

UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

*Maria Rosa Dória Ribeiro*

Unicamp, fevereiro, 2002.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DA  
DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Autora: Maria Rosa Dória Ribeiro

Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Comissão Julgadora:

-----  
-----  
-----

2002.

*Carlos,  
ausência sentida.  
Acreditou sempre em mim,  
me amparou, me estimulou, me apoiou.  
Me amou.*



## Agradecimentos

Meus agradecimentos não são formais. Eu não me reconheceria neles se assim fora. Quero agradecer a todas as pessoas que se fizeram presentes, que se preocuparam, que foram solidárias, que torceram por mim. E fizeram isso das mais variadas maneiras, por meio de um telefonema para indagar sobre como estava indo, às vezes fazendo uma graça para me descontraír, me desculpando por uma ausência, adiando uma má notícia para não me desconcentrar, me chamando para uma caminhada para distensionar, me convidando para compartilhar uma refeição entre tantas outras maneiras. E foram tantas as pessoas, amigas e amigos queridos, que este espaço é pequeno para nomeá-las.

Além do mais há que perguntar: quanto de mim sou eu, e quanto é dos outros com quem convivi e com quem convivo? A pergunta cabe porque sinto que este trabalho não é só meu. Pelos autores que li, pelos professores com quem tive aulas na pós-graduação, pelos colegas que me fizeram aprender com as discussões e conversas, pelos amigos que se dispuseram a ler e comentar minha dissertação, pelos alunos que se interessaram e quiseram saber sobre ela, pelos colegas e amigos de trabalho (Antonio Vitório Ghiraldello, Julio César Zorzenon Costa, Maria Fernanda Antunes, Meire Mathias), que acompanharam com interesse a evolução de meus estudos. Não fosse o esforço pessoal, quase poderia dizer que seria de autoria coletiva.

O esforço de concentração foi sustentado pelo afeto de meus pais: Luiz (in memorian) e Rosa, meus irmãos e irmãs, a quem sou unida pelos laços do bem querer.

Mas é claro que algumas pessoas, muito queridas, se fizeram mais presentes, amenizando esta árdua característica do trabalho acadêmico: ser solitário. Beatriz Daruj Gil, Antonio Romane, Vera Lúcia Mascarenhas e Marlene Goldenstein foram estas pessoas que dedicaram horas de seu tempo a ler, a pensar comigo, a questionar, a sugerir idéias, a corrigir, e a finalizar o trabalho. Aparecida Néri de Souza amparou-me especialmente e acompanhou meus passos desde a elaboração do projeto inicial – não me deixou esmorecer nos momentos de desânimo, ajudou-me a clarear as idéias quando elas se apresentavam confusas, questionou-me, criticou o trabalho para torná-lo melhor, e, esteve presente nos momentos finais quando minhas forças já me faltavam para organizar, diagramar e imprimir a dissertação num testemunho de solidariedade incansável e efetiva. Sem todas estas pessoas, posso dizer tranqüilamente, esta dissertação não teria se concluído.

Aos professores – Luiz Carlos Barreira e João Gentilini - que participaram do meu exame de qualificação, agradeço as inúmeras contribuições, muitas das quais incorporei no meu trabalho final.

E, finalmente, mais do que agradecer, quero homenagear o meu orientador – Newton Bryan - pela paciência, pela atenção, pela consideração e pela sabedoria que me tornou disponível.

## **Resumo**

Ao longo da História do Brasil, a partir da Independência, a descentralização da Educação possibilita a seguinte periodização: Império e Primeira República (1822-1930), períodos democráticos e ditatoriais subseqüentes (1930-1988), democracia formal (1988-2001). Tal periodização é determinada pelo significado que a descentralização adquire tanto nos discursos, quanto na implantação de tal política.

A retrospectiva histórica propicia a reflexão sobre a permanência do descompromisso das elites brasileiras com a educação elementar. Essa postura expressa nas políticas públicas educacionais revela-se a despeito das rupturas institucionais, uma vez que a descentralização é mantida nos diferentes governos e contextos.

Finalmente, é possível observar o caráter frágil e circunstancial da descentralização como política pública.

## **Abstract**

Along the History of Brazil, starting by its independence, education decentralization promotes the following periods: Empire and First Republic (1822-1930), democratic periods followed by dictatorial ones (1930-1988), and formal democracy (1988-2001). Such periods are determined by the meaning decentralization acquires as in discourse as in the implementation of such politics.

The historical retrospective permits reflections about Brazilian elite's descompromise with elementary education throughout years. Such attitude, expressed in public educational politics, shows its face - despite of institutional ruptures -, once decentralization is preserved in every different government and context.

Finally, it's possible to observe the temporary and fragile position of decentralization as public politics.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1-7</b>
<b><i>Capítulo 1. Os discursos e as práticas: uma concepção polissêmica</i></b>	<b>9-19</b>
<b><i>Capítulo 2. Educação no Império e na Primeira República</i></b>	<b>21-53</b>
2.1. O que não interessa ao poder	21-33
2.2. A nova e tão velha república	34-41
2.3. O entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico	42-53
<b><i>Capítulo 3. A permanência da descentralização nos períodos democráticos e nos ditatoriais: 1930 – 1988</i></b>	<b>55-92</b>
3.1. A trilha da industrialização	55-59
3.2. In nomini Dei: imediatismo e utilitarismo	60-72
3.3. Sopro liberal e novos atrasos: descentralização contínua	73-83
3.4. O peso das tecnoburocracias militar e civil	84-92
<b><i>Capítulo 4. No exercício da democracia formal: 1988-2001</i></b>	<b>93-148</b>
4.1. Desafios ao poder local	93-101
4.2. Numa perspectiva democrática	101-108
4.3. Descentralizar para rescentralizar?	109-117
4.4. FUNDEF: mude-se tudo para que tudo continue como está	117-126
4.5. Descompromisso federal, ônus municipal	127-131
4.6. Além de tudo, a “ajuda externa”	132-148
<b>Considerações (in) conclusivas</b>	<b>149-155</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>157-165</b>

# Introdução

A dissertação de mestrado, aqui apresentada, foi construída nos questionamentos sobre a história recente do país acerca das dinâmicas das relações políticas marcadas pela ausência de ética, de consciência coletiva e de perspectiva histórica. As ausências se opõem a democracia como valor universal. Esses questionamentos possibilitaram observar que a democracia aparece, historicamente, associada a processos de descentralização.

Porque a construção da democracia parece tão difícil? Afinal quais são os vieses para a construção da democracia? Quais são os limites da democracia? É nesse contexto que a descentralização como objeto de pesquisa se colocou no mestrado. A descentralização é portadora de quais significados na construção da democracia?

Para responder aos questionamentos, a dissertação foi buscar na história do país os caminhos e os descaminhos da descentralização como portadora de um projeto democrático. Conhecendo-se o passado e o presente poderemos traçar as perspectivas de futuro.

A descentralização do poder público está presente na história da organização do Estado brasileiro, mas particularmente na última década ganhou visibilidade como projeto político tanto dos grupos que dirigem o país, como dos grupos que fazem oposição política aos detentores do poder. A descentralização está associada ao debate sobre as políticas sociais, e, principalmente sobre a chamada reforma do Estado.

Na década de noventa, o forte movimento de descentralização pode ser visto, de uma parte, como resultante da crise fiscal do Estado; de outra, como reação ao autoritarismo presente na sociedade brasileira (Afonso e Silva,

1996). A hipótese que orienta esta dissertação é que embora o movimento de descentralização esteja apontando para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias sub-nacionais – estados e municípios –, não é visível que tal processo esteja sendo acompanhado da democratização das relações entre Estado e sociedade e entre os diferentes segmentos desta sociedade.

O interessante é que parece haver um relativo consenso quanto à necessidade de descentralizar, mas as razões e os procedimentos variam bastante. O movimento de descentralização desponta como iniciativa do governo federal no sentido de apresentar, e implantar, o que ele entende que seja uma das soluções para a crise fiscal do Estado. Mas, se observarmos melhor – mesmo que restritos ao contexto das políticas sociais, e mais especificamente na questão educacional –, veremos que a descentralização atende também a recomendações de organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento no sentido de responder à crise dos sistemas de ensino de vários países.

Outra razão que justifica o aprofundamento no estudo do tema descentralização é a que se relaciona ao aumento da consciência dos limites da democracia e da insuficiência das práticas governamentais no atendimento às demandas sociais. Esta é a preocupação de autores como José Roberto Felicíssimo (1991), em estudos realizados para a Fundap - Fundação do Desenvolvimento Administrativo:

“Não é exagero afirmar que a nova onda de descentralização que surge no país a partir de 1980 e que se institucionaliza em 1988, nas várias modalidades que vem assumindo (territorial, municipal e regional), expressa a vigência de um campo de conflito, ainda não gestado integralmente, que evidencia as diversas tensões e incertezas das políticas de modernização do Estado e de democratização”. (Felicíssimo, 1991, p.60).

A década de 90 passou a nos colocar questões éticas e de revalorização da vida humana contra o corporativismo, o clientelismo, a corrupção, a violência, que podem estar indicando uma nova possibilidade de praticar a democracia. Essas questões parecem mais alicerçadas na consciência individual que na consciência coletiva, mais em projetos de solidariedade humana do que em projetos político-partidários (Gohn, 1997). Em sendo assim, esse processo de descentralização e/ou municipalização que a sociedade brasileira vivencia hoje, no campo educacional, recriaria a dimensão política da participação social na gestão e na organização dos serviços educacionais? O Estado e a Sociedade teriam amadurecido na vivência do processo democrático a ponto de oferecer uma perspectiva na qualidade da dinâmica de suas relações?

A municipalização tem sido colocada pelos seus implementadores, de forma geral, como um processo que possibilitaria a aproximação dos usuários das políticas públicas (e sociais) e na elaboração e implementação destas. Mas críticos dessa municipalização apontam-na como um processo que rescentraliza, no âmbito do município, a formulação e a implementação de políticas (Sander, 1995). Quais são as características da descentralização da educação em curso? Ela aponta para uma mudança na participação dos atores envolvidos no processo de municipalização do ensino?

Maria da Glória Gohn (1997) observa que, nos anos noventa,

“(...) a temática da participação social era um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, denotando dois fenômenos: de um lado a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro, a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos. Nos anos 90, [...] nova agenda só há lugar para a participação e para os processos de descentralização construídos no interior da sociedade política, pois as formas de participação direta foram se institucionalizando. Entretanto, pela morosidade da máquina estatal em regulamentar essas novas formas colegiadas de participação, e pelas sucessivas mudanças nas políticas públicas, as regras das novas estruturas colegiadas têm sido estabelecidas por iniciativa dos dirigentes” (Gohn, 1997, p.310).

As formas de participação popular, apontadas por Gohn (1997), institucionalizadas com critérios de representatividade em qualificações e biografias individuais, têm colocado outras concepções de participação social? O Estado, de fato, tem tomado as iniciativas da proposição de formas de participação popular, institucionalizadas em colegiados? Estamos diante de formas burocráticas de organização, com dificuldades de colocar em prática o conceito de democracia, de modo como ele geralmente é compreendido?<sup>1</sup>

A democracia está associada a meios e fins ou democracia é um método político, um “tipo de arranjo institucional para que possa chegar a decisões políticas”? (Schumpeter, 1943, apud Pateman, 1992).

Ao longo do período de ditadura instaurado em 1964, a resistência e a luta por seu término contribuíram para refinar o olhar para a constituição de direitos, das formas como estes se inscreveram na legislação brasileira e, principalmente, dos movimentos sociais na luta pelos direitos. É nesse movimento que se coloca essa dissertação.

---

<sup>1</sup> Democracia enquanto governo do povo, por meio do máximo de participação de todo o povo.

O objeto dessa dissertação de mestrado é a análise do movimento histórico da organização do aparato institucional construído no Brasil para oferecer a educação escolar, que combina ambigualmente processos de descentralização e centralização das relações de poder. Desta forma, trata-se menos dos discursos formulados pelos diferentes governantes brasileiros, e mais de um exercício de confrontação histórica com as realizações do Estado brasileiro, a que se associa a descentralização da educação.

Há duas opções metodológicas importantes na construção da dissertação, a primeira refere-se ao recorte de um nível de ensino a ser estudado: a educação fundamental e, a segunda refere-se à dimensão temporal: a história do Estado brasileiro.

O ensino fundamental é importante, não somente por haver maior demanda da sociedade brasileira, mas principalmente porque diz respeito à formação da pessoa humana. Ela é portadora de possibilidades de aberturas de caminhos para a construção de homens e mulheres cidadãos, caso contrário ela será apenas adestramento. Procurou-se analisar ao longo da história do Brasil independente o lugar que ocupou a escolarização inicial – que emerge com diferentes nomeações: a instrução pública, as primeiras letras, a escola primária, a escola de primeiro grau e o ensino fundamental – na visão e na ação dos governantes. Essa análise tenta capturar o movimento, as formas e os significados da descentralização da educação.

No caminho da busca das respostas às questões referidas nesta introdução que provocaram a dissertação, procurou-se compreender os processos históricos pelos quais passou o Brasil. O foco da análise foi indagar sobre: o lugar da educação na visão dos “donos do poder” e também na ótica daqueles que defendiam a universalização dos direitos educacionais; o lugar

da educação face às transformações socioeconômicas; como e quando se apresentaram possibilidades de mudanças efetivas na educação e finalmente, de que forma as transformações foram (ou não) incorporadas.

Buscou-se trabalhar com uma concepção de inserção social e histórica da educação e sua implicação nas disputas econômico-políticas na sociedade brasileira. O foco da análise está centrado nas evidências que qualificam a hipótese: nem sempre descentralização e democracia caminham juntas. Nem a descentralização e, nem a, a centralização são garantias de um Estado democrático, caracterizado pela participação social nos processos decisórios e no desenvolvimento de política educacional equalizadora das desigualdades sociais.

A opção, portanto, foi trabalhar os duzentos anos da história do Brasil independente a partir de fontes secundárias. Procurou-se confrontar a literatura sobre a história do país com aquela sobre a história da educação e com estudos empíricos mais recentes – as dissertações e as teses produzidas sobre as temáticas referentes à descentralização das políticas educacionais, à municipalização do ensino induzida pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Essa trajetória metodológica permitiu visualizar a descentralização em uma perspectiva histórica. E, o resultado desse trabalho foi organizado em quatro capítulos cronológicos, aqui apresentados, cada qual indagando sobre o lugar e o significado da descentralização para o ensino fundamental.

*O Capítulo 1. Os discursos e as práticas: uma concepção polissêmica:* apresenta as concepções de descentralização que fundamentam a análise histórica nos capítulos subseqüentes.

*O Capítulo 2. Educação no Império e na Primeira República:* tem como ponto de partida a fundação do Estado brasileiro e a organização da instrução pública. Trata da passagem da noção de instrução pública para a concepção de sistema educacional liberal, formulado a partir do pensamento e da práxis dos pioneiros da educação. O capítulo discute os diferentes sentidos da descentralização: como descaso e como potencial de democracia.

*O Capítulo 3. A permanência da descentralização nos períodos democráticos e nos ditatoriais: 1930 – 1988:* indaga sobre o lugar e importância da educação para os detentores do poder estatal no Brasil; discute a tese de que o projeto de ampliação da oferta de matrículas no ensino fundamental esteve diretamente vinculado ao projeto de urbanização e industrialização e de internacionalização do capital. A noção de descentralização continua polissêmica nos períodos democráticos e nos ditatoriais.

*Finalmente, o Capítulo 4. No exercício da democracia formal: 1988-2001:* discute como a construção democrática se adequa à reestruturação do capitalismo, via educação escolarizada e fundamental. Continua indagando sobre os caminhos e sentidos da descentralização face às mudanças propostas pelos organismos multilaterais que financiam parte dos projetos educacionais brasileiros.

Considerando que a dissertação foi uma tecitura dos significados que os processos de descentralização da educação - escolarizada e fundamental – têm para recriar a democracia, as considerações não podem ser finais, são possibilidades de travessia, de continuidade das indagações.



## Capítulo 1

# Os discursos e as práticas: uma concepção polissêmica

Descentralizar: afastar ou separar do centro; dar autonomia administrativa; aplicar o descentralismo, isto é, adotar o regime político em que os órgãos administrativos têm autonomia acentuada, e estes órgãos ficam tanto quanto possível desprendidos do poder central. Assim define o Dicionário Aurélio. Mas ao se tratar de poder, a definição não parece tão simples, pois quanto mais se percorre a literatura sobre o tema, mais se encontram adjetivações agregadas ao núcleo da idéia que lhe altera ou lhe confere sutis e não tão sutis diferenças – o que faz com que exista uma dispersão de conotações que confunde a todos e faz perder a substância da matéria.

Alguns autores separam a descentralização política da administrativa, caracterizando a segunda como sendo a delegação por uma organização pública de algumas de suas funções ou tarefas a níveis subordinados, com a seguinte argumentação. Para Medina

“A redução de tamanho da burocracia, através da descentralização, presumivelmente levaria à melhor prestação de serviços, permitindo aos órgãos implementadores concentrá-los em áreas menores, reduzindo o volume de demandas no âmbito central. Desse modo, eles poderiam atender de perto a seus clientes, com maior agilidade, tornando seus programas mais bem administrados e ampliando seu impacto positivo” (Medina, 1987, p. 46).

A descentralização política, sob essa ótica, pressuporia uma mudança maior na forma de exercer o poder uma vez que a autoridade passaria às mãos de “organizações ou residentes locais, com poderes gerais para decidir” que “tenderiam a aplicar seus recursos na busca de prioridades e interesses da localidade” (Medina, 1987, p.46).

Felicíssimo (1991), ao contrário, não acredita ser possível dissociar o caráter administrativo do caráter político no processo de descentralização, e desenvolve suas reflexões quanto ao rumo da descentralização considerando que ela pode partir de uma administração do público, para uma administração para o público ou administração pelo público. Esta variação de rumo pode variar de acordo com as disposições do poder que implementa o processo, de aprofundar mais ou menos a democratização das relações, sobretudo no caso do estabelecimento das políticas públicas.

Há outras visões, entretanto, que atribuem significados variados à descentralização, tais como: a) redistribuição do poder político intra e externamente ao Estado para que a gestão das políticas públicas ocorra no contexto de uma democracia política e social – assim “gestão pública” não se resume a “gestão estatal”; b) processo que, essencialmente, objetivaria aumentar a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades em detrimento dos órgãos do Estado central (Preteceille, 1987); c) um meio para promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais, também promover as transformações sócio-econômicas de tendência igualitária, o que implicaria em maior controle popular dos núcleos centrais de decisão, multiplicaria os poderes políticos locais, aumentaria o equilíbrio de decisão e o equilíbrio de poderes entre territórios, grupos sociais

e indivíduos (Borja, 1987); d) redistribuição do poder político na sociedade e um novo contrato social entre o Estado e a sociedade em que a descentralização político territorial e o desenvolvimento regional transformar-se iam em um só processo – construção social de uma região ou localidade que se converteria em sujeito de seu próprio desenvolvimento sob o signo do consenso político entre os atores (Boisier, 1987).

É possível concluir que, de uma maneira ou de outra, descentralizar implica em uma alteração profunda na forma de exercer o poder político. Descentralizar significa o remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público, envolvendo “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (Lobo, 1990, p. 6). Pode também ser definida como “o ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, que não estejam submetidos ao dever de obediência hierárquica e – acrescentam alguns – que contem com autoridades eleitas democraticamente” (Casassus, 1995, p.66). Ou ainda, como analisa Felicíssimo, a partir dos estudos de Motta, “consiste em dar às coletividades o poder de gerir de forma autônoma seus próprios assuntos”. Mas, considera este autor, para que assim aconteça é necessário que as autoridades sejam eleitas pela coletividade em questão; que os membros dessa coletividade realmente se interessem pelos assuntos locais que lhe dizem respeito e que não se perca o elo com o poder central, que, inclusive se reserva o direito de manter um certo controle, “tutela administrativa”, para não haver excesso de independência (Felicíssimo, 1991, p. 66).

Seja como for, deve-se concordar com Gentilini (1999), quando afirma que

“(…) a descentralização é uma exigência necessária de um processo mais amplo de modernização das relações entre o Estado e a Sociedade e de necessária reorganização de seu aparato administrativo e político-institucional para dar conta de um acelerado processo de mudanças, sociais e econômicas, no qual o próprio Estado não intervém com a mesma eficiência. A sociedade na América Latina teria chegado a uma complexidade sócio-econômica na qual não caberiam mais as tradicionais relações que sempre condicionaram os mecanismos de apropriação e distribuição de recursos, de gestão de políticas públicas e de ampliação e acesso à educação na região, como o clientelismo, o personalismo político ou o corporativismo” (Gentilini, 1999, p. 43).

A descentralização é muitas vezes confundida com desconcentração, que significa multiplicar a presença do centro, redistribuir em vários locais, a ação planejada pelo Estado. “Funções desempenhadas pelo governo federal, por exemplo, podem ser transferidas a órgãos regionais, estaduais e/ou municipais. As unidades subordinadas [...] se tornarão encarregadas de executar as ordens ou implementar os programas a elas repassados pela ‘cabeça do sistema’. Assim operarão sob comando e controle dos níveis superiores” (Medina, 1987, p.46).

Mas se há uma confusão de entendimento por parte de diferentes governantes, em diferentes momentos históricos, há também alguma confusão teórica: “transferência de responsabilidade pelo planejamento, administração, levantamento e alocação de recursos do governo central e suas agências para: a) as unidades de campo dos ministérios ou agências do governo central; b) as unidades subordinadas ou os níveis de governo; c) as autoridades ou

corporações públicas semi-autônomas; d) as autoridades regionais ou funcionais; e) as organizações não governamentais privadas ou voluntárias” (Rondinelli, 1981, apud Santos Filho, 1990, p. 33). Neste caso pode se registrar a ausência do “quesito” autonomia política, sem o qual o planejamento pode se reduzir a planejamento da execução de uma política decidida no nível central de governo.

Casassus (1995) chama a atenção para um complicador na confusão, a lógica que se depreende das dinâmicas do processo que envolve desconcentração e descentralização:

“Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que, eventualmente, podem se transformar em políticas de descentralização. Elas se apresentam como um *continuum*, no qual em algum momento a desconcentração se transforma em descentralização; no qual há momentos em que se está mais desconcentrado menos descentralizado e logo se passa a um momento no qual se está mais descentralizado e menos desconcentrado. Essa forma corrente de ver a situação ofusca a natureza dos processos que ocorrem e sugere que, primeiro, é necessário passar por uma fase de desconcentração para, em seguida, passar para uma etapa de descentralização, que viria como consequência lógica” (Casassus, 1995, p. 39).

Ultimamente, no Brasil, as formas sob as quais se apresenta a descentralização também são indicadoras de quais mudanças se pretende efetivar. O Governo Federal, no bojo da Reforma de Estado, adota a idéia, divulga e dá início à implementação da descentralização na forma que se dá entre níveis de governo – mais especificamente, a municipalização. Uma outra forma é a que transfere poder do Estado para a sociedade civil. No caso da primeira, o chamado esgotamento do modelo de Estado centralizador e paternalista, que se manifestou na crise fiscal, junto com a crise econômica

mundial, levou a uma situação de colapso financeiro e apontou a necessidade da descentralização. Esta, junto a uma série de outras ações, tais como privatização das estatais, diminuição do funcionalismo, reformas no sistema previdenciário, entre outras, cumpririam com a função de desonerar o Estado. No segundo caso – transferência de funções do Estado para a sociedade civil, que compreende tanto empresas privadas quanto organizações civis –, está contida complementarmente a mudança paradigmática no que se refere à concepção de Estado – que passa a ser menor em “tamanho”, porém, com maior força, o que se traduziria em maior poder de fornecer diretrizes, controlar e analisar os resultados, e em diminuição voluntária de responsabilidades no provimento de suas atribuições constitucionais nas áreas sociais, sobretudo na educação. Os que defendem tal forma de descentralização acreditam que a sociedade civil não só tem que cooperar, ou mesmo chamar para si o cuidado com as áreas sociais, como também tem que aportar recursos para essas áreas.

No entanto, quando se busca caracterizar tais formas de descentralização, mais uma vez encontramos na literatura não só formas como também tipologias da descentralização. Santos Filho (1990) ao conceituar descentralização reporta-se à classificação de Fesler: territorial e funcional. O primeiro tipo seria a descentralização do governo central para os governos estaduais, e o segundo, seguindo a base funcional e hierárquica, descentralizaria poder dos funcionários federais. Santos Filho (1990) apresenta ainda a dimensão definida a partir de Pescador em que a descentralização administrativa se apresenta sob três formas. São elas: por serviços técnicos, por função territorial e por cooperação, tendo como pressuposto que a descentralização administrativa é “uma forma de organização que atribui autonomia orgânica a certos componentes

institucionais” (Pescador, 1985 apud Felicíssimo, 1991, p. 64). Rondinelli (1986) classificou os tipos de descentralização mais encontrados nos países em desenvolvimento: desconcentração, delegação, devolução e privatização. A primeira, que não constitui novidade (e embora não sendo exatamente descentralização), consiste na transferência de autoridade ou responsabilidade administrativa a níveis inferiores do governo federal.

(A delegação) “consiste na transferência de responsabilidade administrativa por funções especificamente definidas para organizações situadas fora da estrutura burocrática regular e cujo controle pelo governo central é apenas indireto [...] pode ser feita para empresas públicas, agências de desenvolvimento regional e mesmo organizações paraestatais” (Rondinelli, 1986, *apud* Felicíssimo, 1991, p. 65).

A devolução é a que implica em criar ou fortalecer, financeiramente ou legalmente, unidades subnacionais de governo, cujas atividades estejam fora de controle direto do governo central. E, por fim, a privatização, caso em que o governo transfere algumas de suas atribuições / responsabilidades a organizações voluntárias ou empresas privadas.

Poder-se-ia seguir com exemplos de muitas outras variáveis, mas as citadas acima nos parecem suficientes para formar uma idéia da multiplicidade de caminhos que podem ser percorridos pela descentralização, de sua concepção à sua implementação.

Retomando o caráter internacional do movimento de descentralização do poder público, buscamos inspiração nos estudos de alguns pensadores franceses (Laurent Thévenot e Joëlle Afichard, 1997) para considerar que as razões que os levaram a esse movimento não diferem essencialmente tanto das nossas, no Brasil. Assim, Joëlle Affichard nos aponta, em primeiro lugar, a crítica à administração pública, diagnosticando-a como uma estrutura

hierárquica ineficaz por ser centralizada do ponto de vista da gestão. Dessa forma, as instituições públicas representariam um tipo de organização que estimula o funcionamento burocrático, que “desresponsabiliza” os agentes, favorece a instalação de rotinas, deixa acontecer o desperdício e conduz finalmente à não-satisfação das necessidades dos usuários.

Também há que se considerar a inadequação das categorias que informam e orientam as ações do poder público – muito genéricas para resolver / tratar os assuntos em causa. Critica-se o tratamento dado aos usuários dos serviços públicos por seu caráter “impessoal”, e a ignorância e falta de autonomia dos funcionários para enfrentar a realidade das situações concretas. Ou seja, prisioneiro das categorias genéricas, o Estado se priva das possibilidades locais, do conhecimento que os atores locais têm do terreno, da dinâmica que poderia se instaurar entre eles, em resumo, das capacidades de coordenação local.

Outra razão que o mesmo autor levanta é a dificuldade crescente do poder público em tratar o problema da compatibilidade das exigências contraditórias. As exigências de valores como justiça, eficácia, inovação e qualidade dos serviços por parte da população são, freqüentemente, de difícil conciliação quando postas diante de situações concretas. Por outro lado, o tratamento local dos conflitos supõe uma acomodação desses princípios (Affichard, 1997).

Mas, se há semelhanças nas razões, encontramos diferenças que colocam o caso brasileiro em situação peculiar: a nossa realidade, a nossa história, as nossas tradições culturais. Daí a necessidade de se proceder a uma retrospectiva histórica, a partir do surgimento do Estado brasileiro, abordado no capítulo seguinte. Mas desde já, notemos que, como observa Lobo (1990):

“(...) a história deste país tem mostrado um nítido predomínio de arranjos político-institucionais centralizadores [...] A herança colonial fez deste país um campo fértil aos modelos políticos e econômicos que tinham a centralização de poderes e recursos como seu pressuposto básico. Os resultados não foram dos melhores” (Lobo, 1990, p.6).

Ao crescimento da capacidade produtiva com o processo de desenvolvimento econômico, desde o fim da República Velha, correspondeu igualmente o crescimento e a consolidação da má distribuição dos benefícios obtidos por esse desenvolvimento, gerando graves desigualdades e carências sociais básicas e profundas, para grande parcela da população brasileira.

No histórico das relações institucionais, o Estado Nacional, ao expandir-se, foi acumulando a função de articulador das relações territoriais e centralizando todas as decisões sobre a organização das políticas públicas. Os questionamentos levantados em relação a essa prática, no bojo da redemocratização mais recente, - somados aos ajustes macroeconômicos implementados pela crise econômica e às limitações da centralização e com a consciência de que a centralização já não servia ao projeto político - fizeram com que a descentralização ressurgisse como a grande solução. Para o próprio Estado, solução de se desonerar dos gastos destinados às áreas sociais; para os setores democráticos, como uma grande esperança.

Outra razão, aliada às anteriores, diz respeito ao que terá levado as relações intergovernamentais – sempre estabelecidas a partir de uma lógica centralizadora – a um desequilíbrio federativo, no qual prevaleciam “situações de subordinação, política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao governo federal” (Lobo, 1990, p.7).

É preciso, portanto, que se tenha clareza sobre o fato de que processos de descentralização, desconcentração e democratização são distintos, embora muitas vezes considerados sinônimos. Descentralização tem uma dimensão política e implica na redistribuição de poder e no deslocamento dos processos decisórios; desconcentração tem uma dimensão administrativa e implica na delegação de competências e responsabilidades sem deslocamento do processo decisório (Abreu, 1998).

Descentralização não implica necessariamente democratização, assim como centralização não pode ser necessariamente associada a práticas autoritárias. A descentralização pode surgir como forma de reforçar o aparelho de dominação, ou pode contribuir para a construção de processos democráticos quando houver participação popular nos processos decisórios – seja por meio de processos eleitorais, seja através de conselhos – e quando houver controle social – por intermédio do acesso às informações, da transparência dos processos de gestão e de decisão (Abreu, 1998; Tobar, 1991).

Por democrático, “entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 1986. p. 12).

“A participação popular é aqui considerada um princípio democrático – e não aquele receiptuário político, que costuma ser aplicado como medida ou propaganda de um governo sem continuidade institucional [...] É a realização concreta da soberania popular, mais importante do que a atividade eleitoral que se esgota na escolha para cargos executivos ou legislativos [...] Essa participação supõe possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes” (Benevides, 1995, p.119).

A descentralização será democrática quando assegurar à população possibilidades de participação no processo decisório, com representação pluralista de setores sociais organizados. A descentralização será não-democrática quando apenas uma minoria deter os processos decisórios.



## Capítulo 2

# Educação no Império e na Primeira República

## 2.1 O que não interessa ao poder

A idéia da descentralização aparece já na primeira Constituinte brasileira, em 1823, quando um projeto de Andrada Machado defende maior autonomia para as províncias ampliando as competências de seus governos, dentre elas a de “promover a educação da mocidade” (Chizzotti, 1996, p.37). Havia a preocupação do poder para com a instrução pública, manifestada no discurso de D. Pedro I na abertura dos trabalhos, quando reclamou uma legislação especial para os estudos públicos.

Entretanto, a educação foi objeto de atenção ainda antes de D. Pedro I: D. João VI já havia pretendido criar um sistema de escolas públicas sob um plano “que reunisse todos os estabelecimentos entre si e os submetessem a um mesmo pensamento, o da unidade da nação” (Almeida, 1989, apud Fávero, 1996). Mas, seja pelas ambições do plano elaborado – no caso, pelo Conde de

Barca<sup>2</sup> –, seja pelos custos, já que o erário estava exaurido, nada foi viabilizado.

Enquanto governou D. João VI, as escolas eram competência da Corte, da qual dependiam também as autorizações para ensinar e as nomeações dos professores. A centralização excessiva vinha do fato de as escolas serem abertas mediante provisão régia. Na Constituição outorgada em 1824, depois de muitos discursos em defesa da educação na Constituinte do ano anterior, o que finalmente prevalece é a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas isso não implica em nenhuma obrigação do Estado em oferecê-la. Houve apenas uma recomendação às províncias para que fornecessem essa instrução, que não foi seguida. Assim, a educação básica ficaria, até 1934, relegada à iniciativa privada, pois se aprovara uma lei que franqueava a qualquer cidadão abrir escola elementar dispensando-o dos trâmites legais de autorização prévia, de licença e de exame do requerente.

Deve-se destacar aquela preocupação de D. João VI com a “unidade do pensamento nacional”, com a criação de uma identidade nacional como elemento formador da nação e, que, ao mesmo tempo, garantisse a unidade da colônia já a caminho da emancipação (Chizzotti, 1996). Observe-se que tanto a preocupação de D. João VI, como a referência à educação de D. Pedro I na abertura dos trabalhos da Assembléia Constituinte em 1823 – quando ele afirmou: “Tenho promovido os estudos públicos, quanto é possível, porém,

---

<sup>2</sup> Conde de Barca, Gal. Francisco de Borja Gastão Stockler, inspirou-se no ideário de Condorcet, dividindo a instrução pública em quatro graus: as *pedagogias* (ensino elementar primário), os *institutos* (que acrescentavam ao anterior os conhecimentos necessários aos agricultores, artistas, operários e comerciantes), os *liceus* (para ensinar conhecimentos científicos) e as *academias* (para os estudos das ciências abstratas, morais e políticas) (Chizzotti, 1996).

necessita-se de uma legislação especial”<sup>3</sup> não implicaram na disposição de criar mecanismos ou remanejar recursos para destinar à criação de um sistema de ensino, sobretudo quando se detalha o plano para tal e se verifica o quanto pode custar, tanto no caso do Conde de Barca, como no de Martim Francisco de Andrada e Silva, autor do plano intitulado “Memória sobre Reforma dos Estudos Menores da Província de São Paulo”, quando presidente da referida Província<sup>4</sup>.

Embora a Assembléia Geral tivesse amplos e exclusivos poderes para legislar sobre a educação em qualquer nível, a única lei aprovada seria a de 1827, que determinava que: a) em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haveria escolas de primeiras letras; b) a quantidade e situação delas seriam indicadas pelos presidentes em conselho, ouvidas as câmaras municipais respectivas; c) nestas escolas os professores ensinariam “a ler e escrever, as quatro operações aritméticas, prática de quebrados, decimais e proporções, noções de geometria prática, a gramática da língua nacional e os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica romana, proporcionadas a compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a história do Brasil” (art. 6º.); d) os professores seriam formados nas capitais das províncias, admitidos através de exames, contratados em caráter vitalício, com vencimentos de no máximo quinhentos mil réis; e) os professores teriam direito a uma gratificação de até um terço do ordenado após doze anos de regular exercício; f) em cada capital se instalaria

---

<sup>3</sup> *Annaes do Parlamento Brasileiro*, “Assembléia constituinte, Sessão de 03 de maio de 1823”, p. 15. *Apud* Chizzotti, 1996.

<sup>4</sup> Também inspirado em Condorcet, o projeto de Martim Francisco “foi o mais ambicioso e sistematizado programa de instrução pública formulado no primeiro quartel do século XIX, com seqüenciação de séries, organização curricular e objetivos definidos para cada grau”. (Chizzotti, 1996).

uma escola de ensino mútuo, e mais onde fosse possível em função de quantidade de alunos e de prédios escolares; g) deveria haver mestras de meninas onde houvesse escolas femininas; h) a fiscalização deveria ser realizada pelos presidentes das câmaras em conselho. A lei não funcionou por ausência de professores qualificados, pela remuneração – que freqüentemente não atingia o máximo que determinava a lei –, pela inadequação das instalações escolares, por deficiências de métodos pedagógicos, conforme atesta o relatório do Visconde de Macaé, em 1848, quando era ministro do Império (Sucupira, 1996).

O problema de fundo, no entanto, estava no lugar em que se encontrava a descentralização do poder nas discussões e ações de estruturação institucional nos primeiros tempos de independência brasileira. O difícil exercício dessa independência – vivido inicialmente sob o regime monárquico com características absolutistas – trouxe uma Constituição outorgada, centralizadora, e um comando autoritário na figura de D. Pedro I. Se, por um lado, esta postura estava de acordo com o pensar e o agir dos grupos embriões do que viria a ser o Partido Conservador, por outro era por demais contrária às aspirações de boa parte da elite econômica e política – os liberais – que teve acesso a acontecimentos como a independência norte-americana e a Revolução Francesa, então recentes, as lutas, então contemporâneas, dos vizinhos países de colonização espanhola por sua libertação. Estes grupos políticos, divididos ainda em restauradores, liberais exaltados, liberais moderados cujos membros foram modificando suas posições ao longo do tempo e de acordo com os acontecimentos, tinham uma característica em comum: pertenciam todos à elite econômica. As diferenças e contradições que em determinadas situações os colocavam em choque provinham dos ramos de atividades econômicas ao qual estavam ligados, e das regiões geográficas em

que estavam situados. A luta pelo poder, fosse local, nas diferentes províncias, fosse na Corte, era o que provocava os conflitos.

“(…) a dissolução da Constituinte e a outorga da Carta de 1824, com o governo concentrado arbitrariamente, nas mãos de D. Pedro I, esfria as tensões e arrefece o ímpeto liberal, já identificado com o nativismo [...] No fundo dos acontecimentos duas correntes disputam a primazia – o comércio, com seu contingente maior dedicado ao tráfico e às exportações, em simbiose financiadora, e os fazendeiros, com fumos aristocráticos, cheios de dívidas e perdulários, com status superior às posses. [...] O verdadeiro conflito se arma entre liberais, extraviados em duas linhas, os exaltados, que vão até a república e à federação, e os realistas, que vêm no trono o meio de assegurar a conciliação entre a liberdade e a ordem” (Faoro, 1976, p.293).

Os anos em que reinou D. Pedro I, até a abdicação no 7 de abril de 1831, trouxeram à superfície a discussão sobre o tipo de regime político que se desejava para o país recém-surgido como nação. O desenvolvimento histórico atingido pela humanidade até então possibilitava basicamente duas formas: a Monarquia, que oferecia a vantagem de ser conhecida por ser a mais velha e a mais usada até então, e a República, que, embora tivesse sua origem na Roma Antiga, apresentava-se em sua forma moderna, recriada pelos Estados Unidos da América – nação surgida por um processo revolucionário de independência – e pelos ensaios retumbantes na França revolucionária. A democracia, cuja origem também remontava à antigüidade grega clássica, ainda era um ideal em gestação na sua forma moderna. Naquele momento era muito mais usada como retórica do que praticada inclusive em processos políticos mais avançados: na república norte-americana nem se questionava a escravidão, por exemplo, assim como não se questionava na França revolucionária a exploração de suas colônias, duas instituições absolutamente incompatíveis com o exercício da democracia. (Hobsbawm, 1981). Entretanto, se ainda não era tempo de democracia, tampouco era possível ignorar que o absolutismo já

não tinha mais lugar (Faoro, 1976). Assim mostrou a Revolução do Porto a D. João VI, que também determinou limites a D. Pedro I para o posto que assumia.

“O enciclopedismo, a influência dos dias de 1789 francês, o influxo da independência americana, prepararam o leito para acomodar a nova onda, complicada agora com as doutrinas da restauração de 1814. Daí por diante, até o final do século duas correntes, ambas de origem francesa, iriam dividir as opiniões das elites brasileiras: a corrente da soberania popular, filiada a Rousseau e esboçada em torno das tentativas democráticas dos últimos anos do século XVIII, que faziam o rei e a autoridade obra do país e não de condições preexistentes, condições históricas ou religiosas, e a corrente, sustentada na Constituinte por Antonio Carlos, curado do desvario de 1817 pelas Cortes de Lisboa, e Carneiro de Campos, (...) principal autor da Carta de 1824 e regente provisório em 1831, para o qual, à constituinte e à própria independência preexistia a monarquia e o imperador. Ambas as vertentes, a democrática e a liberal temperada, conviriam numa comum doutrina, que domaria o ímpeto popular: a autoridade teria seu fundamento e seu limite num documento – o pacto social para os extremados e a fixação das garantias de liberdade para os liberais. [...] O esquema procurará manter a igualdade sem a democracia, o liberalismo fora da soberania popular. Linha doutrinária que flui de Montesquieu, passa por Sieyès e se define em Benjamin Constant, não por acaso o pai do poder moderador da Carta de 1824. A soberania – se de soberania se trata – será a nacional, que pressupõe um complexo de grupos e tradições, de comunidades e de continuidade histórica, e não a popular, que cria e abate os reis. A liberdade perseguida se torna realidade não na partilha do poder entre os cidadãos autônomos, mas na segurança dos direitos individuais e políticos, garantidos pelas instituições. Liberdade de participação, sem o absolutismo monárquico e o absolutismo popular, nem o capricho de um só, nem o domínio de todos contra cada um” (Faoro, 1976, p.280 e 281).

A Monarquia Constitucional foi a saída histórica para todo o período imperial, ainda que driblada por D. Pedro I, combatida por alguns e defendida por outros durante a Regência, mas por fim vitoriosa, e alcançada com relativa

estabilidade no Segundo Reinado. Se os defensores da República não conseguiram fazer vingar seu projeto pelo que a idéia carregava de conotação democrática e de representação política, é inegável que os liberais conseguiram ao menos durante a Regência fazer-se ouvir, divulgar suas idéias e até conquistar algum espaço institucional através do Ato Adicional de 1834, quando inserem na Constituição a descentralização. Na discussão sobre eleição do regente, ganha a proposta que defende o mandato renovado periodicamente e a eleição por eleitores de Província, ao contrário da que propunha que a eleição fosse feita apenas pela Câmara de Deputados<sup>5</sup> (Castro, 1972). Por outro lado, os arranjos políticos se apresentam muito frágeis, pois também neste período é que os principais líderes liberais se revelam conservadores – preocupados acima de tudo com a unidade territorial reconstroem a autoridade salvando o princípio monárquico. Assim, estabeleceu-se um parlamentarismo com hegemonia da camada pseudamente representativa e policiada do alto (Faoro, 1976, p. 304).

O fato de que os membros dos partidos políticos, independentemente de suas posições, como foi citado acima, fizessem parte da elite econômica, com interesses claros a defender, foi decisivo para a definição da monarquia constitucional como forma de governo e regime político para o Brasil. A classe dominante era composta principalmente de senhores de terras – alguns falidos ou a caminho da falência, como os ligados ao cultivo da cana, mas sem disposição de abdicar de todos os seus privilégios e principalmente de seu poder de mando – e outros em ascensão, como os fazendeiros do café. Mas da aristocracia agrária fazia parte, nas diversas regiões do Brasil, outros

---

<sup>5</sup> Para evitar que o eleitor votasse apenas no candidato de sua Província, exigia-se que votasse em dois nomes, sendo o segundo estranho à sua Província (Castro, 1972).

fazendeiros, como os criadores de gado, ou ligados ao cultivo do algodão, por exemplo. De mentalidade escravista, todos estavam acostumados a exercer seu poder local, mesmo havendo disputas e rivalidades entre eles. Sublevaram-se em várias províncias – em algumas delas, colocando-se à frente do povo – não com ímpetos separatistas, com exceção do movimento que recebeu o nome de Confederação do Equador, mas reivindicando maior espaço no núcleo de poder central, para assim decidir com mais autonomia sobre seus caminhos e receber maior atenção dos mandatários da nação.

A abdicação de D. Pedro I provocou uma rápida reação na forma de proposta de reforma da Constituição. O substitutivo aprovado, de teor nitidamente federativo, foi o do deputado Miranda Ribeiro, que estabelecia: autonomia das províncias, com a transformação dos conselhos provinciais em assembleias; eliminava o poder moderador; extinguiu o Conselho de Estado; supressão da vitaliciedade do Senado; conferição à Assembleia Geral o poder de rejeitar o veto do poder executivo; atribuição de certa autonomia ao governo municipal em relação ao da província. No entanto, após todas as batalhas políticas e negociações, o que vingou do substitutivo inicialmente aprovado, na promulgação do Ato Adicional de 1834, foi a autonomia relativa das províncias e a extinção do conselho de Estado. Quanto à educação, ficou determinado pelo artigo 10º. do Ato que às assembleias provinciais competia legislar sobre instrução pública e sobre os estabelecimentos próprios a promovê-la, ficando excluídos os cursos jurídicos, as faculdades de medicina, academias e outros que viessem a ser criados (Sucupira, 1996).

A descentralização é um princípio federativo, e a federação está estreitamente associada à República, daí o fato de o período regencial ter sido chamado por alguns, como Paulo Pereira de Castro, de experiência

republicana. E se realmente o foi no aspecto apontado, verifica-se a distância entre a república federativa e a democracia através de outro aspecto do período – a extrema violência na repressão às lutas provinciais. A descentralização concedida na verdade atende a demanda de uma relativa autonomia às províncias, que se traduz concretamente no fato de que os antigos Conselhos Provinciais passaram a ser Assembléias Legislativas Provinciais. Isso não era pouco considerando que, apesar de o poder executivo provincial ser exercido por um presidente nomeado pelo imperador, este não tinha o poder de veto sobre as decisões da Assembléia Legislativa Provincial. A Província passava a ter um controle maior também sobre os municípios.

O município é matéria de destaque na constituição de 1824, mas a lei que cria e regulamenta as câmaras municipais “corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (art. 24, apud Faoro, 1976, p. 305) em cada cidade e vila do Império é de 1º de outubro de 1828.

“Sob o fundamento de separar os poderes confundidos e embaraçados no período colonial, converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central. Dotado de atribuições amplas e com minúcia discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência – não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral.” (Faoro, 1976, p. 306).

A fisionomia do município vai ser marcada de fato com o Código de Processo Penal, aprovado em 1832, e com o Ato Adicional, os quais, apesar de pretender lhe conferir uma cara nova, habilitando-os a exercer o poder judiciário e policial, o que fazem é recriar um sistema morto desde o século XVII. O Código Penal trouxe um componente democrático, a eleição do Juiz

de Paz, que indicava seus auxiliares à câmara municipal a quem cabia a nomeação dos inspetores de quarteirão. Os juízes municipais e os promotores públicos eram nomeados pelos presidentes de província, a partir de listas tríplices elaboradas pelas câmaras municipais. E os juízes de direito (bacharéis em direito), que estavam hierarquicamente acima de toda a estrutura descrita, eram escolhidos e nomeados pelo imperador. Na verdade, “o Código de Processo Criminal” (ou Penal) “iria corresponder a mais ousada experiência de legislação liberal jamais tentada no país” (Castro, 1972, p. 29).

No entanto, se o modelo de inspiração para o self-government foi o anglo-saxão aplicado com sucesso nos EUA, a realidade no Brasil é muito diferente. Se nos EUA o autogoverno corresponde às bases sociais da comunidade integrada, cujos centros são as famílias e as associações dos grupos locais, no Brasil, o que se verifica é uma dissociação entre a ordem estatal e a ordem social, esta baseada na opressão e na arrogância dos interesses da classe dominante. A lei vai encontrar “forças atomizadas, isoladas e não solidárias, perdidas nas fazendas, para as quais o aparelhamento administrativo serviria apenas para consolidar o estatuto de domínio da unidade fechada do latifúndio, dirigido por um senhor.” (Faoro, 1976, p. 306). A lei contribuirá para referendar, através do cargo público, o mando autoritário, e não o governo, como pretendia. O cargo público servirá para legitimar, prestigiar e enobrecer o único foco de poder – a riqueza. “O emprego público sagra-se na presa do vencedor, expressão do caudilhismo”. (Faoro, 1976).

“O estatuto processual, conjugado com a guarda nacional, municipalista e localmente eletiva no seu primeiro lance, garante a autônoma autoridade dos chefes locais, senhores da justiça e do policiamento. De outro lado, a incapacidade financeira das câmaras municipais, mal que a regência não cuidou de remediar, deixava-as inermes diante do poder econômico, concentrado, no interior, nas mãos dos fazendeiros e latifundiários. [...] A semente do caudilhismo, jugulada há um século e meio, brota e projeta seu tronco viçoso sobre o interior, sem lei, sem ordem e sem rei.” (Faoro, 1976, p. 307).

A descentralização educacional que o Ato Adicional consagrou foi bastante criticada e questionada por juristas, políticos e educadores. O cerne dessa crítica era o fato de o poder central eximir-se do campo da instrução primária e secundária. No entanto, ainda que a proposição não fosse clara, a Assembléia Geral tinha autoridade para interpretar, e mesmo rever, o Ato, se fosse o caso (como foi na alteração da Lei do Código do Processo Civil, que foi reformado em 1841). Não o fez durante todo o Segundo Reinado. A despeito de ora considerarem competência exclusiva da província, ora competência concorrente, o fato é que, mesmo não havendo faltado alertas e protestos sobre a precariedade da instrução pública no Brasil, nem propostas para modificar a situação no parlamento e até no ministério, de participação conjunta do Poder Central na promoção da instrução elementar<sup>6</sup>, o que prevaleceu foi a conveniência de se entender o Ato como restritivo à

---

<sup>6</sup> Como exemplo citamos um entre tantos comentados por Newton Sucupira “Em 1870, o Ministro do Império, Conselheiro Paulino de Souza relatava a Assembléia Geral: “E com verdadeira mágoa que me vejo obrigado a confessar que em poucos países a instrução pública se achará em circunstâncias tão pouco lisonjeiras como no Brasil. ”verificara que “em algumas províncias a instrução pública mostra-se em grande atraso; em outras, em vez de progredir tem retrogradado, conservando-se aqui estacionária, ali andando com maior lentidão”. Entendia o Ministério que a atribuição de legislar sobre a instrução pública não é exclusiva das assembleias provinciais, “é que o encargo que tem pesado unicamente sobre as províncias de promover o ensino, pode ser partilhado pelo Estado, que as deve auxiliar nesta parte, logo que e quanto lhe for possível”(...) propunha a manutenção pelo menos de uma escola para cada sexo em todas as paróquias da província.” (Sucupira, 1996, p. 63).

participação do poder central na promoção da educação elementar. Nenhuma das considerações, protestos ou propostas, mesmo ministeriais, foi levada em conta pelos representantes da classe dominante do Brasil presentes no parlamento ao longo do Segundo Reinado. Nada alterou o abandono em que se encontrava a educação, o que nos leva a concluir que não havia interesse das classes dirigentes pela educação popular. E que interesse haveria “numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural”? (Sucupira, 1996), que cultivava a pretensão de manter o regime oligárquico, em promover a universalização da educação básica?

A rigor, a economia não demandava uma, maior e mais generalizada, instrução pública, já que era essencialmente agrária, baseada no latifúndio, com mão-de-obra ainda predominantemente escrava. Se não, vejamos: por volta de 1870. já era um fato a substituição da primazia do nordeste pelo sudeste no desenvolvimento econômico – o Brasil exportava muito mais café do que açúcar, embora este tenha ocupado o segundo lugar nas exportações brasileiras durante um bom tempo, com exceção de um breve período em que o algodão o desbancou.<sup>7</sup> A produção de algodão acontecia no norte e no nordeste misturada à cultura de alimentos para abastecer o mercado interno. A extração da borracha aumentou gradativamente, a partir de 1850, e passou a ocupar lugar de destaque também nas exportações brasileiras em função do aperfeiçoamento do processo de vulcanização; nos anos 1881 a 1890 ficou em terceiro lugar, com 8% do valor total das exportações do país, enquanto o açúcar representou 9,9% (Fausto, 1995). Havia ainda a produção para o

---

<sup>7</sup> Isto aconteceu nos anos em que os EUA, principais fornecedores de algodão para a indústria têxtil inglesa, diminuiu sua produção em função da Guerra de Secessão e de suas conseqüências. O Brasil aumentou por um decênio sua exportação de algodão, que ficou em segundo lugar em relação ao café (Fausto, 1995).

mercado interno, que era também basicamente agrária: Minas, com o maior contingente de população escrava, produzia café, milho, feijão e farinha de mandioca, além de se destacar na criação de gado leiteiro. Santa Catarina e Rio Grande do Sul, pioneiros na atração de imigrantes, aproveitavam o couro e produziam o charque a partir da criação de gado nas grandes “estâncias” (latifúndios); imigrantes alemães, em pequenas propriedades, criavam porcos, galinhas, vacas leiteiras, e cultivavam batata, verduras e frutas (maçãs, principalmente), enquanto italianos se dedicaram ao cultivo da uva e da produção do vinho (Fausto, 1995).

A ausência de instrução pública em 1872, segundo dados do recenseamento daquele ano, revelava-se nos índices: 99,9% dos escravos e 80% da população livre eram analfabetos. O universo considerado era a população total. Quanto à população escolar, verificou-se que 16,85% das crianças entre 06 e 15 anos freqüentavam escolas. Para 12 mil alunos matriculados em colégios secundários calculava-se em 8 mil o número de pessoas com educação superior, o que nos leva a inferir que a importância que se dava à educação da elite era diretamente proporcional ao menosprezo à educação básica para a maioria da população (Fausto, 1995). E se esses dados permitem verificar que havia coerência da elite política em não se preocupar com a instrução pública, o fazia em relação à representatividade política, que absolutamente prescindia da participação da maioria da população, como o demonstra o fato de as eleições serem por censo econômico.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Mesmo com a reforma eleitoral promovida ainda no Império, em 1881, ampliando o número de eleitores e estendendo o direito de voto aos não-católicos, aos brasileiros naturalizados e aos libertos, mantém-se a exigência de um nível mínimo de renda e estabelece-se a de saber ler e escrever (Fausto, 1995).

## 2.2 A nova e tão velha República

A República não veio alterar em muita coisa a situação de desinteresse pela educação, já que não expressa uma visão de mudança profunda da dinâmica social ou econômica. Pode-se afirmar que a queda da monarquia foi muito mais decorrência das suas próprias fraquezas (falta de uma ideologia que a amparasse, excessiva centralização que alienava o apoio das províncias, falta de iniciativa nas questões sociais que teriam impacto no desempenho econômico, perda de suas bases sociais, em função principalmente da abolição) do que de um movimento de afirmação e convicção republicana. O Partido Republicano, que não representava ameaça enquanto partido de oposição no final do Segundo Reinado, era quantitativamente inexpressivo, e não agregava um leque de representações sociais muito amplo.

Em um ensaio sobre a historiografia da República, Emília Viotti da Costa, analisando obras de Caio Prado Jr. e de Nelson Werneck Sodré - como representantes de uma ótica marxista e como integrantes do movimento nacionalista que eclodiu na década de 20 no Brasil do século passado, em função das modificações ocorridas na sociedade<sup>9</sup>, - observam que o Partido Republicano:

---

<sup>9</sup> A historiadora situa a *nova história* e a *nova historiografia* no bojo de um movimento que se empenha por uma visão mais real e mais concreta do Brasil. Movimento que se expressaria nas artes através da Semana de 22; na literatura, cujos representantes são Lima Barreto (*Policarpo Quaresma*), Monteiro Lobato (*Urupês*), e mesmo Olavo Bilac, fundador da Liga de Defesa Nacional e criador da campanha que resultou na Liga Nacionalista, e na intelectualidade de maneira geral. “[...] fosse por motivos tradicionalistas ou revolucionários, fosse a partir de uma perspectiva de esquerda ou de direita, os escritores e artistas voltam-se com paixão para as coisas brasileiras” (Costa, 1979).

“(...) não passava de uma minoria, não contando com o apoio das forças vivas do país. Não chegou sequer a elaborar uma ideologia muito clara, aquele tipo de ideologia que se forja no calor dos debates e revezes. Não influiu como partido. Venceu pela fraqueza dos outros. Apenas em São Paulo chegou a ser um partido na verdadeira acepção da palavra, vinculado a uma tradição, possuindo quadro organizado, eleitorado próprio e chefes” (Costa, 1979, p. 278).

Evitava declarar-se a favor do abolicionismo, pois que muitos de seus componentes ou de seus simpatizantes sentiam-se prejudicados pela libertação dos escravos, e mesmo pelo que a medida representaria de perda de privilégios, de alteração da dinâmica social. Seu núcleo mais forte e mais conservador, composto pelos fazendeiros de café de São Paulo, embora já tivessem optado pela importação da mão-de-obra imigrante, isto é, já tivessem pragmaticamente resolvido a questão, não viam com simpatia a abolição e tinham a perspectiva muito clara de defesa de seus interesses políticos e econômicos pela adoção do novo regime. Havia muito mais desejo de poder do que simpatia pelos princípios republicanos. De fato, o programa do Partido Republicano era vago, não fazia referência às questões mais importantes do país como os problemas da terra ou do trabalho, não expressava reivindicações de caráter econômico e, muito menos, interesses populares.

Sodré, que desde o primeiro trabalho alertava que não escreveria sobre a história para glorificar as classes dirigentes, não deixava de reconhecer a importância da cisão ocorrida, por ocasião da República, entre setores das classes ruralistas. De um lado, os representantes das áreas em crise, ainda apegados à estrutura colonial de produção e ao escravismo, e, de outro, os que representavam as áreas mais dinâmicas e progressistas que se adequavam mais às inovações, abandonavam as velhas técnicas de produção, substituíam o trabalho escravo pelo assalariado, optavam por relações capitalistas de

produção, e clamavam por reformas. O Partido Republicano Paulista falava por este setor e desejava dominar o Estado para colocá-lo a seu serviço. E assim o fez. É da própria Costa a afirmação:

“A principal diferença [entre o Império e a República] era que a oligarquia rural tradicional havia sido substituída por uma nova: os fazendeiros de café do oeste [paulista] e seus aliados, que, uma vez no poder, promoveram apenas as mudanças institucionais que eram necessárias para satisfazer suas próprias necessidades” (Costa, 1989 *apud* Love, 2000, p. 154).

Caracterizar as novas relações de trabalho como capitalistas é uma discussão polêmica ainda hoje, mas é inegável que àquela altura havia uma mistura de relações de produção capitalistas com pré-capitalistas que demandavam arranjos políticos conciliatórios entre interesses dos Estados ditos “mais avançados” (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) com os demais, o que fez com que persistissem as práticas dos favores políticos e do controle político familiar, isto é, do coronelismo. (Love, 2000). A discussão não é de modo algum irrelevante se compararmos a necessidade de educação nas relações de produção capitalistas com o que se necessita dela nas relações pré-capitalistas de produção.

Se bem que a República tenha trazido mais permanências do que alterações, as mudanças introduzidas pelo novo grupo hegemônico no poder foram significativas e de algum impacto. A principal e de grande alcance foi a institucionalização da descentralização, que era uma das palavras do manifesto republicano – “Centralização, desmembramento; descentralização, unidade” (*apud* Love, 2000, p. 128). A Constituição Federal, de 1891, continha o princípio federativo da descentralização no artigo 65 (parágrafo 2º), e afirmava “cabem aos Estados poderes e direitos que não lhes fosse negado por dispositivos do texto constitucional” (Fausto, 1995, p. 249). Dessa forma, os

Estados – que eram as antigas províncias – passaram a ter direitos de contrair empréstimos no exterior; organizar forças militares próprias; decretar impostos sobre a exportação de suas mercadorias; organizar uma justiça própria. Estes direitos foram devidamente utilizados principalmente por São Paulo que era o Estado (anteriormente denominado província) que melhores condições reunia para tal. Destinava-se à União as atribuições de recolher impostos sobre importações; criar bancos emissores de moeda; organizar as forças armadas nacionais, intervir nos Estados para restabelecer a ordem republicana federativa (o que foi feito em várias ocasiões), etc.

A Constituição republicana de 1891 trouxe outros princípios que significavam avanços em diversos aspectos: os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – seriam harmônicos e independentes entre si (que, entretanto, não funcionou assim, pois na prática o Executivo passou a ter mais peso); haveria rotatividade no poder (o Presidente passava a ocupar o cargo durante quatro anos, os senadores passaram a ter mandatos de nove anos, e os deputados, eleitos nos Estados, de três anos), enquanto no Império o Senado era vitalício; a União tomaria para si responsabilidades que antes ficavam a cargo da Igreja, como registros de nascimentos, falecimentos e casamentos; seria estabelecida a liberdade de culto de todas as crenças religiosas e naturalizados os imigrantes. Mas omitiu-se em relação ao voto feminino, o que permitiu a interpretação dos políticos de que elas estavam excluídas do processo eleitoral (Fausto, 1995).

Um princípio muito importante – acabar com o voto censitário para as eleições, que passavam a contar com o voto direto e universal de todos os cidadãos brasileiros, maiores de 21 anos, com exceção dos analfabetos, mendigos e praças militares – escamoteou outro tipo de exclusão: os

trabalhadores rurais (muitos deles imigrantes alfabetizados e que rapidamente se naturalizaram) e a maior parte do operariado urbano. Essa mudança legitimava o novo grupo da classe dominante no poder – a oligarquia paulista. Entretanto, era mais sintonizada com os ideais burgueses de apreço à “cultura” e de ascensão social. Por outro lado, há que se reconhecer que foi possibilitado de fato, na Primeira Republica, o incremento da educação, à medida mesmo que as modificações econômicas e sociais foram se acelerando. De início, havia que se garantir um Presidente paulista, ou pelo menos controlado pelos paulistas, o que exigia votos – e estes exigiam alfabetização. Quando da chamada “política do café com leite”, a exigência se estendeu ao estado de Minas Gerais<sup>10</sup>. Mais adiante, por estas e outras razões (ligadas ao estabelecimento de colônias de imigrantes), o Rio Grande do Sul integrou-se ao grupo dos Estados que mais implementavam a educação. Mas, logo a própria diversificação da economia, o crescimento da atividade industrial, o aumento da urbanização, a ampliação dos serviços e das comunicações (imprensa, panfletos), também fizeram com que fosse se revertendo o caráter de exclusão adotado no critério eleitoral, através do aumento da escolarização.

O federalismo da República Velha, de 1889 a 1930, entretanto, não se realizou tal como estabelecia a Constituição, com o poder executivo se sobrepondo aos dois outros, o que se refletiu diretamente nas disputas pela presidência<sup>11</sup>. A unidade da Federação que conseguisse a Presidência deteria o

---

<sup>10</sup> A política do “café-com-leite” foi um acordo a que chegaram os Estados de São Paulo e Minas Gerais para se alternarem na presidência do país. Tal acordo sucedeu a “política dos governadores” concebida por Campos Sales, que consistia no prestígio que a presidência oferecia ao principal grupo político de cada Estado, que através do coronelismo mantinha seus poderes e tratava o Estado como se fosse sua propriedade. Apoiado em seu poder local, apoiava o Governo Federal sem causar maiores problemas.

<sup>11</sup> A Constituição expressou a escolha pelo regime presidencialista, em lugar do parlamentarista que vigorou no Império.

poder político. As desigualdades entre os membros da Federação ficaram mais visíveis, e se aprofundaram com o tempo, em dois aspectos: politicamente, através do voto, já que o Presidente era eleito pelo voto popular direto dos homens alfabetizados, ressaltando-se o fato de que o voto não era obrigatório, e economicamente, pois os Estados que exportavam eram os que tinham mais chances de arrecadar, tornando-se mais ricos e poderosos, enquanto os demais se enfraqueciam e ficavam cada vez mais dependentes da União. Ora, os dois Estados mais ricos, mais populosos e cujo índice de alfabetização era mais alto, eram São Paulo e Minas Gerais, aos quais logo depois se juntaria o Rio Grande do Sul. A soma dos votos, desses três estados, era responsável por mais da metade dos votos para a Presidência. Eram três estados com Partidos Republicanos com grande capacidade de arregimentar votos (Love, 2000). Este quadro possibilitou a São Paulo eleger seis, e Minas três, dos presidentes do período conhecido como República Velha. Logo, do Rio Grande do Sul foi a iniciativa de acabar com a política do “café com leite”.

A urbanização aumentou à medida que aumentava a oferta de serviços públicos (num processo de retroalimentação) como parte do processo de aumento da intervenção do Estado na economia<sup>12</sup>. Com a urbanização, aumentou a classe média integrada pelos funcionários públicos, pequenos comerciantes provenientes das antigas famílias paulistas que nunca enriqueceram ou por aquelas que entraram em decadência, por descendentes de imigrantes que ascenderam via escolaridade e pelos profissionais liberais.

---

<sup>12</sup> Como exemplo da crescente intervenção do Estado na economia cabe citar a Inspetoria de Geral de Terras e Colonização, órgão do Governo Federal logo no início da República, e depois dos estados conforme pressupunha a descentralização federativa – Agência Oficial de Colonização e Trabalho - de 1906, que tinha como anexo a Hospedaria dos Imigrantes em São Paulo. O Departamento Estadual do Trabalho era outro exemplo, de 1911, não por acaso, também em São Paulo.

Posteriormente, outros segmentos irão se incorporar, militares, pequenos empresários, etc, (Pinheiro, 1977).

“A categoria dos intelectuais, dos profissionais ‘liberais’ – advogados, médicos, engenheiros, professores, jornalistas – também se expande. Para isso muito terá contribuído a criação de novas faculdades e a expansão do ensino secundário. O Império já havia aberto essa tendência ao favorecer a fundação de escolas superiores em detrimento de uma rede de ensino primário ou da alfabetização do conjunto da população. Depois de 1910, as escolas de ensino técnico e profissional serão criadas em diversos Estados: escola de Agricultura e de Veterinária, escolas de aprendizes e de artesãos, escolas de comércio. Em 1916 já havia 16 faculdades de Direito que formavam cerca de 408 bacharéis por ano; em 1920 a primeira Universidade Brasileira se constitui na capital federal; em 1930, havia 350 estabelecimentos de ensino secundário e 200 de ensino superior.” (Pinheiro, 1977, p. 16 e 17).

Entretanto as mudanças econômicas e sociais ocorridas neste período (imigração, urbanização, industrialização, ascensão e queda do café no mercado internacional, etc) tornaram mais evidentes a postura do governo federal de defender com quase exclusividade os interesses da oligarquia cafeeira, e, em qualquer caso, em detrimento dos interesses dos demais segmentos sociais. Práticas políticas corruptas e descaracterizadoras da vontade popular – como o era o coronelismo, a política dos governadores e a política do café-com-leite, três fenômenos estreitamente vinculados, embora o primeiro fosse bem mais antigo – tornaram-se mais perceptíveis e menos toleráveis para a sociedade.

As mudanças sócio-econômicas durante a Primeira República, e o não ajustamento da política a essa nova conjuntura, que na verdade apontava para uma transformação estrutural – da economia agrária e exportadora para a economia industrial –, levaram o país a uma crise de múltiplas facetas. A primeira, mas não a mais importante, foi a dissidência dentro do núcleo do

poder, isto é, entre os cafeicultores paulistas e mineiros descontentes com a política de valorização do café, que reconheciam estar levando ao enriquecimento de financistas ingleses e ao empobrecimento de produtores, e aqueles que insistiam na manutenção da referida política. Os primeiros deixaram o PRP (Partido Republicano Paulista) e formaram o PD (Partido Democrático), atraindo o PRM (Partido Republicano Mineiro) que se distancia do PRP (Ribeiro, 2000). A outra faceta, de caráter externo, mas com profunda repercussão no Brasil, foi a crise de 29, que fez desbancar o café da pauta de importações dos principais países consumidores do produto.

## 2.3 O entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico

As mudanças nas relações de trabalho, sobretudo no Estado de São Paulo, do escravismo para o assalariamento, a substituição da mão-de-obra do negro pela do imigrante, tanto no campo, como na cidade, somadas à crescente industrialização (freqüentemente associado ao capital cafeeiro), não tinham levado a mudanças de mentalidade nas classes dominantes. Acostumadas ao mando e ao abuso desse mando no trato com os escravos – não hesitavam em lançar mão da violência diante de qualquer contrariedade. Viram-se, em um curto espaço de tempo, dependentes de uma mão-de-obra que tinham que mandar buscar do outro lado do Atlântico, financiando a viagem, tinham que remunerar seu trabalho e ainda buscar formas<sup>13</sup> de mantê-la em suas propriedades. Além do mais, ficavam desconcertados diante de reivindicações desses trabalhadores quanto a necessidades de vida social e cultural, que, nem que quisessem, podiam satisfazer. As distâncias eram longas de qualquer centro, as estradas eram poucas e precárias, bem como o transporte, e poucas cidades haviam no interior do Estado (Petrone, 1977; Pinheiro, 1977).

Isso em um primeiro momento, pois quando muitos desses imigrantes - frustrados em seus projetos de adquirir terras em função de seus recursos

---

<sup>13</sup> Entre elas permitir, o cultivo de produtos de subsistência, entre os novos pés de café, o que constituía um considerável estímulo ao imigrante; e tratar de abrir sempre novas áreas de cultivo.

financeiros - foram para as cidades trabalhar nas manufaturas e nas pequenas fábricas, aproveitando, em boa parte dos casos, suas experiências em seus países de origem, não demorou a surgirem atritos. Reivindicavam melhores condições de trabalho (8 horas diárias, descanso remunerado, proibição do trabalho do menor, etc) e para isso se organizavam em proto-sindicatos. Suas lutas eram informadas principalmente pela ideologia do anarquismo.<sup>14</sup> Tal ideologia, embora difusa e diluída, conferia bastante combatividade ao movimento e, assim, provocava fortes reações do patronato e do Governo.<sup>15</sup>

Outras facetas da crise podem ser encontradas no adensamento das cidades e nas dinâmicas que favoreciam o convívio através de novas relações de vizinhança, de trabalhos, de comércio, de comunicações (jornais, panfletos, gramofone, pouco depois o rádio), da sociabilidade, enfim, em que cabem atividades de convívio, culturais, de luta, de resistência, de solidariedade etc.

As disputas pelo poder e os desentendimentos por ela provocados – no caso entre, os principais aliados, São Paulo e Minas – davam espaço para que intensas mobilizações acontecessem nas campanhas presidenciais, como foi o caso no início da década de 1920. O ingrediente político, somado às transformações acima referidas, desencadeou uma intensa agitação social que se estendeu, com altos e baixos, durante toda a década, culminando com a Revolução de 30.

---

<sup>14</sup> O anarquismo, ideologia que se transforma em movimento, nasce com a Primeira Internacional (1864-1876) e vai se divulgar e criar raízes principalmente nos países europeus que enviam contingentes populacionais ao Brasil – Itália, Espanha e Portugal.

<sup>15</sup> Como exemplo de reação do patronato temos a Lei Adolfo Gordo, promulgada em 05/ 01/1907, que dizia em seu primeiro artigo: “O estrangeiro que, pôr qualquer motivo, comprometer a segurança nacional ou a tranqüilidade pública, pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional”. (Pinheiro, 1977).

Entre os desdobramentos dos conflitos, pode-se encontrar o aumento efetivo da educação escolar pelo aumento da demanda verificada por meio de uma confluência de razões tais como eleições (que exigiam votantes alfabetizados), industrialização (que exigia operários pouco qualificados), saúde pública (em função do crescimento das cidades), necessidade de uma “cultura” escolar e desejo maior de participação na vida política, religiosa, social, cultural, manifestado pela emergente classe média, pelos imigrantes, pela recém-formada (ou em formação) classe operária. Mas também pelo aparecimento dos profissionais em educação que, ocupando postos nos diferentes Estados, começaram a promover reformas do ensino nas quais imprimiram significativas modernizações.

Entretanto, para o aumento da educação, isto é, uma maior quantidade de escolas primárias às quais um maior contingente da população teve acesso, também contribuiu muito uma campanha que partiu de associações e organizações, reunindo pessoas preocupadas com o atraso do país, num momento em que se aspirava atingir a modernidade. Todas essas organizações e associações apresentavam características acentuadamente nacionalistas, a considerar seus objetivos e programas que, invariavelmente, buscavam uma identidade nacional ou, melhor ainda, formulavam “a identidade nacional” que, de acordo com seu entendimento, convinha ser difundida, bem como a maioria expressava em seus programas o entendimento de que a falta de educação, expressas no analfabetismo, era o principal problema do país, do qual todos os outros derivavam. Algumas dessas organizações apareceram já em meados dos anos 10, com o objetivo de se afirmar o sentimento de nação pela presença de grande quantidade de imigrantes (e das idéias “estrangeiras” que eles disseminam entre o povo), pelas agitações sociais dos trabalhadores (mobilizações e greves), pelas ameaças de conquista de territórios (que a

Primeira Guerra anuncia), pela necessidade de superar os índices vergonhosos de analfabetismo<sup>16</sup>; pela necessidade de qualificar trabalhadores para a nascente indústria; para a necessidade de se disciplinar o povo, enfim, por todas as razões que levavam a um “enquadramento” da população, através da educação e da disciplina que esta traria.

Entre essas associações e organizações, em geral formadas por pessoas de projeção nacional, vale a pena citar a Liga de Defesa Nacional (fundada em 1916 por Olavo Bilac, Pedro Lessa e Miguel Calmon, e que tinha entre seus quadros dirigentes, Rui Barbosa, Pandiá Calógeras, Miguel Couto, Jorge Street e Guilherme Guinle, entre outros) que defendia seus objetivos<sup>17</sup> por meio de duas linhas mestras: o serviço militar, contra o perigo externo, e a instrução contra o perigo interno. Outra, a Liga Nacionalista do Brasil foi fundada em 1917 num clima de inquietação causado pelo torpedeamento de navios brasileiros e na vacilação do governo federal de romper relações com a Alemanha. As sessões desta Liga eram estaduais, mas a única que teve mais expressão foi a paulista, constituindo-se no embrião do Partido Democrático. Desde o início seu programa apresentava um caráter mais voltado para a alteração da situação política: “[...] lutar pela federação e unidade nacional, pela defesa nacional, pela efetividade do voto, pelo desenvolvimento da educação cívica, da educação primária, secundária e profissional” (apud Nagle, 2001, p. 68 e 69). Também estava entre seus objetivos o “combate à

---

<sup>16</sup> Pelo censo de 1920, portanto em pleno centenário da Independência, havia 80% de brasileiros analfabetos.

<sup>17</sup> “[...] manter a idéia de coesão e integridade nacional; defender o trabalho nacional; difundir a instrução militar nas diversas instituições; desenvolver o civismo, o culto do heroísmo, fundar associações de escoteiros, linhas de tiro e batalhões patrióticos; avivar o estudo da história do Brasil e das tradições brasileiras; promover o estudo da língua pátria nas escolas estrangeiras existentes no país; propagar a educação popular e profissional; difundir nas escolas o amor à justiça e o culto do patriotismo; combater o analfabetismo.” Estatutos da Liga de Defesa Nacional. (apud Nagle, 2001).

abstenção e fraude do voto, da liberdade do eleitor e da verdade da apuração” (idem, p. 69), o que os levou à criação de núcleos de alistamento eleitoral e às mobilizações pela inclusão do voto secreto e obrigatório na legislação. Avaliavam como distorção o fato de apenas 35% da população representar a vontade nacional e consideravam que havia se criado uma aristocracia dos que sabiam ler e escrever, o que colocava em flagrante desvantagem as necessidades essencialmente populares. Defendiam, portanto, a alfabetização como meio para a maior parte da população praticar os direitos políticos (Nagle, 2001). E no diagnóstico que faziam do voto como único remédio para todos os males do país, não deixavam de responsabilizar o próprio povo pela situação vigente: “O exercício do voto é de fato o remédio único e eficaz para a debelação de dos males terríveis e antigos que afligem o País, e de que a inércia popular foi a causadora inconsciente” (Steidel, 1919, apud Nagle, 2001, p. 71). Esta associação criou e dirigiu escolas para adultos analfabetos e pressionou as três instâncias de governo, União, Estado e município, para que tomassem iniciativas com a mesma finalidade. Sob sua influência efetuou-se a reforma da instrução pública no Estado de São Paulo, sob direção de Sampaio Dória, em 1920.

Outras associações se formaram, algumas delas através de publicação de revistas como a *Brazílea*, fundada em 1917 no Rio de Janeiro, à qual estavam ligados Evaristo de Moraes, Laudelino Freire, Lima Barreto, Oliveira Lima e Rocha Pombo. A *Propaganda Nativista* seria fundada dois anos depois pelo mesmo grupo. Se a primeira continha em seu ideário a defesa da religião católica, da civilização agrária, a nacionalização do comércio e da imprensa lusitanos, a valorização do mestiço, e apresentava um forte anti-lusitanismo, assim como uma crítica à hegemonia paulista no poder; a segunda reafirmava os valores da primeira ampliando seu anti-lusitanismo para um anti-

estrangeirismo, preconizava a emancipação intelectual, financeira e econômica do Brasil, a educação cívica, o desenvolvimento das idéias republicanas e democráticas, direitos do trabalhador, e incorporação da mulher ao movimento, o estudo e a valorização das coisas brasileiras. A revista Gil Blas substituiu Brazílea e constituiu-se no órgão oficial de outra organização, fundada em 1920, a Ação Social Nacionalista, – da qual foi presidente de honra perpétuo Epiácio Pessoa –, com o lema pela brasilidade e pelo catolicismo. Defendia o autoritarismo e contestava o liberalismo político, apresentando já um cunho mais nitidamente conservador e com manifestas simpatias pelo fascismo de Mussolini. Esta associação teve bastante influência na discussão sobre educação na Revisão Constitucional de 1926, ao defender a revogação do ensino leigo.

Esta movimentação social, que formava opinião e que fez tanto barulho em torno da necessidade de se combater o analfabetismo, às vésperas do último decênio da República Velha, conseguiu sensibilizar o poder executivo e legislativo a ponto do primeiro criar a Universidade do Rio de Janeiro em 1920 e convocar a Conferência Interestadual de Ensino Primário, que de fato aconteceu em outubro/novembro de 1921.

O poder legislativo incorporou a questão da educação como importante ponto de pauta na revisão constitucional de 1926. Entretanto, de todas as emendas apresentadas relativas ao assunto, nenhuma sequer foi aprovada. É preciso, porém, lembrar que a revisão constitucional foi encaminhada no clima de estado de sítio, com claros objetivos de rescentralização, isto é, de alterar o “nível” de autonomia dos Estados em relação ao que havia sido estabelecido em 1891. Os liberais em 1926 eram os opositores do governo que promovia a

revisão da Constituição e que pretendia obter poder de interferir nos Estados, nas legislações sobre o trabalho e sobre o ensino.

Se a revisão constitucional era uma iniciativa de caráter conservador, em termos de princípios e premissas liberais, contraditoriamente às emendas apresentadas pela situação quanto à educação apresentavam um caráter de avanço diante das necessidades do país e até mesmo uma correção do princípio federativo que conferia a responsabilidade pela instrução pública, pelo ensino primário, apenas aos Estados, como se a necessidade de uma população alfabetizada e instruída se circunscrevesse ao âmbito estadual. Há nesse momento como que uma fugaz consciência, por parte de alguns parlamentares da situação, quanto ao significado e as conseqüências da descentralização da educação estabelecida nos idos de 1934. O que se verificava era uma regionalização da instrução, que correspondia a um fator de controle do poder não só político, mas também e, principalmente, econômico e social. Se a correlação ensino / nacionalidade / progresso colocada pelas organizações civis era uma preocupação a se dar crédito, então, era hora de recuperar o atraso do implemento da educação na maioria dos estados que dispunham de pouco ou nenhum recurso para isso.

E, se a discussão travada durante a revisão da Constituição não culminou sequer com a aprovação de leis que pudessem alterar o status quo, ela nos elucida quanto aos rumos e desdobramentos que a educação / descentralização tomariam na seqüência histórica. Afrânio Peixoto e Tavares Cavalcanti são autores de emendas que preconizam a responsabilidade do poder central com a instrução pública no sentido de imprimir a ela uma única e nacional orientação com vistas a formar uma mentalidade nacional, o imperativo de ser gratuita e obrigatória, e chamam o Estado às falas: ao

“direito do povo à educação corresponde um ‘dever’ do poder público” (Afrânio Peixoto apud Cury, 1996, p.89). Afrânio Peixoto chega a sugerir a criação de um fundo escolar que mantivesse recursos estáveis para tal finalidade e que ficasse menos infenso às crises do erário público. Tavares Cavalcanti é mais enfático quanto à necessidade da legislação nacional intervir no poder dos Estados, afirmando que a urgência do problema<sup>18</sup> exigia da Constituição a afirmação do princípio da obrigatoriedade, superando a condição de faculdade ou prerrogativa dos Estados.

A Conferência Interestadual de Ensino Primário foi convocada pelo Governo Federal que, um tanto pressionado pela campanha desencadeada pelas organizações civis nacionalistas, resolve ir além do que já vinha fazendo: subvencionando escolas primárias nos estados. O objetivo era reunir representantes de todos os estados para estudar as bases da ação conjunta, orientada para a difusão da escola primária. A convocação da conferência acontece por proposta do então ministro da Justiça – Dr. Alfredo Pinto Vieira - da gestão do presidente Epitácio Pessoa, que em relatório ao Presidente pondera e sugere:

---

<sup>18</sup> O problema era múltiplo, segundo ele: iam desde os riscos do “regionalismo” e da “introdução de elementos alienígenas”, passando pela necessidade que a Guerra trouxe, pelo combate ao analfabetismo, e sobretudo pela relação que estabelecia entre força produtora e educação apresentando uma precursora idéia de capital humano. Revelava assim uma visão bastante utilitarista da educação, considerando-a apenas como preparatória de mão-de-obra. “O nosso engrandecimento econômico e financeiro deve repousar, sobretudo e antes de tudo, na valorização dos elementos que constituem a riqueza nacional. Ora, o primeiro desses elementos, o originário e principal é o capital humano. Sem a valorização deste não podemos ter a valorização de outro capital que resulta apenas do trabalho e da atividade do homem. [...] O nosso capital humano é, portanto, desvalorizado, porque não lhe ministraram o saber profissional, sem o qual nenhum indivíduo é uma capacidade produtora” (Tavares Cavalcanti *apud* Cury, 1996, p. 97).

“A Constituição Federal, art. 35, n. 02, 03 e 04, não exclui a intervenção da União, mediante acordo com os Estados, para solução do problema de difusão do ensino primário, ou antes, para diminuir senão extinguir o analfabetismo, que se alastra no país [...] Passou da fase da literatura, das considerações enfáticas e pessimistas, das estatísticas impressionantes, apontando os males do analfabetismo. Precisamos, antes, de uma resolução eficientemente prática” (Alfredo Pinto Vieira de Melo, *apud* Nagle, 2001, p. 178).

Assim, o Ministro defendia a necessidade de um acordo entre União e Estados para “nacionalizar e tornar obrigatório e homogêneo o ensino primário, subvencionar escolas nos estados, criar o fundo escolar e fornecer material escolar a esse ensino, quando subvencionado” (Anais da Conferência Interestadual do Ensino Primário, *apud* Nagle, 2001, p. 178). Aqui cabem algumas observações. Primeiro, sobre a presidência de Epiácio Pessoa, que representava um Estado pequeno e pobre, o que faz pensar sobre uma maior sensibilidade de seu Ministro da Justiça para o problema da alfabetização e da escolaridade. Necessário é reconhecer que suas propostas são bastante avançadas para a época, além de não expressar o pensamento das oligarquias (tanto que não se tornaram efetivas). Segundo, o tempo foi bastante exíguo – de agosto a 12 de outubro de 1921 - entre a convocação da Conferência e a sua realização, contribuiu para isto a troca de ministros; assim a convocação da Conferência foi feita por Alfredo Pinto Vieira e a abertura dos trabalhos por Joaquim Ferreira Chaves.

Contando com a participação dos representantes dos Estados, do Distrito Federal e de diversas associações não-oficiais, a União fez aprovar suas propostas de resolução:

“(Uma) subvenção da União para escolas primárias e criação de escolas federais, onde forem necessárias; obrigação dos estados manterem as escolas existentes no momento e o compromisso de elevarem as despesas com a instrução primária até, pelo menos 10% da sua receita, reservando, também, para o fundo escolar, 2% dos seus saldos orçamentários; coordenação por parte da União, dos esforços para combater o analfabetismo e sistematizar a educação nacional, fiscalização das escolas subvencionadas, etc.” (Nagle, 2001, p. 181).

Apesar de tudo isso, pouco fez o governo federal para que se cumprisse o estabelecido na conferência, e não só pela tradicional alegação de falta de recursos financeiros, mas também em função da polêmica que significava a questão da intervenção federal nos Estados e no conteúdo embutido da descentralização (necessidade e conveniência do governo de então). De qualquer modo, é justo que se reconheça uma movimentação mais efetiva do governo federal para com a educação primária. Recuperou-se um pouco da omissão com relação a este grau de ensino que a República inaugurou em termos constitucionais.

À medida que avançava o processo político da década de 20, a educação, que num primeiro momento tinha sido colocada como prioridade, foi sendo redimensionada junto ao conjunto dos problemas do país a serem resolvidos. Algumas das associações nacionalistas acima citadas, que declaravam em suas cartas de princípios a não-filiação partidária, religiosa ou filosófica, acabaram se envolvendo com movimentos políticos, como por exemplo, o Tenentismo (até por uma série de pontos programáticos em comum), ou mesmo se transformando em partido político, como foi o caso da Liga Nacionalista que deu origem ao Partido Democrático. O fato é que a maioria das organizações acabou se diluindo na política mais geral e o que restou da movimentação em torno da educação foi o grupo católico que havia

lutado sem sucesso pela inclusão do ensino religioso obrigatório na revisão constitucional – não desistiu, e conseguiu atingir seu objetivo já em 1931, num acordo com o Governo Getúlio que, ainda frágil no princípio, assim negociou o apoio da Igreja. Mais “definitivamente”, fez aprovar esta e outras de suas reivindicações na Constituição de 1934, em um claro movimento de luta política para recuperar, ao menos um pouco, do poder perdido com a Proclamação da República.

A semente da defesa da educação primária fora plantada com estardalhaço durante anos, mobilizando setores da sociedade que, pressionando o governo central, levaram-no a tomar iniciativas, como, por exemplo, citada Conferência Interestadual do Ensino Primário. Surgiram revistas, boletins, outras ligas especializadas em educação e em sua defesa. Outras entidades se formaram, já especificamente voltadas para a educação – como a ABE - Associação Brasileira de Educação – que deram continuidade ao que os políticos “abandonavam”, por assim dizer. Promoveram concursos sobre a “divulgação do ensino primário no Brasil”, realizaram conferências nacionais da educação. Assim se manteve o entusiasmo pela educação.

A reforma da instrução pública paulista de 1920, realizada por Sampaio Dória, fruto da influência das organizações nacionalistas, resultou como exemplo para que o mesmo se fizesse em vários outros Estados, o que trouxe à cena os educadores profissionais que ampliaram a campanha contra a alfabetização para a defesa da escola primária integral. Pregavam com convicção a necessidade da escola atuar muito mais como formadora do que como instrutora, formando assim o caráter nacional.

Estes profissionais, para os quais a educação continuava a ser o grande problema brasileiro – portanto, quando solucionado, capaz de resolver todos

os demais – eram jovens e muitos deles haviam estudado no exterior. Trouxeram em suas bagagens influências da escolanovismo, concepção pedagógica que se desenvolveu na Europa e nos Estados Unidos durante seus processos de industrialização. Estes profissionais da educação – entre os quais se destaca Anísio Teixeira, pelo seu brilhantismo, capacidade de realização, lucidez e coerência na análise dos problemas educacionais brasileiros, cujas propostas de resolução guardam grande atualidade – fizeram com que o entusiasmo pela educação adquirisse um acréscimo que se traduziu no otimismo pedagógico.

“[...] o mais manifesto resultado das transformações sociais mencionadas foi o aparecimento de inusitado entusiasmo pela escolarização e de marcante otimismo pedagógico: de um lado, existe a crença de que, pela multiplicação das instituições escolares, da disseminação da educação escolar, será possível incorporar grandes camadas da população na senda do progresso nacional, e colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo; de outro lado, existe a crença de que determinadas formulações doutrinárias sobre a escolarização indicam o caminho para a verdadeira formação do novo homem brasileiro (escolanovismo) (Nagle, 2001, p. 134).

O grupo de intelectuais do campo educacional, que se unificou num dado momento ao assinar o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, independente de se dispersar posteriormente em caminhos políticos e ideológicos bastante divergentes, constituiu-se naquele momento histórico (não percamos as datas: anos 20 e primeira metade da década 30) como um firme referencial para a educação brasileira. Referencial liberal representa “o pensamento das lideranças jovens na composição das estruturas de poder da época” (Romanelli, 2001, p. 151), mas de qualquer forma uma renovação na educação que atendia à velha ordem social oligárquica.



## Capítulo 3

# A permanência da descentralização nos períodos democráticos e nos ditatoriais: 1930 a 1988

### 3.1 A trilha da industrialização

A chamada Revolução de 30 é menos uma revolução que uma impropriedade em termos de denominação histórica, já que não se tratou de mudança profunda, estrutural, mas, sim, de uma correção de rota nos rumos políticos do país e um ajuste econômico, com uma inflexão que apontou para a industrialização. Se o modelo agrário-exportador, baseado na monocultura do café, havia chegado ao seu limite, a indústria vinha se introduzindo havia alguns anos – portanto, um ajuste mais do que necessário. No entanto, como observa Romanelli (2001),

“se, de um lado, o capitalismo industrial avançou a passos firmes, de outro, o latifúndio persistiu e, com ele, toda a gama de situações culturais e de valores próprios da aristocracia rural decadente e da ignorância das massas”.(Romanelli, 2001, p.62).

A industrialização, ainda incipiente em 30, era um projeto de desenvolvimento nacional até certo ponto independente, que legitimava uma aspiração de parcela das classes dominantes. Esta parcela combatia o crescente endividamento externo e o “pseudo” federalismo do Governo que, numa administração estrábica do país por meio da política dos governadores, cristalizava as discrepâncias entre as diversas regiões do Brasil.

Depois de um período inicial de indefinição, de busca de bases de apoio que a Aliança Liberal - a coligação de forças políticas para derrubar Washington Luís - não conferiu ao novo governo, Getúlio Vargas foi delineando suas divergências com o período anterior, sendo a principal a centralização do poder. Com base neste princípio, Vargas governou durante quinze anos, na condição de chefe do governo provisório, de presidente eleito pela Assembléia Nacional Constituinte – de ditador, *tout court*: assumiu o poder executivo e o poder legislativo, dissolveu o Congresso Nacional, estendendo essa medida para os legislativos estaduais e municipais, destituiu os governadores eleitos, nomeando interventores para os seus lugares.

“Limitava também a área de ação dos Estados, que ficaram proibidos de contrair empréstimos externos sem a autorização do governo federal; gastar mais de 10% da despesa ordinária com os serviços da polícia militar; dotar as polícias estaduais de artilharia e aviação ou armá-la em proporção superior ao Exército.” (Fausto, 2001, p. 333).

A centralização do poder relacionava-se com uma concepção autoritária de governo, que afinal se afirmou. Autoritária e não fascista acreditava no Estado forte para enquadrar a luta de classes, a luta política, e os chamados excessos de liberdade. A tradição cultural, que faz do autoritarismo um traço da identidade brasileira, havia mostrado que nem os liberais, nem as esquerdas provocaram ruptura que pudessem construir uma democracia. Os primeiros,

tinham dificuldades em lidar com mudanças sociais como o surgimento do operariado por exemplo, de tal forma que tratavam o movimento social como se as manifestações e reivindicações trabalhistas fossem meras “agitações e tumultos”, e assim, segundo suas concepções de ordem, deveriam ser reprimidas. As esquerdas, ao trabalhar com a noção de democracia burguesa, parecem não ter tido a compreensão do significado desta nova classe social e dos processos de mudanças em curso. Associavam a democracia ao liberalismo que, por sua vez, estava vinculado à oligarquia paulista, e por isto não lhe dava crédito.

Na concepção do novo governo iniciado em 1930, “cabia ao Estado organizar a nação para promover dentro da ordem o desenvolvimento econômico e o bem-estar geral” (Fausto, 1995, p. 357) em um processo que foi chamado de modernização conservadora<sup>19</sup>.

Embora apresentasse influências do fascismo<sup>20</sup> para uma série de aspectos do controle social – como, por exemplo, o caso dos direitos trabalhistas, cujos formuladores beberam na fonte da Carta del Lavoro – a

---

<sup>19</sup> Modernização conservadora, é a expressão que se consagrou para se referir ao processo que combinou perversamente processos de exclusão social com desenvolvimento econômico. Caracterizou-se por realizar, de um lado, a modernização – industrialização e urbanização- que possibilitaram que o Estado autoritário ampliasse sensivelmente a sua oferta de serviços sociais, e nesta esteira aumentasse consideravelmente as redes escolares. Pôr outro lado, esta intervenção não reverteu o quadro de exclusão social vivenciado pela sociedade brasileira. (Weffort, 1992).

<sup>20</sup> O fascismo, regime político que se desenvolveu na Itália nos anos 20, surgiu na crise do pós-guerra, em função do aumento do movimento grevista e da ascensão da esquerda que fazia parecer iminente uma revolução socialista. Suas características eram o nacionalismo radical, o combate violento ao comunismo e ao liberalismo, e uma imensa mobilização da população aglutinada em torno de um partido único. A submissão de amplas camadas da população, obtida através da manipulação da opinião pública e de efeitos teatrais das grandes manifestações, tinha origem nas frustrações do pós-guerra, no anseio das classes médias pelo retorno à ordem e no oportunismo da classe dominante que via no Estado fascista – autoritário, centralizado e corporativo – a oportunidade de defender seus interesses econômicos sem ter que se expor à luta de classes. O fascismo chegou ao poder com a conivência do velho regime, sob a liderança de um supremo líder populista que, assumindo sua condição de ditador, não viu limites para as arbitrariedades (Hobsbawm, 1995; Buron, 1972; Buron e Gauchon, 1980; Galkin, 1975).

“corrente autoritária [do governo] não apostava no partido e sim no Estado; não acreditava na mobilização em grande escala da sociedade, mas na clarividência de alguns homens. Para ela, no limite, um partido fascista levaria à crise do Estado; o estatismo autoritário, ao contrário, conduziria ao seu reforço” (Fausto, 1995).

Segundo o historiador Fernando Novais (1979), a integração do Brasil ao capitalismo internacional já vinha dos tempos da acumulação primitiva do capital, quando o país, na condição de colônia, participava por meio da produção e comercialização de produtos primários, agrícolas substancialmente (monocultura da cana-de-açúcar e, depois, do café). E nesta posição permaneceu nos quadros do capitalismo internacional até um pouco além de 1930, pois que a mudança institucional que se deu com a chamada Revolução de 30 não acarretou um abandono imediato do café como sustentáculo da economia brasileira, ainda sofrendo os revezes da crise de 29.

Entretanto, muitas foram as mudanças sofridas na dinâmica do capitalismo em decorrência da Primeira Guerra Mundial: a Inglaterra tinha perdido seu posto de principal potência imperialista, para dar lugar aos EUA; em vários países houve necessidade de substituições das importações no período da Guerra, já que os principais exportadores se envolveram nos conflitos; em seguida, sobreveio a crise de 29, que afetou todas as economias capitalistas, bem como seus governos liberais. Todos estes fatores, somados a outros de ordem interna como, por exemplo, os rearranjos financeiros que sobrevieram entre o Brasil e seus credores internacionais; a imigração de mão-de-obra, com alguma experiência na indústria, e a abundância de capitais

oriundos do café, que levaram a uma diversificação dos investimentos<sup>21</sup>, empurraram o Brasil à senda da industrialização. Tal industrialização aconteceu muito mais efetivamente durante o Estado Novo, em função do esgotamento do café como esteio da economia, mas também em função do quadro internacional que fazia anunciar um conflito mundial de maiores proporções, o que obrigava o país a se prevenir com a produção de muitos dos bens que importava e aos quais, certamente, durante o conflito, não teria acesso.

A industrialização, que começou com o capital cafeeiro, foi aumentando por meio da iniciativa privada, em diversos ramos, um tanto aleatoriamente, até que já avançado o Governo Vargas, em 1937, delibera-se promovê-la por meio do Estado. Foi o período no qual o Brasil entra na etapa do capital monopolista, por imposição de seu desenvolvimento industrial, como afirma Singer (1984). Tal mudança na substituição de importações, não podendo ser realizada pelo capital privado (ainda incipiente para tanto), é empreendida pelo capital estatal, isto é, capital público nacional. A primeira e emblemática estatal foi a CSN - Companhia Siderúrgica Nacional, seguida, entre outras, pela FNM - Fábrica Nacional de Motores, criada durante a Segunda Guerra. Um pouco mais tarde seria criada a Petrobrás, estabelecendo-se o monopólio estatal da exploração e do refino do petróleo; e, no mesmo período, seria criada a Eletrobrás. Eram setores que exigiam grandes investimentos e demoravam bastante a dar retorno (Singer, 1984).

---

<sup>21</sup> Estes investimentos foram feitos em indústrias. Primeiramente, em indústrias que subsidiavam o comércio do próprio café; em seguida, esses investimentos se diversificaram em outros produtos de bens de consumo.

### 3.2 *In nomine Dei*: imediatismo e utilitarismo

O período entre as duas Guerras Mundiais apresentou ao mundo projetos de Estado autoritários e fortes, como o foi o fascista de Mussolini, na Itália, o de Stálin, na União Soviética (que introduziu o elemento de planejamento da economia), o nazista, de Hitler, na Alemanha, e as democracias liberais organizaram seus Estados de forma a responder à crise do capitalismo de 1929; a forma privilegiada foi o Estado do Bem-Estar Social. De acordo com o modelo keynesiano esse Estado é compreendido como organizador da vida social e econômica. Esses projetos de Estado – centralizado e autoritário e indutor da economia – influenciaram a organização do Estado Vargasista.

As elites econômicas brasileiras não deixaram de aprovar o modelo um tanto original de Estado forte que se instalou no Brasil. Se, no princípio, alguns segmentos destas elites, como a oligarquia do café paulista e parcelas de outras oligarquias agrárias, em outros estados, espernearam um pouco, diante da centralização do poder<sup>22</sup>. Porém logo que essas elites viram seus interesses econômicos contemplados conformaram-se com a perda de seus “privilégios federativos” da Constituição anterior.

Se na Constituição de 1934 constou uma série de leis importantes que expressavam as mudanças vividas pela sociedade e pela economia – tais como o voto secreto, os direitos trabalhistas e o voto feminino –, não se percebe nessa Carta maiores avanços em relação à educação, pois o que se aprovou foi

---

<sup>22</sup> Em São Paulo, partiram para o confronto no que ficou conhecido como Revolução Constitucionalista de 32.

o ensino primário gratuito e de frequência obrigatória, mas não um ensino obrigatório, o que fez avançar muito lentamente os índices de escolarização e mesmo de alfabetização.

É verdade que a educação mereceu um capítulo, e pela primeira vez era atribuído “à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional (cap. I, art. 5º, XIV) e de fixar o plano nacional de educação (art. 151). Aos estados, segundo este artigo, competia organizar e manter os seus sistemas educacionais, respeitadas as diretrizes definidas pela União” (Ribeiro, 2000, p.116). Note-se a ambigüidade: de um lado o caráter descentralizador era mantido; de outro, introduzia-se um elemento centralizador, qual seja, o dever da União de traçar diretrizes nacionais para a Educação. Essa ambigüidade, que parece integrar a descentralização e a centralização, surgiu nas discussões travadas nas Conferências Nacionais da ABE, e ficaram bem expressas no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932 e dirigido “Ao Povo e ao Governo”.

O manifesto significou um referencial importante não apenas porque representava o novo, mas porque, em muitos aspectos, esteve à frente de seu tempo. Afirma-se naquele documento que a educação é uma questão social, portanto as soluções para os seus problemas devem ser buscadas nos planos político-sociais e não no campo administrativo, apresentando ainda a educação em uma perspectiva econômica ao estabelecer uma relação dialética entre educação e desenvolvimento<sup>23</sup>. Percebe-se a necessidade de integrar a educação ao meio social para tirá-la de seu isolamento; entende-se que o

---

<sup>23</sup> Os “pioneiros da educação nova” consideram que se a evolução cultural de um país depende das condições econômicas deste país, também é verdade que não pode haver evolução econômica se não houver um empenho concentrado para que as forças culturais evoluam e façam despontar aptidões, criatividade e iniciativas, sem as quais uma sociedade não faz crescer suas riquezas.

educando deve ser o centro da ação pedagógica, a qual privilegia seus interesses, suas aptidões, potencialidades, tendências; chama a atenção para o fato de que a educação deve ter autonomia no sentido de que não pode depender das contingências políticas que sobre ela exercem influências e intervenções estranhas às suas funções precípua, subordinando-as a interesses e ideais secundários: defende-se a educação como direito de todos, e que o momento histórico exigia que ela fosse implementada pelo Estado de maneira que este o colocasse acima dos interesses de classe; posiciona-se ideologicamente exigindo do Estado uma ação firme e vigorosa no sentido de assegurar escola para todos já que

“[...] do direito de cada indivíduo à sua educação integral decorre logicamente para o Estado, que o reconhece e proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a desempenhar com a cooperação de todas as instituições sociais [...] Em nosso regime político, o Estado não poderá, de certo, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem aos seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. [...] a “escola única” se entenderá, entre nós [...] como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15 anos, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum igual para todos”.(apud Romanelli, 2001, p.147).

O Manifesto propõe uma educação que seja laica, gratuita, obrigatória e igual para ambos os sexos. Laica para não sujeitar o ambiente escolar a dogmatismos ou a disputas entre seitas; gratuita porque só assim poderá assegurar o direito vital à educação para todas as camadas sociais; obrigatória porque cada vez mais ela se torna uma necessidade sócio-econômica, da qual

depende o desenvolvimento, e igual para ambos os sexos, já que meninos e meninas devem ter as mesmas oportunidades de se desenvolver (Romanelli, 2001).

Quanto à descentralização, os “reformadores”, com a coragem que a convicção confere, defendem-na, contrariamente à tendência manifesta de acentuada centralização do governo provisório, expressa na educação por meio da Reforma Francisco Campos, já divulgada naquela oportunidade<sup>24</sup>. Atribuem à União o dever e a competência de traçar as diretrizes da educação nacional e de fixar um plano nacional de educação, pela primeira vez, contemplando a necessidade de uma visão abrangente do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados que deveriam ser coordenados e fiscalizados em sua execução pelo governo federal em todo o país. Entretanto, consideram que à União, no Distrito Federal, e aos Estados, em seus territórios, é que compete a organização, a administração e os custos de seus sistemas públicos de ensino. Propunham a ênfase no ensino público e também as formas de sua manutenção e autonomia financeiras, as quais deveriam ser garantidas pelas cotas orçamentárias fixas e pelos fundos especiais para a educação. Para que se efetivasse a autonomia política, e se exercitasse o controle sobre os sistemas de ensino (inclusive o privado), bem como sobre o cumprimento das determinações legais, acreditavam ser necessária a criação de conselhos de educação, nacional e estaduais, formados com a participação de segmentos diversos da sociedade e de profissionais da educação, para que esta não ficasse sujeita aos interesses dos grupos dominantes locais (Rocha, 1996). Compreendiam também que ao governo central, por meio do ministério

---

<sup>24</sup> Francisco Campos, Ministro da Educação de Getúlio Vargas havia promovido uma reforma no ensino, que tinha como pressuposto explícito a centralização.

da Educação, cabia vigiar sobre a obediência aos princípios gerais que a Constituição deveria estabelecer, zelando para que se cumprissem as orientações sem deixar de imprimir os rumos gerais da função educacional.

A Constituição de 1934 traduziu o clima das discussões em que se travou o embate às vésperas da Constituinte. Os adversários que os renovadores enfrentaram foram os católicos, estes representavam o pensamento e a postura conservadora em termos de educação, pois expressavam os interesses das oligarquias, para as quais a educação até então existente era o suficiente. Mas também falavam por si mesmos, uma vez que lutavam para recuperar um poder perdido na proclamação da República, com a Constituição de 1891, quando se separou o Estado da Igreja. Ao reivindicar a primazia no estabelecimento de normatizações para a educação, defendiam que ela estivesse sob seu comando. E não só defenderam arduamente suas posições, quase sempre contrárias às dos reformadores, como lançaram mão de um expediente que se tornou recorrente na história política mais recente do Brasil: acusar o adversário de envolvimento com o principal inimigo de plantão, o comunismo, já então satanizado. A manobra fez aglutinar a opinião pública em torno de suas propostas.

Os pontos nos quais os católicos mostravam-se mais intransigentes eram a laicidade, a institucionalização e a expansão da escola pública e a educação comum aos dois sexos. Sendo a Igreja Católica que praticamente monopolizava o ensino médio no Brasil, via na proposta de tornar o ensino público, gratuito e obrigatório, em âmbito nacional, o risco de perder as suas funções educativas (e, por certo, lucrativas). Além disso, não admitia a mesma educação para ambos os sexos, porque entendia que mulheres e homens possuíam, e deveriam continuar possuindo, papéis diferentes na sociedade.

As posições ideológicas defendidas pelos católicos em torno da educação, algumas delas aprovadas na Constituição de 1934, tiveram conseqüências nefastas: um pesado freio no desenvolvimento da educação brasileira no que diz respeito a expansão das redes públicas, na renovação dos valores políticos, na destinação de verbas públicas para a escola pública (questão que veio a se configurar como tremenda polêmica nas Constituintes posteriores) e deram sustentação ao movimento fascista no Brasil.<sup>25</sup> “Tratava-se da utilização da doutrina católica como instrumento de luta contra as ideologias internacionalistas, de legitimação do autoritarismo e de afirmação do nacional” (Horta, 1996, p. 150)<sup>26</sup>.

Se, por iniciativa da Igreja encontramos a introdução do ensino religioso em 1931, na chamada Reforma Francisco Campos, esta seria aprovada na Constituição de 1934<sup>27</sup> e levemente reformulada na Constituição de 1937<sup>28</sup>. Mas as batalhas dos católicos também levaram a outros aspectos graves como a questão de verbas públicas para ensino público, polêmica que se introduziu sutilmente em 34 e teve desdobramentos até na Constituição de 1988. À

---

<sup>25</sup> Francisco Campos, que havia sido Ministro da Educação e Saúde do Governo Provisório, em discurso de 1936, afirma que a introdução do ensino religioso nas escolas (introduzido por ele em 1931, e aprovado na Constituição de 1934) foi uma revolução porque através dele “a educação poderia cumprir melhor a sua função de “recuperação dos valores perdidos”. Estes valores perdidos (...) eram aqueles ligados à religião, à pátria e à família. Eram os mesmo valores que serviam a bandeira para os regimes totalitários da época e que no Brasil, eram constantemente invocados nos discursos anticomunistas, principalmente a partir de novembro de 1935.” (Horta, 1996, p. 150)

<sup>26</sup> A ala católica tratou a defesa da escola pública, gratuita e universal, como uma defesa do monopólio estatal da educação, a exemplo do que acontecia na URSS, assim insidiosamente e de maneira forçada, identificando os renovadores com o comunismo.

<sup>27</sup> Artigo 153 da Constituição de 1934: “O ensino religioso será de freqüência facultativa, e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.” (*apud* Romanelli, 2001, p. 142).

<sup>28</sup> Artigo 183 da Constituição de 1937: “O ensino religioso poderá ser contemplado com matéria de curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos” (*apud* Romanelli, 2001, p. 143).

posição dos renovadores quanto ao direito à educação, contrapõem-se os católicos na Constituinte de 1934 afirmando ser a educação dos filhos direito da família, com ação supletiva do Estado, no atendimento daqueles, cujas famílias não pudessem arcar com as despesas. Donde se conclui que “na delimitação de quem exerce a educação: a ‘família’ (é considerada), eufemismo de particular ou privado, e os poderes públicos” (Rocha, 1996). Essa diluição da obrigatoriedade do Estado em oferecer educação a todos esbarrava na questão do financiamento, isto é, a das verbas públicas para a educação. Sendo a ação do Estado apenas supletiva, ele podia muito bem repassar verbas para as escolas privadas, de tal forma que estas acolhessem o aluno carente. O que acarretou dois problemas, a médio e longo prazo: o atraso na estruturação do ensino primário e na construção de uma rede física de escolas que abrigasse toda a população estudantil desse nível de escolaridade, e uma grande polêmica: verbas públicas para ensino público ou verbas públicas também para o ensino privado?

Entretanto, objetivamente, a educação na Constituição de 1934 acabou por expressar uma conciliação entre as posições dos católicos – que representava o atraso, a educação na visão e sob os interesses da oligarquia – e a dos renovadores, cuja luta era “contra a escola tradicional, não contra o Estado Burguês”.

[...] A evolução do sistema educacional brasileiro vai refletir as tentativas de acomodação e compromisso entre a ala jovem e a ala velha das classes dominantes, a partir de então. [...] As Constituições e a legislação do ensino representam, daí para cá, uma tentativa constante de acomodação dessas duas alas. Mas a prática educacional continuou a representar o domínio das velhas concepções”. (Romanelli, 2001, p. 151).

De fato, verifica-se que o ensino público, gratuito e obrigatório, um dos pontos de honra para os renovadores, não é aprovado, pois a Constituição “consagrará, no que se refere ao princípio do direito à educação, que ele ‘deve ser ministrado pela família e pelos poderes públicos’ (Art. 140); e no princípio de obrigatoriedade, afirmar-se-á que se trata de ‘frequência obrigatória’, portanto restrita ao público matriculado (Art. 150, letra a)” (Rocha, 1996, p. 126). Por outro lado, verifica-se que a definição do “direito público à educação não é a negação do direito dos pais, contanto que caiba também à família, ao lado do Estado, o dever e ministrá-la” (Rocha, 1996, p. 126). Sem dúvida, a intimidação a que os católicos submeteram os renovadores fez com que uma grande vitória destes últimos – fazer constar da Constituição o direito à educação – acabasse por se diluir de tal forma que nada comprometesse o Estado num grande empenho investindo em larga escala para fazer valer a educação pública. Aliás, de acordo com Rocha (1996), continuavam irrisórias as verbas destinadas ao ensino elementar<sup>29</sup> a despeito dos estudos e levantamentos realizados por órgãos técnicos oficiais<sup>30</sup>. Tais estudos analisavam: a defasagem entre o público escolarizado e aqueles que procuravam por vagas nas escolas e concluíam sugerindo maior aplicação de verbas da União nos Estados e nos municípios para suprir tal deficiência, assim como, sugeriam que as verbas da União fossem destinadas ao ensino elementar. O governo federal agia respaldado pela Constituição:

---

<sup>29</sup> Durante o período de vigência da Constituição de 1934.

<sup>30</sup> Secretaria de Estudos Estatísticos do Ministério da Educação e Saúde Pública e Instituto nacional de Estudos Pedagógicos

“Art. 150 [...] Parágrafo único. O plano nacional de educação [...] obedecerá às seguintes normas: c) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso” (*apud* Romanelli, 2001, p.153).

O governo central cuidou, assim, de planejar a contenção da expansão das matrículas nos limites da capacidade das escolas em lugar de planejar a expansão da rede de escolas.

O Conselho Nacional de Educação já existia desde 1931, mas como órgão consultivo do Ministério da Educação, para assuntos do ensino, com função de traçar diretrizes, aqui entendidas como orientações gerais, para todos os níveis de ensino. Diferente era a função do Conselho Nacional de Educação, segundo o anteprojeto do capítulo sobre a educação elaborado pela ABE para a Constituição de 1934, aliás, coerente com o que pensavam os reformadores:

“Ele aparece como ‘órgão executivo e técnico do Ministério da Educação’, competindo-lhe exercer a função, que cabia a União, de ‘estimular e coordenar a obra educacional em todo o país, administrar o fundo de educação e superintender as demais atividades educacionais federais’ (art. 6º.). Este mesmo anteprojeto prevê também a criação de conselhos estaduais de educação aos quais competiria ‘administrar e superintender os respectivos sistemas educacionais’, não diretamente mas através dos ‘departamentos de educação’, seus órgãos executivos. Tanto os conselhos estaduais de educação quanto os departamentos de educação teriam ‘autonomia técnica, administrativa e financeira’ (art. 7º.)” (Horta, 1996, p. 140).

Aparece claramente nesta formulação a proposta descentralizadora, que a independência técnica, administrativa e financeira dos Conselhos estaduais e de seus respectivos departamentos estaduais contempla tanto para o que diz respeito às contingências políticas de mudanças de governo, quanto em relação aos possíveis controles do poder local. Tanto é assim que os

reformadores consideravam que os conselhos estaduais deveriam contar com a participação de segmentos da sociedade e de profissionais da educação. Sem prejuízo do entendimento que à União caberia a função de zelar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação.

No entanto, a Constituição de 1934 aprovou a existência do Conselho Nacional de Educação com a função precípua de elaborar o Plano Nacional de Educação. A reforma do Ministério da Educação e Saúde, realizada em 1935 por Gustavo Capanema, transformou novamente o Conselho Nacional de Educação em órgão técnico de caráter puramente opinativo. E em 1936, Getúlio o reestruturou para readequá-lo à função de preparar o Plano Nacional de Educação em nova sintonia: entendia o chefe de Estado que era necessário enquadrar o Plano Nacional de Educação dentro da concepção de Segurança Nacional, o que significava estabelecer as bases de ensino em moldes defensivos “não somente contra o influxo dissolvente do comunismo, mas no esclarecimento das suas diretrizes de preparação política” (Vargas, 1936, *apud* Horta, 1996, p. 144), o que implicava na divulgação dos valores consagrados pela tradição política brasileira, ou pelo menos com o que ele considerava como tal. Foi a inversão total da autonomia almejada pelos reformadores. E a conclusão é que não foi feito Plano Nacional de Educação nenhum, uma vez que em 1937 instalou-se a ditadura.

O Estado Novo, introduzido por um golpe de Estado, foi o período ditatorial dos anos em que Getúlio Vargas governou. No mesmo ano de 1937 é outorgada nova Carta Constitucional que “legitimava” o ditador. Ambos, a Carta e o ditador, não escondiam afinidades com o fascismo.

Os avanços educacionais conseguidos na Constituição anterior foram sacrificados: a educação já não seria dever do Estado, o qual passaria a ter

uma ação complementar, tornando inócuo o preceito de sua gratuidade e obrigatoriedade.<sup>31</sup> Como queria a Igreja Católica, a responsabilidade pela educação dos seus filhos em todos os níveis passou a ser da família. Ao Estado coube a ação supletiva, conforme o artigo 129 da Carta de 37:

“À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada as suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais” (*apud* Romanelli, 2001, p. 153).

E de acordo com o momento econômico que o país vivia, houve na Constituição de 37 um privilégio para o ensino profissional, conforme art. 129:

“O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais” (*apud* Romanelli, 2001, p. 153).

Tal aspecto – que, de acordo com Romanelli (2001), institucionaliza a discriminação social ao oficializar a escola profissional como a escola dos pobres – também revela a concepção utilitarista e imediatista da educação na concepção do Governo Vargas e das elites brasileiras, que se lembravam da educação de massas quando dela necessitavam para algumas de suas

---

<sup>31</sup> Na verdade, há uma diferença entre a Constituição de 1934 e a de 1937 quanto ao que estabelecem sobre a questão: a primeira afirma ser o ensino primário integral, gratuito e de *freqüência obrigatória*, extensivo aos adultos; a segunda, em seu art. 130, diz que o “ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever da solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (*apud* Oliveira, 1996, p. 180).

necessidades mais prementes, como de resto tinha sido o Plano Nacional de Educação acima referido.

A educação primária durante o Estado Novo não recebeu maior atenção do que vinha recebendo antes, o que significa que permaneceu descentralizada sob a responsabilidade e encargos dos Estados. É interessante notar a permanência da descentralização da educação primária em um governo de acentuada centralização. Tal característica leva a pensar que essa não-centralização reflete a ausência de importância atribuída ao referido nível de ensino. Não havia, como nunca antes houvera durante mais de um século, qualquer diretriz nacional para o ensino primário. Se não estava em completo abandono, isso devia à ação de governos estaduais. Alguns dentre eles, que chegaram a fazer reformas significativas, a partir da década de 20<sup>32</sup>, acabaram por contribuir para acentuar diferenças regionais em matéria de educação, devido à ausência de diretrizes nacionais.

Só em 1946, já destituído Getúlio Vargas, é que o ensino primário obteria a atenção do governo central, manifesta no decreto-lei, também chamado Lei Orgânica do Ensino<sup>33</sup> Primário, que tratava finalmente de traçar diretrizes para todo o país. Esta lei estabelecia a composição do ensino primário fundamental, que seria dividido em elementar (04 anos) e complementar (um ano) para crianças de 7 a 12 anos. E havia o supletivo, para jovens e adultos que não tinham tido acesso a escola na idade adequada, com

---

<sup>32</sup> Anísio Teixeira na Bahia, em 1925, e no Distrito Federal em 1931; Lourenço Filho no Ceará, em 1923; Fernando de Azevedo no Distrito Federal, em 1928; Francisco Campos e Mário Casassanta em Minas, em 1927; Carneiro Leão em Pernambuco, em 1928.

<sup>33</sup> Lei Orgânica do Ensino foi a denominação que receberam os decretos-lei que promoveram as reformas parciais na educação, realizadas pelo Ministro Gustavo Capanema, durante o Estado Novo. Continuaram a receber este nome mesmo depois de terminada a ditadura.

duração de dois anos, implementado a partir de 1947 e contribuindo de fato para a diminuição do analfabetismo (Romanelli, 2001).

### 3.3. Sopro liberal e novos atrasos: descentralização contínua

A Lei Orgânica do Ensino Primário foi bastante abrangente, redimindo as idas e vindas pelas quais havia passado o ensino primário nas discussões e resoluções realizadas pelo Governo Central até então. Tratou desde o currículo, passando pelo planejamento, previsão de recursos para a implantação e corpo docente<sup>34</sup>. O art. 25 determinava as unidades da Federação (Estados, Distrito Federal e Territórios) as providencias sobre:

“a) Planejamento dos serviços de ensino, em cada ano, de tal modo que a rede escolar primária satisfaça as necessidades de todos os núcleos da população. b) organização, para cumprimento progressivo, de plano de construções e aparelhamento escolar; c) preparo do professorado e do pessoal da administração, segundo as necessidades do número das unidades escolares e de sua distribuição geográfica”. E, para rematar, os artigos 45, 46,47 e 48 tratavam dos recursos para o ensino primário, estipulando a contribuição dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios para o Fundo Nacional do Ensino Primário e as normas de redistribuição desses recursos pela União.” (Romanelli, 2001, p. 161).

Mas, talvez, o mais importante dos aspectos a serem ressaltados neste decreto-lei seja o fato de ele resgatar idéias caras ao movimento renovador do Pioneiros da década de 30, como é o caso dos princípios nos quais se fundamentariam as atividades educativas da escola primária:

---

<sup>34</sup> Sua carreira formação, remuneração, normas para preenchimento de cargos no magistério e na administração, que de resto constituem uma vulnerabilidade da educação no Brasil até hoje pela grande quantidade de professores sem formação.

“a) desenvolver-se de modo sistemático e graduado, segundo os interesses da infância; b) ter como fundamento didático as atividades dos próprios discípulos; c) apoiar-se nas realidades do ambiente em que se exerça, para que sirva à sua melhor compreensão e mais proveitosa utilização; d) desenvolver o espírito de cooperação e o sentimento de solidariedade social; e) revelar as tendências e aptidões dos alunos, cooperando para o seu melhor aproveitamento no sentido do bem-estar individual e coletivo; f) inspirar-se, em todos os momentos, no sentimento de unidade nacional e fraternidade humana.” (*apud* Romanelli, 2001, p. 161).

E também a presença de três pontos dentre os mais importantes que defendiam os reformadores: gratuidade, obrigatoriedade e descentralização.

A Assembléia Constituinte de 1946 consagrou os princípios liberais de tal forma que recuperou o espírito da Constituição de 34, sem entrar em contradição com os preceitos da Lei Orgânica do Ensino Primário. Manteve-se o ensino público, gratuito e obrigatório, bem como o dever de a União estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. E quanto à descentralização, propunha que vigorasse administrativa e pedagogicamente na organização do sistema educacional, sem prejuízo de que a União cumprisse com seu papel traçando as linhas gerais de atuação para a educação nacional.

Entretanto como os caminhos trilhados pela educação brasileira não foram lineares, até porque expressaram sempre os conflitos de interesses e as contradições dos vários segmentos das elites do país, vamos nos deparar com novos embates e resoluções que fizeram retroagir tanto a Lei Orgânica do Ensino Primário, quanto a própria Constituição de 1946. Este foi o caso de toda a longa e polêmica discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação, para os quais a Constituição estabeleceu a elaboração de lei ordinária.

A Constituição aconteceu numa conjuntura de regozijo - internacional e nacional - pela derrota do nazi-fascismo na Segunda Guerra e pelo fim da ditadura varguista no Brasil. Era um momento histórico no qual se festejava a democracia. Mas se os ventos democráticos sopravam fortes, não tardou para que se estabelecesse o clima pesado da Guerra Fria, bem como resistências antigas à democracia por parte de parcela significativa das classes dominantes no Brasil. Na educação, este clima se traduziu nas discussões travadas no Parlamento e fora dele, na sociedade, em torno dos diversos anteprojetos apresentados para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que só seria aprovada em 1961, quinze anos depois da Constituição!

Desde que o primeiro anteprojeto foi apresentado, em 1948, até que a Lei fosse aprovada, houve de tudo: arquivamento, sumiço, apresentação de novos anteprojetos, emendas, pareceres, apresentação de três anteprojetos pelo mesmo deputado... Mas o que ficou para reflexão foram os pontos em torno dos quais surgiram as polêmicas: a centralização / descentralização numa primeira fase, que durou até 1958; depois, uma mudança radical para a questão ensino público/ensino privado – na verdade, a defesa das instituições privadas de ensino, que durou até o resultado final.

O principal responsável pela primeira polêmica foi o deputado Gustavo Capanema, ex-ministro de Getúlio Vargas no Estado Novo, por certo saudoso do centralismo ditatorial, que achava necessário estender a competência da União também ao sistema administrativo, para que um melhor controle pudesse ser realizado pelo governo federal. Havia certa ortodoxia na interpretação da expressão sistema, bem como na expressão diretrizes e

bases<sup>35</sup> por parte do deputado Capanema. De qualquer modo, para o ensino primário, que é o que nos interessa mais diretamente, a Lei de Diretrizes e Bases, finalmente aprovada, não alterou o que já vinha acontecendo, aliás, desde muito antes da Lei Orgânica – manteve a descentralização (Werebe, 1968).

A segunda questão, um tanto mais complexa, trazia de volta, travestido, o embate entre católicos e renovadores acontecido na Constituinte de 1934. Através de um substitutivo do deputado Carlos Lacerda, que priorizava o ensino privado em detrimento da educação pública – sob pretexto de combater o monopólio estatal da educação –, ressurgiam as velhas forças conservadoras cuja visão de educação e cujos interesses na área foram sempre tão bem representados pela Igreja Católica. Se antes a luta desses católicos, que sempre haviam dominado o ensino médio privado, era pela defesa do ensino religioso nas escolas oficiais, agora se tratava de uma aliança com o empresariado da educação.

Como o substitutivo, infelizmente aprovado, embora com alguns atenuantes, propunha a destinação de verbas públicas, prioritariamente, para o ensino privado, a discussão extrapolou o âmbito do Congresso e desencadeou grande mobilização, provocando a Campanha em Defesa da Escola Pública. Dela participaram estudantes, operários e intelectuais, inclusive os antigos “renovadores” que, com mais experiência e com uma visão mais amadurecida

---

<sup>35</sup> As diversas conotações e entendimentos da expressão: “*diretrizes e bases*” foram objeto de um estudo feito e publicado por Baía Horta. O autor afirma que a expressão historicamente aparece relacionada à intervenção do Estado na educação e no sentido que a ela deve ser dado. Os educadores profissionais da década de 30 compreendiam que esta intervenção deveria limitar-se a uma ação coordenadora e estimuladora através de um plano geral, amplo e flexível, e do domínio das informações. O ex-ministro do Estado Novo Gustavo Capanema pensava que o Estado deveria assumir a suprema direção da educação fixando seus princípios fundamentais e controlando sua execução. Diretrizes diziam respeito, segundo Capanema, à orientação ideológica a serviço da ordem política autoritária (Horta, 1989).

da, realidade educacional brasileira, lançaram novo “Manifesto ao Povo e ao Governo”, publicado pelo jornal O Estado de S. Paulo em 1º. de julho de 1959.

Se uma lei por si só não tem o poder de modificar uma dada realidade, então não se pode afirmar que aquela tenha sido a responsável pelo atraso em que se manteve a educação brasileira. Tampouco ela é tão inócua a ponto de não exercer influência alguma. Assim, pode-se constatar que, no caso da obrigatoriedade escolar do ensino primário, bastou um único parágrafo do art. 30 para que ela perpetuasse a omissão do Estado quanto a este nível de ensino, ao isentar da obrigatoriedade as crianças que comprovassem a pobreza do pai ou responsável, que tivessem anomalias graves ou doenças, ou ainda nos casos em que as matrículas estivessem encerradas ou houvesse insuficiência de escolas.

Então, “se atentarmos para o fato de que, na época, a maioria da população ativa da nação ganhava um salário que não era suficiente para a simples sobrevivência; que a parte não ativa da população adulta, assim o era por causa do desemprego e constituía um contingente superior à população ativa; que a economia de subsistência geradora de um estado de pobreza crônico ocupava a maior parte do território nacional e, finalmente, que, segundo os dados do censo escolar de 1964 (portanto de 3 anos depois da vigência da lei), nesse ano, 33,7% das pessoas de 7 a 14 anos não freqüentavam escolas, em sua maioria por falta destas, a conclusão a que se pode chegar, quanto ao artigo 30 da lei de Diretrizes e Bases é que os poderes públicos simplesmente resolveram oficializar uma situação anormal existente, sem se darem o cuidado de corrigi-la ou de pelo menos atenuá-la” (Romanelli, 2001, p.181).

Essa situação não causa tanta estranheza se a relacionarmos com as demandas econômicas e políticas da educação. Quanto à primeira, há que se analisar pelo menos sob dois ângulos, o das classes dominantes e o do resto da população. As classes dominantes tinham sua composição, grosso modo, na

oligarquia agrária - já falida, mas ainda se fazendo ouvir- na burguesia industrial - mais aberta ao capital internacional e adepta do liberalismo econômico, mas não tanto ao liberalismo político - e numa parcela da burguesia adepta do desenvolvimento econômico por caminhos um tanto mais nacionalistas, isto é, caminhos que passavam mais pela intervenção do Estado na economia do que pela importação de capitais (Singer, 1984; Romanelli, 2001). Embora esta última fizesse uma opção menos ortodoxa do ponto de vista do liberalismo econômico e buscasse apoio das massas urbanas para liderar o modelo de desenvolvimento - portanto, admitindo um pouco mais de participação política - nem por isso poderia-se dizer que tivesse fortes convicções liberais democráticas. O fato é que as classes dominantes brasileiras nunca conviveram bem com o processo democrático. A intolerância para com interesses divergentes, sempre fez com que elas tomassem atitudes de intimidação e repressoras, interrompendo o diálogo e abortando possibilidades de entendimento. Assim, é fácil perceber que a educação primária, que fortalece a democracia, e que é mesmo indispensável ao processo democrático, não interessava às classes dominantes. Já pelo ângulo da maioria, a demanda por educação, num país no qual o desenvolvimento econômico se fazia ver e sentir, sobretudo nos anos 50 significava a demanda por melhores oportunidades no processo produtivo e esperança de melhoria de status social e de condições de vida.

No que se refere à demanda econômica, havia uma defasagem grande entre a necessidade de educação primária – para ficarmos nesse nível – e o tipo de desenvolvimento do país. Ocorre que em economias dependentes, como a brasileira, quando se promove a substituição de importações não é o progresso tecnológico, fruto de pesquisa, criatividade, experimentação, o que impulsiona o desenvolvimento, mas, sim, a demanda, o que faz com que o

progresso tecnológico seja sempre importado, importam-se equipamentos, know-how, muitas vezes até matéria-prima, aumentando assim os níveis de dependência. No Brasil, cuja economia se encaixa neste segundo caso, a modernização tecnológica veio imprimir no processo de produção um ritmo tal que gerou a necessidade de aumento das camadas sociais consumidoras, por um lado, e, por outro, de qualificação de mão-de-obra. As novas exigências educativas não chamaram a escola a desempenhar um grande papel, a não ser o de treinamento e qualificação de mão-de-obra já referido. Este papel, de certa maneira, já vinha sendo cumprido pelas escolas técnicas profissionalizantes de nível médio criadas durante o Estado Novo.

Às novas exigências educacionais que a intensificação do capitalismo industrial fez ao país a resposta foi uma reorganização do sistema educacional que não atendia nem às demandas sociais, nem à formação de trabalhadores nas quantidades e níveis requeridos pela economia em transformação. O que prevaleceu foi a mentalidade conservadora, que oferecia escola para poucos, numa estrutura arcaica de ensino (que, de resto, continuava privilegiando as classes dominantes). Perdeu-se mais uma vez a oportunidade de incluir as massas no processo econômico em lugar de excluí-las, num processo inverso ao dos países desenvolvidos.

“Desde a segunda metade do século XIX, os países mais desenvolvidos vinham cuidando da implantação definitiva da escola pública, universal e gratuita. De fato, este século se caracterizou, quanto à educação, pela acentuada tendência do Estado de agir como educador. É que as exigências da sociedade industrial impunham modificações profundas na forma de se encarar a educação e, em consequência, na atuação do Estado, como responsável pela educação do povo. As mudanças introduzidas nas relações de produção e, sobretudo, a concentração cada vez mais ampla de população em centros urbanos tornaram imperiosa a necessidade de se eliminar o analfabetismo e dar um mínimo de qualificação para o trabalho a um máximo de pessoas: o capitalismo engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades de consumo que essa produção acarreta. Ampliar a área social de atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste. Ora, isso só é possível na medida em que as populações possuam condições mínimas de concorrer no mercado de trabalho e de consumir. Onde, pois, se desenvolvem relações capitalistas, nasce a necessidade da leitura e da escrita, como pré-requisito e uma melhor condição para concorrer no mercado de trabalho”. (Romanelli, 2001, p.59).

Os autores e os responsáveis, pela aprovação da lei de Diretrizes e Bases, estavam ligados à mentalidade educacional da velha ordem social aristocrática, aquela que servia aos interesses da oligarquia agro-exportadora, e menos à mentalidade do sistema capitalista que cada vez mais se implantava no seio da sociedade e da economia brasileiras. A tradição da economia baseada na agricultura fez com que durante muito tempo se sustentasse a tese da vocação agrícola do país. De tal forma que, embora se tenha buscado a industrialização e, de certa forma, tenha-se montado uma estrutura para fazer desenvolver o capitalismo no Brasil, já durante o Estado Novo, muitos acreditavam que, passada a Guerra e recuperados os estragos por ela provocados, as relações econômicas internacionais voltariam a funcionar

como antes. Mas não foi o que aconteceu. Se já no pós-guerra, a hegemonia da burguesia industrial tornou-se nítida, mais ainda ela se afirmou com a política de “confisco cambial”<sup>36</sup> que forçou os produtores de café e de outros produtos “tradicionais” a subsidiar a indústria (Singer, 1984).

Entretanto, se a burguesia industrial se afirma como hegemônica no bloco de poder, e com ela instalando-se a “democracia burguesa moderna”, também se torna mais complexa a estrutura de classes, desenvolvendo-se o proletariado, e adquirindo hegemonia, na outra ponta, o proletariado fabril.

O projeto de desenvolvimento voltado “para dentro”, isto é, com base na expansão do mercado interno e baseado no capital nacional e no intervencionismo estatal, que recorresse minimamente ao capital externo, pressupunha uma aliança de classes cuja liderança estivesse a cargo da burguesia nacional, e mais do que nacional, nacionalista, uma vez que a burguesia industrial se dividia entre aqueles que defendiam a abertura da economia a penetração do capital estrangeiro e os que preferiam um caminho mais “independente”. O acirramento das contradições entre os vários segmentos das classes dominantes, bem como o amadurecimento dos assalariados em suas organizações e lutas, levou a que se esgotasse o suposto “consenso entre as classes”, que, entretanto, se sustentou até o final do governo Juscelino Kubitschek (Singer, 1984).

Embora possa parecer que a questão econômica tivesse um divisor de águas entre o caminho nacionalista e a abertura da economia ao capital

---

<sup>36</sup> “[...] o valor do dólar, em cruzeiros, foi congelado (até 1953), apesar da inflação interna, o que equivalia a um tributo implícito sobre as receitas dos exportadores. (...) O dólar assim barateado vinha beneficiar os importadores e, como só eram permitidas importações de insumos para a indústria( exceto trigo e alguns poucos artigos de consumo), o resultado do confisco cambial se convertia num subsídio ao reequipamento da indústria.” (Singer, 1984, p. 236).

estrangeiro, as coisas não transcorreram bem assim. Eram mais complexas (Fico, 2000). Se durante a Segunda Guerra não havia mais alternativa do que desenvolver a indústria nacional por meio do próprio capital nacional, recorrendo, na medida do possível, a empréstimos públicos<sup>37</sup>, a política de substituição das importações do pós-guerra, de qualquer modo, continuava a exigir a presença do capital estrangeiro. E houve tentativas dos governos Dutra e Vargas (no seu retorno à presidência) de se obter os empréstimos públicos do governo dos EUA, para que o governo brasileiro seguisse na condução do processo de industrialização do país. Contudo, seus pedidos não tiveram êxito – não apenas porque os interesses norte-americanos estavam voltados para a reconstrução dos países europeus, por meio do Plano Marshall, mas também porque a Conferência de Bretton Woods havia introduzido novos atores, como o Fundo Monetário Internacional, e novas regras para empréstimos internacionais.

O desenvolvimento passava não só pela substituição de importações que, de qualquer forma exigia capital na forma de importações de equipamentos e de tecnologia, mas, sobretudo, pela diversificação de exportações, uma vez que, restabelecida a paz, institui-se um sistema de comércio mundial favorável à integração internacional dos mercados.

---

<sup>37</sup> Como foi o caso da construção da CSN – Companhia siderúrgica Nacional, financiada pelo capital governamental norte-americano e pelo capital público brasileiro; sendo que o governo americano concedeu o empréstimo em troca da participação do Brasil na guerra ao lado dos aliados. (Singer, 1984; Fico, 2000).

“O fato é que durante cerca de duas décadas esta alternativa não foi explorada, o que só se explica pelo predomínio dos interesses da burguesia industrial dentro do conjunto das classes dominantes. Estes interesses, convém reiterar, não se opunham à entrada do capital estrangeiro, nem a entrega a este último de ramos vitais da economia. A burguesia industrial estava de fato voltada para o mercado interno e sua estratégia de acumulação contemplava quase exclusivamente o atendimento da demanda neste mercado, protegido da concorrência externa. E os capitais multinacionais que penetram na economia brasileira, de forma avassaladora, depois de 1955, se adaptam à estratégia de desenvolvimento da burguesia nacional e se limitam a ocupar espaço neste mercado protegido, sem utilizar sua capacidade de produção instalada no país para suprir o mercado mundial. Dada a estreiteza do mercado interno, do qual grande parte da população está excluída, as multinacionais operam com tecnologia obsoleta, utilizavam equipamentos de segunda mão e passando o ônus da baixa produtividade ao consumidor brasileiro, através de preços elevados. A lógica da acumulação na fase pré-1964 pode ser descrita como a construção do ‘capitalismo num só país’ (Singer, 1984, p.239).

Mais do que o modelo econômico, que evidentemente não era o único possível, o que se esgotou em 1964 foi o modelo político, uma vez que as classes dominantes, mesmo a “burguesia liberal democrática”, não suportaram o jogo democrático quando sua política econômica de abertura ao capital estrangeiro privado foi questionada e contestada. A crise econômica do início dos anos 60 foi de natureza conjuntural, pois faltou autoridade ao governo para impor sacrifícios a qualquer setor da sociedade, para deter a inflação, para equilibrar balança de pagamentos, etc. (Singer, 1984).

### 3.4. O peso das tecnoburocracias militar e civil

O Golpe Militar de 1964 deu concretude ao pensamento de direita, isto é, aos vários segmentos das classes dominantes que tinham em comum a aversão ao que chamavam de “baderna”, “anarquia”, “desordem”, “desrespeito à hierarquia e à autoridade”, que, na verdade, nada mais eram que conflitos de interesses e jogos de pressão, legítimos em sociedades democráticas. O que a classe dominante mostrava era a sua face de horror a qualquer melhoria no campo social que implicasse em concessões de sua parte. Para isso lançava mão do discurso anticomunista rasteiro, numa prática que já havia se constituído como uma tradição (Fico, 2000).

Mas o discurso ideológico da propaganda anticomunista surtia efeito e trazia à superfície o fato de que a intolerância não era (e não é) uma prerrogativa exclusiva das elites. O golpe representou a postura de um significativo contingente da classe média<sup>38</sup>, que da mesma forma revelava-se pouco afeito à democracia nos momentos em que esta punha a nu as contradições da implantação do capitalismo no Brasil.

O bloco que os militares instalaram no poder a partir de 1964 já “não tinha mais como fração hegemônica a burguesia industrial, mas as tecnoburocracias militar e civil, aliada ao capital multinacional de propriedade estrangeira” (Singer, 1984, p. 238). Se a burguesia industrial estava contemplada, os seus interesses já não eram os prioritários. O que aconteceu foi que a partir de 1968 (porque desde 1964 já se gestava) a economia

---

<sup>38</sup> Como o ilustra a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, organizada a partir das associações de senhoras católicas, chegando a reunir 500 mil pessoas em São Paulo, a 19 de março de 1964.

brasileira sofreu um processo de internacionalização que mudou o ângulo do qual os tecnoburocratas e os industriais adesistas passaram a ver o país – segmento de uma economia capitalista cada vez mais integrada.

A preparação para essa nova fase da economia brasileira consistiu na feroz repressão utilizada para punir, perseguir, intimidar e fazer calar qualquer voz discordante fosse de quem fosse, militares, trabalhadores rurais ou urbanos, estudantes, intelectuais ou políticos<sup>39</sup>. Consistiu ainda no tremendo arrocho a que foi submetida a classe trabalhadora como forma de atrair investidores e conferir competitividade nos mercados mundiais de manufaturados; e também na série de reformas nas políticas agrária, trabalhista, partidária, educacional, previdenciária. A elaboração de uma nova Constituição, depois de muitos remendos feitos à anterior por meio dos famosos Atos Institucionais, que foi pouco menos que outorgada, também fez parte daquela preparação.

Desta Constituição de 1967, vale a pena chamar a atenção para duas questões que se relacionam com nosso estudo. A primeira, ainda referente a economia: dela se dizia que era, a um só tempo, autoritária e centralizadora do ponto de vista político, e liberal e privatizante do ponto de vista econômico (Horta, 1996). A segunda, sobre a educação: ela manteve a descentralização; acabou com a vinculação constitucional de verbas para a educação<sup>40</sup>, e, conseqüentemente, fez desaparecer legalmente os fundos de ensino criados pela LDB; manteve a gratuidade para o ensino em todos os níveis, ao contrário do que propunha o projeto original; não se pronuncia sobre a obrigatoriedade,

---

<sup>39</sup> Entre estes, muitos dos quais ficaram falando sozinhos depois de ter apoiado o golpe, com esperanças de que ele viabilizasse seus caminhos, como foi o caso de Carlos Lacerda e Magalhães Pinto.

<sup>40</sup> A vinculação constitucional de verbas só voltaria a aparecer em dezembro de 1983 através da Emenda Calmon regulamentada em 1985.

no sentido desta se constituir em dever do Estado, como de resto nenhuma outra Constituição brasileira o fizera. E paradoxalmente, “será apenas na Emenda Constitucional de 1969 que aparecerá, pela primeira vez numa Constituição brasileira, a explicitação da educação como um dever do Estado” (Horta, 1996, p.232).

Quanto ao que a economia demandava da educação até por volta dos anos 50, fazia sentido a seletividade uma vez que não havia tanta diversificação de categorias ocupacionais das empresas que eram, inclusive, menos hierarquizadas. E no que diz respeito à mão-de-obra com menos qualificação, pouco era o que se exigia. Quando se fazia necessário, as próprias indústrias proporcionavam treinamento em curto prazo, ou encomendavam-no a instituições como Senac ou Senai, criadas durante o Estado Novo.

Se o Estado como propulsor do desenvolvimento, na sua primeira fase, já havia ampliado o mercado de trabalho com a criação da infra-estrutura de comunicações, transporte e energia, a intensificação do processo de industrialização com penetração do capital privado, através das multinacionais, a partir, sobretudo, de fins dos anos 50 e principalmente depois de 64, amplia mais ainda as possibilidades de trabalho. As multinacionais requerem uma série de empresas menores, além de possibilitar a ampliação da oferta de uma crescente e variada gama de serviços (Romanelli, 2001). O quadro de exigências educacionais se altera significativamente. As categorias ocupacionais se diversificam e se tornam mais complexas e as empresas se tornam muito mais hierarquizadas. À procura de pessoal por parte das empresas corresponde uma necessidade de

qualificação adequada às novas e múltiplas funções, que só pode ser atendida pela educação.

Mas o Golpe de 64 não introduz modificações imediatas na realidade escolar. Ao contrário, nos primeiros quatro anos o que acontece é um agravamento das condições precárias da educação, pois a demanda se torna mais evidente, bem como a oferta deficitária. O regime militar não se deu conta de imediato que o caminho de desenvolvimento econômico por ele escolhido dependia em grande parte de uma população “devidamente escolarizada”<sup>41</sup>. Precisou da “ajuda” da AID - Agency for International Development para Assistência Técnica e Cooperação Financeira - à organização do sistema educacional brasileiro, “oportunamente” oferecida ao MEC - Ministério da Educação e Cultura e concretizada nos famosos chamados Acordos MEC-Usaid.

“A estratégia sempre adotada é a do treinamento de pessoal docente e técnico, do aumento dos recursos materiais (como o aparelhamento de escolas) e a reorganização do currículo com vistas ao treinamento, em nível desejado, do pessoal destinado a preencher as categorias ocupacionais das empresas em expansão. Tem isso por base a necessidade de adequar a educação às “necessidades do desenvolvimento.” (Romanelli, 2000, p.204).

Quanto à “ajuda”, o problema que revela é que parte de uma concepção de desenvolvimento que afirma que o modelo de desenvolvimento encontra-se nos processos vividos pelos países desenvolvidos. Há aí uma padronização que faz com que se tratem os países subdesenvolvidos como se estivessem atrasados e cujo objetivo fosse alcançar o estágio de desenvolvimento dos

---

<sup>41</sup> Explico as aspas: “devidamente escolarizada” porque já então a educação se organizará de maneira muito mais sintonizada com as necessidades dos caminhos tomados pelo desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

mais adiantados. A única diferença que esta concepção permite fazer entre os subdesenvolvidos passa ser o grau de atraso. A estratégia de ajuda, então, não respeita peculiaridades da cultura de cada um dos países ajudados. E implica na importação de técnicas e materiais modernizadores que privilegiam o estudo e a aprendizagem em si, em detrimento de sua contextualização. O estudo e a aprendizagem descolam-se da realidade social em que estão inseridos. Privilegiam as áreas tecnológicas e desprestigiam as áreas humanas.<sup>42</sup> Há ainda a considerar o fato não desprezível de que as ajudas revertem em benefícios muito mais para a economia do país que a oferece do que aos ajudados.<sup>43</sup> A “oportunidade” da ajuda oferecida coincide com a repressão dos governos militares ao movimento estudantil, que assim permitiu a livre atuação daquela agência internacional.

A política econômica de contenção adotada pelos militares logo após o golpe fez conter também a expansão do ensino. O nível que expandiu menos foi o primário, mas o que se fez notar mais foi o déficit de escolas universitárias, pelo problema dos excedentes, o qual foi contornado pelos militares com a adoção do vestibular classificatório. O nível de ensino médio foi o que menos restrição sofreu quanto à sua expansão, em função da necessidade de técnicos de nível médio em quantidade que o mercado de trabalho apontava.

---

<sup>42</sup> Um bom exemplo dessa concepção foi a redução do tempo de formação de professores de História e Geografia, com o aparecimento das famigeradas licenciaturas curtas, promovidas pela Reforma do Ensino levada a cabo pelos governos ditatoriais. Estas disciplinas sofreram redução na carga horária dos cursos ginásial e secundário, bem como outras disciplinas da área de humanas, como sociologia, filosofia e outras, que chegaram a desaparecer das grades curriculares dos cursos secundários.

<sup>43</sup> Como consta do Boletim do Departamento de Estado Americano, n. 59, de dezembro de 1968: “O maior erro mantido a respeito do programa de ajuda ao estrangeiro é o de acreditar que enviamos dinheiro ao estrangeiro. Nós não o fazemos. A ajuda ao estrangeiro consiste em material, matérias-primas, serviços e produtos alimentares americanos. Assim, 93% dos recursos da AID são gastos nos Estados Unidos” (Conforme Wiliam S. Gand: *Foreign aid: what it is; how it works, why we provide it*”, *State Department Bulletin*, vol. LIX, n. 1.537, p. 605)” (Le Than Khoi, *apud* Romanelli, 200).

A preocupação dos militares no governo, nos primeiros quatro anos do regime militar, foi o de transformar o Estado em órgão captador de recursos, o que, na educação, aconteceu por meio da criação do salário-educação, instituído em Lei, a 4.440 de 27 de outubro de 1964. Lei esta que, diga-se de passagem, sobrevive até hoje, constituindo-se originalmente numa fonte de recursos para o ensino primário. O salário-educação é uma contribuição das empresas, na forma de uma cota para cada um dos seus funcionários, cujo valor é calculado com base no custo do ensino primário e no salário mínimo, e cujo montante era recolhido aos Institutos de Previdência que o depositavam em duas contas do Banco do Brasil: 50% na conta do Fundo Estadual do Ensino Primário e 50% na conta do Fundo Nacional do Ensino Primário. Essa lei foi modificada em 1965, através do decreto-lei 55.551, de 12 de janeiro, ocasião em que a obrigação do recolhimento estendeu-se a todos os empregadores, públicos e privados. Novas regulamentações da lei ocorreram em 1966 e 1969, quando se modificou a forma de captação do recurso e sua forma de aplicação pelos Estados e Municípios, sem que nada substancialmente fosse alterado. Assim, o Governo Federal passou a centralizar a coordenação da captação do recurso, bem como a controlar e fiscalizar sua aplicação. (Romanelli, 2000).

Também com o objetivo de captar recursos e aplicá-los, neste caso nos três níveis de ensino, foi criado em 21 de novembro de 1968, pela Lei 5.537, o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A finalidade era conceder “financiamento, preferentemente, àqueles ‘programas e projetos que melhor correspondam à necessidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional’, adotando como exigência básica ‘a compatibilização desses programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo’” (Romanelli, 2000, p. 227).

Outros fundos especiais foram criados com vistas a contribuir com a educação, como o caso dos Fundos Especiais da Loteria Federal e da Loteria Esportiva. Destinava-se ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: 20% do Fundo Especial da Loteria Federal, e destinava-se ao Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral: 30% da receita líquida da Loteria Esportiva. Portanto, esses recursos extra-orçamentários constituíam a contribuição das rendas federais para a educação, que ainda contavam as fontes de renda dos Estados e dos Municípios, sendo que estes últimos eram obrigados pela Constituição a destinar 20% de sua receita à expansão e manutenção de sua própria rede de escolas, sob pena, em caso de inadimplência, sofrer intervenção federal. A política de previsão de recursos financeiros para aplicação na educação adotada pelos governos militares estava portanto sintonizada com sua política global naquele período inicial de quatro anos, que consistia em aumentar as fontes de captação de recursos e procurar formas mais racionais de aplicação com vistas à maior produtividade. Claro que numa lógica empresarial de racionalidade administrativa. Por outro lado, o governo lançava mão de financiamentos e subvenções externos, por meio de órgãos oficiais ou particulares de outros países.

A “Reforma do Ensino de 1º. e 2º. graus” foi feita sob o pressuposto consensual quanto à defasagem do que havia de educação primária e média e o que se necessitava delas desde logo sob o prisma da economia, isto é, da expansão do capitalismo. Assim, considerou-se que

“A industrialização crescente exige uma base de educação fundamental e algum treinamento, o suficiente para o indivíduo ser introduzido na manipulação de técnicas de produção e aumentar a produtividade, sem, contudo, ter sobre o processo nenhum controle, nem mesmo qualquer possibilidade de exigências salariais que um nível mais elevado de escolarização e qualificação acabaria por suscitar. Enfim, era interessante para os meios empresariais que tivéssemos a mão-de-obra com alguma educação e treinamento, bastante produtiva e, ao mesmo tempo, barata” (Romanelli, 2000, p.237).

Assim pensando é que se introduziu, por meio da Lei 5.692, a mudança estrutural do ensino primário que se juntou ao ensino ginásial, num só curso fundamental de oito anos com a conseqüente ampliação da obrigatoriedade escolar para 8 anos, para a faixa etária dos sete aos 14 anos. Eliminava-se o exame de admissão ao ginásio, um dos grandes responsáveis pela seletividade, por marginalizar grande parte da população que não ia além do curso primário. Mas o que era mais importante: à ampliação da obrigatoriedade escolar correspondeu a ampliação das responsabilidades do Estado, impondo-se:

“Uma modificação estrutural profunda na educação elementar, já que a expansão do ensino decorrente disso imporá naturalmente um grau de elasticidade e capacidade de adaptação à realidade inexistentes em nossos tradicionais cursos primário e ginásial” (Romanelli, 2000, p. 237).

Ao ensino secundário, que agora se juntava ao primário numa escola única de 1º. e 2º. graus, a lei procurou conferir como objetivo primordial a habilitação profissional. Resolvia-se dessa forma a demanda de mão-de-obra e o problema da grande procura pelo 3º. Grau. Nem havia escolas universitárias que atendessem à demanda da sociedade por esse nível de escolaridade, nem havia previsão de mercado de trabalho para tantos universitários formados.

Por fim, como a reforma impunha uma expansão do ensino de 1º. e 2º. graus inédita em quantidade até então ocorrida no Brasil, a elasticidade e a capacidade de adaptação foi encontrada, entre outros aspectos, na formação dos professores, que foi bastante barateada com a redução das exigências quanto à formação dos docentes. Instituíram-se os cursos de licenciatura curta que no limite habilitavam até para docência no 2º. Grau.

## Capítulo 4

# No exercício da democracia formal: 1988 a 2000

### 4.1. Desafios ao poder local

A descentralização da educação, sob a forma de municipalização, obedece aos critérios clientelísticos e de lealdade política, nas regiões mais pobres, principalmente no Norte e Nordeste, e já vinha sendo implementada nos governos da última ditadura militar, porém sem romper com a tradição autoritária.

“De fato, a partir da década de 1970, intensificou-se no Brasil a chamada municipalização do ensino, atingindo principalmente as regiões mais pobres do país. Em 1987, conforme dados do MEC, enquanto no conjunto do país as matrículas nas redes municipais de ensino correspondiam a 31% da matrícula total de 1º. grau, era a seguinte essa participação por região do país: Nordeste, 44%; Norte, 39%; Sul, 29%; Centro-Oeste, 21% e Sudeste, 17%, sendo que, naquele momento, a maior taxa de municipalização do 1º. grau encontrava-se no Maranhão e a menor em São Paulo. Muitas vezes, a municipalização decorreu de iniciativas dos Estados mais com o objetivo de diminuir seus gastos do que inserida em uma política de melhoria da qualidade do ensino.”(Abreu, 1998, p. 1).

A extrema centralização política e financeira, no nível federal, tem sido uma característica da história político-institucional do país. Essa história, desde a década de trinta, tem colocado aos governantes necessidades de controle de suas políticas. Mas, freqüentemente, as interpretações da realidade não levavam em conta as profundas diferenças entre as regiões, o que evidenciava sérias defasagens quando da implementação de políticas públicas. O possível e relativo sucesso do que o Estado estabelecia ficava bastante comprometido por “acentuada fragmentação organizacional; pela quase nula participação social; pela predominância dos conteúdos corporativos nas decisões e condução dos programas e, finalmente pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios” (Draibe, 1998, p.03).

Entretanto, a luta pela democracia trouxe à Constituição de 1988 a necessidade da descentralização associada à democratização. Nem sempre estas duas condições – democracia e descentralização estiveram juntas. Nem a centralização e nem a descentralização são garantias de um Estado democrático, caracterizado pela participação social nos processos decisórios e no desenvolvimento de política educacional equalizadora das desigualdades sociais. A Constituição, promulgada em 1988, ao recolocar o problema da redefinição do pacto federativo, da participação de governos subnacionais – estados e municípios - tinha como princípio a democratização do país e ruptura com os pactos autoritários e clientelistas.

No final da década de oitenta, a nova Constituição do país tinha como diretriz a criação de condições para a descentralização das políticas públicas e

induzia a formação de regime federativo num sistema cooperativo<sup>44</sup>. Descentralização era compreendida, no processo constituinte, como um imperativo para resolver ou pelo menos atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas (interna e externa) e também para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do poder executivo.

Este movimento encontra ressonância numa conjuntura em que as bases nas quais se assentou o Estado nacional desenvolvimentista estão sendo superadas e está ganhando força a concepção mais próxima ao modelo neoliberal de “Estado mínimo”, da desestatização, da desregulamentação, da descentralização, da abertura comercial, de projetos de estabilização e de ajustes macroestruturais” (Maluf e Souza, 1998, p.3).

Parte das forças políticas presentes na elaboração da Constituição, vencedoras naquele momento, acreditavam que a formulação das políticas de descentralização acompanhada de mecanismos de controle dos recursos financeiros necessários para sua implantação seria pré-requisito para uma maior democratização. Esse entendimento pressupunha a compreensão de que a descentralização, mesmo sob a forma de municipalização aproximaria o gestor do usuário, e assim proporcionaria um exercício de cidadania por intermédio da prática da participação popular.

A descentralização do poder público, diferente da desconcentração, exige mais requisitos quais sejam 1. a capacidade técnica que habilita a discussão das políticas e conseqüente deliberação, e, 2. um rearranjo

---

<sup>44</sup> “O federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (Almeida, 1995, p. 90).

tributário, uma vez que ao poder de decisão deve corresponder uma autonomia financeira que possibilita implementar o que for deliberado. Rearranjo tributário, no caso da Reforma de Estado no Brasil, porque a descentralização se reveste, na maioria dos casos, da forma de municipalização. E uma das razões que leva ao Governo a defender a descentralização como uma das principais saídas é o fato de que a crise que o capitalismo atravessa manifesta-se no Brasil, entre outras formas, na crise fiscal. E esta se caracteriza, entre outras coisas, pela diminuição da receita tributária e redução das transferências de recursos ao município por outras esferas de governo, e que se vê agravada pela incidência da política de juros altos sobre as dívidas dos Municípios e dos Estados para com a União.

Os princípios da descentralização estão relacionados à perspectiva de sua implantação, isto é, dependem dos interesses em disputa. No que se refere à educação no Brasil, a descentralização está subordinada à Reforma do Estado no sentido de desonerá-lo, e, em consonância com o receituário neoliberal. Mas há outra forte vertente que a reveste de um cunho democratizante, porque assim a deseja e porque conta com o argumento inegável que, em se tratando de compartilhar o poder, aponta para uma maior democratização das relações institucionais.

É importante que se esclareça que os princípios da descentralização são válidos se este processo é encarado do ponto de vista da democracia, isto é, quando se busca por meio dele, a democratização do Estado e o aumento da justiça social.

De acordo com Lobo (1990) esses princípios são: a) **flexibilidade** que preconiza tratar diferenciadamente os governos subnacionais de acordo com diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais;

b) **gradualismo** que significa reordenar o poder gradativamente a partir de capacidades reconhecidas e aceitas, e não por decreto, nem de maneira abrupta em um curto espaço de tempo; c) **transparência** que acaba sendo uma condição indispensável já que o processo

“visa redirecionar núcleos de poder até então localizados centralmente, o acordo, o pacto e a cooperação mútua são requisitos básicos para o sucesso do empreendimento. Sem a participação direta dos envolvidos – governos estaduais e municipais – nas etapas decisórias, dificilmente ter-se-á o compromisso e a cumplicidade necessários para levar adiante mudanças que alterarão profundamente as regras do jogo, até então estabelecidas.”(Lobo, 1990, p. 9); e,

d) criação de mecanismos de **controle social** uma vez que a descentralização aproxima os gestores da população que será beneficiada pelos serviços públicos prestados, e que ela só tem sentido se para isso servir.

Um outro princípio, que é ao mesmo tempo condição, é aquele para o qual Casassus (1995) e Felicíssimo (1991) alertam: a necessidade de negociação entre as instâncias de governo envolvidas, e a mobilização dos que se vêem atingidos pelo processo de maneira a conseguir a adesão de forma discutida e por persuasão. Esta seria a condição para que se leve a cabo a descentralização com sucesso<sup>45</sup>.

Embora estes princípios só façam sentido na perspectiva democratizante do processo de descentralização como política de Estado, pode-se verificar a presença da mobilização e da negociação nos discursos dos governantes em defesa da descentralização. Entretanto, pode denotar intencionalidade ou

---

<sup>45</sup> “Um processo de descentralização apoiado e impulsionado por atores territoriais, que promova um espaço público negociado sociopoliticamente com o objetivo de implementar o desenvolvimento local, com certeza incidiria positivamente no controle social dos setores estatais e privados, nas diferentes instâncias territoriais” (Felicíssimo, 1991).

demagogia. Na tradição imediatista da política brasileira, os dois primeiros princípios, - flexibilidade e gradualismo - para os quais chama a atenção Lobo (1990), podem ser, como de fato vem sendo, sacrificados em nome do tempo de duração dos mandatos.

Encontramos um exemplo de aplicação da política de descentralização no Governo do Estado de São Paulo, na gestão de Teresa Roserley Neubauer da Silva – Secretária da Educação - que denota a perspectiva da Reforma do Estado. Ela afirma:

“As limitações de ordem financeira foram agravadas pelas conquistas funcionais promovidas pelas constituições federal e estadual, dentre elas a estabilidade daqueles que possuíam cinco anos de serviços prestados, independente de concurso público, e ainda pelo Estatuto do Magistério paulista, que estabelece que todos os benefícios concedidos ao pessoal da ativa devem obrigatoriamente ser estendidos aos inativos. O percentual dos docentes no montante da folha salarial de todo o Estado já era, em 1994, bastante expressivo e esse número vinha crescendo ano a ano em virtude da aposentadoria especial aos 25 anos de serviço, garantida constitucionalmente ao magistério. Essa situação, embora se constitua num ônus ao país como um todo, diante da demanda representada pela prestação dos serviços públicos educacionais, torna-se mais crítica em São Paulo, devido ao inchamento da rede estadual e à participação insignificante dos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino básico” (Silva, 1996, p. 199).

Essa descentralização, entendida como municipalização significa maior participação do município na manutenção e desenvolvimento do ensino básico, é considerada importante e necessária porque implica em diminuição do “tamanho da máquina”, conseqüentemente, descentralização para o Governo de São Paulo não é democratização, mas sim racionalização econômica.

Rodriguez (1998) aponta uma questão central nesse processo, ao concordar com a Secretária de Educação do Estado de São Paulo:

“Embora a municipalização seja necessária diante de alguns dos principais problemas do sistema atual – o ‘gigantismo’ das instituições e a fragmentação e paralisia dos processos de decisão – não há consenso sobre ela entre os atores políticos envolvidos no processo” (1998, p. 163).

Pode-se perceber então que a expectativa da Secretária da Educação paulista quanto à descentralização por meio da municipalização do ensino, é, sobretudo, de reduzir significativamente os gastos orçamentários do Estado de São Paulo, que, de acordo com a Secretária, apresentam alta rigidez em relação aos gastos com pessoal na área da Educação. Assim, se a descentralização carrega expectativas favoráveis, também causa apreensão. Para o poder local, por exemplo, a descentralização é preocupante, pois os municípios que, desde a Constituição de 1988, adquiriram visibilidade como entes federativos, representam o desaguadouro dos problemas dos níveis mais elevados de governo.

O município pode ser considerado a parte mais frágil das relações institucionais, e sobre ele, nesse processo, descarregam-se problemas de ordem financeira, administrativa e política. Assim, não é de se estranhar que os municípios vejam com apreensão essa descentralização na qual os estados lhes transferem problemas, já que, ao fazê-lo vêm-se livres dos embaraços orçamentários, do problema de pessoal, das greves e manifestações (dos professores e da população) quanto às condições de trabalho e de salário e quanto à baixa qualidade dos serviços educacionais oferecidos.

Também para os trabalhadores da educação, particularmente os docentes na voz de seus representantes sindicais no Estado de São Paulo<sup>46</sup>, o Sindicato do Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Sindicato/APEOESP), a descentralização – aqui equivale à municipalização – representa deterioração das condições de trabalho dos professores. O Sindicato/APEOESP argumenta que a municipalização, em muitos casos, significa diminuir salário<sup>47</sup>, uma vez que, a maioria dos municípios paga menores salários que o governo estadual (que já paga pouco); também pode significar reduzir as conquistas trabalhistas, e até mesmo fragmentar os coletivos de trabalhadores nas unidades do ensino<sup>48</sup>, pode diferenciar a qualidade do serviço educacional oferecido em função do município dispor de mais ou menos recursos, ser mais rico ou mais pobre, vulnerabilizar os professores às investidas das escolhas em função das preferências pessoais, isto é, sujeitá-los a prática do clientelismo.

“Não se tem garantia de que a contratação dos professores obedecerá a critérios de qualificação e experiência profissional. É próprio do costume político brasileiro (e mais acentuadamente na esfera municipal do que no Estado ou na União) a contratação de pessoas que não têm nada a ver com qualificação profissional. Elas se dão, no mais das vezes, por afinidade pessoal (parentesco, amizade, afinidade política).” (Felicio, 1997, p, 67).

---

<sup>46</sup> Os trabalhadores da Educação não são contra a descentralização, mas criticam o entendimento da Secretária da Educação, que só a vêem como municipalização, segundo palestra do presidente da APEOESP publicada em um documento da Ação Educativa e da APEOESP: A municipalização do ensino em São Paulo – campanha nacional pelo direito à educação, março de 2001, p. 63 a 70.

<sup>47</sup> Os professores para complementar os salários acabam por trabalhar em duas ou mais escolas, portanto tal medida pode significar a intensificação do trabalho dos professores, com extensas jornadas diárias de trabalho e com um número excessivo de alunos (Souza, 1995 e 1999).

<sup>48</sup> As redes divididas entre escolas que ministram ensino nas séries iniciais e escolas com professores que trabalham com as séries finais do ensino fundamental.

A crítica sindical da APEOESP à descentralização entendida como municipalização, não está pautada na pulverização que o sindicato pode vir a sofrer com o processo, mas sim na precarização da organização e das condições de trabalho dos professores. Embora o movimento sindical enfrente dificuldades, conjunturais, organizativas, a luta política contra a municipalização continua sendo realizada. (Felício, 2001).

## 4.2. Numa perspectiva democrática

Para a democracia como forma de aprimoramento das relações de poder, e como condição de desenvolvimento social, a descentralização representa um avanço. Os movimentos sociais, que reivindicam o poder local como possibilidade de maior interferência da comunidade nos processos decisórios que lhes afetam mais diretamente, alimentam expectativas otimistas em relação à descentralização. No entanto existem aqueles que como Felicíssimo (1991), entendem a descentralização como transferibilidade de tarefas que o poder central não pode cumprir. A descentralização, então,

“(Se) constitui possivelmente como um dos espaços mais privilegiados de potencial integração entre os processos de modernização e democratização. A condição para isso é que a descentralização possa conjugar processos de racionalização e eficácia na gestão local com uma genuína representação e participação local, assumindo desafios e resolvendo problemas, de forma democrática, que o Estado central não pode resolver”.(Felicíssimo, 1991, p. 61)

Não há como negar que a descentralização alimenta as mais diversas esperanças. Para alguns, ela representa a possibilidade de conferir maior legitimidade ao Estado, desde seu nível local, para que este possa formular e gerir políticas sociais que, de fato, tenham alcance social, e que impliquem em justiça.

Considerando o processo de descentralização desde uma perspectiva democrática, ele traz expectativa de:

- ❖ *Mais democracia*, no sentido de que possibilita maior participação da comunidade, bem como maior representação da sua diversidade;
- ❖ Mais eficiência porque se liberta do “burocratismo”<sup>49</sup>, e porque potencializa o uso dos recursos ambientais, materiais, financeiros, etc. por meio do controle e participação da comunidade nos Colegiados e Conselhos municipais ou escolares;
- ❖ Maior eficácia para os serviços oferecidos, graças ao maior controle social dos membros da comunidade e usuários dos serviços;
- ❖ Mais recursos para os serviços porque ao possibilitar e propiciar à comunidade uma maior participação, sensibiliza segmentos da sociedade civil a investir financeiramente para ver atendidas suas demandas;
- ❖ Maior qualidade dos serviços em virtude de uma relação mais próxima dos usuários com os gestores, o que permitiria aos primeiros, não só acompanhar e controlar melhor os trabalhos, como também apresentar suas reivindicações de melhoria e aperfeiçoamento;
- ❖ Maior legitimidade nas decisões, que são tomadas em bases mais participativas;

---

<sup>49</sup> A expressão “burocratismo” é aqui utilizado para designar uma deformidade da burocracia, refere-se principalmente às complicações ou morosidade no desempenho de serviços administrativos.

- ❖ Maior proximidade entre os usuários e os gestores, o que leva a maior atenção às necessidades concretas dos indivíduos da comunidade;
- ❖ Maior criatividade e estímulo às inovações possibilitadas pela maior participação, pela liberdade e pelo envolvimento dos indivíduos na busca da solução de problemas coletivos.

E o processo de descentralização traz a esperança, enfim, de que ela represente uma mudança qualitativa do padrão clientelista, patrimonialista, paternalista de relações entre o Estado e a Sociedade.

Os argumentos, daqueles que defendem a descentralização na forma de municipalização, seguem na mesma linha das expectativas. Assim temos que, numa concepção de implantação gradual da descentralização, esta poderia começar pela implantação da gestão das políticas sociais, para as instâncias regionais ou locais de governo. Criariam-se as condições para que o coletivo exercesse criatividade para encontrar soluções inovadoras e originais para os problemas vivenciados pela comunidade com possibilidade de rejeitar, adaptar ou recriar, de acordo com os interesses locais, os planos, projetos e programas concebidos nos níveis centrais de governo.

Também se afirma que a descentralização melhora as condições de governabilidade<sup>50</sup>, contribuindo para que esta adquira o sentido de

---

<sup>50</sup> Para Fiori governabilidade é “uma ‘categoria estratégica’, cujos objetivos imediatos podem variar segundo o tempo e o lugar mas que será sempre e irremediavelmente situacionista. Assim, como vimos nos anos 60 e 70 a idéia proposta da governabilidade apontou para a eliminação de demandas e de atores sociais e políticos. Já nos anos 80 apontou para a necessidade de privatizar os estados e desregular a economia.” (1995, p. 39).

governança<sup>51</sup> porque ela induz à necessidade de maior capacitação administrativa dos gestores públicos, aí incluídos os gestores de entidades governamentais e não governamentais, isto é, de instituições privadas, ou públicas não estatais<sup>52</sup>. As condições de governabilidade (ou governança) também passariam por melhorias pelo fato de que a maior proximidade entre funcionários do governo local e população requer informações apuradas e transparentes para dar condições de formular planos, projetos e programas.

De fato, o aumento da participação da comunidade na formulação das políticas, e mesmo na aplicação daquelas formuladas no nível central, permite um maior acompanhamento por parte da população quanto à distribuição de recursos, e possibilita maior mobilização para reivindicação de aumento desses recursos quando assim a situação exigir. A manifestação dos diferentes interesses por meio da participação no processo decisório, aliado ao fator anterior leva a uma maior equidade<sup>53</sup> na distribuição dos recursos públicos.

---

<sup>51</sup> “... a ampliação da esfera pública, pôr parte de setores organizados da sociedade civil em luta pela construção de suas identidades, e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: o de **governança**.” [...] “Observa-se, também que o conceito de governança, se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringem aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas a relação governo e sociedade”(Gohn, 2001, p. 36 e 37).

<sup>52</sup> Os espaços públicos são aqueles “nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível: espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, pôr isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida pode ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais neste final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução.”( Telles, 94, p. 92).

<sup>53</sup> Equidade é o conceito que se diferencia de igualdade porque pressupõe que todos sejam diferentes entre si, portanto devem ser tratados com diferenças. Este pressuposto leva a que as políticas sociais sejam formuladas com critérios focalizadores, seletivos, que fazem com que os diferentes sejam tratados diferentemente. Assim, por exemplo, a pobreza que marca uma diferença, será tratada como tal. Destinar-se-á um tipo de educação, que será diferente da que se destina aos que não são pobres.

Outro forte argumento, de natureza sócio-política, é o que afirma que a descentralização, na forma de municipalização, traz em si um caráter de inclusão, pois possibilita aos destituídos e às minorias apresentarem suas “demandas efetivas de prestação de serviços e de realocação de estruturas e instalações necessárias a essa prestação”.(Medina, 1987, p. 46).

As ponderações vão desde as limitações dos governos municipais para desenvolver ações estratégicas mais efetivas e mais abrangentes, até ao alerta de que, ao conceder o poder aos cidadãos, incorre-se no risco de obter exatamente o resultado contrário, isto é, acabar propiciando uma maior distância entre “os poucos” e “os muitos”<sup>54</sup> já que a parcela dos cidadãos, que virá a se apropriar do poder será aquela que já está inserida na cidadania. Os demais seguirão alijados pelo “não saber”, pelas condições de vida e trabalho, por não entender que a descentralização lhes abre um canal de participação, ou mesmo, por não acharem que possam ter algo a dizer.

Albuquerque & Knoop (1995) duvidam da eficácia da descentralização para equacionar problemas econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento latino-americano, depois de observar experiências iniciadas anos oitenta e noventa. A descentralização, segundo os autores, pela oferta conduzida pelo Estado poderia resguardar a necessária coordenação central do processo, mas com prejuízos para a democratização; ao contrário, uma descentralização pela demanda, por pressões de grupos sub-nacionais poderia contribuir para um poder central debilitado, mas, mais recursos e mais autonomia, o que necessariamente não se traduziria em equidade e justiça social no acesso a serviços básicos.

---

54 Para usar uma expressão das lutas sociais da Grécia antiga. (Beard e Henderson, 1998).

Outros argumentos contrários mais contundentes alegam que não se pode desconhecer ou subestimar as forças detentoras do poder técnico, econômico e sócio-político, que não querem abrir mão de seus privilégios, e que levadas a manifestar-se só no nível local podem tornar-se mais arrogantes e aumentar a opressão ou o conflito na localidade. Considera-se ainda que é um tanto irreal buscar soluções para problemas tão crônicos, profundos e estruturais como são os sociais no Brasil, a partir de uma base estritamente local, ainda que se efetue o controle sobre a política social, qualquer que seja ela, ou que se amplie a possibilidade da participação política. Medina lembra-nos que:

“As forças que mantêm situações de privação ou de falta de acesso a bens e serviços são muito resistentes e poderosas para serem combatidas apenas pelas chamadas ações locais ou da comunidade. De fato, na história do país, os mais significativos processos de reforma e modernização foram feitos por governos centralizadores.” (Medina, 1987, p. 47).

Dos objetivos propostos, pelos atuais governantes, ao processo de descentralização derivam alguns importantes focos de tensão. Esses conflitos podem ser derivados de problemas de coordenação - que são mais imediatamente enfrentados pelos agentes dos serviços públicos nas suas práticas ao se depararem com o trabalho de repartição das competências -, na multiplicação de interveniências, na complexidade crescente dos processos de tomada de decisão e da gestão de ações e programas de descentralização. Na maior parte dos casos, os problemas de coordenação trazem de volta as dificuldades de definição de um interesse comum local: quem pode legitimamente defini-los e fazê-los valer? Como combiná-los com toda a sorte de interesses particulares que encontram espaço de expressão ampliados ao nível local? Não se corre o risco de entrar em conflito com normas nacionais?

Por mais que transferências de competências e responsabilidades de um nível a outro possam ser encaminhadas da maneira mais técnica possível, nunca se pode prever suficientemente os resultados dessa ação porque assim como as mudanças, as reações e os desdobramentos também são sistêmicos. Temos então que, quando se promove uma alteração, desencadeiam-se várias outras alterações. Quando se transferem competências é preciso prever as alterações que essa transferência produzirá tanto naqueles que se desincumbem delas quanto para os que as recebem, e mesmo pensando e considerando as necessidades de (re) acomodação, surgem situações inesperadas em algum ponto do sistema como vazio de poder ou anomia. (Casassus,1995). Tal complexidade remete à necessidade de que o processo seja implementado no mínimo no médio prazo<sup>55</sup>, com a participação e cooperação dos envolvidos, e com acompanhamento a partir do planejamento.

---

<sup>55</sup> A implementação deve se constituir em política de Estado e não política de um governo, modificada a cada nova eleição.

### 4.3. Descentralizar para rescentralizar?

Como a questão da descentralização tem na sua base o reordenamento do poder na sociedade, e põe a nu “a forma pela qual se encontra organizada uma sociedade, como se assegura a coesão social e como se dá o fluxo de poder na sociedade civil, na sociedade militar e no Estado” (Casassus, 1995, p. 38), pode-se prever, ou constatar algumas das implicações e das dificuldades no caminho da implementação da descentralização.

Ora, se estamos falando, a rigor, em redistribuição de poder, isto significa necessariamente, conformismo e resistência. Ainda que pareça paradoxal, até mesmo alguns que poder ter a ganhar podem apresentar resistências. No caso brasileiro, aqueles que transferem poder - o governo central - resistem a deixar de mandar, ordenar, distribuir favores e criar áreas de influência ou pratica de tráfico de influência. Os que, em tese, se beneficiam com a descentralização como os estados e os municípios também perdem alguma coisa; os primeiros, o controle e a subordinação de seus municípios, e os segundos, o conformismo em receber tudo pronto e de responsabilizar os níveis mais elevados na hierarquia de governos pela inoperância administrativa.

A ausência de quadros técnicos-políticos e técnicos-administrativos que possam dar conta de levar a cabo todo o trabalho nas três esferas de governo, e por outro lado, a presença de uma máquina burocrática autoritária, desarticulada e desinformada, constitui outra dificuldade séria a ser enfrentada no processo de descentralização. Se considerarmos que o preparo de quadros implica em mais do que cursos de qualificação e renovação de pessoal

habilitado, se reconhecermos que este preparo passa por uma mudança de mentalidade, então teremos que necessita mais do que planejamento estratégico: tempo, trabalho sistemático e paciência histórica. Outro problema que pode ser elencado é a privatização do estado sob a forma de regionalismo que, por ser tão forte, transcende até mesmo as diferenças partidárias ou ideológicas e provoca um estrabismo político, fazendo com que as mudanças aconteçam no sentido de favorecimentos de tal ou qual região ou grupo social, limitando ou comprometendo interesses mais amplos.

Há ainda a considerar o risco de ruptura de igualdade no tratamento dos cidadãos, ou dos usuários, para o que alertam os professores, conforme foi citado acima. Essa ruptura, que pode ser entendida também como privatização do estado, pode resultar de diversidades de definição de interesses gerais conforme as situações locais, ou da diferenciação de tratamento dos usuários: pode haver uma ruptura da igualdade entre coletividades territoriais ou entre usuários do mesmo serviço descentralizado quando se desenvolve um tratamento personalizado dos casos.

E talvez, o maior dos problemas seja um traço cultural marcante e característico da política brasileira - o imediatismo, a necessidade de ver resultados de políticas traçadas na mesma gestão de governo. No caso da descentralização esse imediatismo pode significar o abortamento das políticas pela precipitação, pelo atropelo, e pela impaciência que traz outra característica do “fazer política” no país: abandonar, no caminho da implementação, políticas que não tragam dividendos eleitorais. Afinal,

“Se a centralização se fez presente na administração pública brasileira, como resultado de um processo histórico de formação do Estado, o movimento contrário só poderá ocorrer a partir também de um processo histórico de alterações profundas desse mesmo Estado. Nega-se, portanto, a idéia da descentralização enquanto projeto de governo, com delimitação precisa de espaço e tempo. Mais do que um projeto de governo, a descentralização deveria ser vista como um projeto de Estado”. (Lobo, 1990, p. 09).

Já vimos anteriormente, que o processo de descentralização revela como vem sendo organizada a sociedade, como vem se mantendo (ou não) a sua coesão e como vão se estabelecendo as relações de poder nesta sociedade. Com efeito, a descentralização não acontece no vazio, mas limitada e determinada pela trajetória histórica da formação e organização do Estado e da sociedade.

“(Os) regimes unitário/federativo e/ou centralizado/descentralizado ocorrem dentro de uma trajetória que está condicionada pelo passado, respondendo a ele, e projetando-se para o futuro como um processo de criação” (Casassus, 1995, p. 42).

No Brasil, nos tempos atuais, retoma-se a discussão sobre descentralização, no contexto das Reformas de Estado dos anos 80 e 90, quando aparece, juntamente com a desregulação e com a privatização, com uma conotação genérica, tanto de desonerar o Estado<sup>56</sup> como para liberar as atividades econômicas para agentes privados<sup>57</sup>:

---

<sup>56</sup> Como já foi visto no exemplo da Secretária de Educação do Estado de São Paulo.

<sup>57</sup> A reforma do Estado, no Brasil, ao redefinir as funções específicas do Estado, tratou de diferentes políticas sociais como atividades não estatais, que poderiam ser oferecidas pelo mercado. Entre elas, por exemplo, o ensino superior. (Projeto de Reforma do Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1999).

“O projeto político – e o planejamento – desenvolvem-se em meio a um processo social no qual a diversidade de atores age e interage segundo diferentes racionalidades que não é a racionalidade do planejamento público. [...] No caso de uma sociedade capitalista, seja nos países centrais ou periféricos, os atores sociais protagônicos são os agentes econômicos privados e a racionalidade dominante é a Racionalidade de Mercado” (Gentilini, 1999, p. 31 e 32).

Há razões para que possamos afirmar que duas vertentes informaram o movimento pela descentralização: em primeiro lugar, o movimento democrático e popular, que se desenvolveu e se afirmou no período de combate à ditadura, que reivindicava um aumento do poder local e pressionava a Constituinte para que o incluísse na nova Carta Constitucional. Em segundo lugar, o empenho dos últimos governos de promover a Reforma do Estado, do qual a descentralização é parte integrante, como forma de desonerar o Estado quanto a despesas e encargos, obedecendo à lógica das reformas neoliberais.

A descentralização como dimensão da Reforma do Estado, portadora de uma racionalidade econômica, insere-se em um projeto político no qual se entende a descentralização como um instrumento da Reforma de Estado, sendo esta entendida como redução dos gastos públicos e como redução das obrigações do Estado quanto à garantia de direitos sociais.

De qualquer modo, e por mais que o governo Fernando Henrique Cardoso (na sua segunda gestão) trate de promover as tais reformas, não escapa à tradição centralizadora<sup>58</sup>, que faz com que, diante de qualquer dificuldade, ou crise, a prática e o discurso de ocasião, contrariem a política de organização do Estado que propugna a descentralização e, ou, a

---

<sup>58</sup> Resultado de mais períodos autoritários que democráticos na história do Brasil.

municipalização. E o discurso e a ação historicamente se repetem. Então, com o diagnóstico que a governabilidade é imperativa, que há escassez de recursos fiscais, que há fragmentação das demandas sociais, que há desarticulação dos vários órgãos de decisão dentro do governo central, que há problemas de comunicação, que há compromissos negociados com organismos internacionais etc, justifica-se a necessidade de centralizar os recursos financeiros e as decisões sobre suas utilizações.

Entretanto, se por um lado se faz presente a “tradição centralizadora”, por outro, há que se considerar que o reforço do poder local demandado pelos setores democráticos esbarra em uma realidade que obriga a repensar propósitos e fundamentações. O cenário que esta fase, que vivemos do capitalismo, apresenta é:

“De novos fenômenos territoriais que derivam, de um lado, da paralisação e da diferenciação das economias territoriais ou locais e do fracasso relativo do planejamento regional e, de outro lado, da aceleração e das mudanças no processo de urbanização. Nesse novo contexto que a descentralização enfrenta, destaca-se o aumento vertiginoso da pobreza urbana, especialmente nas grandes cidades, cuja população demanda sua incorporação aos sistemas produtivo e de consumo, como também o direito à participação no processo decisório.” (Felicíssimo, 1991, p. 61).

Na discussão que antecedeu a Assembléia Nacional Constituinte, referente ao Poder Local, Sader (1987) já chamava a atenção quanto à complexidade do tema, porque não se tratava apenas de apresentar a maior autonomia dos municípios, entendida como capacidade de obtenção de recursos próprios e maior poder de decisão, como panacéia para os problemas de centralização agravados durante o período militar, como os discursos políticos, em grande parte, faziam crer. Mas ao pensar no aumento de poder da

organização estatal municipal, fazia-se necessário pensar no aumento do controle desse poder pela população.

Ainda que os discursos pró-democratização (em defesa da modernização democrática, ou do aprofundamento da democracia) coincidam, tenham a origem política que tiverem, e mesmo sendo as mais diversas, a prática política se encarrega de fazer a diferenciação. O processo de descentralização face às interferências e constrangimentos derivados da crise fiscal, da política recessiva, das eleições (sejam federais, estaduais ou municipais), dos acordos e pactos regionais, entre outros fatores, acaba por levar o governo central, um dos principais atores do embate político, a contrariar sua própria diretriz – descentraliza para rescentralizar.

Já em meio tempo à segunda gestão Fernando Henrique Cardoso, assistimos a vitória da descentralização que menospreza a democracia não só por seu caráter de descentralização concedida, mas porque ela vem sendo implementada no contexto da Reforma de Estado, que segue a proposta feita pelo MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado, sob a direção do ex-Ministro Bresser Pereira e apresentada em 1995. Tal Reforma, que “toma emprestado” os referenciais do Neoliberalismo, advoga o Estado mínimo para as políticas sociais e o máximo para o capital, graças ao seu caráter classista. (Peroni, 1999).

Diante do diagnóstico de crise fiscal - que se caracteriza, entre outras coisas, por diminuição da receita tributária municipal e redução das transferências de recursos ao município por outras esferas de governo, agravada pela incidência da política de juros altos sobre as dívidas dos Municípios e Estados para com a União - a proposta MARE aponta a

administração pública no sentido de uma administração gerencial e redefine o papel do Estado.

“(O Estado) deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, MARE, 1995, *apud* Peroni, 1999, p. 68).

Os serviços sociais e de infra-estrutura embora coordenados e regulados pela União, não são executados por ela, mas passam por um processo de descentralização. A racionalidade gerencial introduz valores de mercados na administração pública, que sob novo formato passa a encarar o cidadão contribuinte como cidadão cliente, revelando o caráter de exclusão em relação aos cidadãos não contribuintes. As políticas sociais de saúde e educação saem da esfera da obrigação do Estado, pois de acordo com o MARE são serviços **não exclusivos** dele (Peroni, 1999).

A descentralização adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, por sugestão do MARE, pode se restringir aos diferentes níveis de governo (da União para Estados ou Municípios) em se tratando de descentralização interna. Ou, em sendo externa, pode implicar em privatizações, em transferência da exploração de um serviço público, na terceirização dos serviços, e até na combinação delas. Essa concepção ignora a discussão que prevaleceu na Constituinte que tornava inerente ao processo de descentralização a participação popular, com vistas ao controle da atuação das autoridades, das instituições, e das ações de governo. Entretanto quando a descentralização pressupõe a formação de conselhos, freqüentemente, são formais. Particularmente na Educação, esses conselhos embora sejam formalmente eleitos e oficiosamente se constituem por meio de nomeações, ficando assim destituídos de real representatividade. E que na maioria das

vezes seus membros reduzem sua função a assinar documentos que não discutem, e nem mesmo conhecem o seu conteúdo.

Parece haver uma confusão acerca das noções de desconcentração, descentralização e/ou municipalização. Entretanto, é em torno dessa aparente confusão que se constrói a atual política “descentralizadora”. De fato, há diferenças entre desconcentração e descentralização; a primeira carrega a lógica do poder central com seu desejo de levar suas decisões para mais perto de onde se verifica a aplicação da política social, ou para onde acontece a ação; e a segunda é norteadada pelos interesses do poder local em definir, em discutir e estabelecer as prioridades de suas demandas no campo de ação da política social. Sem dúvida, isso pode causar conflitos no que se refere a uma política social traçada no nível do governo central, mas o que é a política senão a arte de administrar interesses divergentes e conflitantes? Além disso, o fato de a descentralização, que implica em autonomia, trazer conflitos para a implantação das políticas de governo central, não implica em inviabilização delas, mas exige ajuste, exige atenção dos níveis mais elevados de governo para com o poder local, exige uma relação na qual haja mais diálogo, na qual o governo federal seja obrigado a levar em conta as diferentes realidades para traçar suas políticas, seja obrigado a considerar as diferentes possibilidades de ritmo de implantação de suas políticas, mesmo que se obrigue a estabelecer diferentes políticas sem abandonar o critério de equanimidade.

A descentralização exige qualificação dos quadros políticos e técnicos do aparelho de estado e da própria sociedade, exige adaptação como fator de transformação, e, necessariamente, exige tempo, que não é a dimensão temporal de uma gestão de governo, mas o da mudança de mentalidades e de postura, o que implica em educação política

“Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos”. (Lobo, 1990, p. 9).

#### 4.4. FUNDEF: mude-se tudo para que tudo continue como está.

Desde a década de oitenta, observamos dois movimentos em relação à descentralização, o primeiro de origem do poder público estatal, e o segundo tem origem nas organizações não governamentais. A descentralização, proposta pelo poder público, está inserida na reforma do Estado Brasileiro e, como já vínhamos analisando neste capítulo, trata-se mais de transferibilidade de tarefas de uma instância central à outra, do que de partição de decisões. A descentralização proposta pelas organizações não governamentais - sejam elas institucionalizadas ou não - incentiva a participação popular na gestão escolar (Gohn, 2001).

Quaisquer que sejam as propostas de descentralização, as dificuldades para sua implementação são inúmeras. A primeira a considerar é a tradição centralizadora do Estado, que se reflete em uma questão estratégica – os recursos financeiros. De acordo com a estrutura fiscal brasileira, o governo federal arrecada os tributos mais importantes e significativos. A segunda a considerar é a limitação dos quadros administrativos nos municípios, freqüentemente poucos qualificados devido à distância, da maioria dos municípios brasileiros, dos centros de formação acadêmica e da circulação de idéias. Essas duas dificuldades são agravadas pelas desigualdades financeiras, sociais, culturais e políticas entre os municípios. E também há que se considerar a prática do mandonismo e do clientelismo, que no nível municipal tem maior visibilidade e aderência (Bassi, 2001).

Tais dificuldades elencadas, que nem sequer são as únicas, conforme as considerações anteriormente realizadas, subordinam o processo de descentralização às esferas “superiores” de governo. A subordinação se expressa sob a forma de negociação de demandas por recursos financeiros, por programa de capacitação de quadros técnicos e políticos, e mesmo para formular o aparato legal que atenda às reivindicações de participação social.

O principal problema para implementação de processos de descentralização – a tributação e sua redistribuição mais justa e igualitária – foi equacionado pela Constituição Federal de 1988 da seguinte forma:

“No campo específico dos recursos fiscais e tributários foi empreendida uma ampla reforma em sentido redistributivo. Impostos foram criados e remanejados favorecendo estados e municípios e elevou-se ainda mais o percentual das transferências automáticas de recursos dos Fundos de Participação. Devolveu-se a competência para tributar aos estados e aos municípios. Estes últimos foram alçados a categoria de entes da federação, o que lhes conferiu maior autonomia” (Bassi, 2001, p. 28).

Os municípios foram favorecidos também com recursos dos estados pois viram aumentadas as parcelas do ICMS – Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços. E alguns municípios envidavam esforços de arrecadação própria, mas só os mais ricos, isto é, aqueles com mais de 50 mil habitantes, nada mais que 9% do total. Cobravam IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – e ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza. (Bassi, 2001).

Porém, diante das medidas de ajustes macroeconômicos recomendados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e adotadas pelo governo central, o efeito das políticas econômicas dos governos - Fernando Collor de Mello (1991/2), Itamar Franco (1992/1994), Fernando Henrique Cardoso

(1995/2002) - fizeram com que a União recuperasse a receita às custas de retração dos recursos dos municípios, a partir de 1992. Dessa forma, o que foi concedido foi tirado, se não na forma da lei, na forma de política econômica, fiscal e monetária promovidas pelo Governo federal.

“O percentual dos recursos tributários disponíveis dos municípios que entre as esferas de governo correspondia a 16,4% em 1989, elevou-se para 19,1% em 1991. Esse agregado inclui o mencionado esforço tributário próprio dos municípios. Porém, a partir desse ano, quedas sucessivas reduziram a receita disponível para 16,8% em 1998” (Bassi, 2001, p. 30).

Uma das medidas fiscais restritivas - utilizadas para a União reter recursos que teriam que ser repassados aos estados e municípios - foi o Fundo Social de Emergência (FSE), a partir de 1993, e que depois foi rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal. Este movimento de rescentralização das receitas que antes eram repassadas automaticamente aos estados e municípios, levado a cabo pelo governo federal, exemplifica o que chamamos de tradição centralizadora algumas páginas atrás.

É importante destacar neste processo o espetacular golpe de publicidade, particularmente na área da educação, que esconde o movimento de rescentralização dos recursos tributários. Trataremos desta questão a seguir.

Logo após a Constituinte, quando os ventos da reforma redistributiva sopravam a favor dos municípios, havia um discurso se repetia no nível do governo federal. A responsabilidade da gestão - condizente com o repasse de recursos tributários - não foi repassada aos estados e aos municípios. O discurso e a retórica deixam visíveis as contradições. Quando esses recursos foram rescentralizados, aí sim foram redistribuídas as responsabilidades de gestão das políticas públicas, como observaremos no caso da Educação.

“Desse modo, a descentralização passou então a sobrecarregar estados e municípios com o ônus do ajuste do Estado. Num ambiente econômico recessivo, o governo federal rescentraliza receitas, afasta-se do financiamento das políticas sociais e, sob o argumento de que já houvera descentralização financeira sem a correspondente distribuição de encargos, empenha-se em transferir responsabilidades, principalmente aos municípios”. (Bassi, 2001, p. 35).

A União, dessa forma, se desonera do seu papel redistributivo e compensador das desigualdades entre os municípios por meio da redistribuição eqüitativa de recursos. Aliás, muito ao contrário, promove-se o aumento das desigualdades econômicas e sociais entre os municípios. Este é o preço do equilíbrio orçamentário e fiscal do governo federal, por opção e por exigência dos ajustes macroeconômicos exigidos pelos organismos internacionais. (Bassi, 2001).

O que temos em conseqüência é um movimento de idas e vindas. Primeiro, o aumento de independência relativa dos municípios é conseguido através da descentralização fiscal conquistada na Constituição Federal de 1988; depois, o retorno da dependência ao longo dos anos 90, pelo caminho da rescentralização fiscal. Assim, a conseqüência mais imediata é a precariedade na implementação das políticas sociais repassadas à gestão dos municípios. Apenas, uma parcela pequena dos municípios tem condições técnicas, administrativas, institucionais, políticas e, principalmente, financeiras de promover a municipalização da educação e talvez descentralizar os processos decisórios e contar com a efetiva participação política dos cidadãos.

Se o objetivo de processos de descentralização é democratizar, isto implica em fomentar a participação popular, em incentivar a criatividade na resolução de problemas, em aprimorar a eficácia através da capacitação de profissionais, e da contratação de quadros técnicos, entre tantas providências

necessárias. De acordo com Arretche (2000), em estudo levantado por Bassi (2001), somente 9% dos municípios, aqueles já referidos, que possuem significativa arrecadação tributária própria, é que têm condições suficientes de implementar políticas públicas de caráter social, com algum grau de independência.

Essa realidade descrita por Arretche (2000) e Bassi (2001) torna evidente a ausência de estudos e levantamentos prévios para a proposta de reforma constitucional induzida pelo governo federal para descentralizar, ou melhor, municipalizar, a educação fundamental, por meio da Emenda Constitucional 14. Embora o texto constitucional (1988) tivesse como princípio a descentralização educacional, havia uma indefinição e mesmo uma ambigüidade sobre as responsabilidades de cada uma das esferas de governo quanto à oferta de ensino fundamental. Registrou-se, em alguns casos, superposição de obrigações:

“No texto constitucional não há - como nas constituições anteriores - a definição clara de competências e o debate continuou a ser travado a partir de diferentes interpretações do disposto no parágrafo 2º. do art. 211 da Constituição Federal. Para os defensores da municipalização, os municípios passavam a ser os responsáveis ou, ao menos, os principais responsáveis pelo 1º. grau. Para os contrários à municipalização, a atuação prioritária dos municípios na oferta do ensino não implicava na supressão da responsabilidade principal dos Estados pela oferta deste nível de ensino.

A indefinição do texto constitucional refletia, na verdade, a impossibilidade de se definir em nível nacional uma distribuição de competências entre Estados e Municípios em relação a oferta da educação escolar, notadamente do ensino fundamental, em face de extrema diferenciação entre as regiões brasileiras quanto à capacidade de arrecadação tributária e de investimento na educação dos entes federados e quanto às suas diferentes participações historicamente construídas na oferta do ensino. Em consequência, a Constituição de 1988 optou por não atribuir a responsabilidade pelo ensino fundamental exclusivamente aos Estados ou aos Municípios. Na verdade, o conflito presente na Constituinte entre a posição favorável e a contrária à chamada municipalização do ensino de 1º. Grau foi mediado pela introdução, no texto constitucional, do regime de colaboração”(Abreu, 1998, p. 23).

A proposta de Emenda Constitucional 14 de iniciativa do Executivo veio então a resolver essa superposição de responsabilidades que o regime de colaboração não dava conta. Alterava, portanto, os artigos referentes às atribuições de responsabilidades pela gestão, manutenção e desenvolvimento da educação básica nos diversas instâncias de governo.

“O Governo federal apresentou como um dos objetivos da Proposta de Emenda Constitucional, enviada ao Congresso em 1996, a “definição clara de responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental” (Justificativa do Executivo à PEC que tramitou na Câmara dos Deputados com o número 233/96)” (Abreu, 1998, p. 3).

A emenda à constituição também tinha a pretensão de modificar o papel do governo central face à educação básica. O Ministério da Educação e do Desporto (MEC), até 1995, atuava prioritariamente em políticas compensatórias das desigualdades sociais, por intermédio de programas

assistenciais<sup>59</sup>. A quota federal do salário educação era utilizada para financiar de forma clientelista projetos oriundos dos municípios, cujas forças políticas eram aliadas e apoiavam o governo federal (Souza e Maluf, 1995). Para romper com este padrão de intervenção estatal, o MEC propôs emenda à Constituição Federal (EC 14/96) que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e estabeleceu que, desde 1997, fosse aplicado 60% dos 25% dos recursos de que trata o artigo 212 da Constituição Federal no ensino fundamental (lei 9.424/96) e também explicitou as responsabilidades de cada esfera governamental quanto a oferta de Educação (LDB, lei 9.394/96).

Como nenhuma das duas instâncias subnacionais - estados e municípios - tinha, isoladamente, capacidade financeira de arcar com os custos de um ensino fundamental de qualidade, a proposta do governo central foi a distribuição eqüitativa de custos e gastos entre estados e municípios; e ao governo central coube a competência de suprir carências de recursos e de articular a política nacional de educação (Maluf e Souza, 1998).

Quanto aos recursos, o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – a principal das medidas criadas na EC14, estabelecia uma ampliação do sistema de subvinculações em cadeia aplicado sobre a receita de impostos que a Constituição reservava à manutenção do ensino<sup>60</sup>. E quanto a forma de arrecadação o FUNDEF também trazia uma novidade na trajetória dos impostos:

---

<sup>59</sup> Herança da nossa tradição clientelista e patrimonialista e principalmente fruto das políticas de municipalização gestadas e implementadas pela ditadura militar.

<sup>60</sup> Só para o ensino fundamental passou de 50% para 60% a subvinculação da receita já vinculada aos impostos de estados e municípios. (Bassi, 2001).

“captura automaticamente 15% do volume substancial daquelas receitas enviadas da União aos estados e municípios (FPE, FPM, IPI – Exp. e LC n. 87/96)<sup>61</sup>, e os estados aos municípios (cotas estadual e municipal do ICMS).” ( Bassi, 2001, p.6).

A lei 9.424/96, que é a que regulamenta o FUNDEF, ou como ficou conhecido, o “Fundão”, era um forte indutor da descentralização da educação na forma de municipalização do ensino fundamental, uma vez que a parcela capturada da receita é o que constitui o Fundo. Como a redistribuição deste fundo se fará obedecendo a um critério de número de matrículas no ensino fundamental regular presencial, os municípios só receberão de volta os recursos capturados se assumirem a manutenção do ensino fundamental.

Há ainda outros dois aspectos do Fundão que merecem ser destacados. O primeiro que estabelece outra subvinculação aplicada sobre o Fundo, que é a que destina 60% dele à remuneração e capacitação do magistério. O segundo, de outra ordem, que aparentemente atende a demanda de participação popular nos processos de descentralização, é o que estabelece a obrigatoriedade da criação de conselhos de “acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” (art. 4º.) (apud Davies, 1999, p.26). Esses conselhos devem ser constituídos em parte por membros do poder público para tal função, nomeados e por representantes eleitos da sociedade civil local. (Bassi, 2001). Como aponta Davies (1999), o conselho federal e conselhos estaduais têm em sua composição mais elementos representando o Estado do que a sociedade, o que

---

<sup>61</sup> FPE – Fundo de Participação dos Estados; FPM –Fundo de Participação dos Municípios; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; LC 87/96 – desoneração das exportações.

não acontece no nível municipal apesar de a lei deixar brecha para isso ao estipular a composição mínima.

O governo federal diagnostica que a educação fundamental foi universalizada. Esse diagnóstico se pauta na análise das estatísticas que dizem que 95% das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos estão na escola. Entretanto, os mesmos estudos mostram que essas crianças e adolescentes saem da escola sem concluí-la, dada sua baixa qualidade. Poder-se-ia dizer que há uma compreensão de que a educação não se constitui um direito de todos, mas apenas a matrícula.

Embora, a propaganda governamental assumisse a universalização dos direitos como meta; o fato de desonerar-se de financiar o ensino fundamental (assim como a alfabetização de jovens e adultos que não foram escolarizados) demonstra o descompromisso do governo central com o ensino fundamental. A União passou de financiadora da educação básica pública para suplementadora de recursos financeiros dessa educação. Mudava-se a aparência para que a essência fosse mantida.

## 4.5. Descompromisso federal, ônus municipal

O FUNDEF, que expressa uma política pública na área da educação, voltada para o ensino fundamental é, profundamente, revelador da não disposição do governo federal de investir na educação, cristalizada numa modificação constitucional, o que torna essa não disposição parte da propalada Reforma de Estado. Se não vejamos. De acordo com a Constituição de 1988, no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, o governo federal deveria destinar pelo menos 50% das suas receitas vinculadas à educação para a universalização do ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo. Pelo percentual instituído pelo FUNDEF esta instância de governo diminuía aquele percentual para o equivalente a 30%<sup>62</sup>.

Considerando que neste montante o governo federal poderia “incluir a sua cota-parte (estimada em mais de R\$ 800 milhões em 1997) do salário-educação (que é contribuição social, não imposto) [...] significa na prática a permissão legal de aplicação inferior a 30% dos 18% da receita de impostos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino” (Davies, 199, p.5).

Outra característica recorrente dos diagnósticos sobre os problemas educacionais brasileiros é o argumento que o Brasil não tem problemas de aporte de recursos financeiros para educação, seus problemas são, segundo o

---

<sup>62</sup> Da mesma forma, Bassi (2001) chama a atenção para a mesma situação: “ antes da Emenda 14, o poder público, incluindo a União, deveria destinar pelo menos 50% das suas receitas vinculadas para a universalização do ensino fundamental e para a erradicação do analfabetismo. Nessa nova configuração, a função da União, de acordo com o distanciamento providenciado, deixou de ser financiadora e passou a ser apenas supletiva, utilizando até 30% da sua receita vinculada na complementação dos fundos estaduais que não atinjam um valor mínimo pôr aluno/ano definido nacionalmente. Na composição desse percentual a União pode incluir ainda a sua cota parte do salário-educação” (Bassi, 2001, p. 57).

MEC, o mau uso e a má aplicação desses recursos. Naturalmente esse era um grande argumento também para que se afastasse financeiramente de seus encargos em relação a este nível de ensino aportando menos recursos. O que o governo federal não diz é que o Fundo de Estabilização Fiscal, que é o sucessor do Fundo Social de Emergência, desvincula 20% da receita de impostos federais do ensino, e que nessa conjuntura de ajuste econômico e fiscal do Estado, o seu afastamento em relação aos gastos sociais, e, especificamente, em relação ao financiamento do ensino fundamental, acaba por remeter o ônus aos municípios.

O descompromisso do governo federal com o ensino fundamental, entretanto, vai além da diminuição de seus aportes de recursos financeiros, pois nem sequer cumpre a lei que contém a fórmula de cálculo de definição do valor mínimo nacional por aluno, que ele próprio estabeleceu.

“A definição do valor mínimo por aluno do FUNDEF em cada estado depende do volume financeiro dos impostos estaduais e municipais alcançados pela retenção e do número total de matrículas no ensino fundamental regular nas duas redes. O valor mínimo por aluno médio nacional surge da conta realizada com esses mesmos fatores estimados nacionalmente”(Bassi, 2001, p. 58).

Cabe ao governo federal calcular o valor mínimo nacional, de acordo com o consagrado em lei, e cabe ao Presidente da República fixar este valor válido para todo o território nacional. De acordo com este valor, é que o governo federal complementar os Fundos estaduais cujo montante não cobrir o número de matrículas. O que o governo federal tem feito é fixar arbitrariamente este valor per capita, naturalmente abaixo do que o cálculo devidamente realizado apontaria, para diminuir o seu aporte. Assim aconteceu em 1998 (ano de implantação do FUNDEF) e 1999, segundo apontam Bassi (2001) e Davies (1999), anos em que o valor foi fixado em R\$ 315,00.

“Em 1998 e 1999 o governo fixou o mesmo valor de R\$315, quando o movimento sindical docente nacional (CNTE) - ao aplicar a fórmula legal - estimou, respectivamente, R\$419 e R\$450 (Bassi, 2001, p. 58). Como a disponibilidade contábil por matrícula na maioria dos Estados é superior a R\$315, a complementação federal só será destinada a uns poucos Estados (Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia) em 1999. Tal complementação em 1998 e 1999 é bem inferior à devida pelo governo federal se ele cumprisse o parágrafo 1º. do art. 6º. da Lei do FUNDEF, que prevê ser o valor mínimo anual nunca inferior ‘à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas’. O próprio Balanço do MEC sobre o FUNDEF reconhece (MEC, 1999:5) que o valor mínimo nacional deveria levar em ‘conta a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental’. Ora, se este parágrafo fosse cumprido, o valor em 1998 teria sido de R\$423,45, e não R\$315” (Davies, 1999, p. 7 e 8).

Há outro aspecto perverso do FUNDEF, que a divulgação oficial não explicita. Ao estabelecer a prioridade para o ensino fundamental o governo silencia sobre a exclusão de outros direitos educacionais. A lei 9.424, que regulamenta o FUNDEF, não considera para efeito de redistribuição de recursos as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos (supletivos) e nem tampouco do ensino médio, que se já não recebiam a devida atenção antes, agora passam a ser negligenciadas.

“Os efeitos do FUNDEF sobre outros níveis e modalidades de ensino já se fizeram sentir em 1998. Segundo a avaliação divulgada pela UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) em 16 de março de 1999, houve uma diminuição da oferta de vagas na educação infantil por causa do FUNDEF, o que não se deveu somente à absorção de crianças de 6 anos no ensino fundamental’ (UNDIME, 1999, p.3). Também a educação de jovens e adultos teria sofrido com o FUNDEF, embora num grau menor, segundo a UNDIME. A educação especial, cuja oferta vinha crescendo, ‘tende a estacionar, uma vez que não está devidamente clara a aplicação de recursos do FUNDEF nessa área” (Davies, 1999, p.18.).

Quanto à educação infantil, há que se concordar com Maria Malta Campos (1996, apud Bassi, 2001) que chama a atenção para dois aspectos significativos e conjugados: a ausência da pré-escola compromete o desempenho das crianças, sobretudo, nas séries iniciais do ensino fundamental; assim como a educação de jovens e adultos favorece a relação entre maior escolaridade de pais e maior aprendizagem escolar das crianças.

Bassi (2001) contempla estudo de Sérgio Haddad (1997, p.106) que conclui sobre “destituição de direitos” ao analisar a Emenda 14, o FUNDEF e a LDB (Lei de diretrizes e bases) em conjunto, quanto a educação de jovens e adultos. Haddad afirma que o governo abre caminho para que o Estado se desobrigue quanto ao financiamento e oferta desse nível de educação ao retirá-lo da condição de direito social universal para considerá-lo como assunto de política compensatória.

Diante dessa realidade, cabe questionar as contradições do discurso governamental: onde fica a equidade, proposta pelos atuais governantes, que fundamenta as políticas educacionais em tempos de neoliberalismo?

Por todas essas razões, pode-se concluir que o FUNDEF, ao contrário de ser a iniciativa do governo federal que vem redimir a dívida secular do Estado para com a sociedade, na área educacional, conforme o que alardeiam os seus idealizadores, o que faz é precarizar ainda mais o ensino público conforme sintetiza Bassi:

“O comprometimento da expansão das matrículas em educação infantil e na educação de jovens e adultos, decorrente da focalização do atendimento no ensino fundamental regular; a falta de colaboração entre as esferas de governo no atendimento educacional; o abandono apressado dos governos estaduais ao atendimento em educação infantil; a fragilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF para cumprir as suas funções, muitas vezes manipulados pelos prefeitos; o não cumprimento, pelo próprio governo federal, da lei que regula o cálculo do valor mínimo nacional por aluno; o arbitramento de um baixo valor *per capita* do FUNDEF nacional redundando numa insuficiente melhoria das remunerações já irrisórias, cujo acréscimo é feito na forma de abonos e complementações não incorporadas ao salário-base; a precariedade dos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério implantados que, mesmo nessa condição, não alcançaram a totalidade dos municípios” (Bassi, 2001, p. 62).

## 4.6. Além de tudo, a “ajuda externa”

A concepção sempre presente e prevalecente, desde há muito, de que o potencial de crescimento do país está diretamente relacionado à quantidade e proporção de investimentos estrangeiros que aqui sejam aplicados, entre os economistas ligados ao poder, fez com que este se abrisse às “ajudas” externas. Na área da educação vimos que isto aconteceu no final da década de 60 e na década de 70 através dos acordos MEC-USAID, acordos bilaterais entre o Brasil e a Agência norte-americana. Estes acordos foram mais tarde substituídos pelos que foram estabelecidos entre o Brasil e os organismos multilaterais. Segundo estes últimos, o fato de serem multilaterais ofereciam vantagens de parecer mais neutros, segundo os dirigentes do Banco Mundial, por exemplo.

O Bird (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) mais conhecido como Banco Mundial<sup>63</sup>, desde seu surgimento, vem atuando em um papel um tanto secundário em relação ao FMI – Fundo Monetário Internacional<sup>64</sup>. Tinha como finalidade, inicialmente, ajudar os países a se reconstruírem no pós-guerra e a financiar capital privado. Ao longo da década de 50, deslocou seu eixo de investimentos dos países europeus para os países

---

<sup>63</sup> O Banco Mundial, desde sua fundação, atua junto ao FMI, conta com 176 países membros, é o maior captador mundial não soberano de recursos financeiros, o que lhe confere considerável autoridade no mercado. Seus estatutos garantem maior influência nas decisões e votações àqueles países que aportam maior quantidade de capital, o que faz com que os EUA tenham hegemonia absoluta entre as cinco nações líderes (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido) na definição de suas políticas e prioridades, desde sua fundação. (Soares, 1996).

<sup>64</sup> O FMI e o BIRD foram criados em Bretton Woods, pôr um grupo de países reunidos, em 1944, para conferir maior estabilidade às relações econômicas do mundo capitalista, promover o crescimento e evitar novas crises.

do Terceiro Mundo<sup>65</sup>, face à Guerra Fria, passando a investir em infraestrutura e envolvendo governos e povos em dívidas em função do desenvolvimento de telecomunicações, transportes e energia. Tal política de investimentos obedecia a um objetivo estratégico que era o de alinhar junto ao ocidente capitalista esse países subdesenvolvidos. E estava subordinada a uma determinada concepção de desenvolvimento – a que pressupunha que o desenvolvimento econômico entendido como modernização, urbanização e industrialização, (seguindo o exemplo dos países centrais do capitalismo) alavancado pelo Estado, promoveria, nesses países atrasados, o fim da pobreza.

Desde então, o Banco Mundial tem passado por algumas modificações em seu desempenho, de acordo com as modificações pelas quais passam o entendimento da instituição quanto ao que seja - e como deve acontecer - o chamado desenvolvimento, e, conseqüentemente, o entendimento do seu papel nesses processos.

No final da década de 60, a idéia de que o desenvolvimento econômico faria desaparecer a pobreza já dava mostras de inadequação. A história mostrava que, não havia uma relação unívoca entre ambos, o resultado do desenvolvimento econômico não foi apropriado igualmente por todos os países e muito menos por todas as classes sociais. E, desenvolvimento era aqui entendido como industrialização e urbanização. Entretanto levaria algum tempo até que se adotasse nova concepção de desenvolvimento. O esgotamento da Era de Ouro, período assim chamado por Hobsbawm (1995) -

---

<sup>65</sup> Esta expressão “uma invenção de Alfred Sauvy (1952) é na verdade, uma noção política, filha da guerra fria: o Terceiro Mundo corresponde à totalidade do mundo menos o Primeiro (a América e seus aliados desenvolvidos) e o Segundo (a União Soviética e seus satélites comunistas). Em suma, os países de parte alguma, os esquecidos, que os dois blocos brevemente disputarão!” (Chesnais, 1989, p.20).

compreendido entre o final da Segunda Guerra e, a primeira crise do petróleo em 1973 - trouxe desconcerto e perplexidade também ao universo do Banco Mundial.

“Durante os anos 70, apesar do volume crescente de empréstimos, o Banco Mundial perdeu importância relativa como fonte de recursos externos para os países em desenvolvimento ante o rápido crescimento do crédito privado ao longo de toda a década. A crise que se iniciou nos países centrais e os recursos abundantes no mercado financeiro internacional proveniente dos petrodólares levaram os bancos privados a começar a operar com créditos em condições facilitadas para os países em desenvolvimento. Em pouco tempo, o fluxo de empréstimos privados para os países em desenvolvimento superou os oferecidos pelo Banco Mundial e demais organismos multilaterais de financiamento” (Soares, 1996, p. 19).

Até que as teorias monetaristas neoliberais se tornassem hegemônicas no FMI e no Banco Mundial, passaram alguns anos. Foi a partir dos anos 80 que essas instituições multilaterais de financiamento consolidaram sua nova concepção de desenvolvimento, e, de acordo com ela, passaram a atuar.

“O crescimento econômico será considerado como condição necessária, mas não suficiente para garantir distribuição mais justa da riqueza. Para o BIRD, as razões são óbvias: os benefícios do crescimento econômico concentram-se nos setores mais modernos da economia e, em consequência, não atingem as populações marginalizadas economicamente” (Fonseca, 1996, p. 231).

O modo pelo qual os países em desenvolvimento adequaram-se ao novo modelo econômico passava pelo controle de suas dívidas externas exercido pelo FMI. Este retomava seu papel de investidor privilegiado logo após a crise do México, quando os cofres dos bancos privados fecharam-se aos países em desenvolvimento, o que significava que, os países que pretendessem algum crédito externo teriam que obtê-lo junto àquela instituição, ou ainda, em alguma outra, desde que avalizado por aquela.

O Banco Mundial se encarregava então, ainda na condição de auxiliar do FMI, de assessorar e fiscalizar o planejamento, a implementação e os desdobramentos dos programas de ajuste estrutural. Nesta reorientação do papel do Banco Mundial, este vem atuando “tanto como credor inflexível quanto como instrumento dos outros credores para influir no ajustamento da economia dos países devedores impondo-lhes a prioridade de pagamento da dívida externa” (Arruda, 1996, p. 43). À medida que alterou seu papel de um banco promotor de desenvolvimento para o de um guardião dos credores externos, seus poderes aumentaram a ponto de interferir na condução do conjunto das políticas internas dos países, e já não mais em um ou outro setor como era antes. “Por esta via, ocorreu uma efetiva transferência do poder de planejar e definir políticas de estabilização, de crescimento e de desenvolvimento socioeconômico do Estado para as instituições financeiras multilaterais” (Arruda, 1996, p.41) Até mesmo na formulação de leis passou a influir, desde que vingasse o processo de reestruturação neoliberal. Seu poder de impor políticas estava e está diretamente vinculado a uma série de condicionalidades apresentadas para obtenção de novos empréstimos.

A reestruturação, segundo o Banco Mundial, é o requisito para conferir condições de competitividade ao país, o que significa “atrair capitais que invistam na produção de bens e serviços exportáveis, com alta produtividade, qualidade e flexibilidade” (Coraggio, 1996, p. 80), ou, a implantação das reformas exigidas para atender as necessidades do capital internacional, que centralizam-se em torno dos seguintes eixos:

Desregulamentar a economia, minimizando as barreiras ao comércio e livre fluxo de capitais;

Reduzir ao máximo os direitos (entitlements) não vinculados à competitividade, com exceção dos programas destinados aos setores em extrema pobreza e o estabelecimento de uma “rede de segurança” para situações conjunturais de necessidade;

Sanear as finanças públicas, privatizando toda atividade que possa se desenvolver como negócio privado, reduzindo o gasto social ao mínimo necessário para garantir o acesso dos setores mais pobres a pacotes de serviços básicos (água, saneamento, saúde e educação fundamentais), aplicando a recuperação de custos pelos serviços a todos os usuários que possam pagar em dinheiro ou em trabalho;

Descentralizar o Estado nacional, transferindo as responsabilidades sociais às instâncias de governo e às comunidades locais;

Investir em conjunto com o capital privado, em uma plataforma de infra-estrutura produtiva que apoie o setor moderno-exportador;

Dar seguimento a uma política macroeconômica que mantenha a estabilidade monetária sem contrariar as tendências do mercado, e que garanta tanto o pagamento dos juros da dívida externa como o livre movimento do capital e seus lucros. (Coraggio, 1996, p.81)

Quanto ao novo modelo de desenvolvimento, a novidade que apresenta é, sobretudo, em relação ao papel que o Estado deve desempenhar para que ele aconteça. E aqui encontramos a Reforma de Estado.

Se antes o Estado tinha um papel fundamental no processo de transformação sócio-econômica, daí sua presença em diversos segmentos da economia e da ação social, ele, agora, deve ser mínimo e ter um papel apenas complementar ao mercado, já que este é quem norteia e regula a vida

econômica. (Souza, 1999). O novo padrão de desenvolvimento, que alia questões do mercado (abertura e competitividade) aos investimentos em capacitação de trabalhadores pressupõe uma “ação governamental complementar ao mercado [...] que se orienta para a expansão das aptidões das forças de trabalho e aumento da produtividade...” (Souza, 1999, p.61). A idéia é que, mesmo sendo a “economia internacional desfavorável ao desenvolvimento na próxima década”(Banco Mundial, 1991, apud Souza 1999, p.61), é possível amenizar os efeitos nefastos desse modelo de desenvolvimento, ou seja, diminuir as diferenças sócio econômicas entre os países industrializados e os “em desenvolvimento”, se houver um empenho na educação, entre outros fatores, como proporcionadora da apropriação e difusão dos avanços tecnológicos. (Souza, 1999).

Diante da evidência de que o crescimento, nos moldes, então vigentes, não trazia redução da pobreza, o BIRD redefine prioridades, e resolve “atuar no centro do problema que pode representar uma ameaça à economia dos países centrais: o crescimento descontrolado da pobreza nos países periféricos.” (Fonseca, 1966, p. 231). A preocupação com a segurança e estabilidade das economias dos países centrais, expressava uma preocupação eminentemente política.

Devido a esta compreensão do Banco Mundial o setor social passa a ser contemplado com os seus créditos<sup>66</sup>, que se destinam ao financiamento de projetos que se voltem ao atendimento das necessidades básicas dos mais pobres dos países de baixa renda: moradia, saúde, alimentação, saneamento e educação.

---

<sup>66</sup> O Banco Mundial já havia financiado projetos nas áreas sociais, particularmente em educação, anteriormente, mas não de maneira sistemática, como passou a ser.

De acordo com estratégia desenvolvimentista do Banco Mundial, aos governos nacionais cabe então suprir os segmentos mais pobres da população dos serviços que o mercado não tem interesse em oferecer: educação, saúde, alimentação, planejamento familiar. “A estratégia de desenvolvimento do Banco Mundial (1991) propõe que os governos façam menos, em ‘áreas em que os mercados funcionam razoavelmente bem’, e desenvolvam as atividades que não podem ‘depende apenas dos mercados’: educação, saúde, nutrição, planejamento familiar, redução da pobreza. Fundamentalmente, sugere a racionalização dos gastos públicos e a privatização das empresas estatais” (Souza, 1999, p. 64).

O equacionamento da pobreza, de acordo com o novo entendimento do Banco Mundial pressupunha uma substituição das políticas sociais universalistas por políticas sociais com caráter compensatório, ou seja, dirigida aos grupos mais vulneráveis. E aqui se registra uma importante mudança de valor – a equidade vem ocupar o lugar da igualdade. O caráter compensatório das políticas sociais revela a compreensão de que os diferentes devem ser tratados com diferenças, que não necessitam mais do que verem satisfeitas suas necessidades básicas, que são barateadas em todos os sentidos.

O fato de, alguns países terem apresentado significativo crescimento econômico, sem resolver o problema da pobreza, provocou reflexões. Na busca das causas estruturais da pobreza realizada pelas agências multilaterais chegou-se à conclusão de que estavam associadas à ausência de redistribuição da riqueza e à falta de capacitação para o trabalho. Daí a resolução de que os Estados deveriam proporcionar a satisfação das necessidades básicas das pessoas pobres, portanto como uma forma de investir na formação de trabalhadores, mas também para diminuir seu potencial de ameaça.

“Ao atribuir importância à capacidade de aumento da produtividade aos pobres, a educação adquire relevância determinante, juntamente com a saúde e alimentação” é “... considerada importante estratégia para o desenvolvimento [...] e é compreendida pelo Banco Mundial, como portadora de dupla dimensão: redução da pobreza é requisito fundamental para o aumento da produtividade” (Souza, 1999, p. 62).

No início e no decorrer da década de sessenta, o BIRD já havia financiado projetos de Educação, mas foi, de tal forma, heterogêneo o caráter desses financiamentos que não chegaram a constituir-se como objetos de formulação de política de investimentos. A atenção do Banco Mundial para a Educação como necessidade política é despertada no contexto de sua redefinição de desenvolvimento.

Na verdade, a expressão desenvolvimento, se antes implicava em crescimento econômico que acarretaria uma melhoria do padrão de vida para o conjunto das populações, agora expressava a idéia de que poderia haver crescimento econômico sem necessariamente melhora nas condições de vida, e mais do que isso, o desenvolvimento guiado pelas forças de mercado produzia desigualdades e exclusões, tanto internamente, quanto entre os diferentes países. De acordo com esta nova concepção de desenvolvimento, nem todas as pessoas utilizam os benefícios obtidos pelo crescimento econômico, e nem todos os países estão destinados ao desenvolvimento. O capital decide quais são os países considerados rentáveis para se investir.

Os interesses do Banco Mundial em Educação, como de resto nas outras áreas, embora sejam revestidos de um espírito de cooperação, não mudam, se comparados aos interesses de outras instituições financeiras quaisquer. Apesar do caráter ideológico (sustentação do capital internacional), estratégico (defesa do Estado mínimo), político (controle dos Estados nacionais por meio da imposição de condicionalidades para a contratação de

empréstimos), o Banco Mundial concede “empréstimos de tipo convencional (ou ‘hard’), tendo em vista os pesados encargos que acarretam e também a rigidez das regras e as pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial” (Fonseca, 1996, p. 234).

A Conferência Mundial de Educação para Todos - convocada pelo BIRD, pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), pela UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) - realizou-se em Jomtiem na Tailândia, em março de 1990 e teve a participação de todos os mutuários do Banco Mundial e os signatários da ONU. Esta Conferência aprovou uma Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem - a qual definiu com rigor o direito de todos à educação básica e as responsabilidades de cada Nação para que seus povos pudessem ver supridas as necessidades básicas de educação, e estabeleceu um prazo de dez anos para que os países cumprissem com o objetivo de universalizar a educação básica, sobretudo aqueles cujas taxas de analfabetismo eram muito altas. É interessante registrar que naquela ocasião ficou acordado que a educação básica deveria ser proporcionada também aos jovens e adultos que à ela não tinham tido acesso anteriormente, até porque chegou-se à compreensão de que educação básica é a que se destina a todas as idades, do nascimento à morte, que não se limita nem à escola, nem a um número de anos de estudo formal, e para a qual contribuem a família, a comunidade, o entorno, o trabalho, os meios de comunicação etc, e “que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa.” (Torres, 1996, p.133)

Desde este acontecimento, que foi um marco para a educação em nível mundial, foi dado prioridade aos investimentos em educação básica, com a ressalva de que o conceito de educação básica foi reduzido a educação formal (escolar) destinada às crianças, contrariamente ao que havia sido decidido e assumido na Conferência de Jomtiem, inclusive pelo próprio Banco.

“O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais” (Banco Mundial, 1995: XXIII, *apud* Coraggio, 1996, p.75).

Hoje, o BIRD adquiriu tal importância na Educação que “o financiamento não é o único nem o mais importante papel” que exerce;

“o Banco Mundial transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial” (Torres, 1996, p. 126).

A partir dos anos 70 o Banco Mundial aumentou seus investimentos em educação fundamental, diminuiu seus empréstimos para ensino de segundo grau, e desenvolveu seu papel de assistência técnica. Sua visão de educação passou por algumas mudanças importantes, de acordo com seu próprio registro, desde 1980, ano em que publicou seu primeiro documento de política para o setor educacional. Houve um significativo aumento dos empréstimos voltados à educação; um aumento crescente na importância dada à educação de primeiro grau em detrimento dos incentivos aos empréstimos concedidos

ao ensino superior; extensão dos financiamentos a todos os países em desenvolvimento; mudança no enfoque dos empréstimos: antes eram concedidos para construções escolares e agora voltados para os chamados insumos (textos escolares, capacitação docente, tempo de instrução, avaliação de aprendizagem e outros); atenção especial à educação das meninas; e, aumento da abrangência de sua influência para todo o setor educacional, passando a influir sobre o conjunto das políticas educacionais em cada país. (Torres, 1996).

Coerente com o que o Estado mínimo preconiza quanto as políticas sociais, que se fundamentam sempre na análise econômica dos processos, nas considerações de custo-benefício, nas taxas de retorno, assim foi feito com a educação. Estudos feitos pelo Banco anteriormente em diversos lugares indicavam o retorno econômico dos investimentos feitos na educação fundamental, tanto em seus efeitos na economia do país, como na vida dos indivíduos, eram maiores que os auferidos pelos investimentos no ensino secundário ou universitário.

Muitos outros argumentos vieram reforçar o anterior – as taxas de retorno – entre eles o de que as necessidades educacionais eram maiores do que os recursos, razão pela qual se deveria direcionar os gastos para os segmentos mais necessitados da sociedade (agora discriminados entre os pobres, as meninas e os povos indígenas); que a educação básica favorece a diminuição da pobreza por propiciar o aumento de produtividade do trabalho dos pobres, redução da fecundidade e melhoria da saúde, preparando as pessoas para participarem na economia e na sociedade; e que estava caracterizada uma crise educacional nos países em desenvolvimento. A crise educacional, de acordo com o Banco, indicava: a) haver grande desperdício

até mesmo nos gastos com o ensino fundamental; b) exigir uma melhor administração, ou racionalização, das despesas; e, c) melhorar a qualidade da educação oferecida, resolvendo problemas como acesso, evasão e outros. Dirigir as políticas sociais educacionais para a pobreza significava baratear os custos de educação para o Estado. A reforma educacional nos moldes propostos oferecia a vantagem de garantir a integração aos programas de ajuste e às reformas pelas quais passava o Estado. Além do mais, a educação básica favorece a diminuição da pobreza por propiciar o aumento da produtividade do trabalho dos pobres, reduzir a fecundidade e melhorar a saúde preparando as pessoas para participarem na economia e na sociedade. (Souza, 1999).

“A educação básica proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais e a resolução de problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local de trabalho. Em geral, esse nível básico inclui cerca de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária está sendo combinado com a educação de primeiro grau para conformar uma etapa da educação obrigatória conhecida como “educação básica” (Banco Mundial, 1995: 63, *apud* Torres, 1996, p. 131).

O conceito de educação básica que passou por diferentes compreensões e interpretações, inclusive dentro do próprio Banco, hoje está reduzido pela instituição a educação formal escolar, destinada às crianças. Tal utilização do conceito contraria a acepção ampliada de educação básica determinada em

1990, em Jomtiem, que teve entre seus principais organizadores o próprio Banco Mundial.

A prioridade à educação básica, implica na prioridade de alocação de recursos públicos no ensino fundamental, uma oferta restrita e seletiva quanto ao ensino médio, e a privatização do ensino universitário dentro da lógica da diminuição dos encargos do Estado na área da educação (Souza, 1999).

Algumas características da reforma educativa, proposta pelo Banco Mundial, merecem destaque. Entre elas a questão da forma de se chegar à melhoria da qualidade de ensino. Através de uma lógica bastante discutível quando se trata de educação, o Banco estabelece critérios gerenciais de eficiência e eficácia para se atingir a tão almejada melhoria da qualidade de ensino. Afirma que os governos devem adotar medidas para fomentar o uso de insumos (bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos do professor).

“A melhoria da qualidade de ensino é determinada, segundo o Banco Mundial (1996a), pelas condições de aprendizagem e pelos resultados obtidos pelos estudantes. Por condições de aprendizagem compreende-se a disponibilidade de recursos. Os resultados educacionais podem ser melhorados por intermédio de quatro medidas: definição de objetivos e mínimos de aprendizagem; apoio aos insumos que contribuem para o rendimento escolar (tecnologias de aprendizagem); adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização dos insumos (transferir recursos para que as escolas adquiram os materiais pedagógicos); e controle dos resultados” (Souza, 1999, p. 65).

Cabe ressaltar a redução do papel do professor a humildes operadores carentes de monitoramento ao considerá-lo um insumo a mais, e, a desconsideração pela sua condição profissional (Lauglo, 1977).

O Brasil, representado em Jomtiem e signatário do compromisso estabelece, em 1993, o seu “Plano Decenal de Educação para Todos”, através do qual se compromete a garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino. Já antes disso o Banco Mundial vinha firmando com o MEC - Ministério de Educação e Cultura - e com alguns estados a concessão de empréstimos, com base na contrapartida, para as oito séries do ensino fundamental. A contrapartida era o montante do gasto calculado com o qual a instância de governo prestatária entrava, dividindo com o Banco o total dos recursos estimados para o projeto. Assim, por exemplo, em um projeto negociado entre o BIRD e o Estado de São Paulo para a Educação Básica, e firmado em 1991 era estimado em 600 milhões de dólares, o BIRD emprestou 245 milhões de dólares enquanto o Estado de São Paulo entrou com a contrapartida de 323,7 milhões de dólares, e os municípios com os restantes 31,3 milhões de dólares.

Com as mesmas características, mas com valores diferentes, foram firmados em 1993 outros acordos como o Nordeste II – Segundo Projeto de Educação Básica” - e o Nordeste III – Terceiro Projeto de Educação Básica – com a contrapartida do MEC e do FNDE. Posteriormente outros estados obtiveram empréstimos do Banco para seus projetos de educação fundamental, sempre com a contrapartida, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo sendo que neste último, a contrapartida foi do Estado e de alguns municípios que foram envolvidos no projeto.

O problema ocasionado pelas contrapartidas é que elas contribuíram para agravar o problema da dívida externa do país, agora na forma de endividamento dos estados e dos municípios, sobretudo desde a crise maior que teve início no começo dos anos oitenta, agravadas pela recessão

econômica. Quase todos os projetos negociados com base na contrapartida atrasaram-se em seus cronogramas pela dificuldade dos estados e municípios cumprirem com sua parte estabelecida em contrato. Tal atraso implicou em multas cobradas pelo Banco, o que fez encarecer muito os projetos.

É importante dizer que todos estes projetos guardam semelhanças entre si: “todos foram formulados e organizados com base em componentes ou programas de ação abrangendo as áreas de treinamentos ou reciclagens para professores e o corpo administrativo da escola; construção e reforma física das escolas: equipamentos de informática e mobiliário; livros didáticos; e o fundo de inovações (incentivos para a competição entre as escolas, tendo como parâmetro à qualidade do setor privado)” (Nogueira. 1998, p.147).

Outro traço comum dos projetos foi a adoção de parâmetros de gerenciamento da iniciativa privada trazendo valores como competição mercadológica; redução das secretarias de educação na perspectiva do “enxugamento do Estado”, isto é, da melhoria da eficiência do gasto público; treinamento em gerenciamento para aplicação em sistemas integrados de dados gerenciais, entre outros. O “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais” pode exemplificar o dito acima através do item “Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional”, que objetivava a “Implantação de um Sistema de Monitoramento”, “Estudos e Pesquisas sobre a Gestão da Escola”, e Desenvolvimento e Gerenciamento Escolar”.

E no caso do Paraná, o “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” constou um item de particular interesse para o nosso estudo – a descentralização:

“a promoção de condições essenciais que garantam o suporte necessário para o aperfeiçoamento do modelo de gestão do sistema educacional no Estado, cujas principais características são a descentralização das ações educacionais e a parceria entre Estado e municípios, para o desenvolvimento do Ensino Fundamental. (SEED, 1994:9, *apud* Nogueira, 1998, p: 150).

Entre outros aspectos dos acordos com o Banco Mundial para implementar no país as ações voltadas para o ensino fundamental, merece destaque o que se refere a busca da melhoria da qualidade de ensino. Tendo como referência os critérios da qualidade total, que fazem sentido para as empresas privadas, o Banco Mundial os impõe aos governos nacionais e estaduais. Assim afirma que os governos devem adotar medidas para fomentar o uso do que considera insumos (bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos do professor).

“A melhoria da qualidade de ensino é determinada, segundo o Banco Mundial (1996a), pelas condições de aprendizagem e pelos resultados obtidos pelos estudantes. Por condições de aprendizagem compreende-se a disponibilidade de recursos. Os resultados educacionais podem ser melhorados por intermédio de quatro medidas: definição de objetivos e de mínimos de aprendizagem; apoio aos insumos que contribuem para o rendimento escolar (tecnologias de aprendizagem); adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização dos insumos (transferir recursos para que as escolas adquiram os materiais pedagógicos); e controle dos resultados” (Souza, 1999, p. 65).

A crise profunda que atingiu o capitalismo nos anos 70, e que repercutiu no Brasil no começo dos anos 80, fez, inclusive, com que esta década - a de 80 ficasse conhecida como “década perdida” pelo desaquecimento da economia, pelas incontáveis “quebras” e falências, pelo aumento do desemprego, causados pelo aumento vertiginoso da dívida externa, e em consequência pela retração do crédito externo. É então, ao longo desta década, bastante agitada

na política e na economia<sup>67</sup>, que surge, em algumas plataformas de candidatos presidenciais simpáticos ao neoliberalismo vários elementos que apontavam para a Reforma do Estado. Mas só na década de 90, depois de várias aproximações, e tentativas é que o governo federal se colocou de acordo com o FMI, e começou a se adequar à política de ajustes.

Para concluir, a influência do Banco Mundial no conjunto das políticas sociais, mas especialmente na área da educação tem sido visível. Sem dúvida, o FUNDEF é a expressão das propostas e das diretrizes formuladas pelo Banco Mundial. Observamos que, no limite, significa a própria subordinação do país aos organismos multilaterais, que por sua vez representam os países hegemônicos no mercado globalizado.

---

<sup>67</sup> É nesta década que assistimos a retirada dos militares do governo, a Campanha pela Anistia, a campanha pelas eleições presidenciais - Diretas Já, os diferentes planos econômicos, a inflação atingindo níveis muito elevados, a Campanha pela Constituinte e a realização da mesma, a reorganização partidária, crescimento do desemprego, entre tantos outros acontecimentos.

## Considerações (in) conclusivas

Fazer uma busca no passado da vida do país sobre como o Estado brasileiro tratou a educação fundamental, e sobre a trajetória e o significado da descentralização dessa educação permitiu-me perceber que esta não se constitui em um sustentáculo para a viabilização da educação. Significa dizer que ela nunca foi garantia de que a educação fundamental acontecesse, e muito menos de que ela fosse democratizada. Ao contrário, em várias situações a descentralização foi indicador de descaso do poder público com a educação da maioria da população. Essa situação se verificou tanto nos primórdios do Estado brasileiro, no primeiro reinado, quanto ao longo do período monárquico. Não se alterou com o advento da república, e, também prevaleceu no Estado Novo.

O histórico descompromisso dos sucessivos governos federais, expresso nas Constituições, nas emendas constitucionais, na legislação ordinária, nas políticas educacionais, nos acordos com instituições bilaterais e multilaterais de “ajuda externa”, freqüentemente, esteve dissimulado em suas retóricas. Fica claro que as classes dominantes lembravam-se da importância da educação à medida que suas necessidades econômicas reclamavam por ela. A educação, portanto, para os “donos do poder”, sempre teve um caráter instrumental, utilitário, circunstancial, quase que episódico. Naturalmente esse menosprezo permanente fez com que se mostrasse defasada, toda vez que dela a economia precisou.

O passado colonial pesou nas determinações desse descompromisso. As classes dominantes se formaram nos caminhos da economia agrária exportadora, explorando a mão-de-obra escrava, prescindindo das “luzes”. A preocupação que essas classes tiveram com a educação, de resto coerente com a sua ideologia, foi sempre com a formação de quadros dirigentes. Era também uma razão instrumental<sup>68</sup>. O Estado fez jus à esta postura das elites: desde sua origem tomou para si a responsabilidade da educação superior. Esta visão das classes dominantes, pertencentes ao setor agrário - defendida pela Igreja Católica - trazia embutida a concepção hierarquizada da sociedade, com a qual a educação não podia romper. Ao contrário, esta só cabia perpetuá-la, nem que fosse pela sua ausência.

Temos assim que, da fundação do Estado brasileiro até 1930 passamos de nenhuma atenção à educação pelo poder público para o surgimento da concepção de um sistema educacional unificado que contemplasse do ensino fundamental à universidade. Tal concepção surgiu pelo pensamento e pela práxis de educadores profissionais que ocuparam cargos dirigentes e promoveram reformas nos seus estados. Apesar de estes educadores pioneiros integrarem o aparelho de Estado, não tiveram força política para fazer valer suas posições. De qualquer modo se fizeram ouvir e seus discursos encontram repercussão ainda nos dias de hoje.

As contradições fizeram-se tanto mais presentes quanto mais se diversificaram as atividades econômicas, e quanto mais se complexificou a sociedade. Segmentos diferenciados das classes dominantes não tardaram a

---

<sup>68</sup> Havia também um sentido que se opõe à razão instrumental, menos utilitário para a educação; mas que busca nela um saber enciclopédico, ostentatório, desprovido de função e perspectiva social, e, logicamente só acessível a uma parcela reduzida dessas elites.

entrar em conflito quando suas atividades apresentaram exigências diferentes, conforme fica claro no longo e acirrado embate pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Interessante conflito democrático pode ser vivificado nessa ocasião porque além das divergências entre as classes dominantes, compareceram à luta por seus interesses e convicções, os intelectuais orgânicos de esquerda, segmentos populares e organizados da sociedade civil e os reformadores da educação, já, então, amadurecidos em suas posições em relação à educação que, entendiam, o país exigisse.

Entretanto, esse rico momento da discussão e da luta pelo desenvolvimento da educação no Brasil é também revelador de como são difíceis as mudanças. O segmento hegemônico das classes dominantes ligadas à indústria, embora não fosse coeso, não conseguiu fazer valer seus interesses educacionais. Venceu o conflito a permanência da mentalidade conservadora: que refletia a ideologia aristocrática do segmento social ligado à agricultura, que desde há muito já não encontrava a expressão que tivera outrora na economia.

A educação viria a se ajustar às necessidades do capital, quando as tecnoburocracias militar e civil se aliam ao USAID e os governos militares empreendem a reforma legal que ampliará, de fato, o acesso da população à escola; para que esta conforme a mão-de-obra requisitada às necessidades das empresas multinacionais instaladas no Brasil.

A década de oitenta, que representou o difícil retorno à democracia, deixou a sensação de que foi muito mais longa do que o tempo cronológico que lhe corresponde. Tal sensação psicológica vem da intensidade de que se revestiu o período, carregado de esperança e ansiedade pela democracia: fim do governo militar, campanha pela anistia, campanha pelas eleições “diretas”,

campanha pela Assembléia Nacional Constituinte; mas também pela “crise econômica” expressa no aumento do desemprego, aumento da inflação, planos estabilização econômica (Plano Cruzado I e II), entre outros.

O final deste período já indicava à maior adesão da economia brasileira aos ditames do capital internacional, e às exigências do FMI e do Banco Mundial, por meio da Reforma de Estado, empreendida por Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A crise econômica-política que leva às propostas de Reforma do Estado é uma crise que recoloca características da nossa tradição autoritária e excludente.

A Reforma do Estado, e também da Educação, que trazia valores empresariais tais como *eficiência, eficácia, gestão da qualidade total, gerência e administração* de recursos humanos e materiais são conceitos carregados de interesses, e que não enganam quando usados como se estivessem acima das diferenças de visões e objetivos a serem atingidos. É o caso de perguntar sempre eficácia para quem? Eficiência em relação a quais objetivos? Qualidade total em relação a quais parâmetros? E gerência e administração de recursos humanos e materiais como se não houvesse diferença entre estes dois últimos? Tudo isso em nome de uma racionalidade que leva a quê? Nem sequer respondeu com crescimento econômico, objetivo primeiro do neoliberalismo.

A democracia, uma conquista cara à humanidade, ainda cheia de imperfeições, e que sofreu vários atentados ao longo deste século que se encerra, não é menos apreciada no Brasil. Ainda que consideremos a tradição autoritária e, ainda, que consideremos a complexidade dessa sociedade tão cheia de contradições, ambivalências e confusões, onde presenciamos, ao mesmo tempo, a descoberta da lei e dos direitos, e a violência das

discriminações e do preconceito, ainda assim a sociedade brasileira (em sua maior parcela) vêm aprendendo o significado e a importância da democracia como forma de convivência. E não se trata tão somente de aprender a viver sob as normas estabelecidas nas leis ou respeitar a Constituição. Trata-se de algo que avança em relação a tal entendimento do convívio democrático, pois, incorpora, apreende a dinâmica das transformações que modifica a sociedade em um movimento contínuo que ganhou velocidade em função das alterações econômicas. Essas transformações impõem nova sociabilidade uma vez que expressam as mudanças em função da reorganização da produção e do consumo, das diferentes maneiras de ocupação do espaço urbano, na desestabilização de posições antes consolidadas, nas formas de exclusão e integração ao mercado e nos acessos a bens materiais e simbólicos. Desta forma vão se criando novas identidades, se desfazendo outras, desconcertando a estrutura de classes, vão se multiplicando interesses e demandas que podem convergir, colidir ou se excluir. A essência mesma da democracia está no pressuposto de que na sociedade há interesses divergentes em movimento, que estão o tempo todo se redefinindo e determinando agrupamentos e reagrupamentos conforme o que esteja em questão. E como não prescinde do conflito, também não se circunscreve tão somente à ordem legal, e institucional embora esta seja essencial à sua preservação. Esclarecendo, a dinâmica da vida em sociedade traz muitas vezes problemas não previstos, e que, no entanto, se revelam legítimos em suas manifestações, e conferem autenticidade as demandas de equidade e de justiça de seus protagonistas.

A recente e prolongada experiência ditatorial fez com que se valorizasse ainda mais a democracia, até mesmo porque a luta pela sua reconquista nos anos setenta e oitenta e a experiência dos movimentos sociais no mesmo período trouxeram o aprendizado da “consciência do direito a ter direitos”. Tal

movimentação social deu margem a que evidenciasse ainda mais as desigualdades e as carências represadas e fez emergir uma conflituosidade que abala todas as dimensões da sociedade. Fez surgir ainda um novo conceito de cidadania, que vai além da luta pela inclusão naquilo que o Estado havia regulamentado como ordenador da vida social - suas instituições e suas políticas sociais e o que oferecia à população como perspectiva de melhora de vida. O novo conceito de cidadania não se limita a conquistas legais, ou ao exercício do direito previamente definido, mas inclui a criação, a invenção de novos direitos que surgem de lutas específicas e da prática concreta.

A cidadania, assim compreendida, não mais se restringe ao reconhecimento formal de direitos do indivíduo pelo Estado, e sim pela sua relação com a sociedade civil e no papel desta na construção da democracia através de sua participação na gestão da coisa pública. Requer a constituição de sujeitos sociais ativos que vão forjando o direito de definir a sociedade na qual querem ser incluídos.

A educação de qualidade que se requer hoje não é a que, no momento, oferece o poder público. Ela tem sido barateada substancialmente, ainda que com verniz tecnológico (através da aparelhagem das escolas), que não se dispõem a diminuir distâncias sociais, ao contrário, pretende que seus “clientes” compreendam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa, percebam seus lugares na sociedade de consumo e conformem-se com seu papel de excluídos se não conseguirem, por si só, encontrarem alternativas. A educação necessária é a que habilita o cidadão a ser capaz de criar o espaço público trazendo para o palco dos acontecimentos seus problemas (enquanto membro de uma comunidade), suas demandas, seu respeito às diferenças, sua capacidade de escolher e discernir não só o que é bom para si, mas também

para a coletividade a que pertence. Essa educação, que continua a ser obrigação do Estado, vem acontecendo, ainda que precariamente, e a despeito dos objetivos estabelecidos pelas várias instâncias de governo através das políticas educacionais. Ela vem acontecendo nas ruas, na vida em sociedade, mais do que no espaço da escola.

Concluo utilizando um texto de Florestan Fernandes, embora escrito nos anos cinqüenta mantém-se atual:

*Os países subdesenvolvidos são, também, os que mais dependem da educação como fator social construtivo. Tais países precisam da educação para mobilizar o elemento humano e inserí-lo no sistema de produção nacional; precisam da educação para alargar o horizonte cultural do homem, adaptando-o ao presente e a uma complicada trama de aspirações, que dão sentido e continuidade às tendências de desenvolvimento econômico e de progresso social; e precisam da educação para formar novos tipos de personalidade, fomentar novos estilos de vida e incentivar novas formas de relações sociais, requeridos ou impostos pela gradual expansão da ordem social democrática. Todavia esses países não encontram, na situação sócio-cultural herdada, condições que favoreçam quer uma boa compreensão dos fins, que uma boa escolha dos meios para atingi-los. Mesmo os recursos materiais, humanos e técnicos, mobilizados efetivamente, acabam sendo explorados de maneira extensamente irracional e improdutiva.*

Florestan Fernandes, Educação e Sociedade no Brasil, 1966, p. 351.



# Referências bibliográficas

- ABREU, Mariza (1998). *Fundef & salário educação*. Porto Alegre: FAMURS.
- ABREU, Mariza (1998). *Organização da educação nacional na legislação vigente*. Porto Alegre: Unijui.
- AFFICHARD, Joëlle (1997). *Décentralisation des organisations et problème de coordination: les principaux cadres d'analyse*. Paris: Éditions L'Harmattan.
- AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) (1996). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.
- ALBUQUERQUE, R.C. & KNOOP (1995). J. *As políticas sociais no Brasil: desafios*. Rio de Janeiro: Seminário Especial sobre Descentralização e Financiamento de Políticas Sociais, ILDES/INAE.
- ANDERSON, P.(1995). “Balanço do Neoliberalismo” In: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra.
- ARELARO, Lisete (1980). R. G. *A descentralização na lei 5692/71: coerência ou contradição*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de mestrado.
- ARENDT, Hannah (1991). *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense.
- ARRUDA, Marcos (1996). ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, L; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa.
- BANCO MUNDIAL (1991). *O desafio do desenvolvimento*. Washington: Banco Mundial (Relatório sobre o desenvolvimento mundial).
- BANCO MUNDIAL (1995). *O trabalhador e o processo de integração mundial*. Washington: Banco Mundial (Relatório sobre o desenvolvimento mundial).
- BANCO MUNDIAL (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997). *O Estado num mundo em transformação*. Washington: Banco Mundial (Relatório sobre o desenvolvimento mundial).
- BASSI, Marcos Edgar (2001). *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em 7 municípios paulistas*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tese de doutorado.

- BAVA, Silvio Caccia (2001). “A reapropriação das cidades”. *Cadernos Le Monde Diplomatique*. São Paulo, especial n. 2, janeiro.
- BEISIEGEL, Celso de Rui (1996). “Participação popular na melhoria do ensino público”. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPEd, jan/abr, no. 1, p.93-99.
- BENEVIDES, Maria Victória (1995). Participação popular na nova constituição: um corretivo à representação política. *Brasil em Artigos*. São Paulo: SEADE.
- BETLINSKI, Carlos (2000). *O fórum municipal de educação e cidadania como proposta de democratização do sistema educacional de Santo André/SP - um estudo de caso*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de Mestrado.
- BOBBIO, Norberto (1986). *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOGDAN, Robert e BILKIN, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação-uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- BOISIER, Sérgio (1987). “Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el cenário actual de América Latina”. *Revista da CEPAL*. Santiago do Chile, núm. 31, agosto.
- BORJA, J. (org.) (1987). *Descentralización del estado, moviminetos social y gestión local*. Santiago do Chile: Editorial FLACSO.
- BRAUDEL, Fernand (1983). *O mediterrâneo e o mundo mediterrânico*. Lisboa: Dom Quixote.
- BRAUDEL, Fernand (1989). *Uma lição de História de Fernand Braudel*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1997). A reforma do estado nos anos noventa: lógica e mecanismos de controle. *Revista de Cultura Política Lua Nova*. No.45, p. 49-95.
- BRZEZINSKI, Iria (org.) (1997). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez.
- BUFFA, Éster (1989). “O Conflito centralização/descentralização na discussão da lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei 4.024/61)”. *ANPED Nova Fase*, n.2, pp15-21.
- BURON, Thierry & GAUCHON, Pascal (1980). *Os fascismos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CASADEI, Fernando S. (1992). *Descentralização e qualidade de ensino*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de mestrado.

- CASASSUS, Juan (1995). “A centralização e a descentralização da educação”. *Cadernos de Pesquisa. São Paulo*, n. 95, p. 37-42, novembro.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1988). “Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico”. *BIB*. Rio de Janeiro: Vértice, n.25, 1o. semestre.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1991). Interesses, organizações e políticas sociais. *BIB*. Rio de Janeiro: Vértice, n. 31, 1o. semestre.
- CASTRO, Paulo Pereira (1972). A experiência republicana, 1831-1840. In: Buarque de Holanda, Sérgio. *O Brasil monárquico*, tomo II, 2º. vol, São Paulo: Difel.
- CEDEC (1996). “A descentralização político-administrativa no Brasil: fundamentação, desenvolvimento, dificuldades e perspectivas.” *Informações*, São Paulo: CEDEC, no. 24.
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- CHIZZOTTI, Antônio (1996). “A constituinte de 1823 e a educação” In: FÁVERO, Osmar (org). *A Educação nas constituintes brasileiras*. Campinas: Autores Associados.
- CORAGGIO, José Luiz (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa.
- COSTA, Emília Viotti da. (1979). *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Editora Ciências Humanas.
- COUTINHO, Carlos Nelson (1990). *A democracia como valor universal - notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Editora Ciências Humanas.
- CURY, Carlos R. Jamil (1996). “A Educação e a Primeira Constituinte Republicana” In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados.
- CURY, Carlos R. Jamil (1996). “A Educação na Revisão Constitucional de 1926”. In: FÁVERO, Osmar. *A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados.
- DAGNINO, E. (org) (1994). *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- DAVIES, Nicholas (1999). *O fundef e o orçamento da educação – desvendando a caixa preta*. São Paulo: Cortez.
- DRAIBE, Sônia Miriam (1998). “Reforma do estado e descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental”. São Paulo:

*Internacional Seminar restructuring and government reform: Brazil and Latin America in Globalization Context* (mimeo).

- DRAIBE, Sônia Miriam (1999). A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lucia Cabral. *Descentralização da educação – novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez editora/ edições Fundap.
- FAORO, Raymundo (1976). *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo.
- FAUSTO, Boris (1995). *História do Brasil*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: EDUSP.
- FELÍCIO, Roberto (2001). “A luta da APEOESP contra a municipalização do Ensino”. In: A Municipalização do Ensino em São Paulo. São Paulo: *Ação Educativa e APEOESP*, março.
- FELICÍSSIMO, J.R. (1991). “Descentralização e regionalização político-administrativa”. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade vol. 5, núm. 4, out. /dez, p.60-72.
- FICO, Carlos (2000). “O Brasil no contexto da guerra fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964)”. In: MOTA, Carlos G. (org.) *Viagem incompleta: a experiência brasileira/ A experiência brasileira: a grande transação*. São Paulo: Editora SENAC.
- FINLEY, M.I. (1988). *Democracia - antiga e moderna*. São Paulo: Graal.
- FIORI, José Luís (1997). *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.
- FONSECA, Marília (1995). O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (org.). *Política educacional – impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez editora.
- FONSECA, Marília (1996). O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa.
- FORTUNATO, Marina P. (1998). *O desafio da gestão participativa na escola pública no estado de São Paulo e o desencontro do sistema central burocratizado: 1991-1995*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de mestrado.
- GALKIN, Alejandro (1975). *Fascismo, nazismo, falangismo*. Buenos Aires, Editorial Cartago.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho (1995). “Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ao faça que nós vemos)”. *Textos para Discussão*, Brasília: Ipea, no. 364, janeiro.

- GENTILINI, João A. (1999). *Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização*. Campinas: Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, tese de doutorado.
- GHANEM, Elie (1996). “Participação popular na gestão escolar: três casos de políticas de democratização”. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPED, set/nov, p. 31-63.
- GHANEM, Elie (1998). *Democracia: uma grande escola*. São Paulo: Unicef, Ação Educativa, Fundação Ford.
- GHANEM, Elie (org.) (1995). *Participação popular na gestão escolar - bibliografia*. São Paulo: Ação educativa.
- GOHN, Maria da Glória (1997). *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- GUSSO, Divonzir A. (1995) “Eficiencia y calidad en la oferta educativa. Estudios de Caso en Brasil”. In: *Innovaciones en la gestion educativa: experiencias en Brasil, Chile y Venezuela*. Santiago do Chile. UNESCO/OREALC.
- HOBSBAWM, Eric (1981). *A era das revoluções - Europa 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOBSBAWM, Eric J. (1990). *Nações e nacionalismos desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HOBSBAWN, Eric (1995). *A era dos extremos – o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Cia das Letras.
- HORTA, José Silvério Baia (1989). “As diferentes concepções de “diretrizes e bases” e a questão do nacional na história da educação brasileira”. *ANPED. Nova Fase*, n. 2 p 5-13.
- HORTA, José Silvério Baia (1996). “A constituinte de 1934: Comentários”. In: FÁVERO, Osmar. *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados.
- HORTA, José Silvério Baia (1996). “A Educação no Congresso Constituinte de 1966-67”. In: FÁVERO, Osmar. *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. Campinas: Autores Associados.
- JANCSÓ, István e PIMENTA, João Paulo G. (2000). “Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira).” In: MOTA, Carlos Guilherme (org). *Viagem incompleta: a experiência brasileira: a grande transação*. São Paulo: Editora SENAC.
- KOWARICK, Lúcio (1995). *Cidade e cidadania: cidadão e subcidadão público. Brasil em Artigos*. São Paulo: SEADE.

- LAUGLO, Jon (1997). Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 11-36, mar.
- LIMA, Antonio B. de. (2001). *Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tese de doutorado.
- LOBO, Thereza (1990). “Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental”. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 5-10, agosto.
- LOVE, Joseph L. (2000). “A república brasileira: federalismo e regionalismo (1889 – 1937)” In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira: a grande transição*. São Paulo: Editora SENAC.
- MACHADO, Nilson José (1997). *Ensaio transversais: cidadania e educação*. São Paulo: Escrituras.
- MALUF, Mônica M. B. e SOUZA, Aparecida Neri de (1998). *Educação: descentralização e reformas*. São Paulo (mimeo).
- MARTINS, Ângela Maria (2001). “A descentralização como eixo das reformas do ensino; Uma discussão da literatura”. *Educação & Sociedade*, n. 77, p. 28-48, dezembro.
- MEDINA, Anamaria V. de A. (1987). “Tarefas ou poder: o que descentralizar?”. *Cadernos de Pesquisa*, n. 60, p. 45-47, fevereiro.
- MOORE JUNIOR, Barrington (1975). *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Edições Cosmos.
- MORAES, R. C.C. (1994). “Políticas públicas e neoliberalismo - Nota Crítica”. *Educação & Sociedade*, 49. São Paulo.
- NAGLE, Jorge (2001). *Educação e sociedade na primeira república*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A
- NEGRI, Barjas (1997). *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. INEP/MEC (textos para discussão, 3, Série documental).
- NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (1998). *A ajuda externa para a educação brasileira na produção do “mito do desenvolvimento” da USAID ao BIRD*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Tese de doutorado.
- NUNES, Clarice(2000). *Anísio Teixeira: a poesia da ação*. Bragança Paulista: EDUSF.
- OLIVEIRA, Francisco (1994). *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: Fase.

- OLIVEIRA, Romualdo Portela (1996). “A Educação na Assembléia Constituinte de 1946” In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988*. Campinas: Autores Associados.
- PATERMAN, Carole (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PAVAN, Rosiver (1998). *A municipalização do ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiá*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de mestrado.
- PERONI, Vera Maria Vidal. (1999) *A redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tese de doutorado.
- PETRONE, M. T. S. Imigração. In: FAUSTO, Boris (org.). *O Brasil republicano. Tomo III, 2ª. vol. (Sociedade e instituições – 1889-1930)*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Difel.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1977). Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na vida política In: FAUSTO, Boris (org.). *O Brasil republicano. Tomo III, 2ª. vol. (Sociedade e instituições – 1889-1930)*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Difel.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco. (1999). *Educação superior no Brasil na perspectiva do direito e do estado*. São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tese de doutorado.
- REIS, João José (2000). “Nós achamos em campo a tratar da liberdade”: a resistência negra no Brasil oitocentista” In: MOTA, Carlos Guilherme (org). *Viagem incompleta: a experiência brasileira: a grande transação*. São Paulo: Editora SENAC.
- RIBEIRO, Maria Luiza Santos (2000). *História da Educação Brasileira: a organização escolar*. Campinas: Autores Associados.
- ROCHA, Marlos Bessa Mendes da (1996). Tradição e Modernidade na Educação: o Processo Constituinte de 1933-34”. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988*. Campinas: Autores Associados.
- RODRIGUEZ, Vicente (1998). “Descentralização da Educação: a municipalização do ensino básico”. In: ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, V. (orgs). *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA.
- ROMANELLI, Otaíza de O. (2001). *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

- RONDINELLI (1981). Government decentralization in comparative perspective theory and practice in developing countries. *Internation Review of Administrative Science*. Vol.47, n. 2, p. 133-145.
- RONDINELLI et alii. (1986). *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington: The Word Bank.
- SÁDER, Éder (1987). “Poder Local e Participação Popular”. In: AVANCINI, S. e TREVAS, V. *Poder local e constituinte*. São Paulo, EDUC.
- SAES, Décio (1987). *Democracia*. São Paulo: Ática.
- SANDER, Benno (1995). *Gestão da educação - construção e reconstrução do conhecimento*. São Paulo: Autores Associados.
- SANTOS FILHO, José C. dos (1990). “Federalismo, poder local e descentralização”. *Educação Municipal*. São Paulo, vol. 3, n. 6, p. 20-36, junho.
- SÃO PAULO (Secretaria de Educação) (1997). *Descentralização e reformas no ensino fundamental*. São Paulo: FUNDAP/SEE.
- SILVA, Rose N. (1996). “Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão”. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B. (orgs). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.
- SILVA, T.T. (1997). “A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia” In: GENTILI, P, e SILVA, T.T. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes.
- SINGER, Paul (1984). Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento In: FAUSTO, Boris (org.). *O Brasil republicano. Tomo III, 4ª. vol. (Economia e cultura – 1930/1964)*. São Paulo: Difel.
- SOUZA, Aparecida Néri de (1995). *Sou professor, sim senhor!* Campinas: Papirus.
- SOUZA, Aparecida Néri de (1999). *A política educacional para o desenvolvimento e o trabalho docente*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, tese doutorado.
- SOUZA, Aparecida Neri de e MALUF, Mônica M.B. (1995). Educação. *Boletim de Conjuntura*. São Paulo: Fundap, n. 20, p.18-26.
- SUCUPIRA, Newton (1996). “O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação”. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A Educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988*. Campinas: Autores Associados.
- TEIXEIRA, Anísio (1976). *Educação no Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional; Brasília: INL.
- TELLES, V. S. (1994) “Sociedade civil e construção de espaços públicos” In: DAGNINO, E. *Anos 90. Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

- THÉVENOT, Laurent (1997). “Tensions critiques et compromis entre définitions du bien commun: l’approche des organisations par la théorie de la justification”. In: AFFICHARD, J. *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination – les principaux cadres d’analyse*. Paris: Editions L’Harmattan.
- TOBAR, Federico (1991). O conceito de descentralização: usos e abusos. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. no. 5, junho, p. 31-51.
- TOMMASI, Livia de (1996). Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, Ação Educativa.
- VIEIRA, Evaldo.(1992). *Democracia e política social*. São Paulo, Cortez.
- VIEIRA, S. L. (1998). “Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil” In: OLIVEIRA, R. P. *Política Educacional: impasses e alternativas*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Cortez.
- VIRIATO, Edaguimar O. (2001). *Política educacional do Estado de São Paulo (1995 – 1998): Desconstrução da Escola Pública*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tese de doutorado.
- WEFFORT, Francisco (1992). *Qual democracia?* São Paulo: Cia das Letras.

#### Legislação:

- Brasil (1988). *Constituição Federal*.
- Brasil. (Ministério da Administração e Reforma do Estado) (1995). *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional.
- São Paulo (Secretaria de Educação). Decreto Estadual 40.673, de 16/02/1996 - *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado Município*.
- Brasil (Ministério da Educação e do Desporto). (2001). Home page Ministério da Educação: <http://www.mec.gov.br> (documentos de política educacional e textos legais).
- São Paulo (Secretaria de Estado da Educação) (2001). Home page: <http://www.educacao.gov.br>
- Brasil (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) (2001). Home page: <http://www.inep.gov.br>
- Brasil (1996). *Emenda Constitucional no.14*, de 12/09/1996.
- Brasil (1996). Lei Federal n.9.394, de 12/1996 - sobre a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

Brasil (1996). Lei federal n. 9.424, de 24/12/1996 - sobre o *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF).