

Descentralização do Estado e Pacto Federativo

José Roberto Rus Perez*

Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Av. Bertrand Russell, 801, Cidade Universitária “Zeferino Vaz”,
CEP 13083-865, Campinas, SP, Brasil,
e-mail: rusperez@uol.com.br

Ao analisar o processo de reforma educacional, enfatizando a natureza federativa do sistema político brasileiro, o texto detem-se na compreensão da articulação das três esferas governamentais na provisão dos serviços educacionais e apresenta o caso norte-americano a título de comparação para uma melhor compreensão de como se deu a articulação dos diferentes níveis em país federado. A separação entre os sistemas escolares estaduais e municipais é uma questão profundamente institucionalizada que tem levado a uma duplicação de serviços administrativos, à inexistência de um planejamento local e a uma ausência de garantia de serviços educacionais de qualidade para a população. O centro da discussão localiza-se na distribuição dos poderes, responsabilidades e recursos entre os níveis de governo; sendo permanente o embate entre os governos federal, estaduais e municipais por mais recursos.

Palavras-chave: Política educacional. Federalismo. Descentralização. Reforma educacional.

Decentralization of the State and Federalism

Analyzing the process of educational reform, emphasizing the federative nature of the Brazilian political system, the text pauses to understand the interaction of three spheres of government in the provision of educational services and presents the American case for comparison to a better understanding how they gave the articulation of different levels in federated country. The separation between school systems and municipal is a deeply institutionalized that has led to duplication of administrative services, the lack of a local planning and a lack of guarantee of quality educational services for the population. The heart of the problem lies in the distribution of powers, responsibilities and resources between levels of government, and the permanent struggle between the federal, state and municipal governments for more resources.

Keyword: Educational policy. Federalism. Decentralization. Education reform.

1 Introdução

O debate sobre a Educação brasileira é extremamente focado na atuação do governo federal tanto quando se apontam as causas de seu pífio desempenho assim como quando se buscam soluções.

Espera-se sempre que o Ministério da Educação seja o condutor das políticas ou, pelo menos, que seja o grande financiador. Contudo, dadas as características de nosso sistema de repartição de

* Professor da Faculdade de Educação e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp. Autor do livro *Avaliação, Impasses e Desafios da Educação Básica* publicado pela Editora da Unicamp e Annablume.

competências, revela-se um quadro em que, cada vez mais, são as unidades federadas e, sobretudo, os municípios os principais atores da política educacional, especialmente no que se refere à Educação Básica. Configura-se, dessa forma, o que já foi considerado por Paiva (1990) como uma das questões fundamentais da história republicana. Segundo essa autora, a discussão sobre qual instância administrativa deveria legislar e prover o desenvolvimento dos diferentes níveis de ensino estava ainda, na ordem do dia, quando já se comemorava o centenário da República. E podemos dizer que, caminhando para o final da primeira década do século XXI, tal discussão permanece muito vigorosa.

Assim, este texto busca compreender o processo de reforma educacional, enfatizando a natureza federativa do sistema político brasileiro. Para tanto, analisa como se articulam as três esferas governamentais na provisão dos serviços educacionais e apresenta o caso norte-americano a título de comparação para entendermos como se deu a articulação dos diferentes níveis em país federado. A separação entre os sistemas escolares estaduais e municipais é uma questão profundamente institucionalizada que tem levado a uma duplicação de serviços administrativos, à inexistência de um planejamento local e à ausência de garantia de serviços educacionais de qualidade para a população. O centro da discussão localiza-se na distribuição dos poderes, responsabilidades e recursos entre os níveis de governo, sendo permanente o embate entre os governos federal, estaduais e municipais por mais recursos, reforçando esta característica de todo o sistema federal.

2 As relações federativas no setor educacional

É preciso alertar, inicialmente, que ainda carecemos de um balanço do intenso processo de descentralização ocorrido no Brasil, desde os anos 80, que alterou o sistema nacional de proteção social. Os estudos sobre tendências e características das reformas dos programas sociais realizados no início do século XXI, segundo Draibe (2002), mostraram que não ocorreu o desmantelamento dos pilares da proteção social prenunciados pelas reformas liberais e que eles se distanciaram do antigo padrão do sistema nacional de políticas sociais. A mesma autora ainda identifica que

ocorreu um movimento de inflexão do padrão de proteção social com a introdução de novas concepções de direito e justiça social, novos parâmetros e critérios para alocação de recursos e reforço do poder regulatório do Estado. Nesse período vários mecanismos foram propostos, tais como: a descentralização, maior transparência, a *accountability* dos processos decisórios, mais participação social etc. Embora o desempenho de alguns indicadores sociais tenha revelado uma mudança positiva, não houve nenhum avanço na redução da desigualdade. No setor Educação, a descentralização, especialmente em sua vertente de municipalização, ganhou destaque na reforma educacional, em detrimento de outras medidas que faziam parte do rol de propostas de reforma defendidas no âmbito internacional, tais como a autonomia escolar, a reformulação da carreira dos professores e até mesmo a avaliação.

Na perspectiva de alguns autores, o exame dos mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares. O que se verifica é que está no âmago do pacto federativo, firmado na Constituição de 1988, o formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88. Assim, qualquer ente federativo, embora constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, não estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas (Arretche, 2002).

Mudanças tributárias, ocorridas desde então, levaram a um fortalecimento dos estados e municípios e a um aumento da competência tributária dos governos subnacionais. Houve aumento das receitas e maior grau de autonomia dos governos subnacionais e mais responsabilidades no financiamento dos programas sociais. Contudo, o quadro que ainda temos revela que, no final dos anos 90, o gasto em programas sociais teve sua grande sustentação na União, responsável por 56% do total dos gastos, seguida pelos estados, cujo percentual de gastos foi de 27%, e, finalmente, os municípios, partici-

pando com 17% do total. Com relação à Educação, é no nível fundamental de ensino aquele em que se concentra o maior gasto público, seguido do nível superior. Do ponto de vista da partilha federativa, enquanto o gasto da União concentra-se no ensino superior, o dos estados e municípios concentra-se nos níveis fundamental e médio de ensino, como mostra a Tabela 1. Os dados dessa Tabela revelam ainda a forte descentralização do gasto educacional antes das reformas dos anos 90: enquanto a União responde por 20% de todo o gasto público educacional, os estados e municípios respondem por 49% e 31%, respectivamente, daquele total. Mesmo as transferências federais, em Educação, para os governos infranacionais representam apenas 12% do gasto público total nessa função (Afonso, 1996: 12). O único nível de ensino que se encontra sob a competência de uma única esfera de governo é educação infantil, cujo financiamento é, essencialmente, oferecido pelos municípios.

O sistema brasileiro de financiamento à Educação, em especial ao ensino fundamental, era completamente descentralizado, pois, apesar da existência do preceito constitucional que determina o percentual a ser investido, o volume de recursos aluno/ano efetivamente disponível em cada rede dependia exclusivamente das receitas e das matrículas do ente responsável. Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), em 1996, foi introduzida uma nova lógica no sistema, segundo alguns autores, dando um passo em direção à centralização

da distribuição dos recursos da Educação Básica (cf. Fernandes; Gremaud & Ulyseia, 2004). Para esses autores, o Fundo caracteriza-se por ser um mecanismo essencialmente redistributivo (no âmbito de cada estado), centralizando parte dos recursos do governo estadual e dos municípios e distribuindo-os de forma proporcional ao número de matrículas no ensino fundamental. Portanto, o Fundo também se caracteriza por ser “um instrumento de redução nas desigualdades de valor aluno/ano no ensino fundamental entre municípios ricos, pobres e governo estadual. Em outras palavras, com a introdução do Fundef o sistema brasileiro de financiamento à Educação passou a considerar não só o nível de recursos, mas também a equidade em sua distribuição (ainda que somente no ensino fundamental)” (Fernandes; Gremaud & Ulyseia, 2004).

A formulação do Fundef pelo Executivo e sua discussão e aprovação pelo Legislativo revelaram a situação muito peculiar de uma reforma que implicava basicamente o rearranjo do sistema de financiamento de outras duas esferas de governo. Analisando a capacidade do executivo federal em realizar reformas sociais, Arretche conclui que os quatro casos por ela analisados (saúde, educação, habitação e saneamento) “têm em comum o fato de que o sucesso das reformas dependia da capacidade do executivo federal superar o poder de veto à implementação de políticas, decorrente da baixa integração vertical de Estados federativos. Devido à sua autonomia política e fiscal, os governos subnacionais adotam as políticas federais apenas por

Tabela 1. Gasto público com Educação segundo níveis de ensino e níveis de governo (%) Brasil - 1996.

Nível de ensino	Por nível de governo			Total	Por nível de ensino			Total
	Nível de governo				Nível de governo			
	Federal	Estadual	Municipal		Federal	Estadual	Municipal	
Educação Infantil	0,0	0,6	18,5	5,6	0,0	5,2	94,8	100
Educação Fundamental	11,2	77,7	71,8	58,6	5,1	59,7	35,3	100
Ensino Médio	9,4	9,7	7,8	9,0	27,3	48,0	24,6	100
Educação Superior	79,4	12,0	1,9	26,8	77,9	20,1	2,0	100
Total	100	100	100	100	20,2	49,1	30,8	100

Reproduzido de Draibe, S. *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Taller Inter-Regional “Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización”. Santiago/Chile, 14 a 16 de maio de 2002.

adesão voluntária ou obrigação constitucional. Em todos os casos analisados, o governo federal excluiu a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais, buscando a aprovação de medidas cuja estrutura de incentivos tornasse atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma”.

Dos quatro casos analisados pela autora, em apenas um, “a municipalização do ensino fundamental”, a aprovação de uma emenda constitucional foi a estratégia adotada pelo governo federal (Arretche, 2002). A despeito de a Constituição Federal de 1988 ter instituído um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por consequência, sua capacidade de coordenação de políticas, Arretche conclui que “o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas” (Arretche, 2004).

3 O caso norte-americano

O Brasil e os Estados Unidos da América são duas federações contemporâneas que apresentam algumas semelhanças em relação ao papel do governo federal na indução de políticas de descentralização. Analisaremos o caso norte-americano para refletirmos sobre o papel do governo federal na provisão da Educação.

Alguns autores questionam um importante mito contemporâneo e da retórica popular que caracteriza a Educação norte-americana como sendo sempre e estritamente um “assunto local”. Há um consenso de que “o localismo desempenhou um papel importantíssimo para o dinamismo da nação, especialmente no que se refere à diversidade de abordagens e inovações de políticas educacionais” (Hirschland & Steinmo, 2003). Em alguns períodos, contudo, fortes políticas nacionais para apoiar a provisão educacional e as reformas foram necessárias para superar as grandes ineficiências e iniquidades promovidas pelo localismo excessivo. Os fundos do governo federal vieram, especialmente, durante aqueles momentos de dificuldade e crise social e econômica, quando cada Estado sozinho não podia manter a Educação. O governo federal tinha enorme concentração de poder. No momento da Revo-

lução Americana, todos os fundadores (*Founding Fathers*) eram extremamente interessados pela Educação e por seu papel em ajudar os estados federados a construir uma nova nação e um novo povo. Nessa época a Educação já estava disseminada em muitas partes dos EUA, ultrapassando a própria Europa. Havia, contudo, grandes disparidades nas características, qualidade e distribuição dos recursos educacionais entre as ex-colônias. A Constituição estabeleceu para o Estado Federado todo o poder sobre a Educação. Eram, entretanto, destacáveis as diferenças entre as Constituições dos Estados Federados, especialmente do Sul e Sudeste do país, onde a Educação de negros era proibida.

Nesse princípio, o papel do governo federal em apoiar a provisão e os recursos financeiros públicos para a Educação foi significativo. Ocorreu transferência de terras do governo federal para os estados oferecerem a Educação pública. No início do século XIX, os estados possuíam recursos próprios, mas estes eram erráticos e a Educação não se espalhava. A educação rural, por exemplo, era basicamente oferecida pelas organizações da Igreja. Entre 1820 e 1850, com a chegada dos imigrantes, mais uma vez o governo federal investiu recursos financeiros nos estados doando terras (Hirschland & Steinmo, 2003). Posteriormente à Guerra Civil, o governo federal repassou recursos para eliminar o analfabetismo, especialmente entre os mais de 4 milhões de negros que foram libertos. Em 1867 foi criado o primeiro Departamento de Educação que, após uma grande reação contrária à sua existência, foi rebaixado para um Escritório de Educação. Entre 1870 e 1890 nenhuma lei foi aprovada para permitir ao governo federal intervir no sistema, sustentado especialmente pelas elites do Sul do país que recusavam ajuda para educar os negros. Para Hirschland e Steinmo, a fragmentação e os impedimentos de atuação do governo federal de apoiar a Educação não evitaram que ele ajudasse de forma pouco sistematizada os estados, embora o maior apoio do governo federal tivesse ocorrido na montagem do sistema antes da Guerra Civil (Hirschland & Steinmo, 2003).

Para Neal McCluskey, após 1867 o governo federal começou a acumular responsabilidade em várias áreas. Em 1890, por exemplo, começou a oferecer bolsas para o ensino pós-secundário. Na primeira metade do século XX destacou-se a Smith-Hugh

Vocational Education Act de 1917, por meio do qual o governo assumiu a responsabilidade de manter a educação vocacional; entretanto, foi apenas após a II Guerra Mundial que a expansão da atuação federal acentuou-se. O Lanham Act de 1941 e Impact Aid de 1950 autorizaram o governo federal a compensar financeiramente os distritos educacionais. Em 1944 a “G.I. Bill” permitiu a assistência federal para os veteranos de Guerra frequentarem o ensino pós-secundário. Após o lançamento do satélite soviético Sputnik (1957), com o National Defense Act, foram desenvolvidos currículos de ciências, matemática e línguas estrangeiras para todo o país (McCluskey, 2004).

Outro momento significativo ocorreu com a aprovação das leis de combate à pobreza e apoio aos direitos civis nos anos 60 e 70. Nesse período foi aprovada a mais importante legislação – a Elementary and Secondary Education Act –, em 1965, que permanece até os dias de hoje como núcleo da política educacional federal e abrange inúmeros programas. O maior desses programas é o Title I que destina recursos para os distritos escolares locais segundo o número de alunos pobres matriculados. Há também o programa de educação bilingue, o programa de treinamento de professor (Eisenhower Professional Program), a ajuda para introdução de tecnologias, programas de segurança e combate a drogas, ajuda à pesquisa e coleta de dados. Sua natureza é muito diversa e rica. Há ainda apoio à educação de nativos do Havaí e do Alasca, imigrantes, crianças sem-teto, educação artística, assistência técnica etc. (Ravitch, 2000). No que se refere ao ensino superior, o governo federal apoia a expansão de oportunidades educacionais subsidiando bolsas para alunos sem condições financeiras. Segundo dados do mesmo autor, a ajuda federal atende menos de 10% do gasto em Educação pública. Isso não significa que a legislação federal e a regulação não deixem de ter um grande impacto no custo e na manutenção das escolas públicas; sendo o melhor exemplo a Educação Especial (McCluskey, 2004).

Menefee-Libey, a partir de seus estudos, defende que os esforços da reforma com base na autonomia do sistema local é uma ilusão. Os estados federados constituem-se, atualmente, nos mais importantes atores do sistema educacional. Dessa forma, qualquer reforma localista jamais obterá sucesso, caso não esteja alinhada com a política do

estado, ou pelo menos conte com a aquiescência dos formuladores dos governos estaduais. Com a aprovação do “Elementary and Secondary Education Act”, já mencionado, que concentrou como nunca havia acontecido antes autoridade sobre a educação americana nas mãos do governo federal, uma grande quantidade de leis e os recursos financeiros foram gradativamente aumentando, os quais saltaram de cerca de 25 bilhões de dólares, em 1965, para mais de 108 bilhões, em 2002 (McCluskey, 2004). No entanto, sob o programa “No Child Left Behind Act”, começa a se perceber um movimento que se opõe a esse controle federal; neste momento diversos estados lutam na justiça contra a obrigatoriedade de participação nas avaliações nacionais. Há, entretanto, autores que defendem a ação do governo federal especialmente nas chamadas “big issues” de profundo impacto nas escolas do país, tais como evitar a desagregação quando os estados são incapazes de romper com o *apartheid* racial na Educação. Foi ainda o governo federal que aprovou a maior parte da legislação sobre inclusão para os portadores de deficiência física.

Historicamente, os oponentes à ajuda federal às escolas têm-se preocupado com o fato de que o imenso poder do governo federal possa ser usado para impor soluções federais para as escolas locais. Os deputados dos estados do Sul do país também se opõem à ajuda às escolas, receando que o governo federal use sua autoridade para acabar com a segregação nas escolas públicas (Ravitch, 2000). Desde a aprovação do ESEA, segundo Paul T. Hill, os programas federais têm feito com que as escolas se pareçam mais com instituições-padrão, pressionando-as de três maneiras: 1) forçando-as a se tornarem operadoras de programas e regras ao invés de ouvirem a comunidade; 2) impelindo-as a competir com um complexo conjunto de leis e programas formulados por cortes, burocracias e legisladores; 3) e obrigando-as a operar sobre imposições relativas às medidas de equidade que facilitam ao governo interferir com efetiva instrução (Hill, 2000).

Para Elmore, após 2001, irônica e estranhamente o Partido Republicano e o Congresso conservador apoiaram e realizaram a mais ampla e perigosa expansão do poder federal sobre o sistema nacional de Educação da história, pela imposição de um sistema de avaliação em larga escala, uma avaliação

do Estado em unidades federadas cuja tradição de controle local é muito forte. O mesmo autor aponta, neste caso, para três tipos de riscos: político, administrativo e técnico (Elmore, 2002).

Para se entender a intervenção federal e o seu fracasso nas reformas educacionais norte-americanas é preciso reconhecer que o debate sobre o apropriado papel do governo federal na provisão da Educação está presente desde a fundação da república norte-americana. Para Menefee-Libey, dada a natureza federativa do sistema político norte-americano, uma reforma do sistema educacional deve oferecer um programa que alinhe os esforços locais com os do estado e, algumas vezes, com os do governo federal. Contrapor instituições localistas a instituições republicanas traz como resultado o fato de que a política educacional norte-americana, no nível nacional, está longe do que se caracteriza como uma política coerente e estável. O recente debate tem chegado a um consenso de que é crescente na política educacional a inter-relação entre os diferentes níveis de governo.

4 O Pacto Federativo – novos desafios

Retornando nosso foco para o sistema educacional brasileiro, talvez seja o momento de superar a dicotomia, ou o chamado movimento pendular entre centralização e descentralização, e passarmos a entender o que de fato ocorre com a distribuição de competências. Em relação ao setor educacional, dadas suas dimensões e ainda suas colossais debilidades e fraquezas, fica a necessidade de refletir sobre o apropriado papel de cada nível de governo na manutenção e no desenvolvimento do ensino. O setor da Educação Básica no Brasil apresenta uma incomum dificuldade e complexidade: é um imenso e desagregado setor com mais de 50.000 escolas urbanas e, aproximadamente, 100.000 rurais, mantidas por 27 estados e 5.561 municípios, educando mais de 50 milhões de crianças e jovens, empregando aproximadamente 2 milhões de professores e outros profissionais, e tendo como responsabilidade um diverso e amplo conjunto de políticas e programas.

Há uma percepção generalizada de que sistemas centralizados de financiamento e provisão de serviços são extremamente ineficientes e oferecem

produtos de baixa qualidade, assim como estimulam iniquidades na distribuição dos recursos. A melhor alternativa passa a ser imediatamente a descentralização. Contudo, alguns estudos apontam que o alcance de maior eficiência e igualdade requer tanto descentralização quanto a centralização (Gershberg & Jacobs, 1998).

No caso brasileiro há que se considerar a acentuada heterogeneidade entre os estados e municípios. Com relação à arrecadação de tributos, por exemplo, verifica-se uma imensa desigualdade no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais. A razão entre os estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (Prado, *in* Arretche, 2004). No interior de cada estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando as capitais – com arrecadação até 10 vezes superior à dos demais municípios de seu próprio estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do estado em que estão localizados (Prado, *in* Arretche, 2004). É enorme a variação na receita disponível entre os municípios e estados brasileiros. A razão entre a receita média *per capita* dos municípios acima de 1 milhão de habitantes na região Sudeste e dos municípios abaixo de 20 mil habitantes nas regiões Norte e Nordeste pode ser de até 46 vezes (Gomes & MacDowell, *in* Arretche, 2004). Uma vez realizadas as transferências constitucionais, a receita disponível *per capita* do estado de Roraima, por exemplo, foi de duas vezes a de São Paulo, em 1997.

Para superar a desigualdade da capacidade de arrecadação, foi criado um sistema de transferências fiscais; assim, transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para estados e municípios, bem como dos estados para seus respectivos municípios. Por isso, Arretche alerta-nos para os chamados “ciclos de centralização” (Reforma Tributária de 1965-68) e “descentralização” (Constituições Federais de 1946 e 1988) do sistema fiscal brasileiro: “Não se referem a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, mas, sim, estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos” (Arretche, 2004). É importante

ressaltar que as receitas provenientes das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios) podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e Educação.

Esse difícil equacionamento da arrecadação dos recursos financeiros e de sua distribuição pelas regiões parece ser recorrente em nossa história. Evaldo Cabral de Mello, comentando um estudo de autoria de André Villela, ainda por publicar, declara que esse estudo confirma a tese da excessiva centralização e da distribuição desigual dos recursos entre as regiões durante o Império. Com base no exame de “Balanços da Receita e Despesa do Império”, o autor pôde examinar detidamente por região (segundo a divisão canônica da geografia do Império entre Norte e Sul) a partilha regional das receitas e despesas.

“Resumindo a investigação de André Villela, enquanto o Sul proporcionava 64,5% da receita imperial, o Norte entrava com 35,5%. No tocante às despesas brutas, ao passo que 68,8% eram realizadas no Sul, apenas 16,0% o eram no Norte, os restantes 15% eram feitas em Londres a título de pagamento da dívida externa. O autor nos recorda de certos aspectos do sistema fiscal do Império. Até os anos da Regência, não se distinguem receita geral e receita provincial. Foi a Lei Orçamentária de 1833-1834 que alocou ao governo central os direitos de importação e exportação, arrecadados nos principais portos – Rio, Salvador, Recife, São Luís e Belém –, bem como os direitos a certos tributos recolhidos no interior do Brasil, deixando o restante às Províncias e aos municípios. A partilha continuou a ser leonina, cabendo ao governo central cerca de 80% de toda a receita, segundo os cálculos de Villela, dos quais 75% incidiam sobre o comércio exterior. Segundo esse autor, a iniquidade do rateio era de tal ordem que os investimentos correspondiam a 66,4% no Sul e a 31,6% no Norte, enquanto que a população do Norte equivalia a 52%, em 1854, e a 47,1%, em 1890” (Mello, 2005).

Na prática, essas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre

os níveis de governo para as ações sociais. Como nos alertava Martins, dada essa característica, as políticas sociais “enfrentam uma conjuntura nem sempre favorável para que as políticas descentralizadoras baseadas em amplos programas de governo sejam bem-sucedidas” (Martins, 2004, p. 162).

Adicionalmente, como as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador, de acordo com inúmeros estudos sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, permanece necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais. Em suma, a coordenação federal dos programas sociais justifica-se tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios. Nesse sentido, o caso do Fundef é exemplar, uma vez que, a despeito de todo o seu impacto na universalização do ensino fundamental, a complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto, segundo alguns estudos (Vazquez, 2003); revelando que os desembolsos federais têm apresentado reduzido efeito redistributivo (Arretche, 2004).

Um outro aspecto a se considerar na opção entre centralização e descentralização é o argumento de que a descentralização baseia-se na crença de que os governos subnacionais podem fazer escolhas mais efetivas, reduzindo custos, utilizando estilo administrativo mais apropriado e eficiente; ampliando, dessa forma, a *accountability*. Contudo, se a capacidade administrativa dos governos subnacionais é fraca, o nível central deve se responsabilizar, estimular e transferir conhecimento para prover os serviços. A descentralização também é vista como um meio de promover a democracia. Ela fortalece os mecanismos de proposição de medidas para atender aos segmentos mais pobres da população. Além disso, a redistribuição do poder pelos setores sociais, frequentemente, envolve *lobbies* e interesses de grupos tanto no nível central quanto nos diferentes níveis inferiores de governo. Alguns estudiosos defendem o conceito de auxiliar, de subsidiário entre as esferas de governo, uma vez que ele proporciona um método simples e prático: a provisão do serviço fica para o nível mais inferior com a finalidade de promover a participação demo-

crática, sem sacrificar a eficiência e a economia de escala.

De qualquer forma, não se pode esquecer que os governos nacionais têm a grande capacidade de formular políticas distributivas interregionais, transferindo recursos das regiões mais ricas para as mais pobres. Há, dentre os especialistas, sobre o financiamento da Educação, aqueles que defendem que a estrutura centralizada é a melhor forma para o sistema de financiamento à Educação. Para esses autores, um sistema de financiamento completamente centralizado resulta em uma renda média maior, um gasto médio em Educação mais elevado e um bem-estar também mais elevado. “Portanto, um sistema de financiamento à educação centralizado é capaz de garantir a equalização na disponibilidade de recursos aluno/ano entre os diferentes federados e, ao mesmo tempo, levar a uma maior eficiência da economia como um todo” (Fernandes; Gremaud & Ulyssea, 2004).

Finalmente, alguns autores defendem a unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais que atribuiria novas responsabilidades tanto aos governos estaduais quanto aos municípios. A unificação não implicaria nem a municipalização nem o abandono da responsabilidade educacional por parte dos governos estaduais, mas o “estabelecimento de um único sistema de escola pública no qual estado, municípios e dirigentes de escolas trabalhem juntos e não de forma independente” (Plank, 1998).

5 Conclusão

No momento em que ganha centralidade o debate sobre o pacto federativo, uma vez que o sistema federal constitui-se em um modelo complexo de governo e de imenso potencial de conflitos, torna-se fundamental compreender profundamente as questões aqui analisadas. A política educacional, dessa forma, precisa ser compreendida em sua articulação com as demais políticas, levando-nos a pensar no papel redistributivo do governo central e no papel dos municípios, especialmente da grande maioria dos municípios pobres e marcadamente rurais, que praticamente não arrecadam tributos. Há que se considerar alternativas de desenvolvimento

regional que propiciem uma redução das desigualdades sociais.

Deixando de lado discursos superficiais de defesa, seja da descentralização, seja da centralização, é preciso ampliar e reforçar os mecanismos de formulação de políticas e de controle público dos governantes nos estados e municípios. Na prática, para se avaliar a performance da *accountability*, é necessário determinar: Quem é responsável por qual aspecto do serviço oferecido?; Como os incentivos estimulam a efetiva provisão do serviço?; Em função das duas determinações, como funciona a oferta dos serviços?

Dada a complexidade da empreitada, é preciso estar atento à constante tensão entre o risco do crescimento exacerbado do governo central e a descentralização radical. Algumas questões ecoam sobre nossas cabeças: O que o governo federal faz que apenas o governo federal pode fazer?; O que o governo federal faz e que pode parar de fazer?; O que o governo federal faz e pode ser mudado porque não está funcionando?; A ação do governo federal deve ser expandida?; Qual o papel do governo estadual?; Como melhorar o processo de tomada das decisões nos municípios?; Como ampliar os mecanismos de prestação de contas à sociedade?

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**. vol. 23. n. 80. setembro de 2002. pp. 25-42.
- _____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. vol. 18, n. 2. abr./jun. 2004. pp. 17-26.
- DRAIBE, S. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Taller Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización. Santiago/Chile, 14 a 16 de maio de 2002.
- ELMORE, R. F. Unwarranted intrusion. **Education Next**. Disponível em: <www.educationnext.org>. Spring, 2002.
- FERNANDES, R., GREMAUD, A. P.; ULYSSEA, G. **Sistema brasileiro de financiamento à educação básica**: principais características, limitações e alternativas. Brasília: julho de 2004.
- GERSHBERG, A. I.; JACOBS, M. **Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua**. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo n. 379, agosto de 1998.

- HILL, P. T. The federal role in education. **Brookings Papers on Education Policy: 2000**. Disponível em: <www.educationnext.org>.
- HIRSCHLAND, M. J.; STEINMO, S. Correcting the Record: Understanding the History of Federal Intervention and Failure in Securing U.S. Educational Reform. In: **Educational Policy**, v. 17, n. 3, p. 343-364, julho de 2003.
- MARTINS, A. M. O processo de municipalização no Estado de São Paulo: um novo desenho da política educacional? In: MARTINS, A.M.; OLIVEIRA, C. & BUENO, M.S. (orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- McCLUSKEY, N. A Lesson in Waste Where Does All the Federal Education Money Go? **Policy Analysis**. n. 518. 7 de julho de 2004.
- MELLO, E. C. Raízes da desigualdade. **Folha de S.Paulo**, Caderno Mais!, Seção Autores, 03/04/2005.
- MENEFEE-LIBEY, D. Systemic reform in a federated system: Los Angeles at the turn of the millennium. In: **Education Policy Analysis Archives**, 12 (60). Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n60/>.
- PAIVA, V. Um século de educação republicana. **Proposições**, n. 2, p. 7-17, 1990.
- PLANK, D. **A unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais**. Brasília: MEC/Projeto de Educação Básica para o Nordeste. Série Estudos, 1998.
- RAVITCH, D. Introduction. **Brookings Papers on Education Policy: 2000**. Disponível em: <www.educationnext.org>.
- VAZQUEZ, D. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do Fundef**. Mestrado. Instituto de Economia da Unicamp, 2003.