados, os resultados do próprio Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) vêm indicando a manutenção dessas desigualdades. O rendimento e o

desempenho dos alunos demonstram que, em média, eles não chegam a dominar 50% das competências e habilidades esperadas (MEC/INEP, 2000).

Não por acaso, estudo desenvolvido por Silva e Hasenbalg registra que, em 1998, a proporção de pessoas na faixa etária de 15 a 18 anos, faixa imediatamente superior à da educação fundamental, que teve acesso à escola, mas que apenas terminou a quarta série deste nível era de 86% e que só 39% conseguiram concluí-lo completamente. Por conseguinte, as pessoas de 15 anos ou mais tinham até 5,9 anos de estudo, e na Região Nordeste o índice médio era de 4,5 anos (Silva & Hasenbalg, 2000). Tais dados são indicativos da distância que estamos da efetiva universalização do nível obrigatório de ensino, o que tem resultado num contingente de 48 milhões de brasileiros que são analfabetos ou semi-analfabetos.

Em contrapartida, no âmbito das políticas educativas implantadas em meados dos anos 90, observamos o estabelecimento de rearranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino. Neste contexto, as municipalidades brasileiras vêm sendo as responsáveis pelo aumento das matrículas na educação infantil e na de jovens e adultos, além de, progressivamente, estarem assumindo a oferta da educação fundamental, o que expressa as tentativas de cumprimento das normas legais prescritas na nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

De fato, foram os municípios que realizaram 66,6% do total das matrículas efetivadas na educação infantil em 2001 e na Região Nordeste, a mais pobre do país, elas aumentaram de 58,6% para 67,0% entre os anos de 1997 e 2001 (Quadro 1). Embora em nível nacional sejam as redes estaduais que continuem a predominar na oferta da educação de jovens e adultos, nos cinco anos aqui considerados houve um significativo crescimento da atuação das municipalidades. Além disso, diferindo do quadro nacional, no Nordeste a primazia passou das redes estaduais para as municipais, ou seja: no ano de 1997 estas foram responsáveis por 28,4% das matrículas na educação de jovens e adultos feitas na região, e as escolas estaduais por 67,0%, ao passo que, em 2001, as escolas municipais nordestinas efetuaram 58,3% dessas matrículas e as estaduais, 37,2% (Quadro 2).

Quadro 1

Matrículas na Educação Infantil no Brasil
e no Nordeste por Redes de Ensino (1997 e 2001)

Rede de Ensino	Brasil (%)		Nordeste (%)	
	1997	2001	1997	2001
Federal	0,0	0,0	0,0	0,0
Estadual	13,4	5,7	14,5	5,1
Municipal	62,8	66,6	58,6	67,0
Privada	23,8	27,7	26,9	27,9
Total	100,0*	100,0**	100,0***	100,0****

Fonte: MEC/INEP

* 100% correspondem a um total de 4.640.220 matrículas.

** 100% correspondem a um total de 5.912.150 matrículas.

*** 100% correspondem a um total de 1.511.164 matrículas.

**** 100% correspondem a um total de 1.759.804 matrículas.

Quadro 2

Matrículas na Educação de Jovens e Adultos no
Brasil e no Nordeste por Redes de Ensino (1997 e 2001)

Rede de Ensino	Brasil (%)		Nordeste (%)	
	1997	2001	1997	2001
Federal	0,1	0,2	0,0	0,0
Estadual	62,7	53,0	67,0	37,2
Municipal	23,7	37,5	28,4	58,3
Privada	13,5	9,3	4,6	4,5
Total	100,0*	100,0**	100,0***	100,0****

Fonte: MEC/INEP

* 100% correspondem a um total de 2.881.770 matrículas.

** 100% correspondem a um total de 3.777.989 matrículas.

*** 100% correspondem a um total de 732.180 matrículas.

**** 100% correspondem a um total de 1.119.143 matrículas.

Mesmo que estes dados se mostrem reveladores do crescente processo de municipalização do ensino entre nós, são os dados

relativos à educação fundamental que nos fornecem uma maior concretude de tal fenômeno. No ano de 1996 as redes municipais efetuaram 33% das matrículas neste nível e em 2001 este percentual aumentou para 48,6%. Nesse mesmo período, a oferta das redes estaduais diminuiu de 55,7% para 42,3%. Na região mais pobre o fenômeno, a exemplo do que revelam os dados antes comentados, aparece com maior grau de visibilidade, ao considerarmos que suas municipalidades são hoje responsáveis por 62,2% do total das matrículas feitas nas diversas redes de ensino aí localizadas (Quadro 3). Mas é importante lembrarmos que, no quadro de colaboração entre os sistemas públicos, os municípios vêm, sobretudo, absorvendo os alunos das séries iniciais (1ª à 4ª), ao passo que as redes estaduais vêm se encarregando do ensino de 5ª à 8ª série. Do total das matrículas efetivadas nas redes municipais brasileiras em 2001, 63,2% ocorreram nas séries iniciais, ao passo que as redes estaduais matricularam 60,0% dos alunos de 5ª à 8ª série, e no Nordeste as municipalidades matricularam 75% dos alunos de 1ª à 4ª série dessa região (Quadro 4).

Quadro 3

Matrículas no Ensino Fundamental no Brasil
e no Nordeste por Redes de Ensino (1996-2001)

Rede de Ensino	Brasil (%)		Nordeste (%)	
	1996	2001	1996	2001
Federal	0,1	0,0	0,0	0,0
Estadual	55,7	42,3	39,6	30,1
Municipal	33,0	48,6	47,3	62,2
Privada	11,2	9,1	13,1	7,7
Total	100,0*	100,0**	100,0***	100,0****

Fonte: MEC/INEP

* 100% correspondem a um total de 33.131.270 matrículas.

** 100% correspondem a um total de 35.298.089 matrículas.

*** 100% correspondem a um total de 10.475.469 de matrículas.

**** 100% correspondem a um total de 12.430.998 de matrículas.

Quadro 4

Porcentual das Matrículas no Ensino Fundamental
Efetuadas no Brasil e no Nordeste em 2001, por Séries e Redes de Ensino

Rede de Ensino	Brasil		Nordeste	
	1ª à 4ª série	5ª à 8ª série	1ª à 4ª série	5ª à 8ª série
Federal	0,0	0,1	0,0	0,0
Estadual	28,3	60,0	17,9	48,5
Municipal	63,2	30,0	75,0	42,8
Privada	8,5	9,9	7,1	8,7
Total	100,0*	100,0**	100,0***	100,0****

Fonte: MEC/INEP

* 100% correspondem a um total de 19.727.684 matrículas.

** 100% correspondem a um total de 15.570.405 matrículas.

*** 100% correspondem a um total de 7.505.976 matrículas.

**** 100% correspondem a um total de 4.925.022 matrículas.

O crescente processo de municipalização do ensino, por seu turno, é passível de entendimento quando o tomamos como uma das dimensões da nova lógica que vem presidindo as políticas educativas, concebidas pelo Poder Executivo central, voltadas para o enfrentamento das distorções dos processos de escolarização. Neste sentido, a municipalização representa uma das externalidades da adoção do princípio da descentralização segundo a perspectiva teórica que vem informando as políticas públicas no Brasil e, por conseguinte, a ação do Estado.

Desta perspectiva, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes (Melo, 1997). Assim, é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano.

Trata-se de uma forma de descentralização que pode ser categorizada como economicista-instrumental, cuja legitimidade ideológica se assenta “sobre uma dupla equação: quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e mais eficácia” (Charlot, 1997). Há que considerarmos, contudo, que os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central.

Difere, pois, da perspectiva democrático-participativa que a toma como um dos meios de alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas. Nesse caso, os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. Mas, além do fortalecimento do poder local, a descentralização nesta perspectiva requer, concomitantemente, o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade, de modo que se abram os canais por onde fluam as demandas da população e, portanto, para que se efetive a participação da comunidade na gestão (Casassus, 1995; Fischer, 1996; Charlot e Bouveau, 1999).

O processo de municipalização, tal como o estamos assistindo, não pode, pois, ser analisado sem que tenhamos presente o fato de que se baseia numa lógica economicista-instrumental e que se articula com um movimento mais amplo: o projeto de sociedade em implementação no Brasil, que se alinha e se subordina aos reordenamentos do processo da acumulação capitalista, firmados nas últimas décadas do século XX, de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passaram a impor ao mundo (Fiori, 2001). Esses reordenamentos implicaram novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões societais, para as políticas sociais e, portanto, para a educação que vem se reformando em escala planetária.

Neste sentido, Charlot (1998), sublinhando o conjunto de contradições de que a nova situação é portadora, refere-se ao fato de que nunca a questão educacional se mostrou tão importante para o poder central. Entretanto, no contexto das políticas educativas, nunca também se mostrou tão necessário deixar para o poder local, para as escolas ou para os próprios professores, o tratamento dos complexos problemas que afetam hoje os processos de escolarização.

Tendo em vista a situação problemática acima referida, o que objetivamos destacar neste artigo são, justo, os contornos da nova lógica da ação do Estado e algumas das suas repercussões na educação, focalizando especificamente os parâmetros de implantação de programas federais nas municipalidades.

As mudanças na lógica de ação do Estado

Como sabemos, o novo padrão de ação do Estado vai aparecer, com maior nitidez, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), muito embora tenha começado a ser esboçado no final dos anos 80. Ao tornar público o seu programa de governo, a nova coalizão que assumiu o poder colocou como medida imprescindível a necessidade de reformar o Estado, por entender que o modelo de administração burocrática dos serviços públicos, cuja afirmação remontava aos anos 30 do século XX, era um dos fortes empecilhos para assegurar a superação da crise fiscal e econômica e, portanto, para ajustar o país aos requerimentos da nova ordem mundial.

O modelo de administração burocrática, assim conhecido pelas contribuições weberianas para o estudo do poder (Weber, 1991), começou a ser implantado no Brasil quando da deflagração do nosso processo de modernização. A partir desse período vamos encontrar a sucessão de inúmeras reformas no aparelho de Estado, sempre justificadas como um meio de se atingir um alto grau de racionalidade técnica nas decisões e ações públicas. Essas reformas, guardando as peculiaridades que o jogo de forças lhes imprimiu em cada conjuntura específica, viabilizaram a prática centralizada do planejamento e a intervenção estatal na economia e em outras esferas da vida civil, segundo os moldes que a modernização capitalista assumiu entre nós (Draibe, 1985).

Não obstante, como demonstram inúmeras análises, os princípios do *patrimonialismo* e do *clientelismo* que davam sustentação ao Estado oligárquico continuaram presentes, mesclando-se ao princípio do *mérito* estruturador do estilo burocrático de gestão. Assim, na administração pública também se presentificaram os reflexos de um modelo de modernização conservadora, em que interesses arcaicos foram conciliados com os modernizantes, marca fundamental do processo do desenvolvimento brasileiro (Ianni, 1986; Fernandes, 1981; Debrun, 1983).

Pari passu, pois, a esse processo, à medida que se complexificava a sociedade brasileira, criaram-se novas áreas de atuação governamental, aumentando as instituições do Estado, conduzindo-o à hipertrofia e complexificação. Nesse quadro, a introdução do planejamento como meio de ação requereu a absorção de funcionários e assessores segundo o princípio da competência profissional, para operarem os rumos do desenvolvimento nos marcos de uma racionalidade, mesmo que isso não dissolvesse a presença dos interesses clientelísticos e fisiológicos na arena das decisões político-administrativas.

A adoção do estilo burocrático de gestão na educação tem na própria criação do Ministério da Educação e Cultura, nos anos 30, um dos seus primórdios, mas, dadas as peculiaridades do desenvolvimento capitalista entre nós, ela vai efetivamente ser aprofundada a partir dos anos 60, tendo seu paroxismo nos governos militares: durante um regime de exceção.

Não por acaso, esse regime foi categorizado como “Burocrático Autoritário” (O’Donnell, 1970 e 1987). Nele as práticas sistemáticas do planejamento da educação construíram-se subordinadas aos planos de desenvolvimento econômico concebidos pela alta tecnoburocracia estatal. Foi um período em que a racionalidade técnica que se deveria imprimir ao desenvolvimento justificou o alto grau da centralização dos recursos e das decisões, mascarando a subordinação das políticas sociais aos interesses econômicos. Ao mesmo tempo, a não-vigência da democracia política e os arranjos que se forjaram para a intermediação dos interesses, num quadro de exceção, acabaram por alargar os flancos das práticas clientelísticas tradicionais.

Essa herança é a que recebemos com o processo da abertura política que permitiu, a partir dos anos 80, a intensificação das demandas por políticas sociais e por mudanças nos padrões de sua gestão, quando significativas forças sociais clamavam contra as estruturas centralizadoras, trazendo para a discussão pública a temática da descentralização política, administrativa e financeira.

Quando na Nova República se instaurou o primeiro governo civil, o discurso oficial incorporou muitas das demandas que estiveram presentes nas lutas pela democratização, a exemplo da descentralização, da municipalização, da integração dos serviços e equipamentos sociais em nível local e da participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais (Jacobi, 1990; Ottmann, 1995). E, para além da retórica, iniciaram-se práticas

de descentralização do financiamento das políticas sociais, sobretudo por intermédio das “transferências negociadas”, permitindo que as instâncias locais assumissem algum grau de autonomia na administração pública (NEPP, 1989). Desde então, a reforma do Estado entrou em pauta nas agendas dos governos que se seguiram. No período do Governo Collor foram efetuadas ações nesta direção, no entanto, é a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a referida reforma ganhou maior grau de concretude, fazendo emergir o modelo de gestão gerencial na educação.

Mas, como sabemos, os parâmetros assumidos pela reforma administrativa do Estado nos anos 90 são distintos daqueles reclamados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela redemocratização do país. A idéia da descentralização, por exemplo, que sempre foi identificada pelas forças progressistas com as aspirações por maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, é inteiramente re-significada.

Os parâmetros da reforma administrativa brasileira inseriram-se, pois, na solução concebida pelo governo para ajustar o país aos novos requerimentos impostos pelos modelos econômicos e políticos, em face das exigências que os rumos do processo da acumulação plasmaram para os mercados e em face da postura subordinada das nossas elites a essas imposições. Em tal contexto, no discurso governamental, a adoção da administração gerencial, entre outros modos, foi justificada afirmando-se que a sociedade brasileira havia atingido um nível cultural e político no qual as práticas patrimonialistas não mais poderiam ser toleradas e o burocratismo impedia a prestação eficiente dos serviços públicos.

No que se refere mais especificamente ao modelo gerencial, diferindo do modelo burocrático,¹ ele toma por base uma concepção democrática e plural de Estado e de sociedade, considerando a existência de conflitos, a cooperação, a incerteza, e o papel dos cidadãos na defesa de seus interesses. Entre suas principais características são destacadas: a descentralização política, por meio da transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes progressivamente autônomos; organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho,

sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais; controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (Bresser Pereira, 1996).

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, traduz-se no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento. Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos (MARE, 1995).

O confronto entre os modelos da administração burocrática e da gerencial mostra-nos que o segundo introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados.

Na verdade, não podemos desconsiderar que tanto no modelo de administração burocrática quanto no gerencial se inserem as tentativas de vincular a educação aos parâmetros do desenvolvimento econômico. Entretanto, observamos que há mudanças na ação estatal que expressam o delineamento de um tipo especial de regulação das políticas sociais. Contraditoriamente, mesmo que o discurso governamental proclame justamente o contrário, o que assistimos é a uma espécie de “expansão” dessa ação, que demonstra a compatibilidade entre o Estado-mínimo e o Estado-forte. E no que se refere às estratégias de acumulação, ele é mais forte do que nunca, já que passa a assumir o papel de gerir e de legitimar, nacionalmente, as exigências do capitalismo global:

Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. [...] A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na sua capacidade em promover interdependências não-mercantis, [através da promoção de políticas públicas de corte social], passou a consistir na sua capacidade de submeter todas as interdependências à lógica mercantil. (Santos, 1999)

Em conseqüência, como em todos os setores-alvo de políticas sociais, na educação essa “fortaleza” ou expansão se exprime no aumento do poder regulatório da ação estatal, na medida em que as práticas ditas “descentralizadoras”, uma das dimensões do estilo gerencial de gestão, têm tido por contraponto o aumento dos controles centralizados. Tais práticas, entre as quais se inscreve a municipalização do ensino, pouco têm contribuído para que se efetive a universalização da educação fundamental com qualidade, conforme exemplificam resultados de investigações² voltadas para esta temática, discutidos a seguir.

Os municípios e os programas federais para a educação

Dentre os mecanismos acionados pelo Ministério da Educação (MEC) que mostram as mudanças na lógica da ação estatal, situam-se os programas federais, reformulados e/ou criados durante os dois Governos de Fernando Henrique Cardoso. Estamos nos referindo aos programas que procuram dar conta das ações supletivas e redistributivas da União, destinadas a prestar assistência técnica e financeira aos demais entes federativos, sobretudo no que concerne ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino e de ações assistenciais. Eles são gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia pertencente ao MEC, ela própria reformulada para se adequar às mudanças no aparelho de Estado e às conseqüentes diretrizes da política nacional de educação. No discurso governamental, entre essas diretrizes, tem sido recorrente a apologia à descentralização, nitidamente compreendida na perspectiva economicista-instrumental:

Os diversos programas executados pela Autarquia [o FNDE] refletem as ações e mudanças na busca da melhoria da qualidade do ensino. Um exemplo é a descentralização da execução, que tem demonstrado ser um instrumento ágil no atendimento às necessidades dos alunos e gerador de economicidade na aplicação dos recursos, além de estimular as comunidades a exercerem o seu importante controle social. (MEC/FNDE, 2001)

Coerente com aquela forma de percepção, a maior parte dos programas federais colocou para os espaços locais a obrigatoriedade de criação de novos mecanismos de gestão, buscando viabilizar a participação da sociedade no controle de sua execução. É nesse contexto que surgiu uma multiplicidade de conselhos, a exemplo do Conselho do Programa da Merenda Escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e das unidades executoras do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Sem desconhecermos que os resultados dessas medidas podem variar de acordo com o grau de articulação social e política das localidades em que foram implantadas, a tendência tem sido a da sua pouca eficácia no sentido de contribuir para a efetiva democratização da gestão. Com efeito, resultados de estudos específicos em municípios pernambucanos têm mostrado que a tendência predominante é a grande dificuldade que os gestores municipais da educação encontram para constituí-los nos moldes predeterminados. Nos casos em que conseguem, coloca-se o problema de fazê-los funcionar segundo as normas estabelecidas. No geral, as municipalidades procuram garantir a existência formal dos conselhos como um meio de cumprir a norma legal, revestindo-os com as especificidades próprias das estruturas de poder de cada localidade (Azevedo et al., 2002; Santos, 2001).

É verdade que, nos casos em que se está tentando perseguir um plano de governo democrático-popular, essas e outras medidas têm sido re-significadas de acordo com os parâmetros da política municipal de educação. Não obstante, as intenções de guiar as ações municipais, segundo a lógica democrático-participativa, têm encontrado suas limitações no que prescreve a lógica predominante. Nesse contexto se inserem os limites impostos ao financiamento da educação para atender à magnitude das demandas que lhe são postas, muito embora isso não dissolva os avanços em relação às tentativas de institucionalizar os conselhos e outros mecanismos localmente acionados, na perspectiva da gestão democrática (Lima & Azevedo, 2001; Santos, 2002; Santos, 2001).

Aliás, a relação entre as restrições do financiamento dos níveis de ensino de responsabilidade dos municípios e a progressiva indução, pelo poder central, da municipalização das matrículas concernentes, é um outro dado revelador do papel do gerencialismo na manutenção dos precários padrões de escolarização.

Vale lembrar, neste sentido, algumas das características da malha municipal brasileira. Ela é composta de 74,7% de municípios com uma população de até 20 mil habitantes. Deste total, 25,6% têm uma população de até 5 mil pessoas e 23,9% situam-se entre 5.001 e 10 mil habitantes (IBAM, 2000). Como demonstram vários estudos, há uma correlação perversa entre o tamanho dos municípios e os níveis de pobreza neles encontrados. Por conseguinte, existe um alto grau de dependência das transferências correntes para as suas receitas totais, que chegam a atingir quase 90% naqueles que possuem até 20 mil habitantes (Gomes & Mac Dowell, 2000; Soares, 1998). Trata-se de um quadro político-administrativo que tem reflexos diretos nas condições de oferta da educação infantil, do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos. Quase sem fontes de renda próprias que permitissem investimentos mais substantivos para a ampliação da sua estrutura, a maior parte das municipalidades fica a depender das transferências para dar conta do atendimento da demanda por educação que lhes são postas.

Dentre os programas federais indutores da municipalização, particularmente do ensino fundamental, têm tido papel de destaque o FUNDEF e o PDDE por condicionarem a distribuição e/ou transferência de recursos à quantidade de matrículas efetuadas no município ou nas escolas. É verdade que o FUNDEF representa uma iniciativa positivamente inovadora, por ter promovido uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados, para o nível obrigatório de ensino. Além disso, imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e neles melhorou as condições salariais dos docentes. Por isso, constitui um dos programas que têm tido ampla aceitação por grande parte das municipalidades.

Não obstante, também tem se constituído em fonte de problemas quando a meta é a universalização da educação fundamental com qualidade. Neste sentido, o poder central, exercitando a lógica da administração gerencial, ao criar o FUNDEF, entendeu que os problemas não decorriam da falta de recursos e sim da falta de competência na sua administração (Negri, 1997). Em conseqüência, não aportou montantes suficientes para viabilizar a solução dos problemas que entravam os processos de ensino e aprendizagem, além de ter comprometido a oferta da educação infantil e a de jovens e adultos, níveis de responsabilidade dos municípios. Desconsiderou, pois, que a primeira constitui o nível cujos resultados influenciam

diretamente no desempenho do ensino fundamental e que a segunda é um produto das condições em que este nível é ofertado.

Mas os problemas não pararam por aí. Embora esses programas efetivamente estejam contribuindo para que haja o aumento das matrículas no ensino fundamental, a precariedade financeira tem conduzido ao aumento do número de vagas sem que se processe a necessária expansão da rede física escolar e sem a melhoria das instalações existentes. Assim, o que se verifica em muitos dos municípios é o aumento da quantidade de alunos por sala de aula, fato que contribui para o agravamento da precária qualidade da educação e para piorar as condições de trabalho dos docentes. E, neste último caso, as incertezas em relação à continuidade do FUNDEF, já que foi concebido para durar por um período de dez anos, têm levado a que o aumento salarial dos docentes ocorra por meio de gratificações, no lugar de se constituir em uma efetiva incorporação salarial. Isso porque há receios de compromissos orçamentários que as receitas próprias dos municípios não seriam capazes de cumprir no futuro. Além do que, tem atuado negativamente no clima organizacional das escolas, em face das disparidades salariais entre os professores do ensino fundamental e os que atuam na educação infantil e de jovens e adultos (Alves & Azevedo, 2001; Alves, 2002).

Em contrapartida, há os programas federais que se destinam ao atendimento da clientela escolar dos municípios mais pobres e, portanto, que têm a marca da focalização ou da discriminação positiva. Nesse caso se situam, entre outros, o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), o de Transporte do Escolar (PNTE) e os voltados para a Educação do Pré-Escolar, de Jovens e Adultos e de Aceleração da Aprendizagem no ensino fundamental. A questão suscitada pela focalização decorre da magnitude dos índices de miséria e pobreza existentes no país, particularmente nas famílias a que pertencem os alunos que freqüentam a escola pública.

São exemplificativos desses índices os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1999. Segundo tais dados, 75,1% das famílias com crianças de 0 a 14 anos (o que compreende a clientela da educação infantil e do ensino fundamental) tinham como rendimento familiar *per capita* até dois salários mínimos. Deste total, 27,7% tinham até meio salário mínimo, 25,5% mais de meio até um salário, e 21,9% entre um e dois. Em contrapartida, apenas 5,4% auferiam rendimentos acima de cinco salários mínimos (IBGE, 2001).

No contexto em que o financiamento das políticas sociais não tem representado uma prioridade efetiva, a adoção da gestão gerencial vem se mostrando funcional ao estabelecimento de critérios para a divisão e transferência de recursos escassos. Além disso, entre outras coisas, implica apenas o atendimento de parte da clientela que se situa nos limites extremos de pobreza, o que representa uma fragmentação e pulverização das ações, ampliando as distâncias para se atingir a universalização da escola com qualidade.

De acordo com as normas em vigência, as prefeituras, outras entidades públicas e as ONGs podem se candidatar ao desenvolvimento de ações ligadas aos programas focalizados, desde que pertençam aos espaços previamente determinados pelo MEC para a devida implementação. A seleção desses espaços, por seu turno, varia de acordo com a natureza e os objetivos de cada programa, mas o critério predominante é a magnitude dos índices de pobreza encontrados na região ou no município (MEC/FNDE, 2000a). O processo estabelecido para que as entidades se candidatem a esses programas explicita, com toda a nitidez, a adoção das práticas gerencialistas na educação, entre elas, a administração por projetos e o princípio da competição.

Neste sentido, por intermédio do FNDE foi criada a modalidade de financiamento “Projetos Educacionais”, por meio da qual as entidades ou órgãos públicos podem receber “assistência financeira para a formação continuada de professores; aquisição ou impressão de material didático; atividades básicas de prevenção em saúde e benefícios como transporte escolar; além de oferecer aquisição de equipamentos e adaptação física às unidades escolares do Ensino Especial”. Para tanto, a entidade ou o órgão interessados propõem e submetem àquela autarquia o Projeto Educacional concernente, cuja elaboração deve seguir as normas prescritas no Manual de Assistência Financeira do respectivo programa em que se enquadra o seu projeto, o que também inclui a documentação necessária à sua habilitação³ (MEC/FNDE, 2000a).

Os projetos, que seguindo as normas prescritas para a celebração de convênios com a União devem prever uma contrapartida de pelo menos 1% do seu valor, devem também ser protocolados no FNDE, local em que é julgado quanto ao atendimento dos requisitos formais. No caso de serem aprovados neste item, a saga continua por meio do seu julgamento quanto ao mérito técnico-pedagógico na secretaria afim do Ministério. Se aprovado, a celebração do convênio, mesmo assim, ainda

não está garantida, pois fica na dependência da disponibilidade dos recursos. Mostrando o enquadramento nas diretrizes da gestão gerencial, os formulários destinados à prestação de contas técnica e financeira, entre outros aspectos, privilegiam a medição quantitativa dos produtos aferidos pelos projetos (MEC/FNDE, 2000b).

Quadro 5

Quantidade de Projetos Cadastrados e
Conveniados com o FNDE em 2000 por Especificação do Programa

PROGRAMAS	PROJETOS			
	CADASTRADO		CONVENIADO	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Aceleração da Aprendizagem	656	4,57	314	2,19
Educação Especial	1.137	7,91	769	5,36
Ensino Fundamental Regular	2.571	17,90	132	0,92
Educação Indígena	60	0,42	20	0,14
Educação de Jovens e Adultos	907	6,32	466	3,24
Paz nas Escolas	11	0,08	11	0,08
Educação Pré-Escolar	3.249	22,63	519	3,61
Saúde do Escolar	2	0,01	2	0,01
Transporte do Escolar	4.684	32,62	1.091	7,60
TV Escola	1.082	7,54	14	0,09
TOTAL	14.359	100,00	3.338	23,24

Fonte: FNDE, 2001

Há que se considerar que medidas de política como essa, ao mesmo tempo em que trazem o princípio da competição para a conquista de recursos no âmbito do ensino público, servem como um meio de ocultar o pequeno alcance de que são portadoras, ao se pensar nas carências presentes nos municípios, e na clientela que frequenta a escola. Esse pequeno alcance, que se constrói por meio dos caminhos de acesso a financiamentos ditos descentralizados, é também constatado quando consideramos os próprios dados divulgados pelo FNDE.

Com efeito, de um total de 14.359 projetos educacionais cadastrados nesta autarquia em 2000, apenas 3.338 foram efetiva-

mente conveniados e financiados, o que representou, precisamente, 23,24% do atendimento da demanda das ações focalizadas (Quadro 5). Não por acaso, gestores municipais da educação em Pernambuco colocam a inexistência de uma estrutura técnico-administrativa e financeira como principal empecilho para a assunção dos deveres constitucionais com a oferta do ensino de qualidade, o que tem implicado a incapacidade de elaborar projetos competitivos na busca de recursos complementares. As dificuldades de obter informações concernentes, a falta de quadros técnicos qualificados, a impossibilidade de arcar com a exigência de contrapartidas, a exclusão de municípios da clientela dos programas são fatores, por eles mencionados, que impedem o acesso aos recursos transferidos por meio de projetos conveniados (Azevedo e outros, 2002). Trata-se, pois, de iniciativas tópicas e pontuais que longe estão de uma efetiva contribuição para que as desigualdades educacionais sejam equacionadas.

Em síntese, os processos de descentralização das políticas educativas, tal como impulsionados pelo poder central, aparentam desconhecer as diversidades que caracterizam a sociedade brasileira. Esses processos, que têm na participação um dos seus pressupostos, tendem a se assentar numa representação da nossa sociedade que afirma a existência de estruturas e relações sociais democraticamente consolidadas como uma estratégia de transferir para o poder local encargos e decisões previamente tomadas, para tão-somente serem executadas.

Guiadas pela lógica economicista-instrumental, as medidas de política deixam de considerar os graus de desarticulação social existentes nos espaços locais e o arcaísmo remanescente em muitas das suas estruturas de poder, em face mesmo da situação de pobreza que caracteriza a maior parte da nossa malha municipal. Nesse contexto, incidem os poucos recursos financeiros destinados aos níveis essenciais de ensino para que se efetivem processos de escolarização com qualidade.

Os padrões de financiamento estabelecidos por aquela lógica, de resto estruturadora da ação do Estado no atendimento do conjunto dos direitos sociais, revelam-nos que, mesmo sendo capazes de colocar a população escolar para dentro da escola, pouco têm contribuído para o fornecimento das condições necessárias à sua escolarização, tal como exemplificado.

É preciso, pois, que a re-centralização, instalada nos últimos anos, conforme o modelo de administração gerencial do Estado e da

educação, dê lugar a um efetivo processo de descentralização dentro de uma outra lógica e, portanto, em moldes realmente voltados para a democratização das relações sociais. Para tanto, este processo não poderá estar desvinculado de um projeto mais global de desenvolvimento da nossa sociedade, em que seja perseguida a soberania nacional, a inclusão social e, por conseguinte, o usufruto do direito a uma educação de qualidade pela nossa população.

Recebido e aprovado em agosto de 2002.

Notas

1. Weber (1991) atribuiu ao desenvolvimento do capitalismo o surgimento das bases econômicas para a emergência da administração burocrática, ao possibilitar os recursos fiscais necessários ao seu funcionamento. Numa breve síntese de suas análises, podemos dizer que, para ele, o capitalismo fez emergir a administração burocrática moderna, apoiada na centralização das decisões, na hierarquia estruturada a partir da unidade de comando, configurando uma estrutura de poder piramidal, com normas rígidas de controle contínuo dos processos. Este modelo, por seu turno, possibilitou o aparecimento de uma burocracia estatal formada por técnicos altamente qualificados, selecionados e treinados para equacionar racionalmente as demandas e soluções colocadas ao Estado. Vale lembrarmos, entretanto, a perspectiva metodológica que Weber imprimiu aos seus tipos ideais, dentre os quais ao “tipo ideal de administração burocrática”. Conforme destacou, nenhum tipo ideal seria puramente encontrado na realidade, já que se constituiu em um método possibilitador da formulação de hipóteses sobre fenômenos a serem investigados.
2. Tratam-se de resultados de estudos desenvolvidos, por meio de pesquisa integrada, no Núcleo de Estudos e Pesquisa de Políticas Públicas de Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. Eles têm por objetivo comum o exame das repercussões de políticas educativas estabelecidas pelo poder central nas municipalidades pernambucanas e envolvem, também, dissertações e trabalhos de iniciação científica.
3. Esta documentação, que vem sendo exigida para o estabelecimento de convênios pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, compreende o seguinte: cadastro do órgão/entidade e do seu dirigente; declaração de regularidade; comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica; balanço contábil de ano anterior; lei orçamentária, do município, do estado federado ou do Distrito Federal, acompanhada do(s) anexo(s) referente(s) à Secretaria de Educação (aprovada para o exercício do ano do projeto), constando, inclusive, a previsão de recursos a serem utilizados no projeto como contrapartida; certidão negativa de débito com o INSS; certificado de regularidade de situação do FGTS; certidão negativa de débito de tributos e contribuições federais; certidão negativa quanto à dívida ativa da União; cópia da ata de eleição e posse do dirigente do órgão ou ato de nomeação ou designação, quando for o caso de entidades não-governamentais (MEC/FNDE, 2000b).

Referências bibliográficas

ALVES, M.S.V.; AZEVEDO, J.M.L. Principais mecanismos normativos que estruturam o financiamento da educação básica.

- In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 15., 2001, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2001.
- ALVES, M.S.V. *Financiamento da educação: o FUNDEF e a valorização do magistério nas municipalidades*. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- AZEVEDO, J.M.L. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 2001.
- AZEVEDO, J.M.L. Políticas educativas e o modelo de gestão gerencial na educação. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 15., 2001, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2001a. CD-ROM.
- AZEVEDO, J.M.L. et al. (Coords.). *Política educacional e poder local: impactos da reforma do Estado na educação municipal*. Recife: NEPPE/UFPE, 2002. (relatório parcial de pesquisa).
- AZEVEDO, J.M.L.; FERRAZ, B.T. A presença de programas federais para a educação básica em municípios pernambucanos. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 15., 2001, São Luís. *Anais...* São Luís: UFMA, 2001. CD-ROM.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Regimento interno*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 1998.
- BRASIL. Ministério de Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual de assistência financeira a projetos educacionais*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2000b.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *O que é um projeto educacional?* Brasília, DF: MEC/FNDE, 2000a Disponível em: <www.fnde.gov.br> Acesso em: ago. 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de atividades do ano 2000*. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2001.

- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Informe dos resultados comparativos do SAEB 1995, 1997 e 1999*. Brasília, DF: INEP, 2000.
- BRESSER PEREIRA, L.C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- CHARLOT, B.; BOUVEAU, P. (Coords.). *L'école et le territoire: le cas de l'Europe du sud – Espagne, France, Grèce, Italie et Portugal*. Paris, 1999. (relatório de pesquisa).
- CHARLOT, B. *L'éducation pour demain: questions pour la société, questions pour les pratiques*. 1998 Disponível em: <www.educ.univ-paris8.fr/ESCOL.htm> Acesso em: 12 jun. 2002.
- CHARLOT, B. La territorialisation des politiques éducatives: enjeux sociaux. In :COLLOQUE DÉFENDRE ET TRANSFORMER L'ÉCOLE POUR TOUS, 1997, Marseille. *Actes du...* Marseille: IUFM, 1997. CD-ROM.
- DEBRUN, M. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FERRAZ, B.T.; AZEVEDO, J.L. *Programas federais e a descentralização da educação em municípios pernambucanos*. Recife: NEPPE/UFPE, 2001 (relatório de pesquisa).
- FIORI, J.L. O cosmopolismo de cócoras. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 22, n. 77, 2001.
- FISCHER, T. (Org.). *Poder local, governo e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1993
- FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e re-configurações do local. In: FISCHER, T. (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

- FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova* – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 37, 1996.
- GOMES, G.M.; MACDOWELL, M.C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n.706)
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Distribuição dos municípios por faixas de população*. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. Disponível em: <www.ibam.org.br> Acesso em: dez. 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostragem de domicílio*: 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos. *Lua Nova* – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 20, 1990.
- LIMA, M.C.; AZEVEDO, J.L. *Inovações da gestão da educação: o caso do município do Cabo de Santo Agostinho*. Recife: NEPPE/UFPE, 2001 (relatório de pesquisa).
- MELO, M.A. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? In: OLIVEIRA, M.A. (Org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife: Edições Bagaço, 1997.
- NUCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP. *Brasil 1987: relatório sobre a situação social do país*. Campinas: UNICAMP, 1989.
- NEGRI B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: MEC/INEP, 1997. (Texto para discussão, n. 1)
- O'DONNELL, G. Apuntes para uma teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 1, 1970.
- O'DONNELL, G. *Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários*. São Paulo: Vértice, 1987.

- OTTMANN, G. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, v. 41, 1995.
- SANTOS, A.L.F. *A educação física no contexto da política municipal de educação: analisando a experiência do município de Camaragibe/PE*. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SANTOS, B.S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA L.C.L. et al. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.
- SANTOS, I.M. *A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o programa Dinheiro Direto na Escola*. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- SILVA, N.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 2000.
- SOARES, J.A. Finanças municipais e desigualdades regionais. In: SOARES, J.A. (Org.). *O orçamento dos municípios no nordeste brasileiro*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília, DF: UNB, 1991. v. 1.