

OS CONDICIONANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UM ROTEIRO DE ESTUDO

NIGEL BROOKE
da Fundação João Pinheiro (MG)

RESUMO

A forma pela qual se descentraliza a educação depende de uma definição prévia a respeito dos objetivos de sua administração, havendo uma relação estreita entre estruturas de comando e suas conseqüências. Por sua vez, a natureza das tarefas administrativas e os órgãos envolvidos condicionam o tipo de descentralização possível. Mediante o estudo prévio de alguns destes condicionantes, pretende-se mostrar que as opções políticas são restritas e que, sem estudos mais pormenorizados, corre-se o risco de promover mudanças puramente simbólicas.

SUMMARY

The chosen form for the decentralization of education will depend on a prior definition of administrative objectives, there being a close connection between command structures and outcomes. At the same time, the nature of the administrative tasks and of the institutions involved will condition the type of decentralization possible. By looking at some of these conditioning factors this study shows that the political options available are restricted and that without further, more detailed studies, there is a risk of embarking on changes of a purely symbolic character.

Apesar do ideal federalista de uma colaboração negociada entre as esferas governamentais na prestação dos serviços educacionais, a relação entre os estados e municípios jamais foi articulada ao ponto de estabelecer, sem ambigüidades, as responsabilidades de cada um ou de determinar os recursos minimamente necessários para o desempenho delas. Em grande medida, esta falta de entrosamento se deve à relutância dos estados em promover a legislação supletiva, nos termos do artigo 15 da Constituição de 1967, para demarcar atribuições e garantir uma distribuição equitativa de recursos em função das deficiências locais. Com isto, a partir da década passada os municípios, duplamente dependentes do estado e da União, foram prejudicados no cumprimento dos encargos historicamente acumulados ou a eles devolvidos, sobretudo na zona rural.

Nesta ótica, a divisão arbitrária das escolas públicas de 1.º grau em duas redes de ensino, mantidas independentemente pelas duas esferas governamentais, não tem sido benéfica para a distribuição equitativa das oportunidades educacionais tanto em termos numéricos quanto qualitativos. Pelo menos em Minas Gerais, tem havido um progressivo distanciamento entre as redes e um aprofundamento das graves desigualdades entre os municípios nas oportunidades oferecidas e na capacidade das escolas locais de cumprir suas funções básicas. Com as prefeituras estranguladas pela falta de recursos e atordoadas pelo paralelismo e ambigüidades de uma convivência desigual com a rede estadual, as populações locais têm sido impossibilitadas de identificar, com certeza, os responsáveis pela insuficiência do ensino público ou de garantir a satisfação das suas demandas. Ou seja, além da falta de um financiamento adequado, a ausência de fronteiras estáveis entre as atribuições de cada esfera tem levado a um "jogo de empurra" institucional e ao imobilismo governamental, refletido na falta de iniciativas à altura das carências do ensino básico.

Se, na vigência da Constituição anterior, a legislação supletiva estadual já era indispensável, a partir da nova Constituição ela torna ainda mais urgente a retomada, em estados como Minas Gerais, da discussão sobre a descentralização do ensino básico. Inevitavelmente, a nova divisão de atribuições, implícita na proposta de municipalização, terá de ser acompanhada da explicitação dos objetivos da administração educacional e das tarefas que caberão a cada esfera. A pretendida unificação do ensino de 1.º grau não significa a eliminação das responsabilidades do estado, senão a alteração destas a favor de um papel normativo e redistributivo, justamente aquele que requer uma explicitação maior de critérios. E, na medida em que o estado deixa de desempenhar funções executivas, seria indispensável que explicitasse os objetivos e critérios de sua administração, o que, quando sob controle direto e diário, não parecia necessário. Não obstante, o que se observa de fato, em alguns estados, é a intenção de dar prosseguimento à proposta de reestruturação administrativa simplesmente através da indicação ligeira das novas responsabilidades a serem assumi-

das com a nova partilha de atribuições. Mesmo nos termos do artigo 58 da Lei 5692/71, ainda estamos sem saber quais são, do ponto de vista do estado, os encargos e serviços de educação que, "pela sua natureza, possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais".

A tese central deste ensaio é que a dificuldade maior, para a explicitação dos papéis passados e futuros das duas esferas, reside na falta de clareza a respeito dos objetivos da administração educacional. Sem uma diferenciação do valor atribuído a cada objetivo, dificilmente se decide a respeito da distribuição de tarefas e poder entre as instâncias governamentais, já que esta distribuição estrutural condiciona o tipo de serviço oferecido e o grau de satisfação dos objetivos perseguidos. Em outras palavras, é um erro imaginar que os objetivos para a educação, explicitados, por exemplo, pelos artigos 206 e 214 da nova Constituição, possam ser conseguidos da mesma forma e no mesmo grau através de um único processo de descentralização. Não só inexistente uma única modalidade de descentralização, como não existe um contínuo de mudança que ofereça ganhos em todas as frentes. Se a descentralização da educação oferecesse só vantagens, em termos de eficiência e eficácia da administração e democratização das relações entre estado e sociedade, sua implementação não produziria as muitas ambigüidades e fracassos de tentativas semelhantes em outros países. (Rondinelli et al., 1984).

Em termos mais concretos, o arranjo organizacional da administração, que condiciona o alcance de seus objetivos, tem de ser definido em termos dos *trade-off* entre, por exemplo, a manutenção de critérios e controles de equidade e a participação da população na discussão e fiscalização dos atos administrativos, ou entre a manutenção de serviços especializados e o pluralismo de idéias. Cada tipo de descentralização afeta os caminhos por onde os avanços e as perdas serão maiores ou menores. A distribuição ideal de responsabilidades reside, portanto, na hierarquia de prioridades dos poderes envolvidos.

Ao mesmo tempo, a opção por um ou outro tipo de organização estrutural para a administração educacional será condicionada pela natureza técnica e administrativa das funções envolvidas. Isto significa que a opção não é exclusivamente política, em função da vontade ou da coragem de uma instância de poder que abre mão de suas prerrogativas. No entanto, pelo otimismo dos documentos oficiais sobre a municipalização e pela ausência de considerações a respeito das restrições impostas pelas especificidades da administração educacional, pode-se inferir que os limites deste ciclo de descentralização serão dados pelo grau de compromisso com o discurso da redemocratização (Minas Gerais, 1988). Esta equação entre descentralização e democratização é enganosa, não só no que se refere aos possíveis resultados da proposta, mas também pelos limites que impõe à discussão da alocação mais adequada de funções, cujas exigências restringem as opções institucionais disponíveis.

É também necessário levar em consideração a natureza das organizações envolvidas — tal como existem — na discussão de suas atribuições. Os vícios e deficiências, como as competências e formas das instituições responsáveis pela administração educacional, são historicamente determinados e só parcialmente sujeitos a modificações em função de intervenções planejadas. Isto não quer dizer que não haja mudança possível nas burocracias estadual e municipal, mas que a reatribuição de responsabilidades acrescentará um elemento provavelmente perturbador, na medida em que as mudanças pretendidas impliquem em alteração simultânea das capacidades técnicas e políticas dos órgãos envolvidos.

Deste modo, a discussão a respeito da descentralização passa pelo que se pode chamar de seus condicionantes a nível de: a) objetivos; b) tarefas e c) órgãos. Pretende-se, com esta discussão, demonstrar com maior clareza o inter-relacionamento entre o arranjo organizacional da administração e seus resultados, de modo que a opção política por uma ou outra modalidade de descentralização possa ser fundamentada em decisões concretas a respeito dos objetivos priorizados e das condições reais de sua realização.

No entanto, o propósito deste estudo não é o de produzir um elenco exaustivo de possíveis fatores condicionantes da política de descentralização, mas de criar um roteiro inicial constituído por aqueles elementos que se apresentam como os mais óbvios, dentro dos seguintes pressupostos:

1) que, a julgar pela insistência com que se propõe a municipalização, esta não representa uma proposta efêmera e conjuntural, mas o reflexo de opiniões e vontades de setores da população comprometidos com a melhoria do ensino;

2) que, por se tratar de um país federalista com esferas governamentais predefinidas, é legítimo restringir a discussão ao município, como unidade territorial alternativa para a administração da educação hoje fornecida a nível estadual;

3) que, na análise de políticas públicas, também é cabível o estudo de seus fundamentos, já que as dificuldades de implementação, em função de fatores conjunturais, são, por definição, transponíveis e não se constituem necessariamente em restrições mais sérias à adoção de determinadas opções.

AS DIMENSÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO

A extensa bibliografia sobre a descentralização das funções administrativas dos serviços públicos entre níveis governamentais ou instâncias de decisão nem sempre mostra concordância a respeito da terminologia apropriada para descrever as inúmeras variações. Neste estudo optou-se por privilegiar as dimensões institucionais e políticas da mudança, através das distinções entre, por um lado, a desconcentração e a descentralização e, por outro, entre a descentralização administrativa e a descentralização política. Devido às grandes variações possíveis dentro de

cada categoria, as distinções carecem de precisão, mas pelo menos exprimem a diferença fundamental entre a descentralização que segue as linhas de uma estrutura de comando e a descentralização que procura devolver poderes de decisão ao ponto de atingir a população localizada fora do âmbito do serviço público.

A desconcentração, como o nome implica, significa mais o remanejamento de determinados atos executivos do que uma descentralização propriamente dita. Para que haja uma desconcentração de nível governamental para outro, ou, mais comumente, para um órgão local expressamente criado para esta finalidade, deve haver uma relação hierárquica de comando, permitindo que o ônus dos encargos remanejados seja assumido sem a parcela de poder de decisão que os acompanha. Isto significa o atrelamento do órgão local à instância superior, no que se refere ao planejamento e divisão de recursos, e aos sabores da política da instância supra-unitária no que se refere à definição de prioridades até de pessoal. As vantagens da desconcentração se restringem ao descongestionamento do órgão central e, talvez, ao levantamento local de informação que possa dinamizar a administração da educação. Pela execução local ou regional de atos administrativos de rotina, fundamentados em normas centrais, supõe-se que há ganhos para o usuário na medida em que a desconcentração torna os administradores mais acessíveis e diminui a necessidade de deslocamentos maiores.

A descentralização administrativa, por outro lado, em se tratando de uma atividade complexa e multidimensionada como a educação, pressupõe uma transferência não só das funções administrativas e executivas de rotina, mas também de tarefas que envolvem uma tomada de decisão na hora de sua execução. Deste modo, a descentralização administrativa se acompanha da descentralização de uma parcela de poder mas, na medida em que ainda obedece a uma hierarquia de comando e de controle do órgão central (sobretudo no que se refere à divisão de recursos entre funções competitivas), não pode ser entendida como uma devolução plena de poderes, nem uma proposta fundamentada na participação da comunidade na administração educacional. Em geral, as unidades subordinadas assumem as características organizacionais do órgão central, refletindo em suas divisões internas as diferentes linhas de fiscalização do nível superior; mas, no que se refere às relações institucionais formais, as subunidades também se subordinam a uma instância politicamente autônoma.

Dada a ausência de agilidade e de economia de escala nas burocracias centrais, supõe-se que a descentralização administrativa permita maior eficiência na alocação de recursos e, pela proximidade geográfica entre administrador e usuário, maior eficácia nas ações executadas.

A descentralização política, na medida em que associa, à delegação de funções para uma unidade geográfica menor, o repasse do poder que acompa-

na estas funções, visa a criação de unidades independentes da estrutura de comando. Dentro da descentralização política há, no entanto, uma subdivisão conceitual fundamental entre a devolução de poderes a uma instância governamental já constituída, como seria o caso de uma Prefeitura Municipal, e a devolução de poderes de decisão e fiscalização a grupos ou organizações de residentes sem vínculo funcional com as autoridades executoras locais. Ambas as modalidades pressupõem um alto grau de capacidade local de tomar decisões mas, na medida em que o poder se exerce em nome da população, pode-se entender a proposta de engajamento formal desta população na definição e fiscalização dos atos do governo como uma descentralização política plena.

Mesmo mostrando ambigüidades na definição da extensão dos poderes descentralizados e no dimensionamento das organizações populares locais, a proposta de descentralização política plena se sustenta num modelo de participação comunitária que acredita na disseminação do poder inerente às funções administrativas, de modo que não haja, a nível local, uma simples repetição das estruturas burocráticas centrais, mas a criação de um executivo que opera e se legitima em função das vontades expressas pela população. Portanto, a favor da descentralização política da administração, argumenta-se que sua proximidade com a população de usuários implica numa receptividade maior para com as prioridades desta população, uma visibilidade maior para os responsáveis e, em última instância, a possibilidade de exercício de sanções contra os agentes administrativos cujas atividades venham a ser consideradas inaceitáveis. Ou seja, apesar das indefinições a respeito das distintas modalidades de participação comunitária na discussão e fiscalização da administração da educação, supõe-se que ela seja vantajosa por fornecer rapidamente aos administradores uma informação clara a respeito das políticas e atividades preferidas pelo usuário.

Em decorrência do envolvimento da comunidade na formulação de prioridades para o setor, argumenta-se que a descentralização política pode também trazer vantagens que aprofundam aquelas já previstas pela descentralização administrativa. Fala-se de uma eficácia maior da educação em função de opções políticas mais realistas ou ainda mais afinadas com a realidade local, e de ganhos de eficiência como resultado da eliminação de gastos não priorizados pela população.

No contexto mineiro atual, podem-se acrescentar os ganhos por força da concentração num único nível de governo das responsabilidades pela gestão do ensino básico. Na medida em que a divisão atual entre as redes tem dado margem aos paralelismos e indefinições de uma concorrência desleal, e ao "jogo de empurra" que dificulta a identificação dos responsáveis, supõe-se que a unificação da administração do serviço, através da descentralização política do ensino hoje estadual, eliminaria o descompasso atual entre funções e autoridade.

TEORIA E PRÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO

As diferentes maneiras de remanejar funções administrativas entre instâncias governamentais, a favor de unidades geográficas menores, acompanhadas ou não do poder de decisão inerente a cada função, oferece vantagens potenciais que precisam ser contrastadas entre si e com aquelas oferecidas pela centralização existente. As vezes, os objetivos perseguidos pela administração apontam em direções opostas de modo que, sem uma avaliação que pondere as vantagens de cada modalidade, torna-se impossível fixar as intenções do estado ou definir o que remanejar, sob que condições e acompanhado de que medidas concomitantes de assistência. Esta avaliação será abordada no contexto oferecido pela proposta de municipalização em Minas Gerais (1988).

Desconcentração

Se a municipalização do ensino básico for entendida predominantemente como uma desconcentração, a favor das prefeituras municipais, de uma série de funções rotineiras na execução de planos centrais, não representaria qualquer mudança significativa com relação à situação atual, já que o novo papel das prefeituras se assemelharia àquele desempenhado pelas Delegacias Regionais de Ensino (DREs).

A desconcentração viria significar a desativação parcial das Delegacias de Ensino junto com a reformulação de suas atividades. Com o deslocamento da administração das decisões centrais para dentro do município, junto com dotações orçamentárias predefinidas, a função da DRE se voltaria para a coordenação das atividades dos municípios de sua jurisdição, criando, assim, mais um nível na hierarquia de comando.

Por não representar mudança nas atividades do órgão central (a Secretaria da Educação), a desconcentração levanta questões principalmente funcionais a respeito da capacidade da Prefeitura de assumir as novas tarefas. A conseqüência provável destas preocupações seriam projetos do tipo *PROMUNICPIO*¹ desenhados para instalar a infra-estrutura necessária para o funcionamento adequado do novo nível da administração ou de tentativas de inserir funcionários estaduais nos órgãos das Secretarias Municipais de Educação.

Um dos problemas desta opção reside na utilização da Prefeitura Municipal como mera extensão da burocracia existente. Além de ferir a noção federalista de esferas governamentais autônomas, a subordinação da Prefeitura geraria despesas adicionais na medida em que a desconcentração, visando o exemplo das DREs, não seria uma proposta para a diminuição da burocracia educacional. Mesmo haven-

¹ Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal, criado pelo Ministério da Educação em função da Lei 5692/71, que enfatizou a descentralização do ensino básico.

do ganhos por força de uma execução mais ágil na ponta do sistema, os custos da estrutura seriam maiores.

A proposta também não avança no tocante à participação da população nos atos do executivo, na medida em que a divisão de recursos por atividade continuaria como função central, eliminando, assim, o estabelecimento de prioridades locais.

Descentralização administrativa

A distinção principal entre a desconcentração e a descentralização administrativa reside na autonomia funcional do órgão descentralizado que, pertencente a outra esfera governamental, mantém independência com relação a sua política de pessoal e de funcionamento. O órgão descentralizado administrativamente também tem liberdade maior para definir a aplicação de recursos descentralizados em função das políticas e normas estabelecidas centralmente. Deste modo, as decisões a respeito de como atender a uma melhor expansão na demanda ou onde melhor aplicar verbas na reforma de prédios escolares serão decisões locais, em função de planos centrais que priorizam estas atividades e estabelecem seu dimensionamento financeiro.

Os problemas endêmicos a este tipo de descentralização advêm justamente da relação de controle e fiscalização mantida pelo órgão central. Por demandar a análise dos planos executivos locais além de preservar todo o processo de planejamento central, a descentralização administrativa requer uma estrutura de coordenação no órgão central que possa eliminar os supostos ganhos da mudança em termos da redução dos custos administrativos. A nível local, a coordenação horizontal também se torna problemática na medida em que a manutenção de controles centrais inibe a formulação local de políticas sociais integradas. Quando centralizada a execução de toda a política social, esta integração é teoricamente preservada (Medina, 1987; Porter e Olsen, 1972).

No contexto das relações governamentais entre estado e município, a descentralização administrativa continua abusando do ideal federalista de esferas autônomas na medida em que os controles centrais representam o exercício do poder sobre um escalão subordinado. Portanto, a relação é menos estável do que uma descentralização política, podendo sofrer inversões devido à insatisfação dos dirigentes locais, que negariam a suposta permanência do novo arranjo estrutural para a administração da educação. Não é difícil imaginar cenários políticos em que o município exige um retorno a um *status quo* anterior em função de desentendimentos políticos com dirigentes estaduais, justamente quando este retrocesso já não é mais possível pelo desmonte das estruturas centrais anteriormente responsáveis pelas tarefas descentralizadas.

O mais provável ponto de atrito seria o financeiro. No caso de municipalização do sistema estadual de ensino via descentralização administrativa,

o repasse de recursos financeiros pressupõe, no mínimo, uma avaliação das pretensões de cada governo local. A ausência de automatismo nestes repasses permite a interveniência de influências políticas e a flutuação dos níveis de financiamento para funções administrativas cujos custos são relativamente fixos. Se algumas mudanças nos planos centrais são inevitáveis, devido às alterações nas políticas de financiamento a nível estadual e federal, outras mudanças em função de novas prioridades estaduais podem também criar conflitos na medida em que forcem a desaceleração ou desativação de projetos locais.

Por outro lado, pelo mesmo controle exercido por meio do órgão central, a descentralização administrativa oferece a possibilidade de uma integração entre as políticas maiores do estado e da Nação com as atividades desempenhadas a nível local. Quando tantos problemas que assolam a educação fogem do controle das autoridades municipais, e quando não há ainda uma internalização adequada da prioridade do setor ou de suas metas principais, a manutenção de controles que permitam a alocação seletiva de recursos se apresenta como fundamental para a distribuição equitativa de oportunidades.

A manutenção de uma visão estadual dos problemas educacionais, através de uma legislação que conserve os direitos do estado de especificar prioridades e fiscalizar o cumprimento de tarefas pelo poder local, traz também outras vantagens. Pela manutenção de serviços especializados e profissionais no órgão central, necessários para os efeitos de planejamento e coordenação, pode-se esperar a continuada geração de novas respostas para os complexos problemas da educação. Além do estímulo para estes serviços advindos da própria subdivisão da burocracia central, a concentração dos funcionários mais especializados nos centros urbanos maiores tem sempre dado ao governo central em Minas um papel modernizador, que contrasta com o paroquialismo dos municípios periféricos.

Descentralização política

A equação entre a descentralização política e a democratização das relações entre o estado e a sociedade fundamenta-se na aproximação física entre a população de usuários e as decisões que afetam a natureza e qualidade dos serviços oferecidos. Este ganho é possível mesmo na ausência de uma descentralização política plena que prevê, desde a sua implantação, o envolvimento direto de grupos usuários, pelo fato de a concentração local de poderes ser um estímulo à organização e participação destes grupos. Portanto, a descentralização política é uma pressão para reduzir a alienação dos usuários e, através da estruturação de comissões ou conselhos, para dar forma aos movimentos democráticos incipientes.

No entanto, o pressuposto de uma isonomia entre a descentralização e o exercício democrático do

poder de decisão é um exagero. Há situações, como as que serão comentadas em maior detalhe, em que esta equação ou não se sustenta ou requer a incorporação de elementos adicionais.

a) Democracia e equidade

Quando se fala em democratização do ensino, a definição tradicional incorpora, também, a universalização do acesso e o direito a um ensino que ofereça igualdade de oportunidades de progressão dentro da escola. Implícita nesta definição se encontra a responsabilidade do poder público de eliminar as desigualdades regionais existentes no fornecimento de vagas e de manter um padrão de qualidade mínimo em todas as escolas.

As desigualdades existentes entre as redes de ensino e entre os municípios, no que se refere à quantidade de vagas e à qualidade do ensino, são conhecidas. Mesmo sem ter sido objeto de políticas estaduais redistributivas no passado, é evidente que a distribuição geográfica de vagas com base em critérios de equidade depende fundamentalmente de um controle central e de um monitoramento constante dos recursos locais necessários para suprir os déficits detectados. Isto, por sua vez, envolve uma política de subsídios estaduais claramente incompatível com a simples descentralização de verbas em função do número de alunos estaduais transferidos para o domínio municipal.

A existência de desigualdades regionais em termos do rendimento ou eficiência interna das escolas requer o mesmo raciocínio. Na medida em que as variações na qualidade do ensino são identificáveis e passíveis de alteração a partir de intervenções subsidiadas pelo poder central, é recomendável que haja preservação, a nível estadual, de estruturas capazes de direcionar esses subsídios. A supressão de estruturas de controle a nível estadual implicaria no risco de uma diversificação dos padrões de qualidade entre as escolas hoje estaduais. Se é verdade que a descentralização política pode diminuir a distância qualitativa entre as duas redes, ao reuni-las sob o mesmo comando local, esta aproximação se daria ao custo do desmantelamento do atendimento razoavelmente padronizado recebido pelas escolas do estado, mantendo assim, variações inter-regionais de qualidade.

b) Participação e descentralização

A equação entre participação e descentralização é enganosa. Pressupõe, primeiro, a descentralização de um número significativo de decisões e, segundo, a inexistência de participação popular nas decisões do órgão central.

O primeiro pressuposto, de que há necessidade de uma consulta constante com relação a um número grande de decisões administrativas, sugere um campo abrangente de conflito potencial entre as prioridades da população e as dos administradores, quanto ao modo de empregar os recursos disponíveis.

No entanto, o conflito principal não se localiza nesta disjunção, mas em torno da prioridade dada ao ensino como um todo. O campo de batalha reside na importância conferida à política social do município, ou do estado, em comparação com as outras inúmeras demandas que recaem sobre as administrações. Na prática, isto significa que as maiores divergências serão criadas pela divisão do bolo tributário e, em segundo lugar, pela subdivisão dos recursos destinados à educação em função das demandas competitivas. A questão primordial, portanto, é se é mais fácil exercer uma pressão fiscalizadora sobre o estado para garantir, no mínimo, o cumprimento dos percentuais estipulados para os gastos em educação, ou se esta fiscalização se desloca sem prejuízos para o município. No que se refere ao cumprimento dos mínimos constitucionais, os municípios não têm demonstrado, até agora, o mesmo apego à lei que a esfera estadual.

Quando são enumeradas as decisões relativas à subdivisão dos recursos destinados à educação — como a instalação ou localização de novos prédios, o aumento de séries e turmas ou a identificação de reformas mais urgentes — é evidente, por experiências passadas, que muitas delas se prestam a um arranjo de colaboração que não envolve, necessariamente, a descentralização de poderes administrativos. Em outras palavras, a existência de comissões municipais ou agregados de colegiados escolares, estimulados e controlados pelo órgão central, demonstra que a descentralização política não é um pré-requisito para o início da participação da comunidade na discussão das decisões educacionais. Se a esta conclusão forem acrescentadas outras opções de participação, via comissões ou associações estaduais e regionais, que ainda não foram sequer discutidas, poderá se abrir um leque maior de alternativas para o envolvimento dos usuários, que concentrariam seu poder de pressão no nível onde fatalmente se localizarão as decisões maiores, evitando o desperdício de esforços sobre os agentes locais que, na maioria dos casos, não detêm os recursos e poderes necessários para o cumprimento das responsabilidades que a população lhes atribui.

Pelo exposto, a questão da participação só se resolve em função de um modelo preconcebido a respeito de seu nível de atuação, mas faltam ainda os elementos para inferir suas características. O que se pode garantir desde já é uma diferença substancial entre a descentralização em direção às prefeituras e um controle popular das decisões locais. Pelas observações feitas por vários autores em torno do caráter clientelístico dos governos municipais, de seu atrelamento aos interesses de grupos econômicos locais e da falta de poder da câmara de vereadores, não se pode pressupor que uma descentralização, que siga as linhas da estrutura de comando do poder público, equivalha a uma devolução do poder ao cidadão usuário (Barreto e Arelaro, 1986; Rosenberg, 1984; Mello, 1986).

As alternativas em torno das estruturas de participação a nível local, além das comissões e asso-

ciações de bairros, incluem a possibilidade de unidades geográficas e políticas que não obedecem à estrutura formal de poder público. Mas em que medida o estado, como descentralizador das funções administrativas, pode predeterminar qual destas opções é a mais apropriada na ausência de movimentos reivindicatórios locais? Ou, mesmo havendo indicações a respeito, essa escolha seria função do estado? Uma resposta mais cautelosa deixaria a decisão para o executivo local ou para uma política reativa, que se formularia em função do aparecimento de reivindicações da população, as quais, se supõe, iriam se materializar a partir de um repasse inicial de tarefas administrativas.

Se esta opção parece cautelosa demais e que, pelo menos em sua fase inicial, reduz o papel do executivo municipal a pouco mais do que uma extensão da burocracia do estado, vale lembrar que a autonomia dos municípios no passado pouco se estendeu além do cumprimento de normas estaduais, ditadas em lei, criadas como pré-requisitos para o cumprimento de convênios ou simplesmente assimiladas por via do efeito de demonstração das escolas estaduais.

c) Fiscalização e descentralização

É possível prever situações onde a descentralização política de fato contribua para a redução do poder fiscalizador da sociedade a respeito das decisões administrativas. Nestes casos, a definição da democratização se mostra ainda mais complexa e leva a outras restrições a respeito do alcance da participação local.

Talvez o caso mais óbvio diga respeito ao magistério estadual; mas as mudanças no papel do Conselho Estadual de Educação, a partir da descentralização política, implicariam também no cerceamento de um controle exercido por um órgão independente do aparelho burocrático.

Na medida em que a subdivisão do magistério estadual em inúmeros magistérios municipais, já bastante diversificados, levaria à gradual perda de isonomia salarial e de condições de trabalho que hoje caracteriza a classe, haveria perda de um tratamento igualitário para o elemento principal de qualquer esforço a favor da melhoria na qualidade do ensino. Esta perda de igualdade, e de solidariedade, pode representar a desvantagem mais explícita da política de municipalização do ponto de vista do magistério; mas, do ponto de vista do usuário, a perda maior seria a ausência de uma associação profissional que tem se mobilizado e se esforçado na fiscalização das políticas educacionais do estado, na denúncia do abandono em que se encontram determinadas escolas, na formulação de processos administrativos alternativos e na pressão a favor das medidas que favorecem a profissionalização da classe.

Professores estaduais poderiam ser prejudicados com a transferência, devido a padrões eventualmente desvantajosos de recrutamento e pagamento a nível municipal, o que poderia ser solucionado com

a manutenção dos direitos adquiridos para os que sofressem a transferência, até sua aposentadoria. Entretanto, isso não representa uma garantia suficiente para a manutenção dos efeitos positivos de um magistério único e de uma organização fiscalizadora a nível estadual. E, mesmo com a unificação do quadro do magistério estadual e municipal, se a tendência for a de descentralizar as outras decisões administrativas, cria-se, de todo modo, um distanciamento entre a fiscalização do magistério e os atos do Executivo.

AS CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS DAS TAREFAS

Pela ausência de estudos anteriores, o próprio decreto do Governo do Estado de Minas Gerais, que cria o Projeto Estadual de Municipalização de Educação (Decreto n.º 27.452, de 16/10/87), provoca a impressão de que a atribuição das tarefas e poderes da administração educacional pode ser determinada exclusivamente em função de cálculos políticos. Até certo ponto, esta tese tem sido reforçada pelos dirigentes municipais que, em suas reivindicações por uma descentralização política, culpam os anseios hegemônicos do estado pela distribuição atual de responsabilidades. As críticas dirigidas à proposta, que se concentram na inexistência de condições políticas locais para a absorção do poder decisório implícito na descentralização política, também parecem apoiar a lógica do decreto. Para esses críticos, há poucas restrições para a localização das tarefas administrativas, a não ser as questões referentes à probidade dos executivos locais, o grau de abertura às pressões populares, a existência de esquemas clientelísticos locais e, principalmente, a inexistência de organizações comunitárias capazes de representarem as vontades da maioria dos usuários.

Este enfoque tem o mérito de pressupor um inter-relacionamento entre a estrutura organizacional da administração e o tipo de serviço oferecido e, também, entre a força política dos proponentes e a probabilidade de superação de certas resistências. No entanto, por deixar de lado os condicionantes da descentralização, impostos pelos requisitos técnicos de algumas das tarefas e processos da administração da educação, subestimam-se as limitações das mudanças pretendidas.

a) População

É evidente a necessidade de organizar determinadas tarefas como, por exemplo, a coleta e o processamento de estatísticas, em função da totalidade da população escolar. Há outras tarefas que requerem, se não a totalidade, pelo menos uma aglutinação de usuários superior àquela normalmente circunscrita pela unidade municipal. Nessa categoria encontram-se serviços especializados, como o ensino especial e até o ensino supletivo, que se tornam viáveis mediante uma administração no mínimo regional. Pelo tamanho reduzido da maioria dos municípios e a

dispersão da população, não se pode imaginar a prestação desses serviços a partir da base municipalista. Além de reduzir o nível de profissionalismo, os custos adicionais gerados pela multiplicação de unidades menores seriam proibitivos.

b) Financiamento

Mesmo descentralizando os recursos provenientes de fontes extra-estaduais, tanto constitucionais quanto negociadas, o órgão central não se desincumbe da responsabilidade pela execução e prestação de contas desses recursos. Ou seja, tanto no caso dos recursos recebidos através de convênio com o Ministério de Educação quanto de fontes externas, o processo de controle se mantém, independentemente de esses recursos serem novamente repassados para as prefeituras. Apesar de essas transferências para a Secretaria de Educação representarem somente 3% de seu orçamento para 1987, elas fornecem 44% dos recursos de custeio não-salarial, sendo, portanto, indispensáveis para as atividades de desenvolvimento do ensino (Minas Gerais, 1986, p. 524). Um estudo de técnico do Ministério de Educação indica aumento nesses recursos de aproximadamente 68%, a partir do cumprimento da reforma tributária (Castro, 1988).

Os limites impostos pela natureza do financiamento da educação no estado, que parecem privilegiar o processo de descentralização administrativa e não política, são similares aos limites criados pelos próprios mecanismos existentes para o repasse de recursos do estado para o município. Como os recursos que financiariam a municipalização não se enquadram nas transferências constitucionais e automáticas, eles teriam de ser acompanhados de convênios nos quais fossem explicitados a finalidade dos investimentos e os prazos de execução. Isto significa um processo de negociação periódico sobre os projetos cujo cumprimento exigiria fiscalização. Mais uma vez, os limites legais para a movimentação de recursos públicos parecem inibir o tipo de transferência que libertaria os municípios do planejamento e controle central.

c) Políticas setoriais

O currículo centralmente determinado representa o eixo de uma proposta equalizadora para a educação, fundamentada na convicção pedagógica de que a pulverização de conteúdos implícita nos currículos locais acentuaria as desigualdades existentes, por colocarem alguns alunos em desvantagem numa cultura dominante em que os conteúdos universais são instrumentos de ascensão social.

Ao mesmo tempo, a descentralização da responsabilidade pelo desenvolvimento do currículo apresenta dificuldades pelo grau de especialização da tarefa e pelo fato de o currículo exprimir a política pedagógica do setor. Trata-se, portanto, da formulação da política que dirige as inovações e estabelece as prioridades das escolas.

A maioria das decisões da organização se loca-

liza nos níveis técnicos, em que os cálculos e restrições são relativamente explícitos. A medida que se vai subindo a hierarquia para os níveis gerenciais e de formulação de políticas, tornam-se mais complexos os processos decisórios e menos técnicos. Por esse motivo, é mais difícil descentralizar as funções gerenciais, a menos que o propósito da descentralização seja o de eliminar por completo essas funções do órgão central. Isto não se apresenta como opção viável, quando há esperança de continuar mantendo controles sobre a unidade menor.

d) Tarefas inter-relacionadas

Quando se trata da combinação de insumos, de modo que haja simultaneidade de ações junto às escolas, a descentralização parece oferecer vantagens na medida em que a execução coordenada é tanto mais fácil quanto menor a burocracia envolvida. No entanto, a ausência de compreensão a respeito da dosagem e das influências mútuas dos insumos complica a descentralização, por tornar menos confiável a avaliação dos resultados e mais complexa a subdivisão das tarefas.

Mesmo após duas décadas de pesquisa na função de produção da educação, é notória a falta de conhecimento a respeito dos retornos de cada tipo de investimento na melhoria da qualidade do ensino. Estima-se que há necessidade de concentrar ações relativas a equipamento, treinamento, material didático etc., de modo que se atinja um patamar básico de funcionamento para cada escola. Mas não há definição a respeito do que seja este patamar ou padrão mínimo e quais as ações que rendem resultados maiores.

Neste contexto, torna-se difícil a redistribuição de somente uma parte das atividades ou insumos, e a manutenção de outras em nível central. O inverso, ou seja, a descentralização da totalidade das tarefas, também se torna difícil na medida em que a avaliação dos impactos de cada insumo e a reformulação das prioridades, em função das observações realizadas, são facilitadas quando controladas a partir do órgão central.

e) Economia de escala

Determinadas atividades — como por exemplo o treinamento de professores, a produção de material didático, a compra ou manufatura de certos equipamentos e até sua manutenção — podem, em certos momentos, ser mais eficientemente desempenhadas por órgãos centrais ou regionais, em função das economias de escala geradas. Outras considerações, como o grau de especialização dos responsáveis, poderiam também ser incluídas nesse cálculo, descontando as vantagens de estabelecer novas competências locais, em decorrência da descentralização de tarefas. De todo modo, os custos para se estruturarem esquemas locais para cada atividade, em comparação com os custos das mesmas atividades desempenhadas pelo órgão central, teriam de ser estabelecidos.

f) Pessoal

A administração do pessoal ligado ao sistema de ensino, envolvendo a admissão, designação, movimentação, concessão de direitos e vantagens e pagamento de salários é um processo complexo que se presta à automação, através da instalação de processos informatizados. Além de requerer investimentos consideráveis, e, portanto, de se enquadrar no item referente às economias de escala de um órgão central, a administração de pessoal também requer um tratamento isonômico, se se quer proteger os direitos adquiridos de uma categoria que, por decreto, passa de uma esfera governamental para outra. O surgimento de disparidades no tratamento recebido seria contrário à proposta de descentralização; e tais disparidades teriam de ser combatidas mediante um controle central que efetivamente duplicaria as tarefas descentralizadas.

CARACTERÍSTICAS DAS INSTITUIÇÕES

Da mesma forma que os requisitos técnicos e administrativos de uma tarefa podem condicionar sua localização entre esferas governamentais, a natureza das instituições também supõe limitações nas tarefas a elas dirigidas ou extraídas. Na discussão até agora, acerca dos condicionantes da descentralização, tem-se enfatizado aquilo que seria comum às instituições que desempenham as atividades de administração educacional. Desse modo, têm-se priorizado observações que, mesmo provocadas pela proposta concreta de descentralização da educação básica em Minas Gerais, giram em torno das características típicas das organizações, sem referência a sua formação histórica específica ou a suas feições conjunturais. Porém, as organizações do setor público não são teóricas: são instituições complexas, historicamente determinadas, com vícios e falhas que comprometem sua eficiência e condicionam as responsabilidades que lhes podem ser atribuídas — ou, em função de resistências e interesses contrários à mudança, que lhes podem ser subtraídas. Nessas condições, a *trade-off* entre objetivos conflitantes pode não ser aquele previsto pelos modelos teóricos da descentralização.

Por isso, é importante ressaltar que a reorganização da administração não pode ser preocupação exclusiva dos chefes mais graduados. Haverá sempre a necessidade de negociar em função dos interesses de grupos cujo envolvimento a favor do processo de descentralização seria definitivo (Brooke, 1988).

As restrições impostas pelas peculiaridades das instituições podem ser preliminarmente categorizadas segundo o nível, municipal ou estadual.

a) Capacidade gerencial

Somente uma minoria dos órgãos municipais de educação contam com infra-estrutura adequada para

as tarefas já desempenhadas, tanto em termos de instalações e equipamentos quanto de pessoal qualificado. Se o reduzido profissionalismo e a falta de especialistas é sempre uma característica dos órgãos locais, em comparação com o centro, esta diferença tem sido exacerbada ao longo dos anos em Minas Gerais, pela insuficiência de recursos para o ensino municipal e a falta de prioridade para o setor.

Sem poder prever de antemão o grau de envolvimento de funcionários estaduais na administração local do ensino, seria prematuro alinhar sugestões a respeito das intervenções necessárias para estabelecer os pré-requisitos mínimos para o funcionamento adequado dos órgãos locais. Porém, a estrutura existente em nível local certamente condicionará a escolha de tarefas a serem descentralizadas e o ritmo da sua transferência, havendo necessidade de, no mínimo, estabelecer tipologias para as administrações existentes e planos para modernização.

b) A autonomia dos órgãos locais

Pressupõe-se, na discussão de objetivos e tarefas a serem descentralizadas, que os órgãos locais têm autonomia para seguir o estipulado pelas normas centrais e, no caso da descentralização política, aquilo que representa a vontade dos usuários. Há, no entanto, uma série de restrições no exercício dessa autonomia, começando pela orientação política das autoridades locais, que podem alterar os resultados da descentralização.

Muitas das críticas dirigidas à proposta de municipalização advêm justamente da falta de correspondência entre os modelos ideais de descentralização e a realidade política dos órgãos locais. Há temores de que, na ausência de uma legislação efetiva, que estipule as prioridades de investimento, possa haver pulverização ou uso ineficiente de recursos em projetos não-prioritários. Em alguns casos esse desvio de recursos poderá ser estimulado pelo controle do poder local por grupos dominantes, que também vedariam a efetiva participação da comunidade.

Independentemente de haver ou não motivos para pressupor uma interferência na administração local da educação, maior do que aquela existente em nível central, a questão da autonomia do órgão passa também pela existência de movimentos locais capazes de assumirem o papel fiscalizador que o órgão precisa para garantir os preceitos da descentralização política. Há autores que debitam a ausência de tal participação à formação histórica da comunidade municipal brasileira, na qual predominam os interesses oligárquicos; e outros que não acreditam, mesmo na ausência de critérios clientelísticos para a distribuição de recursos, que o município seja, *a priori*, a instância mais democrática para a gestão dos serviços públicos (Paiva e Paiva, 1986; Mello, 1988).

c) Resistências centrais

Os fracassos de tentativas de reforma identificados como resultados de "resistências" ou "sabotagem" demonstram a necessidade de garantir a aquiescência dos grupos cujos interesses serão afetados, e que provavelmente se oporiam à mudança dentro dos limites da sua atuação, se não forem chamados a negociar a sua participação (McGinn e Street, 1986). Na oposição à descentralização, o magistério estadual é o grupo mais imediatamente reconhecível mas, por extensão, a burocracia estadual provavelmente se alinhará a este grupo, na medida em que seus quadros também são oriundos do magistério.

A negociação, se bem-sucedida, teria de pactuar uma série de garantias para estes grupos a respeito das próprias condições de trabalho, a distribuição transparente e eqüitativa de recursos, o acesso ao ensino público e a formulação de um currículo central. Este pacto se tornaria parte do plano mais amplo de descentralização, modificando nele orientação e metas.

d) Recursos

O ideal para o processo de descentralização seria a independência financeira da subunidade, em função da autonomia fiscal. Este não é o caso dos municípios mineiros e nem sequer há garantias de que o órgão central venha a ter os recursos necessários para custear as tarefas descentralizadas, ou garantir a infra-estrutura local mínima para executá-las. As indefinições do momento, decorrentes da nova Constituição, se juntam às conseqüências da inflação e da falta crônica de financiamento para o setor, de modo que o planejamento da descentralização se tornará um exercício extremamente arriscado e pouco confiável nessas projeções. As inúmeras indefinições certamente criarão desconfiânças, tanto em nível central como local.

CONCLUSÃO

Muitas das discussões em torno da municipalização têm-se concentrado exclusivamente nas deficiências dos órgãos locais de governo. Quando essas deficiências são patentes, e levam a conclusões pessimistas a respeito da proposta, confundem-se a conveniência e a viabilidade da política a curto prazo. Espera-se ter mostrado que as questões levantadas pela proposta vão muito além das condições de sua aplicação imediata. Mesmo em condições ideais, com órgãos locais bem aparelhados, haveria necessidade de determinar, com clareza, se os objetivos maiores da administração seriam promovidos ou prejudicados pela mudança pretendida e, portanto, se há motivos para iniciar os trabalhos preparatórios para estudos ou para instalação de uma infra-estrutura local mínima.

Por outro lado, a falta de estudos relacionados às aplicações específicas da descentralização diminui a capacidade de tomar decisões acertadas. Pouco se sabe sobre que tipos e graus de descentralização produzem resultados positivos, em que condições, com quais benefícios e de acordo com que medidas específicas para promover-lhe a adoção. A variedade de respostas organizacionais é imensa, nas dimensões política e administrativa do contínuo da descentralização, mas o que se tem de suporte para a adoção de uma ou outra modalidade é uma bibliografia impressionista e prescritiva.

No entanto, a questão central continua sendo a divisão de autoridade e os critérios a serem considerados para a divisão mais apropriada de tarefas, incluindo os ganhos de qualidade e os custos administrativos e políticos. Num país federalista, onde o pacto cooperativo entre as esferas prevê uma partilha de poder e responsabilidade e não a designação de funções inteiras para determinado nível, parece mais lógica a busca de fórmulas que permitam a mistura de atribuições entre as esferas que mantêm uma dependência mútua, para a manutenção de políticas globais de eqüidade na área de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, E. S. S. & ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino de 1.º grau: tese controvertida. *Em Aberto*. Brasília, (29) 1986.
- BROOKE, N. A municipalização do ensino básico em Minas Gerais: quebra e recomposição do pacto federalista. *Análise e conjuntura*. Belo Horizonte, 3(3), 1988.
- CASTRO, J. A. *O reflexo da reforma tributária constitucional no financiamento da educação*. Brasília, 1988. mimeo.
- McGINN, N. & STREET, S. Educational decentralization: weak state or strong state? *Comparative Education Review*. Chicago, 30(4), 1986.
- MEDINA, A. V. A. Tarefas ou poder: o que descentralizar? *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, (60), fev. 1987.
- MELLO, G. N. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1.º grau. *Em Aberto*. Brasília, (29) 1986.
- . Sobre a municipalização do ensino básico de 1.º grau. *Revista ANDE*, (13) 1988.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. *Fundamentos da municipalização do ensino*. Belo Horizonte, 1988. (Série Diretrizes Gerais, n.º 1).
- . SEPLAN. Superintendência de Orçamento. *Orçamento 1987*. Belo Horizonte, 1986. v. 2.
- PAIVA, V. & PAIVA, C. A questão da municipalização do ensino. *Em Aberto*. Brasília, (29) 1986.
- PORTER, O. & OLSEN, A. Some critical issues in government centralization and decentralization. *Public Administration Review*, (32), out. 1972.
- RONDINELLI, D. A. et al. *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington, World Bank, 1984. (Staff Working Papers, 581).
- ROSENBERG, L. et al. Municipalização do ensino. *Revista ANDE*, (8), 1984.