

Título do capítulo	A DESCENTRALIZAÇÃO NO SETOR EDUCAÇÃO: TÓPICOS PARA UM DEBATE
Autores(as)	José Amaral Sobrinho
DOI	
Título do livro	FORUM O NOVO PACTO FEDERATIVO
Organizadores(as)	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Volume	
Série	
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	1993
Edição	
ISBN	
DOI	

DESCENTRALIZAÇÃO NO SETOR EDUCAÇÃO:

Tópicos para um Debate

José Amaral Sobrinho
IPEA/CPS/Educação

**DESCENTRALIZAÇÃO NO SETOR EDUCAÇÃO:
TÓPICOS PARA UM DEBATE**

José Amaral Sobrinho
IPEA/CPS/EDUCAÇÃO

1. Perfil do sistema

A educação é certamente o setor mais descentralizado na área social. Cada esfera de governo organiza o seu sistema de ensino: a União organiza o sistema federal e os Estados, Distrito Federal e os municípios organizam os seus respectivos sistemas, atuando prioritariamente, mas não exclusivamente no ensino fundamental e no pré-escolar. A gestão da educação é pois um processo compartilhado, tendo cada uma das partes poder de decisão sobre um grande leque de componentes.

A participação de cada esfera de governo no sistema nacional de educação era, em 1990, seguinte:

	Pré-esc.	1o. Grau	2o. Grau	Ens. Sup.
União	0,8	0,5	3,1	23,0
Estados	26,7	53,5	58,0	11,0
Municípios	39,0	32,0	4,2	5,0
Partic.	33,5	14,0	34,7	61,0

Constata-se, assim, que a participação da União na matrícula do pré-escolar e do ensino fundamental é irrelevante. No segundo grau sua participação restringe-se à manutenção de escolas técnicas e agrícolas num total de 107.343 matrículas.

No ensino superior sua participação é mais significativa, sendo responsável por 360.000 matrículas, 23% do total.

A participação dos Estados é mais significativa no ensino de primeiro e segundo graus e a dos Municípios se restringe basicamente à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. Observa-se que o percentual de participação do município no pré-escolar é superior à participação no ensino de primeiro grau.

Para financiar seu sistema de ensino e colaborar financeiramente com Estados, Distrito Federal e Municípios a União conta basicamente com nunca menos de dezoito por cento da receita resultante de impostos e com a quota federal da contribuição do salário-educação (Art.212 da Constituição Federal). Os recursos do salário-educação quota federal e metade dos dezoito por cento da receita resultante de impostos (Art. 60 das Disposições Transitórias) são os recursos que a União dispõe para apoiar financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios na expansão (universalização) e manutenção de seus sistemas de ensino e erradicação do analfabetismo.

Os Estados contam para aplicar na educação com 25% da receita de impostos, com recursos da quota estadual do salário educação, com transferências federais e com outros recursos.

Os Municípios devem aplicar na educação 25% da receita de impostos, além de contar com parcela (25%) dos recursos da quota federal do salário educação, transferidos pelo Ministério da Educação, com transferências estaduais e com outros recursos.

Constata-se, assim, que a descentralização da gestão do sistema nacional de ensino está acompanhada de uma descentralização dos recursos, embora a União ainda financie alguns programas de alcance nacional.

2. Relações intergovernamentais

As relações da União com os Estados e Municípios no que se refere à educação se prendem, nos últimos anos, à assistência técnica e principalmente financeira para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, conforme previsto na Constituição. O Ministério da Educação responsabiliza-se também pela execução de alguns programas de caráter nacional que beneficiam os sistemas estaduais e municipais de ensino, destacando-se o programa de merenda escolar, o programa do livro didático, o programa de transporte escolar e o sistema de avaliação do ensino básico.

As relações dos Estados com os Municípios na área da educação passam, todavia, por momentos de indefinição e de reestruturação.

A Lei 5.692/71 não previa um sistema municipal de ensino. Cabia ao Estado estabelecer suas próprias responsabilidades e de seus municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino. Ela prescreveu a progressiva transferência do ensino de primeiro grau para as administrações municipais. Essa transferência implicava então na cessão de espaço de decisão do Estado para os municípios no que se refere à expansão da rede escolar, contratação e remuneração de professores, etc.. O Estado perdia espaço e o município ganhava. A esse processo convencionou-se chamar de "municipalização do ensino fundamental".

Ao analisar a evolução da matrícula do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais no período 1970/1990 verifica-se que, de fato, a esperada municipalização não passou do nível do discurso. A participação dos estados na matrícula total do ensino de primeiro grau apresentou um pequeno declínio - de 60% em 1970 para 57% em 1990 - e a participação dos municípios, de 26% para 31%, percentuais insignificantes em duas décadas para indicar uma tendência.

A Constituição de 1988, já num período de restauração do regime democrático, e coerente com a colocação do município como "entidade federativa" refere-se a "sistemas municipais de educação" (Art. 211), definindo que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, abrindo, assim, a possibilidade de atuar em outros níveis de ensino.

Ao atribuir à rede municipal de ensino a conformação de sistema e definir como função prioritária, mas não exclusiva desse sistema, a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar, a Constituição colocou os sistemas estaduais de ensino no mesmo patamar dos sistemas municipais, tornando-os, assim, concorrentes. A municipalização do ensino fundamental, como processo de descentralização, que não havia deslanchado, perdeu seu suporte institucional. A municipalização, hoje, refere-se mais a uma reorganização da rede escolar entre estados e municípios. Não mais se caracteriza como uma concessão, como um processo de descentralização do Estado para o município.

A coexistência de sistemas estaduais e de sistemas municipais de ensino fundamental recoloca a questão da descentralização em outro contexto. A rigor, o governo estadual não tem nada a descentralizar uma vez que não há delegação entre instâncias autônomas. O município, por sua vez, não tem

porque receber por delegação do Estado o que a Constituição também lhe confere por direito.

Na verdade, a descentralização no sentido estrito está ocorrendo dentro das administrações estaduais e municipais quando elas ampliam o poder de decisão das escolas, saindo de seu dia a dia e concentrando-se em ações de natureza mais estratégica, como treinamento de professores, avaliação da aprendizagem dos alunos, etc..

Essa autonomia da escola, iniciada em alguns estados no início da década de 80, ganhou força com o dispositivo constitucional que estabelece a gestão democrática do ensino (Art. 206).

3. Aspectos relevantes da descentralização

Embora a forma compartilhada de gestão da educação anteceda à Constituição Federal de 1988, esta reforçou seu arcabouço institucional. Há, no entanto, alguns fatores que vêm dificultando a operacionalização plena da gestão descentralizada.

a) A Constituição Federal não estabeleceu fronteiras entre as funções da União, dos Estados e dos Municípios na área da educação. A rigor nada impede que as três instâncias de governo atuem em todos os níveis de ensino (pré-escolar, primeiro grau, segundo grau e ensino superior). Como a capacidade institucional, gerencial e financeira é bastante diferenciada nos três níveis de governo o resultado é um sistema de ensino com diferenças muito acentuadas em termos de infra-estrutura e qualidade dos serviços prestados.

A inexistência de limites muito claros para as ações das três instâncias administrativas leva a conflitos na ocupação dos respectivos espaços. Assim, hoje não se tem muito claro qual o papel da União frente ao sistema nacional de educação. Deve o MEC prestar assistência financeira sistemática aos Estados, quando a eles compete a gestão dos seus respectivos sistemas de ensino? No processo de assistência financeira, os recursos transferidos pelo MEC não deveriam ir automaticamente para os Estados, reduzindo as transferências negociadas? Há espaço para alguma intervenção do MEC no Estado em caso de "calamidade pública" educacional? Deve o MEC relacionar-se diretamente com os municípios, respeitando-se a autonomia dos sistemas de ensino, ou esse relacionamento deve limitar-se aos Estados, competindo a estes os contatos com os Municípios?

Do mesmo modo não se tem clareza sobre o papel das Secretarias de Educação em relação aos Municípios. Existe um sistema estadual de ensino, englobando as redes estadual e municipal? Se existe, que papel nele desempenha as Secretarias Estaduais de Educação? Há espaço para alguma intervenção do Estado no Município em caso de "calamidade pública" na área da educação?

b) A Constituição Federal, colocou os sistemas estaduais e municipais no mesmo nível, dificultando, do ponto de vista institucional, a integração e coordenação dos sistemas estaduais e municipais de ensino. A Constituição, no entanto, indica um caminho para cobrir o vazio deixado pela descaracterização da municipalização e da descentralização no nível de sistema ao prever no Art. 211 a organização em parceria dos sistemas de ensino.

A parceria deve constituir-se um instrumento de coordenação das ações dos estados com as dos municípios no campo do ensino fundamental e do pré-escolar. Assim, poderão ser evitados desperdícios de recursos, superposição de ações e sobretudo oferecer à população dos 0 aos 14 anos um ensino público de qualidade.

O que caracteriza a parceria é o compromisso dos Estados e dos municípios de atuar de forma integrada e complementar de forma a garantir a todas as crianças uma escolarização completa e de qualidade.

Esta parceria, na maioria dos Estados não está claramente delineada e estruturada. Muitos Estados desconhecem o que se passa nos sistemas municipais de ensino e a grande maioria dos municípios não procura as Secretarias de Educação em busca de apoio financeiro e, muito menos técnico. As ações, quando conjuntas ou integradas, atendem a solicitações isoladas, não constando das políticas das Secretarias Estaduais. Neste sentido, reconhece-se que houve um retrocesso em relação ao que chegou a existir na década de 70 e 80, quando os Estados tinham estruturas e programas de apoio aos municípios na área educacional.

c) A ocupação do espaço de decisão dos municípios na área de educação, decorrente de maior autonomia concedida pela Constituição tem como principal obstáculo a precária capacidade institucional neles existente. Poucos são os municípios que dispõem de uma estrutura e pessoal em condições de cuidar especificamente da educação, para organizar informações, para analisar e definir objetivos, metas, estratégias, elaborar e acompanhar planos e projetos, contabilizar custos, elaborar e executar orçamentos. Na maioria das vezes as decisões são tomadas pelos Prefeitos sem base em prioridades, estratégias ou objetivos previamente definidos.

Na realidade, a Constituição atribuiu o mesmo status a todos os municípios, seja os municípios das grandes capitais e cidades de médio porte, seja os pequenos municípios com população reduzida e economicamente inviáveis. Se alguns municípios dispõem de estruturas e recursos humanos capacitados, a maioria não dispõe de nada.

d) A descontinuidade administrativa e as precárias estratégias de implementação de inovações constituem outro grande desafio ao desenvolvimento dos sistemas de ensino no nível estadual e municipal. Muitas inovações na área educacional não tiveram continuidade porque não faz parte da cultura política brasileira dar continuidade a programas e projetos elaborados e implementados em outra administração. Essa possibilidade só existe quando o novo prefeito pertence ao mesmo partido de seu antecessor.

A ausência de estratégias de implementação de programas e projetos, a ausência de participação da comunidade e o caráter pessoal das decisões em muitas administrações são fatores que favorecem a descontinuidade.

e) A cultura da uniformidade e do controle de procedimentos e processos tem dificultado a ocupação dos espaços quando se descentralizam programas e ações. O discurso é o da descentralização, de maior participação, mas a descentralização é aceita desde que o que ocorre na ponta coincida com o que se pensa no nível central, ou com quem cedeu parte do poder. Não se aceita muito a diversidade de propostas e de soluções. Com o argumento de que o setor público não pode discriminar o cidadão, o que se pensa e se estrutura para o Acre deve ser o mesmo para o Rio Grande do Sul. Confunde-se o que é essencial e o que é acessório no campo educacional. São tratados da mesma forma.

O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional já aprovado pela Câmara dos Deputados é um exemplo do apego à uniformidade, ao controle. O Projeto de Lei é excessivamente detalhado, chegando ao ponto de definir a relação aluno/professor no ensino pré-escolar, ensino fundamental e ensino de segundo grau, definir conteúdos de planos e de estabelecer que as inovações educacionais precisam de aprovação dos Conselhos de Educação para sua implantação, etc.

f) Os atrasos na liberação dos recursos da União para os Estados e para os Municípios decorrentes de contingenciamentos, de estratégias de gestão financeira (aplicações financeiras), e de procedimentos bancários, levando a incertezas quanto à disponibilidade dos recursos e ao cumprimento de objetivos e metas educacionais.

4. Experiências e Tendências Emergentes

Neste contexto de incertezas e indefinições, inovações e experiências têm surgido, embora seja ainda difícil identificar tendências a partir de sua análise.

a) Uma das principais experiências em implantação nos últimos anos é a da descentralização da gestão da educação no nível da escola em Estados e Municípios. Trata-se efetivamente de um processo de descentralização, pois as Secretarias de Educação deixam de se ocupar com o dia a dia da escola e ocupam uma posição mais estratégica de apoiar as escolas em sua autonomia.

A autonomia da escola tem se fundamentado em alguns processos, sendo a escolha do diretor da escola pela comunidade escolar, a criação de um colegiado/conselho escolar e a transferência de recursos para as escolas os mais generalizados. Nem todos os Estados e os Municípios que trabalham na descentralização adotam todos os três processos.

Este processo de descentralização está em consolidação em alguns Estados e apresenta um grande potencial para a melhoria da escola e do ensino e para a descentralização de outros programas. Assim, se as escolas são capazes de administrar a compra de material de consumo e permanente e de elaborar seus Planos de Desenvolvimento, por que não podem assumir a responsabilidade pela administração da merenda escolar? Colocando a merenda no nível da escola, é possível que se encontrem formas mais racionais para a prestação desse serviço e que se faça uma triagem, pois nem todas as crianças necessitam receber a merenda gratuitamente. Pela Constituição, o ensino fundamental é gratuito nos estabelecimentos públicos e deve ser universal, mas a merenda, programa do setor saúde não precisa atender a todas as crianças de forma gratuita.

O mesmo poderá ser pensado em um futuro próximo em relação ao livro didático. Se a escola, com seu colegiado escolar, define os caminhos da escola, se ela dispõe de recursos para seu funcionamento, por que não pode se responsabilizar pela escolha dos livros e materiais de ensino que serão utilizados no processo ensino-aprendizagem.

b) Constata-se a existência de associações de municípios para atuarem de forma coordenada inclusive na área da educação. Os Estados do sul do país, principalmente no Rio Grande do Sul, têm uma tradição maior quanto a este tipo de organização e participação.

Na região Nordeste, mais especificamente no Estado do Rio Grande do Norte vários municípios, de economia predominantemente rural, articularam-se em ações de planejamento educacional, capacitação de professores, ocupação de rede física. Dada a fragilidade dos municípios nordestinos da zona rural, esse tipo de inovação na gestão educacional talvez tenha um potencial significativo de mudança.

c) Estudos realizados pelo IPEA/FUNDAP e pela UNICEF na área de gestão da educação identificaram um conjunto de municípios nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país, que conseguiram inovar na área de educação, seja na concepção de programas, seja na sua execução.

Esses municípios foram: Icapuí, Iguatu, Santana do Acaru, Horizonte e Croatá no Estado do Ceará; Jaboatão no Estado de Pernambuco; Don Inocêncio e São Raimundo Nonato no Estado do Piauí; Currais Novos e Jardim do Seridó no Estado do Rio Grande do Norte; Belo Horizonte, Contagem e São José da Varginha no Estado de Minas Gerais; Jaguará e Vitória no Estado do Espírito Santo; Resende no Estado do Rio de Janeiro; São Paulo e Conchas no Estado de São Paulo; Maringá, Marechal Cândido Rondon e Irati no Estado do Paraná; Ijuí, Porto Alegre e Panambi no Estado do Rio Grande do Sul.

A análise das experiências desses municípios, e muitos outros devem estar na mesma situação, revela que ao priorizar a educação eles estão se diferenciando dos demais, pois a realização do simples e do óbvio está trazendo resultados significativos.

d) Alguns Estados como Paraná, Espírito Santo e Minas Gerais, estão buscando novas formas de interação com os municípios, mais no nível de parceria, de divisão de responsabilidades do que de descentralização.

5. Aprofundamento da descentralização: propostas

a) Definir mais claramente qual o papel do Ministério da Educação no sistema federativo de organização do Estado previsto e dimensionado na Constituição.

b) Definir como ficam os sistemas municipais de educação frente ao Estado. Até onde a autonomia do município retira a responsabilidade do Estado sobre o que ocorre em seu território.

c) Trabalhar para uma depuração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A preocupação de definir sistema no nível nacional e estadual levou a uma lei que engessa, que restringe, que coloca tudo sobre o controle do poder central.

d) Transferir para as Secretarias Estaduais de Educação a responsabilidade pela transferência de recursos aos municípios como apoio ao desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Assim os 25% da quota federal do salário educação deveriam ser rateados entre os Estados, ficando sob sua responsabilidade a transferência aos municípios. Os Estados passariam a ter um instrumento para auxiliar na correção das disparidades existentes dentro do Estado.

A centralização da transferência desses recursos na União tem como fundamento o argumento de que as transferências acabariam servindo aos interesses políticos dos governos estaduais. Na realidade, a centralização no nível federal não tem impedido que os recursos sejam distribuídos por critérios clientelistas.

d) Montar esquemas de capacitação institucional dos municípios para que possam assumir plenamente suas responsabilidades na área educacional. Por capacitação institucional entende-se estruturas organizacionais, pessoal capacitado, instrumentos legais e operacionais.

e) Apoiar a criação de consórcios de municípios como forma de racionalizar o uso de recursos seja humanos ou financeiros.

f) Definir padrões mínimos para o funcionamento das escolas públicas, como instrumento para a alocação de recursos na própria rede estadual, ou para dar mais racionalidade às transferências entre Estados e Municípios, entre União e Estados.

g) Repensar o papel do Ministério da Educação como executor de programas de caráter nacional. As diferenças sócio-econômicas e culturais existentes e a dimensão territorial são fatores que têm pesado muito no sentido de tornar pouco efetiva a gestão desses programas. O Ministério da Educação deve ter uma política educacional, estratégias e prioridades que fundamentem a aplicação dos recursos que constam de seu orçamento. Seu objetivo maior é o equilíbrio do sistema nacional de educação, cobrindo deficiências e atuando estrategicamente em algumas áreas, etc.

Brasília, outubro de 1993