

A DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DE POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Elton Luiz Nardi – Unoesc
elton.nardi@unoesc.edu.br

Resumo: O trabalho analisa o recurso da descentralização na gestão de políticas municipais de educação. Defende que a afirmação de projetos democráticos de gestão gera condições de contraponto em relação a processos de municipalização como os mobilizados pela lógica da reforma do Estado. Com base em pesquisa que analisou uma experiência municipal coincidente com a vigência do Fundef, conclui que a desenvoltura da descentralização democrático-participativa se processa na medida em que os sujeitos locais, no exercício da participação, aprimoram sua percepção sobre distintas lógicas descentralização.

Palavras-chave: Descentralização. Políticas municipais de educação. Gestão democrática.

INTRODUÇÃO

Como recurso de ação estatal, a descentralização se entrecruza com estratégias que configuram forças presentes no interior do Estado, em determinados contextos. Por isso, não têm sido estranhas a defesa e a adoção desse recurso, tanto em discursos e projetos progressistas quanto em conservadores.

No Brasil, a luta pela democratização do país, acentuada nos anos de 1970 e 1980, indicava que as políticas públicas deveriam ser descentralizadas. Eram creditadas à descentralização, dentre outras vantagens, a de superação da centralização do poder e a de favorecer respostas pertinentes às necessidades sociais da população, o que qualificaria a gestão pública que se queria democrática.

Nos anos de 1990, sob a égide do processo de reforma do Estado e de uma propalada modernização da gestão pública, passa a ser marcante a instauração de uma descentralização de lógica singular. Orientada pelos ditames de mercado, ela assume um caráter economicista-instrumental e impulsiona a transferência de encargos às instâncias subnacionais. Como parte desse movimento, a municipalização se constituiu em uma das suas frequentes vias.

Ao relacionar a descentralização à idéia de recurso de gestão das políticas educacionais, ancorado a projetos políticos locais democráticos, este trabalho analisa como essa orientação política de descentralização, pautada pela participação e pela divisão do poder decisório, pode fortalecer o âmbito local e constituir-se em contraponto a iniciativas de municipalização inspiradas por lógicas diversas às que dinamizam esses projetos. Toma por base pesquisa que analisou uma experiência municipal coincidente com a vigência do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), política deliberada do Governo Federal que integrou o processo de reforma do Estado nos anos de 1990.

POSSIBILIDADES DE ANÁLISE DA DESCENTRALIZAÇÃO

A compreensão da lógica dos movimentos no interior do Estado, resultante da luta e da hegemonia de grupos, nos permite compreender melhor os diversos olhares e interesses sobre a descentralização e sobre as vias que a materializam. Nesse sentido, a racionalidade que preside as forças e interesses desses grupos torna-se referencial para a análise de processos de descentralização patrocinados pelo Estado sobre o setor educacional.

Contribuindo com esse debate, Hevia Rivas (1991) refere-se a uma racionalidade neoliberal, que opera sob uma lógica economicista; uma racionalidade geopolítica, que expressa iniciativas que buscam desconcentrar a administração do Estado em um território e promover eficiência administrativa; e a de inspiração democrático-participativa, que valoriza a viabilização de maiores graus de autonomia a instâncias comunitárias ou regionais no trato das questões educacionais.

Essas lógicas têm influenciado as interpretações desenvolvidas pela teoria sociológica sobre os fenômenos educativos, em cujas perspectivas de análise evidenciam-se os cursos da construção do conhecimento sobre descentralização educacional. Para o autor, essas distintas lógicas respondem, basicamente, por dois paradigmas principais que orientam a interpretação desses fenômenos: o liberal-economicista, baseado em uma perspectiva funcionalista, e o crítico, baseado em uma perspectiva dialética.

Na perspectiva funcionalista, a descentralização é compreendida como um processo simples e linear de atribuição de alguma participação dos cidadãos nas questões públicas. O alcance limitado dessa participação é justificado em face de percalços técnicos. Nessa perspectiva, descentralizar significa transferir algum poder e autoridade de uma unidade maior de governo a outra menor, como um voluntarismo político da autoridade central.

Apoiando-se nos estudos de Rondinelli (1984), Hevia Rivas (1991) identifica quatro tipos de descentralização relacionados à perspectiva funcionalista: a desconcentração, que corresponde à transferência de responsabilidades de ordem administrativa para níveis inferiores do órgão central; a delegação, em que responsabilidades são transferidas para

organizações situadas fora da estrutura burocrática do órgão central, porém indiretamente controladas por ela; a devolução, que corresponde à transferência para unidades de governo cuja atuação não esteja sob o controle do governo central; e a privatização, que compreende a transferência de responsabilidades a organizações voluntárias ou a empresas privadas.

Já na perspectiva dialética, o fenômeno da descentralização é analisado tendo em conta o esforço político que impulsiona, ou não, a participação e a divisão do poder decisório, com vistas ao favorecimento dos interesses dos diversos segmentos da sociedade. Nessa perspectiva, o governo compreende sistemas complexos de grupos que competem; grupos cujos membros estão no governo e também fora dele. O insucesso das medidas de descentralização é analisado a partir das resistências e das capacidades de pressão de grupos contrários a essas medidas.

A partir dessas possibilidades, podemos dizer que a compreensão do sentido político de projetos e práticas de descentralização que se tenha em causa, além de se relacionar à determinada perspectiva de análise, vincula-se à defesa de um determinado projeto de sociedade e, portanto, de educação.

A DESCENTRALIZAÇÃO NO PROJETO DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Os anos de 1990 foram marcados por reformas que proclamaram a modernização do Estado brasileiro, consoantes às exigências da economia mundial. À época, o *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado brasileiro* (BRASIL, 1995) definiu diretrizes para que a reforma da administração pública fosse operada.

Sobre o que seria uma delimitação das funções do Estado, Pereira (1997) se refere a três áreas de atuação: a de atividades exclusivas do Estado, a que compreende serviços sociais e científicos do Estado e a de produção de bens e serviços para o mercado. Cada uma dessas áreas possui atividades principais e auxiliares, ou de apoio.

De acordo com o Plano, as instituições a responderem pelas atividades principais exclusivas do Estado devem ser mantidas pelo próprio Estado, e as que dizem respeito aos serviços sociais e científicos devem ficar a cargo das entidades públicas não-estatais. Já as que compreendem a produção de bens e serviços para o mercado, devem ficar a cargo de empresas privatizadas. As atividades auxiliares das três áreas devem ser terceirizadas.

As escolas, as universidades, as creches e as entidades de assistência a carentes, dentre outras, integram o conjunto de atividades da área social e científica consideradas não-exclusivas do Estado; portanto, passíveis de publicização, que significa a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado [...]” (BRASIL, 1995, p. 4). Enquanto o financiamento desses serviços é uma atividade exclusiva do Estado, a execução de tais atividades não o é, o que as torna atividades competitivas.

Com o que seria a adoção de bases modernas e racionais para a administração pública e a ascensão de um modelo gerencial, o Estado deixa de ser o responsável direto pela execução ou prestação de serviços.

Como subjacente à idéia de Estado mínimo não está a de Estado fraco, a lógica de descentralização presente no Plano revela o afastamento do Estado do terreno das políticas sociais e a progressiva ocupação desse espaço pelo mercado, o que se processa via privatizações, terceirizações e publicização dos serviços públicos, bem como por transferências de encargos a outros governos. “Por trás das justificativas da descentralização e as considerações pragmáticas, se opera uma reconfiguração da ação pública, tanto de suas modalidades quanto de seu perímetro.” (LAVAL, 2004, p. 239).

A ordenação e a prática que a legislação constituída no processo de reforma inspirou em termos de descentralização tiveram implicações importantes sobre as políticas municipais de educação. Como parte dessa legislação, merece destaque a Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei nº 9.424/96, as quais definiram a criação do Fundef.

Concretamente, o Fundo constituiu um amplo processo de municipalização do ensino fundamental.¹ No entanto, para além de o Fundef ter provocado somente a municipalização das matrículas, o seu sentido político revela sua estratégica inscrição no amplo processo de redesenho de finalidades do setor educacional, o que inclui sua gestão.

DESCENTRALIZAÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO E AFIRMAÇÃO LOCAL

No quadro das tendências que a descentralização pode assumir, em função dos objetivos pretendidos, a que responde pela expansão da lógica democrática não se tornou menos expressiva com o passar do tempo. No debate sobre a descentralização do Estado, essa tendência tem sido evidente quando se trata da gestão das políticas públicas.

Essa quase permanente invocação democrática presente na descentralização, quando o assunto é o Estado, as políticas públicas e sua gestão, tem conferido uma significativa valorização aos espaços locais. No Brasil, democratização, descentralização e poder local passam a ser temas que se cruzam no debate sobre inovação democrática (JACOBI, 1990a; SOUZA, 1992; TOBAR, 1991; UGA, 1991). De acordo com Jacobi (1990a), isso concorda com a tendência do atual debate sobre descentralização em privilegiar questões relativas aos embates e confrontos que implicam o poder, seja no campo das relações entre governos, seja entre estes e a sociedade civil.

Para Massolo (1988), na relação entre descentralização do Estado e democratização, é o conteúdo político que se destaca, pois aqui os requerimentos por descentralização situam-se em campo de confrontos, de aspirações e de ressentimentos nascidos de exclusões, pretendendo “a democratização das instituições, a relação entre os cidadãos, a gestão pública e o exercício do poder” (p. 42).

Nesse sentido, a dinâmica gerada por um projeto local pautado pela democratização da gestão pública municipal pode ser relacionada à idéia de alternativa à descentralização de ênfase economicista-instrumental, na medida em que, pautando-se por princípios democráticos, essa dinâmica promove relações mais horizontais entre o governo local e a sociedade civil, em favor dos interesses coletivos.² Aqui, nos referimos à descentralização democrático-participativa.³

Para uma descentralização pautada na divisão do poder decisório sobre assuntos de interesse comum, a participação política da sociedade civil é fator determinante, e a sua concretização implica acessibilidade legítima às condições que a viabilizam. Para tanto, é indispensável que se considere o processo de gestão da educação, aqui entendido como “processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 147).

Essa perspectiva de gestão radica um sentido de relevância social e, como resposta concreta, traduz-se em uma forma de organização e de prática que tem a divisão do poder decisório como uma de suas mais expressivas marcas. Então, a democratização da gestão das políticas educacionais está diretamente relacionada à descentralização do poder decisório, e esta à participação da sociedade civil.

Como características destacadas de uma gestão que comporta um caráter democrático-participativo de descentralização destacam-se: o acolhimento e o fortalecimento dos

princípios democráticos de liberdade e igualdade; o compromisso com a qualificação da educação e com a transformação social; a partilha do poder decisório; o fortalecimento da participação política e do controle social, com a institucionalização de espaços e meios de participação da sociedade civil organizada; a identificação responsável de demandas sociais; e o reconhecimento da existência de tensões e contradições presentes no processo democrático.

Coexistindo projetos distintos, em um contexto marcado por quadros de relação e de interdependências, podem os projetos de orientação democrática constituir espaços e movimentos de negociação e de contraponto, pretendendo preservar sua legitimidade quando dos impactos advindos de outra orientação.

Concretamente, em tempos de redefinição e minimização do papel do Estado, ainda que presente um movimento intencional em favor da democratização da gestão educacional, a adoção do recurso da descentralização como opção política para a democratização da gestão tem feito despontar importantes experiências locais. É da afirmação de projetos com essa orientação política que entendemos existir importantes condições de geração de contraponto em relação a processos descentralizadores inspirados por outras lógicas.

A LEITURA DE UM PROJETO LOCAL

A partir de um levantamento de experiências que proclamavam sua orientação democrática para a gestão das políticas de educação, a pesquisa viabilizou identificar a experiência do município catarinense de Concórdia, sobre a qual o estudo foi realizado, considerando o período de 2001 a 2006.

Situado na região Oeste do estado de Santa Catarina, de acordo com a contagem realizada pelo IBGE em 2007, o município possui uma população de 67.249 habitantes. O censo educacional de 2006 indica que 42% dos 18.636 alunos da educação básica no município eram atendidos pela rede municipal de ensino.

Pautando-se por uma gestão de um governo popular, o município tornou público, a partir de 2001, o seu projeto político de educação, que expressa intencionalidade de democratizar a gestão educacional.

Como um projeto local que não resultou de uma fatalidade histórica, a implementação da descentralização que informa a ação do governo municipal segue uma processualidade própria. Há evidências de que o município vem protagonizando a construção/reconstrução da

sua realidade política, mobilizada pela constituição de uma maior interação entre o governo local e a sociedade civil. A pesquisa logrou evidenciar que essa processualidade do projeto local está diretamente implicada com as condições políticas locais e com os efeitos das transformações que vêm ocorrendo sob orientação dos pressupostos da atual proposta político-institucional.

Nesse contexto, é certo que o espírito de iniciativa expressado pelo governo local, em favor da instauração de uma gestão pública democrático-participativa, é atravessado por processos relacionais complexos, porquanto seu caráter dialético.

Como marcas concretas maiores, as iniciativas descentralizadoras na gestão educacional do município afiguram-se na dinâmica do Orçamento Participativo (Temática da Educação para o setor educacional) e dos conselhos municipais. A desenvoltura dos espaços institucionalizados segue um curso de aprimoramento, com o fortalecimento do exercício da participação e do controle social por parte da sociedade civil.

Coerente com esse processo, o governo local demonstra importante esforço em favor da promoção dos direitos sociais dos cidadãos, destacando-se o direito de acesso à escola pública, com igualdade de condições, direito esse considerado prioritário pela maioria dos sujeitos entrevistados durante a pesquisa.⁴ Esse esforço vem ancorado no projeto de uma escola democrática e cidadã, capaz de favorecer a reflexão das pessoas sobre as condições concretas e as necessidades e possibilidades de transformação social.

Outra característica identificada é a materialização das condições de participação política, o que tem a ver com o quadro relacional entre governo e sociedade civil. Essa maior aproximação do governo local com a sociedade civil denota o não-estranhamento às necessidades concretas da população.

Desde o referencial legal assegurado pela Lei Orgânica, o qual aponta para um governo que assume a participação como diretriz, até a constituição de espaços institucionalizados como os conselhos, cuja dinâmica é favorecida pelo acesso às informações como recurso de atuação do conselheiro, percebe-se um favorecimento à efetiva participação da sociedade civil. Os 33 conselhos municipais, reconhecidos como espaços de participação direta do cidadão, o Orçamento Participativo e as conferências municipais constituem importante indicativo dessa lógica participacionista. Além disso, destacam-se: as eleições diretas para diretores de escola, implantadas em 2002; os conselhos deliberativos escolares,

instalados em 2004; e os regimentos escolares, cuja construção autônoma pelas escolas também iniciou em 2004.

Foi com a presença dessas condições que o município lidou com o Fundef, uma política deliberada do Governo Federal que integrou o processo de reforma do Estado nos anos de 1990. Em uma avaliação geral, foi possível identificar que, mais do que meras adaptações à “nova situação”, o município expressou capacidade de enfrentamento de problemas que comumente têm sido apontados como afiliados à vigência do Fundo pelos municípios. Como lembram Lima e Viriato (2000), a municipalização advinda da reforma está fundada em um racionalismo de viés mercadológico.

No período estudado, verificamos que houve uma preservação dos índices de atendimento no ensino fundamental, sem um incremento desenfreado de novas matrículas, e evidências de que a qualidade no atendimento não passou ao largo da proposta local. Além disso, é evidente o impulso dado à geração de novas vagas na educação infantil, etapa da educação básica emblematicamente vitimada em termos de financiamento durante a vigência do Fundef.⁵

Também merecem destaque as condições de infra-estrutura para o atendimento escolar na rede municipal. Se na vigência do Fundef uma das atitudes comuns dos governos municipais foi a adaptação de espaços físicos para atender ao provocado aumento de matrículas, no município pesquisado as construções e as reformas de prédios escolares foram impulsionadas visando a prover condições qualitativas de atendimento, o que se constituiu na terceira maior prioridade de investimentos dos anos de 2005 e 2006, alcançando a média de 12,6% dos recursos investidos.⁶

Vale destacar também o padrão de investimento financeiro em educação na Rede Municipal de Ensino, principalmente em face do valor médio aluno/ano praticado, o qual se manteve superior à média estadual prevista para o Fundef no mesmo período. Para ilustrar essa realidade, podemos tomar por base o maior valor *per capita* do ano de 2005, publicado pelo Ministério da Educação para o estado: R\$ 1.229,73 para os anos finais do ensino fundamental na zona rural e para a educação especial. Nesse mesmo ano, considerando dados do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o valor médio/aluno da rede investido pelo município foi de R\$ 1.703,25.⁷

No que concerne aos profissionais da educação, a proposta local e os dados levantados expressam a centralidade que vem assumindo o processo de formação continuada na rede,

reconhecida como fortalecedora do papel, do compromisso e da atuação desses profissionais em favor da transformação da realidade.

A recente aprovação do Plano de Carreira do Magistério, até então inexistente naquele município, também significou um importante passo no sentido da valorização dos profissionais da educação, evidenciado também pelo aumento dos salários-base da categoria a partir de 2005. Soma-se a isso o fato de o município ter registrado, no período estudado, percentuais superiores aos 60% obrigatórios, sobre a receita do Fundef, na remuneração dos profissionais do ensino fundamental.

Outro aspecto distintivo no município em relação ao que comumente se viu marcar as realidades de muitos municípios brasileiros foi o grau de institucionalidade de mecanismos de controle e acompanhamento social. Ao considerarmos, por exemplo, a dinâmica do CACS do Fundef no período estudado, é possível concluir que o desempenho do seu papel foi gradativamente qualificado, principalmente em face da atuação política dos conselheiros.

Essa ação, por sua vez, tem a ver com a participação política e o controle social, já que aquele Conselho do Fundef exerceu um papel decisório acerca da destinação de recursos, o que significou um alargamento de suas atribuições. Primeiro, porque as atribuições definidas pela Lei nº 9.424/96 concentravam-se sobre o cumprimento de prazos, transações financeiras e o exame de relatórios e demonstrativos do poder executivo (função fiscalizadora); segundo, porque decisões como essas costumam ficar nas mãos dos administradores públicos, não sendo estranho o seu uso em situações pouco comprometidas com o interesse público.

De forma geral, é possível admitir que o caráter democrático-participativo impresso à dinâmica do CACS do Fundef no município favoreceu a afirmação do projeto local e, portanto, conferiu razoável distinção em relação a características que comumente foram relacionadas à atuação desses conselhos.

As evidências dão conta de que sua dinâmica esteve relacionada a um aparelhamento que fortaleceu a participação e a atuação mais autônoma dos representantes dos segmentos; a uma importante abertura para a deliberação, bem como para a apresentação e a proposição de assuntos para as agendas de debate; à divulgação de suas decisões, principalmente junto aos segmentos da sociedade diretamente envolvidos com o foco de atenção do Conselho; e à superação de um viés essencialmente cartorial, que costuma estar pautado por rotinas burocratizadas.

Sobre os resultados escolares da Rede Municipal de Ensino, alcançados a partir da implementação do projeto local, destacamos os dados relativos ao número médio de alunos por turma, à distorção idade-série e às taxas de aprovação/reprovação e abandono.⁸

Recorrendo aos dados do Inep sobre a Rede Municipal de Ensino, o número médio de alunos por turma compreendeu 26,8 no ano de 2000, 22 em 2001 e, a partir de 2002, foi se estabilizando em aproximadamente 20 alunos, diferente da média na dependência administrativa municipal em nível de Brasil que, no período de 2001 a 2006, foi de 26,5, e em Santa Catarina foi de 23,3.⁹

Quanto ao percentual de alunos com idade superior à recomendada para o ensino fundamental, evidenciamos que a Rede Municipal de Ensino vem constituindo uma relação mais adequada entre a série e a idade do aluno, principalmente a partir de 2003, mais destacadamente na comparação com os percentuais nacionais e estaduais na dependência administrativa municipal. Em 2005, enquanto em nível nacional a distorção idade-série no ensino fundamental e na mesma dependência administrativa foi de 35% e em Santa Catarina foi de 14%, a rede municipal de Concórdia registrava apenas 6%.

Os indicadores de aprovação, reprovação e abandono, que costumam ser mais diretamente associados à idéia de sucesso e fracasso escolar, também contribuem para afirmar os alcances da Rede Municipal de Ensino no período. O exame sobre eles leva em consideração que os mesmos se realizam no cotidiano da escola, sendo o resultado de um sistema educacional gerador de condições favoráveis ou de obstáculos à realização de seus próprios objetivos.

Sobre a aprovação escolar, a dependência administrativa municipal de Santa Catarina registra taxas um pouco superiores à média geral do estado. A média de aprovação em todo o período de 2000 a 2005, para a dependência administrativa municipal, foi de 88,8%, enquanto a do estado ficou em 88%.

Já em nível de Brasil o quadro é inverso: em todo o período, as taxas de aprovação no ensino fundamental, da dependência administrativa municipal, são menores do que a média geral nacional. De acordo com os dados do Inep, enquanto a média nacional de aprovação foi de 79%, a dependência administrativa municipal registrou a média de 75,9% de aprovados no período.

Trata-se de uma realidade que entendemos fortalecer a pertinência do curso que vem assumindo o projeto educativo no município estudado, já que os dados sobre a aprovação no

ensino fundamental destacam-se significativamente das médias nacional e estadual, embora se deva reconhecer que esse fenômeno seja coincidente para o conjunto das redes escolares locais, pois a média geral do município, no mesmo período, foi de 93,4%, e a específica à rede municipal foi de 93,5%.

Sobre as taxas de abandono, o município pesquisado também se destaca em relação às médias registradas em nível estadual e nacional. Em 2000, quando foram registradas as maiores taxas de abandono do período no país, a média nas redes municipais em Santa Catarina foi de 5,1%, e a registrada na rede municipal de Concórdia foi de 2,8%. Já no período de 2003 a 2005, a média no município reduziu para apenas 0,3%, e em nível estadual chegou a 1,1%.¹⁰

A leitura desses dados, tendo em conta os pressupostos da proposta educativa da Rede Municipal de Ensino, aponta para a construção de uma escola pública que segue estreitando suas relações com a comunidade e qualificando o processo educacional.

PROPÓSITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO

Embora haja um “pano de fundo” marcado pelas complexas condições do modelo federativo brasileiro, pela presença de uma cultura política patrimonialista e pelo emblemático movimento de reforma do Estado, com o qual uma orientação economicista-instrumental de descentralização ganha força, a descentralização como recurso de democratização se mantém valorizada.

Podemos dizer que essa orientação de descentralização favorece a afirmação de projetos locais que pretendem a democratização da gestão das políticas municipais, na medida em que busca a sustentação e a preservação consciente desses projetos, o que implica reconhecer, em outros projetos, aqueles interesses que se contrapõem aos que se defende. São interesses questionados em face de demandas que não demonstram assistir e de valores que revelam não comportar, ou seja, são questionados por não-mediatizarem os interesses locais.

Em outro sentido, a idéia de conformação relaciona-se à de aceitação e/ou alinhamento passivo, de acomodação em relação a um projeto que, não necessariamente, esteja comprometido em responder pelas demandas locais, aqui destacadas as de natureza social. É pela conformação que a instância municipal torna-se permeável à ingerência de outras instâncias (WERLE, 2006).

Na recuperação de pressupostos da descentralização como recurso de gestão democrática e de características presentes na realidade investigada, podemos destacar um conjunto de aspectos que dimensionam a idéia de afirmação de um projeto local, afirmação essa que tem a descentralização como importante motor.

O primeiro desses aspectos refere-se à idéia de iniciativa local. A implementação de um projeto comprometido com a democratização da gestão das políticas municipais de educação depende, fundamentalmente, da opção política do governo ou, como denomina Cohn (1998), de um espírito de iniciativa. Trata-se do favorecimento à participação e à divisão do poder decisório, com vistas à valorização dos interesses locais coletivos.

Com essa orientação, um projeto local não aponta somente para outra possibilidade de gestão das políticas públicas, mas desafia o próprio governo local a interferir nas condições postas, acentuando uma relação entre iniciativa e compromisso com a transformação da realidade. Nesse sentido, o caráter de iniciativa tem a ver com a construção de possibilidades concretas, pela recuperação da racionalidade da decisão local (JACOBI, 1990b).

Outro aspecto a ser destacado é a reorganização do aparato estatal, que assume foco nas condições de posse e de exercício do poder decisório, o que chama à transformação da cultura burocrática e ao fortalecimento de espaços de participação. Esse esforço também exige clareza a respeito da lógica que orienta tal transformação e dos seus reais objetivos, pois a transformação do aparato político-institucional também é advogada pelos defensores do Estado mínimo e de um modelo gerencial para o setor educacional.

Como a descentralização precisa de meios para ser promovida, a criação de espaços institucionalizados de participação é outro aspecto de referência à idéia de afirmação de um projeto local. Trata-se da geração de condições político-institucionais favoráveis à participação política, para além das atitudes de alívio de tensões pontuais surgidas.

Esses recursos e meios de promoção da descentralização vêm informados pela existência e pela diversidade de canais institucionalizados de participação política, de interlocução e de divisão do poder decisório com a sociedade civil organizada, dentre os quais se destacam os conselhos.

No todo, esses aspectos ressaltam que a participação e o controle social tornam-se significantes de uma descentralização de orientação democrático-participativa pois, na sua inter-relação, traduzem o envolvimento organizado e institucionalizado da sociedade com a gestão das políticas municipais de educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dimensionada a perspectiva de afirmação do projeto local, no qual a descentralização figura como recurso político de gestão democrática, nossa análise conclusiva vem ancorada em duas constatações gerais. A primeira é a reafirmação de que o espaço local é marcado por práticas, vivências e influências contraditórias, e que é nesse contexto que despontam necessidades de mudanças. A segunda é que existem possibilidades concretas de implementação de projetos locais visando à gestão democrática das políticas municipais de educação, não ignorados os desafios de várias ordens presentes em cada município, sejam eles singulares ou comuns aos contextos municipais.

As evidências alcançadas indicam que a descentralização democrático-participativa, como um recurso político de gestão, constitui um processo também educativo dos sujeitos locais, a ressoar na afirmação do projeto local, o que pode ser compreendido por um conjunto de atitudes também favoráveis ao estabelecimento de contraponto ao que informa desfavorecimento a esse projeto.

Essas atitudes, ao interferirem na maneira como os sujeitos respondem aos movimentos externos e por se confundirem com o próprio processo de implementação do projeto local, vão se constituindo em uma espécie de herança acumulada através de experiências no campo democrático (GOHN, 2004); experiências essas que chamam à reflexão crítica sobre as condições existentes.

Embora essas atitudes possam e, teoricamente, costumam ser antevistas em projetos políticos de orientação democrática, o estudo levou a constatar que a formação e a assimilação delas por parte dos sujeitos locais têm a ver com as condições políticas existentes e com o curso das transformações pretendidas e realizadas sob essa orientação. É possível dizer que uma sedimentação dessas atitudes segue a própria processualidade que marca a implementação de um projeto político dessa natureza.

Presentes essas atitudes que marcam um projeto político local de orientação democrática, do qual a descentralização é recurso indispensável, as evidências levam a reconhecer que a mera adesão do município a processos de municipalização, como se revelou a recente experiência com o Fundef, pode ser redefinida em função da própria capacidade de decisão e de trato de questões decorrentes desses processos, haja vista os pressupostos e as opções que balizam o projeto local.

Essa redefinição ocorre na medida em que as alternativas construídas no local tendem a ser orientadas e revestidas de pertinência social, impulsionando a geração participativa de ações concretas a informá-la.

Assim, podemos dizer que a desenvoltura da descentralização democrático-participativa em estabelecer contraponto em relação à municipalização, que repassa o encargo e concentra a decisão, se processa na medida em que os sujeitos locais, participantes e comprometidos com um projeto local, aprimoram sua percepção acerca das lógicas que outros modelos de descentralização pretendem inspirar.

Se, por um lado, não se trata de uma cega confiança em se alcançar a completa superação das condições que obstaculizam o movimento de democratização da gestão das políticas municipais de educação, por outro, trata-se de admitir que o esforço local pode promover importantes transformações em favor desse movimento.

¹ A municipalização impulsionada pelo Fundef tem sido analisada por vários autores, dentre eles Azevedo (2002), Davies (1999; 2001), Farenzena (2006), Lima e Viriato (2000), Oliveira (1999), Pinto (2002) e Rodriguez (2001).

² Projeto local aqui entendido como projeto político municipal que acolhe uma opção de ação do poder político e de relação deste com a sociedade. Tratando-se de um projeto de orientação democrática, incorpora “uma visão de mundo que tenha como horizonte *o outro e o universal* [...] (GOHN, 2004, p. 84, grifos da autora).

³ Apoiando-nos em Azevedo (2002), entendemos a descentralização economicista-instrumental como aquela que responde ao objetivo de reduzir o desempenho do Estado às suas funções mínimas, como orientam os pressupostos neoliberais. Já uma perspectiva democrático-participativa de descentralização compreende um meio de alargamento do espaço público em face do objetivo de estabelecer relações substancialmente democráticas.

⁴ Foram entrevistados: o dirigente municipal de educação, a diretora pedagógica da Secretaria, dois professores, dois pais de alunos e dois conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundef. Além das entrevistas, foi realizada pesquisa documental, destacando-se consulta à legislação local, a documentos de diretrizes da política municipal de educação, às atas das reuniões do CACCS no período de referência e a um conjunto de relatórios sobre o setor educacional.

⁵ Conforme dados do Inep, o percentual de crescimento de matrículas na educação infantil em nível de país, na dependência administrativa municipal, foi de 21,5% no período de 2000 a 2003 e de 12,8% no período de 2003 a 2006. Na Rede Municipal de Ensino de Concórdia, os percentuais nesses períodos foram, respectivamente, de 78% e 33,7%.

⁶ As duas maiores prioridades no mesmo período foram a remuneração dos profissionais e trabalhadores em educação, com a média de 56,5%, e o programa de transporte escolar, com a média de 13,4%.

⁷ A média de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 2001 a 2005, foi de 28,66% da receita.

⁸ Embora estejamos nos referindo a um projeto municipal, os impactos advindos da proposta de gestão que vem sendo implementada são mais diretamente verificados nessa rede de ensino.

⁹ No município não houve um profundo processo de agrupamento de escolas, conhecido como nuclearização e frequente na região desde os anos de 1990. As escolas situadas na zona rural foram mantidas e recebem investimentos. A partir do processo de implementação da nova proposta pedagógica elas passaram a ser denominadas de “escolas do campo”.

¹⁰ Em nível de Brasil, as taxas de abandono no ensino fundamental, no período de 2000 a 2005, são maiores às médias registradas em Santa Catarina, principalmente na dependência administrativa municipal. Variando entre 13,4%, em 2000, e 8,7%, em 2005, a média percentual de abandono é de 10,2.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). 2. ed. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 11-32.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano de diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, 1995.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 143-192.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999. (Polêmicas do nosso tempo, 64).

_____. *O Fundef as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

FARENZENA, Nalú. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Org.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004. p. 57-94.

HEVIA RIVAS, Ricardo. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago: Unesco/Reduc, 1991.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 20, p. 121-143, maio, 1990a.

_____. Administração municipal, descentralização e participação. *Educação Municipal*, São Paulo, ano 3, n. 6, p. 7-19, jun. 1990b.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Planta, 2004.

LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas. As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. In: Reunião Anual da ANPEd, 23., 2000. Caxambu. *Trabalhos...* Disponível em: <<http://www.anped.org.br/23/textos/0523t.PDF>>. Acesso em 22 jan. 2004.

MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. Tradução Rossella Rossetto. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 40-54, 1988.

OLIVEIRA, Cleiton. Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da reforma do Estado, v. 1).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Caderno CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001

SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 15-35, jun./set. 1992.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, DF, n. 5, p. 31-51, jun. 1991

UGA, Maria Alicia D. Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: _____ (Org.). *Sistema municipal de ensino e regime de colaboração*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 23-56.