

Módulo - Organização da educação nacional e estrutura dos sistemas de ensino

Federalismo e Descentralização

Nalú Farenzena

No final do século XIX, ao tornar-se uma república, o Brasil adotou a organização política federativa. Deste período até a atualidade, transcorrido mais de um século, o país passou por períodos democráticos, ditatoriais ou de transição entre autoritarismo e democracia. Nos dois períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985), as bases federativas do Estado brasileiro foram extensamente atingidas e a organização política do país aproximou-se muito mais das características dos estados unitários.

Vejamos, de forma sucinta, os conceitos de estado federativo e estado unitário.

A forma de distribuição da autoridade política nos países permite distinguir estados unitários e estados federativos.

Nos estados federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (Arretche, 2002). Nas federações contemporâneas de tipo cooperativo, como é o caso brasileiro, há formas de ação conjunta entre esferas de governo e as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (Almeida, 2005).

Nos estados unitários, ocorre uma concentração da autoridade política, fiscal e militar no governo central e os governos locais têm sua autoridade política delegada (“concedida”) pelo governo central.

Voltemos agora ao quadro geral da organização política do Brasil na história mais recente.

Durante o regime militar, mecanismos de representação política, de controle dos sistemas de segurança regionais, de centralização fiscal e de proliferação de agências federais nos estados deram novo formato à federação, com menor autonomia dos estados, então constitucionalmente antes da Federação, frente à União (Sallum Jr., 1996).

No período de abertura política e transição democrática (anos de 1980), diferentes segmentos da sociedade brasileira clamaram pela reconstrução ou restabelecimento do federalismo, como condição para a democratização. Nessa década, bases do federalismo brasileiro foram sendo recuperadas e fortalecidas, destacando-se a descentralização fiscal (em 1983 e depois com a Constituição de 1988) e o retorno das eleições diretas para governador, prefeitos das capitais e de áreas de “segurança nacional”.

A federação que emerge da Constituição de 1988 e das relações políticas até meados dos anos de 1990 caracteriza-se pela não-centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados e pela descentralização fiscal, essa última favorecendo, em especial, os municípios.

Desde a segunda metade dos anos 1990 os estados e municípios foram sofrendo restrições na sua autonomia de implementação de políticas. Um dos principais fatores de restrição é o enquadramento dos estados e municípios na estratégia de ajuste fiscal (privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário, disciplina fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal). Conforme Almeida (2005), outro fator de limitação da autonomia dos estados e

municípios tem sido o estabelecimento de regras mais fixas ou mais rígidas para o uso de recursos com programas sociais. Nesse último caso, por exemplo, está a determinação de que estados e municípios gastem 15% da receita de impostos no ensino fundamental (art. 60 das disposições transitórias da Constituição Federal, aprovado em 1996).

Se você pensar nas escolas públicas existentes no seu município, provavelmente só encontrará escolas estaduais ou escolas municipais, mantidas e administradas pelo governo estadual ou pela prefeitura. Isso é assim em todo o Brasil; são poucas as escolas federais que oferecem Educação Básica. Essa situação tem relação com a organização federativa do Estado Brasileiro.

Antes de o Brasil tornar-se república, as províncias e os municípios já eram responsáveis pela organização e oferta de ensino primário e/ou ensino secundário. Após a instalação da república federativa, manteve-se a interpretação de que os estados deveriam ter autonomia na oferta de ensino primário; a atuação do governo central nessa etapa era, inclusive, interpretada por alguns como um desrespeito à organização federativa do país. A discussão desse tema na primeira Assembléia Constituinte republicana pode ser consultada em Cury (1996).

Durante a ditadura de Vargas (1937-1945) foram editados um conjunto de decretos-lei buscando dar unidade à organização educacional do país e depois desse período se manteve a existência de legislação e normas nacionais, delimitando a oferta educacional dos estados e municípios. Desse modo, desde os anos de 1930 existe uma organização nacional da educação, contudo, a oferta das etapas anteriores ao ensino superior se manteve como responsabilidade, de fato, dos estados e municípios. Explicando melhor: a União tem mantido, ao longo dos anos, atribuições que visam construir uma organização nacional, em especial as tarefas de legislação, normatização e planejamento. Todavia, a gestão e grande parte do financiamento da oferta de educação básica cabem aos governos estaduais e municipais.

Enfim, a oferta educacional brasileira nasceu descentralizada, quer dizer, com grande parte da responsabilidade nas mãos dos estados e municípios. Essa situação foi em grande parte influenciada pelo princípio de autonomia federativa. Isso é importante de levar em conta para que possamos compreender o significado do termo e das propostas de descentralização da educação mais atuais.

Vejamos agora o conceito de descentralização. Em geral, ao se falar de descentralização se coloca a existência de um centro – o governo central de um país. O movimento de descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições desse governo central (1) para governos subnacionais (no Brasil, estados e municípios) ou (2) para entidades governamentais semi-independentes, como autarquias e fundações ou (3) para a sociedade. Nesse último caso, encontram-se duas formas bastante distintas. Uma delas é a transferência de responsabilidades para a iniciativa privada (mediante privatização, conveniamento ou contratação de serviços). Outra forma é a participação da sociedade civil nas decisões, acompanhamento e/ou avaliação e fiscalização das políticas públicas (ver Lobo, 1990 e Almeida, 2005).

Nos próximos tópicos dessa temática, o termo descentralização será utilizado para fazer referência à distribuição de funções entre esferas ou níveis de governo. No caso brasileiro, em que existem três esferas de governo, a descentralização pode também ser especificada como estadualização (transferência de responsabilidades do governo federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do governo federal ou de um governo estadual para os municípios). A descentralização intergovernamental pode ocorrer (1) por transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios; (2) transferência aos estados e/ou municípios de responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal.

No Brasil, a opção política pela descentralização foi consagrada na Constituição de 1988, vincula-se à estrutura conferida à federação brasileira e, portanto, não resulta de opções políticas de um governo (Afonso, 2004). As três esferas de governo contam com recursos fiscais próprios ou transferidos. Na área das políticas públicas sociais (previdência, assistência social, saúde, trabalho e emprego, habilitação, saneamento, educação, cultura, esportes e lazer), a Constituição prevê, para a maioria dos setores, a descentralização da gestão e a cooperação entre as esferas de governo.

Referências Citadas

AFONSO, José R. **Brasil, um caso à parte**. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disp. em http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002437.pdf. ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro de 2002, p. 25-48. BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil** (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disp. em <https://legislacao.planalto.gov.br> BRASIL. Leis, Decretos. **Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar N.º 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei N.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

CURY, Carlos R. Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, Autores Associados, 1996, p. 69-80.

LOBO, Theresa. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, 74, 11-19, agosto, 1990.

SALLUM Jr. Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. **Tempo Social- Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, 8(2): 27-52, out. 1996.