

IMPASSES E PERSPECTIVAS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO*

Janete Maria Lins de Azevedo**

Introdução

Na perspectiva de discutir soluções para os problemas que histórica e estruturalmente vêm entravando a universalização da escola básica, nossa intervenção nesta mesa objetiva colocar em debate a questão da descentralização das políticas para esse nível de ensino, tendo como núcleo o enfoque de programas setoriais que ganharam maior vulto no atual governo civil. São os chamados Programas de Atendimento ao Educando, agora incorporados ao novo texto constitucional como um dos deveres do Estado para garantir, justamente, a universalização do ensino fundamental.

A partir de 1985, dentre as ações prioritárias do Programa Educação para Todos¹, estabeleceu-se a ampliação e o redirecionamento dos Programas Nacional de Alimentação Escolar (PANA), do Livro Didático (PNLD) e de Material Escolar (PNME), como mecanismos para tentar amenizar no interior da escola os problemas que têm suas raízes no quadro maior das desigualdades sociais e que, sem dúvidas, interferem no processo de ensino/aprendizagem.

" Trabalho apresentado na mesa-redonda "Necessidades e Impasses para a Descentralização Brasileira", realizada durante o XI Simpósio de Estudos e Pesquisa em Educação, promovido pelo Curso de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, em Salvador, no mês de dezembro de 1988.

** Professora do Curso de Pós-graduação em Educação, da Universidade Federal de Pernambuco.

BRASIL Ministério da Educação **Educação para todos** — caminho para mudança Brasília. 1985 v 6 (Série MEC/85)

Em conseqüência do redirecionamento em curso, pelo menos no que se refere aos quantitativos, é inegável a dimensão que assumiram. Entre os anos de 1984 a 1986, o PNAE cresceu em 52,1%/cna extensão da sua cobertura, elevando para quase 100% a quantidade de alimentos distribuídos por aluno (Tabela 1). Além disto, a merenda escolar foi ampliada de 180 para 260 dias e iniciou-se a implantação do Projeto Irmãozinho, visando o atendimento de crianças de 4 a 6 anos, irmãos dos alunos que freqüentam o 1º grau². O PNLD, por sua vez, é hoje considerado um dos maiores programas de distribuição de livro didático do mundo. A sua priorização resultou em 1986 num crescimento de mais de 200% no número de livros distribuídos entre 1984 e 1985 (Tabela 2). Em 1987, considerando os 55 milhões de exemplares enviados às escolas, isto significou cerca de três livros por aluno matriculado no ensino público de 1º grau do país³. Tal performance vem caracterizando o Estado como o principal mercado para a produção de obras didáticas, visto que tem sido o responsável por 70% do consumo nacional⁴. Quanto ao PNME, ele mais que duplicou no ano de 1986. Enquanto a distribuição de itens de material escolar cresce em apenas 34% de 1984 para 1985, em 1986 o aumento cumulativo alcança mais de 230% em relação aos dois anos anteriores. Como mostra a Tabela 3, em 84 foram distribuídos 29.430.249; em 1985, 39.654.641, e, em 1986, a quantidade foi de 70.279.000 itens, através de dois subprogramas (Tabela 4). A própria existência e importância desses programas, infelizmente, constituem, *per se*, indicadores dos estreitos limites das condições em que se insere o ensino fundamental, tomados apenas

o BRASIL. Ministério da Educação Fundação de Assistência ao Estudante. **Relatório Anual** - 1986. Brasília. 1986

³Idem, **Relatório Anual** - 1987. Brasília. 1987.

⁴Idem, *ibidem*, idem, **Boletim n.º 125**. Brasília, 22 dez 1986 Além do noticiário da grande imprensa em 1986 e 1987.

TABELA 1
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE
NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS, GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS FINANCEIROS - BRASIL E SUAS
REGIÕES, 1984-1986

Ano	Regiões	Beneficiários		Índice de crescimento do nº de beneficiários	Alimentos distribuídos		Alimentos per capita (kg)	Recursos aplicados em alimentícios (Cz\$ 1.000)
		Nº	%		Nº (ton.)	%		
1984	Norte	1.223	6	100,0	8.755	7	7	97.352
	Nordeste	6.702	32	100,0	56.108	47	8	496.882
	C. Oeste	1.669	8	100,0	12.434	10	7	130.317
	Sul	3.133	15	100,0	19.708	17	6	264.603
	Sudeste	8.111	39	100,0	22.370	19	3	324.361
	TOTAL	20.838	100	100,0	119.375	100	6	1.313.515
1985	Norte	2.100	10	172,5	18.401	7	9	210.334
	Nordeste	9.078	42	135,4	108.063	45	12	1.126.637
	C. Oeste	1.960	9	417,4	23.456	10	12	226.963
	Sul	3.675	17	117,3	45.256	19	12	374.400
	Sudeste	4.910	22	60,5	45.714	19	9	389.770
	TOTAL	21.733	100	104,3	240.890	100	11	2.328.104
1986	Norte	2.490	8	203,6	26.691	8	11	324.558
	Nordeste	14.242	45	212,5	144.018	42	10	1.787.624
	C. Oeste	3.264	10	195,6	37.889	11	12	415.842
	Sul	5.535	17	176,7	60.095	18	11	691.420
	Sudeste	6.171	20	76,1	73.722	21	12	804.736
	TOTAL	31.702¹	100	152,1	342.421²	100	11	4.024.180

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas. UNICAMP, 1988.

¹Inclui 7.000.000 de crianças na faixa etária de quatro a seis anos, irmãos de escolares.

²Corresponde a alimentos formulados e gêneros básicos distribuídos aos escolares e seus irmãos.

por um dos múltiplos ângulos: o perfil de sua clientela; produto dos baixos níveis de qualidade de vida onde se situa a maior parte da nossa população.

TABELA 2
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD
NÚMERO DE LIVROS DISTRIBUÍDOS E RECURSOS
FINANCEIROS- BRASIL, 1984-1986

Ano	Livros distribuídos (em milhões)	índice de crescimento	Recursos aplicados (Cz\$ 1.000)
1984	21,5 ¹	100	207
1985	21,5	100	26.600
1986	45,0 ²	209	1.100.000

FONTE: MEC/FAE

Inclui 44 mil cadernos de atividades.

Inclui 1.507.676 manuais de atividades e 466.931 cadernos de atividades.

TABELA 3
PROGRAMA NACIONAL DE MATERIAL ESCOLAR - PNME
PROGRAMA DE MÓDULOS ESCOLARES, 1984-1986

Ano	Recursos aplicados (em Cz\$ 1.000)	Quantidade de material escolar distribuído	índice de crescimento
1984	40.109	29.430.249	100
1985	58.709	39.654.641	134
1986	78.342	70.279.000	238

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1988.

TABELA 4
PROGRAMA NACIONAL DE MATERIAL ESCOLAR - PNME
MÓDULO ESCOLAR ESTADUAL E MÓDULO ESCOLAR
MUNICIPAL- BRASIL, 1986

Módulos	Regiões	Material escolar distribuído (em mil unidades) ²	Recursos FAE ³ (em Cz\$ 1.000)	Nº de alunos beneficiários
Módulo Estadual ¹	Norte	7.435	8.210	769.206
	Nordeste	—	—	—
	Sudeste	11.309	12.490	628.302
	Sul	13.838	25.253	307.079
	C. Oeste	4.894	5.405	271.882
TOTAL		37.476	51.358	1.976.469
Módulo Municipal	Norte	3.447	2.594	274.294
	Nordeste	11.190	11.436	1.032.290
	Sudeste	12.717	8.779	1.537.467
	Sul	3.516	2.572	484.289
	C. Oeste	1.933	1.603	162.165
TOTAL		32.803	26.984	3.489.505

TOTAL MÓDULOS ESTADUAL+ MUNICIPAL 70.279 78.342 5.465.974

FONTE: UNICAMP/NEPP. **Brasil 1986**; relatório sobre a situação social do país. Campinas, UNICAMP, 1988.

Não abrangeu a região Nordeste.

Apontador, borracha escolar, cadernos, lápis de cor, lápis grafite, caneta, régua e outros materiais.

Em 1986, além dos recursos próprios da FAE houve uma contrapartida dos municípios da ordem de Cz\$ 1 7.1 87 mil no subprograma Módulo Municipal.

Como se sabe, dentre outras carências, significativos contingentes dos alunos que freqüentam a escola pública não gozam de boa saúde, são subnutridos, mal alimentados e sequer dispõem de recursos mínimos para se locomoverem até a escola ou para adquirirem materiais didáticos básicos, essenciais ao processo de ensino-aprendizagem. Sendo estas as condições dos que chegam à escola, claro que não diferem das da clientela em potencial hoje excluída e da qual se pretende a incorporação, dentro da meta universalização/ democratização de um ensino de boa qualidade.

Obviamente não se tem a escola como o lugar onde o padrão de qualidade de vida da clientela será mudado. Uma solução real para esses problemas só se efetivará quando houver mudanças substantivas no modelo de desenvolvimento e nas formas de distribuição da renda, o que requer, por sua vez, o alargamento e a institucionalização da democracia por meio de exercício da cidadania plena. Apesar desta certeza, é preciso levar em conta a dinâmica do real e que a escola, como parte da totalidade, também pode ser capaz de contribuir para o processo de mudanças. Na verdade, ela vem se constituindo num espaço que agrega e para o qual converge um conjunto de problemas que caberia a outras instâncias da sociedade resolver. Em conseqüência, mesmo antes de poder se voltar para a assunção do seu papel primordial — fornecer uma educação de boa qualidade como legal e formalmente é assegurada à população — de partida, seu cotidiano é atropelado pelas condições dos alunos que precisam ser amenizadas como requisito prévio ao processo de ensino-aprendizagem.

Tal quadro tem suscitado polêmicas, considerando que em muitas situações os programas compensatórios chegam a assumir maior dimensão no cotidiano escolar do que a atividade precípua de ministrar a educação formal. Nesta ótica, há um sinal de alerta de que o ensino fundamental tende mais a funcionar como uma agência assistencialista do que como uma instância educativa⁵. Em que

Detalhes do argumento podem ser encontrados no artigo de ABRAMO, Cláudio Weber. A função da escola. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 dez. 1988.

pese a propriedade de tal argumento, de partida há uma realidade objetiva: o perfil da clientela, a incorporação dos programas no texto da lei como dever do Estado para a garantia do ensino fundamental e a emergência de pensar outras alternativas de decisão e implemento em face da elaboração da nova LDB. Esta situação imediata porta uma questão pretérita e uma proposta futura. Ela é mais um dos atestados da negação da cidadania (mesmo em seus limites burgueses) para a maior parte da população brasileira e suscita a busca de caminhos que possam alargar o espaço democrático, enquanto pré-condição para construir uma nova sociedade.

Apreendendo-a por este prisma, o tema da descentralização, por sua vez, requer uma macro-abordagem, antes de tratá-lo vinculado ao processo educativo e aos programas aqui destacados⁶. Por isso problematizaremos a questão, pontuando as políticas de educação no âmbito das políticas públicas, em particular lembrando a sua articulação com as formas e funções do Estado capitalista no atual estágio do desenvolvimento, para em seguida apontar os impasses ou possíveis caminhos em que poderá se inserir o processo de descentralização, tendo como referência os problemas que têm afetado a implementação dos programas anteriormente citados. Antes, no entanto, procuraremos rememorar pontos da consolidação da ordem burguesa no país em paralelo a outras realidades do mundo capitalista (face à anticidadania aqui vigente) na tentativa de compor um quadro geral onde possamos discutir aspectos das condições de possibilidades da democratização/universalização/descentralização da escola básica.

Relações de poder e descentralização

De início, vale lembrar que no espaço internacional o Brasil detém a oitava posição dentre os PIB's do mundo capitalista e esta maturidade econômica consolidou-se principalmente nas duas últimas

Como será referido adiante, dois dos programas (O PNAE e o PNME) já vêm sofrendo um tipo "peculiar" de descentralização nestes últimos anos.

décadas. No entanto, os países de capitalismo avançado há quase um século têm resolvida a questão da educação básica (nela inclusa o ensino médio), fruto de requerimento do capital, mas também como conquista das classes subalternas. Entre nós, malgrado o desenvolvimento econômico recente e talvez *pour cause*, continuamos a nos debater em busca da universalização do ensino fundamental e do cumprimento do conjunto de outros direitos sociais, exemplificados pelas características de vida da clientela do 1º grau.

Como é óbvio, no mundo capitalista em geral, as políticas de educação e a escola têm como marco os limites e o modelo de sociedade prevalentes que, em última instância, conduz suas práticas pelas tentativas de harmonizar os conflitos entre o capital e o trabalho. Porém é inegável a existência de um saber universal, de um patamar mínimo de totalidade do conhecimento produzido e que cabe à escola selecionar, disciplinar e difundir. Caso este patamar seja negado se inviabilizam outras conquistas sociais, inclusive as relativas a uma maior participação política e social, dificultando a apreensão e o desvendamento das relações sociais conflituosas e as suas possibilidades de mudança. Afinal a vida moderna é construída tendo por parâmetro o mundo dos letrados

Assim, no momento atual da crise internacional do capitalismo, onde os governos se deparam com a questão do déficit público, do gigantismo da máquina estatal, e com os problemas advindos da crescente demanda por equipamentos sociais (face à crise urbana), a questão da descentralização das políticas sociais também está posta. No entanto, os trabalhadores e os movimentos sociais nos países avançados têm inserido a descentralização no bojo das lutas pela permanência daquilo que foi historicamente conquistado e institucionalizado e que compreende o conteúdo da cidadania plena: o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse quadro, a descentralização assume um cunho diferenciado e próprio, por ser também um dos instrumentos capazes de esgarçar os limites do que é inconciliável e que se expressa na impossibilidade de

atender as demandas do trabalho, para além dos interesses do capital⁷.

De outra parte, as raízes do atual contexto, em que se inserem as lutas das classes subalternas nas sociais democracias, são encontradas no processo peculiar da instauração da ordem burguesa. Como sabemos, a implantação e a consolidação desta ordem nos países de capitalismo avançado do ocidente deram-se no embate aberto entre as classes fundamentais e a chamada democracia social moderna, desenvolvendo-se através de uma longa e contínua luta que buscou controlar os governos arbitrários e elidir as leis injustas e irracionais, dando lugar a uma nova ordem legal que contou com a conquista da participação popular em sua elaboração. Tal processo resultou no poder da legislatura e do parlamento e, mais tarde, no uso do Estado como máquina do bem-estar social⁸

Os avanços paulatinos e a institucionalização da democracia, mesmo sendo funcionais ao capital, foram também fruto da organização, embates e pressões dos subalternos. No limite, a burguesia e os seus representantes nos aparelhos de Estado foram levados a conceder avanços e espaços para a participação e as demandas dos trabalhadores, como a forma de preservar a dominação e a subordinação do trabalho ao capital. Neste processo, o alargamento do espaço democrático englobou a luta pelo sufrágio universal, pela legalização dos partidos, pela garantia de organização e representação dos interesses dos trabalhadores nas instâncias de decisões políticas e ainda, e em consequência, o acesso aos serviços públicos do Estado. A gestação e a construção desse espaço, no enfrentamento aberto entre as classes fundamentais, permiti-

Dentre outros autores que vêm discutindo esta questão no plano internacional, vide: LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo, Martins Fontes, 1987; CASTELLS, M. Local government, urban crisis and political change. In: POLITICAL power and social theory. Jai Press inc. 1981, v. 2; PRETECELLE, Edmond. **Crise hegemônica et restructuration territoriale de letat**; la gaúche et la décentralisation en France. Paris, Centre de Sociologie Urbaine, 1985.

Sobre as raízes históricas do processo, vide: MOORE, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo, Martins Fontes, 1983.

ram a internalização e a formação histórica de uma consciência cívica, onde as conquistas dos direitos políticos e sociais são naturalmente encaradas e exigidas como direitos do cidadão⁹.

Paralelamente, não nos é desconhecido o processo de implantação da ordem burguesa no Brasil e dos limites resritos da democracia que o acompanhou e que perdura, com novas roupagens, no presente. Por um lado, o processo de desenvolvimento tardio do capitalismo, em relação ao tempo histórico em que se deu em outras nações, mas abrupto e rápido já que se consolida em cerca de cinquenta anos, sofreu influências e influenciou o processo de participação política e de distribuição e de acesso às estruturas de poder. Quando tem início a expansão capitalista ela já se dá integrada ao espaço internacional que foi gestado durante quase dois séculos e, desde a emergência do Estado-Nação foram fincadas as bases do autoritarismo, como herança das formas da dominação colonial. Norteado pelo ideário do liberalismo clássico, constituiu-se o Estado-Nação, mas sob o regime de trabalho escravo. É o momento da democracia para as oligarquias e os senhores proprietários não só dos meios de produção mas da própria força de trabalho. A continuidade do processo político vem forjando, em cada período, ora a democracia do patrimonialismo e do mandonismo, ora do paternalismo e do clientelismo, ora do fisiologismo político, ou destas formas combinadas entre si. E elas, na verdade, trazem embutida a histórica inexistência da democracia ampliada e, por conseguinte, da exclusão da maior parte da população de algum poder de barganha e de força para participar nas decisões¹⁰. Des-

g

Sobre o papel da luta de classes na configuração do Estado e dos regimes políticos, vide: POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro, Graal, 1980; INGRAO, Pietro. **La politique en gran et en petit**. Paris, Maspéro, 1979. Com outro enfoque, mas tratando do papel da luta dos trabalhadores no processo da democratização, vide: BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987; e O'DONNEL, Guilherme. **Hiatos, instituições e perspectivas democráticas** In: REIS, F.W. & O'DONNEL, G., orgs. **A democracia no Brasil**; dilemas e perspectivas. São Paulo, Vértice, 1988.

Vide: FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975; idem. O significado das eleições. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 nov. 1988.

se modo, configurou-se um tipo de cidadania restrita e controlada, quase sempre não vigente.

Em relação ao desenvolvimento econômico, e como característica própria dos países de capitalismo tardio, o Estado, face a certa fragilidade da burguesia em seu conjunto, sai na frente, fomentando a criação de capitais e capitalistas e constituindo-se "prematuramente" num Estado investidor/produzidor, além de regulador das relações capital/trabalho, então como cúmplice e participe no processo de acumulação, concentração e centralização de capitais¹¹. E mesmo que as intervenções econômicas tenham sido imprescindíveis para o desenvolvimento da base material, como enfatiza O'Donnel, a burguesia vem sendo política e socialmente segura para mover o processo de acumulação como projeto de classe. Isto porque, quando se constitui, o faz quase sem outro interlocutor senão o Estado, e este no papel de mediador das negociações entre os diversos interesses das facções do capital, mas trazendo o trabalho quase sempre sob o controle autoritário.

Como causa conseqüência da marca histórica do autoritarismo, foi se forjando um tipo peculiar de cultura cívica, refletida na heterogeneidade e desorganização das classes populares que reforçou e é reforçada por um eficiente sistema de dominação social. O sistema reduz a participação das classes subalternas como agentes políticos (salvo em poucos períodos e para alguns segmentos), não permitindo um poder de barganha para forçar o atendimento de suas reivindicações¹².

O sistema de dominação e controle se explicitou, por exemplo, no processo "artificial" de criação dos partidos políticos sem uma origem orgânica; nas formas "permitidas" de organização dos trabalhadores através de sindicatos por categorias profissionais e atre-

Vide: DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

¹²Vide O'DONNEL Op. cit., 1988.

lados ao Estado; na conseqüente corporativização das demandas que não abrangem os interesses gerais dos trabalhadores em seu conjunto; no processo excludente da maior parte da população dos direitos sociais e do trabalho; na permanência da aceitação "consentida" de normas e práticas extraleais, etc.¹³

Tal como sugere O'Donnel, a burguesia e seus representantes no Brasil, não diferindo de outras burguesias, obtêm conquistas e êxitos sólidos e se constitui como classe e como sujeito político autoritário. Em outras realidades, no entanto, a crescente organização popular e as pressões dos subalternos a levaram para o caminho das negociações políticas e para concessões às demandas, permitindo assim alargar a democracia e a prática do exercício da cidadania¹⁴.

Em conseqüência da extrema concentração de poder, o processo político aqui forjado criou um tipo peculiar de cultura cívica onde as elites mandam ou, quando muito, concedem vantagens ou favores aos indivíduos que segundo seus critérios merecem, desde que prestem uma lealdade quase que canina, e que a ela se atrelam como a clientela fiel. E de forma mais ou menos explícita, com arranjos e mediações que variam entre as regiões, os estados e os municípios, historicamente, têm sido estas as práticas políticas predominantes. A burocracia estatal, os notáveis locais, os políticos (com exceções é claro), assim exercitam o enfrentamento das necessidades e demandas postas pela população. Atrelando a clientela aos pés e exigindo a lealdade (de forma subjacente ou através da violência), não permitem a organização popular, para não deixar emergir a consciência coletiva. Resta assim, para a maior parte da população, a exclusão, o desconhecimento dos seus direitos proclamados. Em conseqüência, o acesso aos ser-

Sobre a participação social e política dos trabalhadores no Brasil, vide, entre outros: SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro. Campus, 1979; AZEVEDO, Janete L. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. **Educação & Sociedade**, São Paulo, (28), 1987; ABRANCHES, Sérgio. **Os desposuídos**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

¹⁴O'DONNEL. G. Op. cit., 1988.

viços públicos, às políticas sociais, quando ocorre, é tido como benevolência, dádiva, doação do Estado/pai, de alguns notáveis, dos benfeitores do povo.

É nesse contexto, onde poucos são os segmentos da população capazes de interferir e cobrar a democratização da máquina estatal e a transparência da gestão da coisa pública, que se coloca o desafio da descentralização da políticas sociais e da educação.

Tendo em vista este panorama geral, vale a pena lembrar, ainda, que ao se falar em políticas públicas, num plano mais abstrato, não se pode perder de perspectiva que subjaz ao conceito as relações de poder e de dominação existentes na sociedade e que o Estado é o *locus* da sua condensação, como sugere a abordagem de Poulantzas.

Um plano mais concreto, o conceito de políticas, traz embutido os recursos de poder que operam na definição destas políticas, cujo referente são os aparelhos de Estado que se materializam na máquina governamental. O fato de que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, causa e conseqüência do avanço do capitalismo, em especial na sua fase monopólica, constitui um outro elemento, talvez óbvio, mas sempre importante de ser mencionado. Diferindo das suas formas e funções como proclamadas pelo liberalismo clássico¹⁵, na medida em que muda o padrão de acumulação, ampliando-se pela concentração e centralização dos capitais, a intervenção se acentua e se agudiza, tanto por meio das políticas econômicas, como do próprio Estado investidor/empresarial e das políticas de regulação capital/trabalho. Neste movimento, a crescente e contínua intervenção na economia e nas outras esferas da vida civil (intervenções cuja materialidade se expressa justo nas políticas públicas) vai configurando o caráter de interpenetração

Como se sabe, no período do capitalismo concorrencial, ao Estado era atribuído o papel de guardião da sociedade e as intervenções se materializavam para garantir as chamadas condições gerais da acumulação, mas respeitando as livres forças do mercado.

entre o público e o privado, estreitando-se os limites entre o político e o civil, politizando-se as relações sociais e privatizando-se os setores públicos, além de gerar o gigantismo da máquina estatal e de reforçar no seu interior o poder da burocracia que a compõe¹⁶.

Nas discussões sobre o processo de descentralização, torna-se imprescindível considerar o sistema de decisões no interior da máquina governamental, onde se define a agenda e as prioridades, explicitando e delineando a arena onde se embatem e se conflituam os interesses e as disputas pelas fatias de poder, no entanto, com a racionalidade conferida pelas estruturas de poder maior presentes na sociedade. É necessário considerar também que nem sempre quem está na máquina governamental detém o poder do Estado, principalmente quando suas características de gigante e interventor se desnudam nas diferenças entre Estado e regime político, que no Brasil tendem mais para separá-las nas discrepâncias do que aproximá-las na correspondência.

As políticas, ao serem definidas no interior da máquina governamental, já portam um processo político prévio que as precede e que podem acompanhá-las e marcá-las até os seus resultados. Mas podem sofrer influências neste percurso, ao serem incorporados interesses dos que têm recursos de poder e de barganha, para impor novo perfil e redefinir rumos, inclusive nos espaços locais¹⁷.

¹⁶Sobre as formas e funções do Estado capitalista no período monopolístico, vide dentre outros: SONNTAG, H. & VALECILLOS, H., orgs. **El estado capitalista contemporáneo**. México, SigloXXI, 1979; JESSOP, Bob. **Theories of the State**. New York. New York University Press, 1983, OFFE, Claus. *Theses on the theory of the State*. **New German Critique**. (6). 1 975; CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Campinas, Papirus, 1986.

Sobre análises de políticas públicas, vide, entre outros: O'DONNELL G. & OSLAK, Oscar. **Políticas públicas y Estado en América Latina**. Algunas sugerencias para su estudio. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1974; LAMOUNIER, Bolívar. **Análise de políticas públicas. Quadro teórico-metodológico de referência**. São Paulo. IDESP. 1 982, MARTINS, L. **Introdução ao estudo das decisões**. (texto inédito, s.d.; OFFE, C. & LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1984.

As marcas do Estado autoritário no Brasil, reforçadas pelos governos militares das duas últimas décadas, são a herança de que hoje somos portadores. Em particular, é sob o autoritarismo mais recente, justo no período em que se consolida a modernização da base material, através de um modelo de desenvolvimento econômico excludente e seletivo, que se deu a continuidade e se reforçou a anticidadania.

Não perdendo de perspectiva esses condicionantes gerais, é que tentaremos problematizar os impasses e possibilidades de descentralização, em seguida.

A descentralização em face dos desafios

Em virtude das questões até aqui abordadas, tomar a descentralização como estratégia para ampliar o espaço democrático significa não esquecer que se estará atuando sobre "o fio de uma navalha", devido as múltiplas determinações que interferem e interferirão nesse processo.

Há uma tendência em curso, posta principalmente por movimentos sociais dos grandes centros urbanos, que vem defendendo o fortalecimento do poder municipal na decisão, gestão e implementação das políticas sociais. Esta tendência parte do suposto de que os governos municipais, por serem o nível mais descentralizado do estado, são mais próximos dos cidadãos e, em conseqüência, de maior acesso e mais passíveis e permeáveis às demandas e pressões, bem como pode permitir um controle efetivo das formas de gestão dos serviços públicos pela sociedade civil¹⁸. Em tese, o argumento é justo e verdadeiro.

Contudo, há de se convir que apenas a proximidade física da máquina estatal não é suficiente, pois requer antes uma aproximação social e política da população, levando em conta o perfil das estru-

18

Esta tendência toma por base os argumentos da descentralização utilizada pela esquerda dos países da social democracia (Vide nota nº 7).

turas de poder que predominam no país. No entanto, em particular nos grandes centros urbanos é onde temos níveis maiores de organização das classes populares e o registro de algumas experiências positivas de participação, controle e gestão de políticas estatais. Mesmo assim, não se pode fazer um corte na realidade espacial brasileira. Sabemos que a população das periferias urbanas é penalizada pelos altos índices de pauperização e traz a marca histórica do domínio e da servidão. Em geral são os subempregados que integram o setor informal da economia e que, em grande parte, migraram do campo. Em consequência das necessidades de sobrevivência imediata, podem ser facilmente cooptados pelas formas tradicionais de atuação do poder conservador. Além do que, os movimentos que se aglutinam em torno de demandas típicas se desarticulam com facilidade, seja pela cooptação das lideranças, ou até porque o estado atendeu aquela reivindicação específica. Apesar do processo educativo que se gera na prática coletiva de demandas e pressões, caso não haja um horizonte além, o processo de politização e de participação não avança. Esta ambigüidade pode ser mais visível no processo eleitoral.

Sem dúvidas, a gestão de Mário Covas na prefeitura de São Paulo representou uma tentativa de democratização da máquina administrativa. No entanto, ele não conseguiu fazer o seu sucessor. Em 1984, foram decisivos os votos da periferia de São Paulo para eleger o prefeito Jânio Quadros. Situação semelhante ocorreu nas últimas eleições em Recife, quando o prefeito Jarbas Vasconcelos não elegeu o seu candidato, apesar do avanço da sua gestão em relação à participação popular.

É evidente que a análise do processo eleitoral recente não pode ser tão simples, em virtude deste intrincado momento da transição pós-constitucional. Certamente envolve também o fato de que a conjuntura política colocou a nu o conteúdo e as forças contraditórias em que vem se inserindo a proposta (ou não proposta) do PMDB, enquanto frente. Mas justamente, considerando "o fio da navalha", não se deve esquecer a performance do PT em relação ao seu crescimento e a sua vitória eleitoral em importantes centros urbanos. Em São Paulo, sabe-se do peso que representaram os vo-

tos da periferia para a eleição de Luiza Erundina. No que implique as controvérsias das múltiplas propostas que porta o Partido dos Trabalhadores, é inegável que se poderá viver no país a primeira experiência histórica de um tipo de participação política advinda do conteúdo de um partido, com bases em propostas "dos de baixo" e que poderá criar frutos na direção da democratização das máquinas administrativas municipais.

Tomando mais especificamente a questão das políticas de educação, principalmente ao final de 1985, começou a ser posta em prática um tipo peculiar de descentralização, acentuando os laços entre o poder central e as municipalidades e, em certo sentido, procurando esvaziar governos estaduais.

O Programa Nacional de Material Escolar (PNME) é indicativo dessa situação. Em 1986 sua implementação se realizou através de dois subprogramas: o módulo escolar estadual e o módulo escolar municipal. Este absorveu 34,4% dos recursos do programa como um todo (Tabela 4), e foi conveniado diretamente entre prefeitos e o executivo central. Pelas informações do Ministério, sabe-se que não contemplou todos os municípios do país, ou mesmo de uma das suas regiões. No entanto, não se conhece quais os critérios de escolha e seleção dos contemplados. A opacidade quanto à definição dos convênios sugere a hipótese da busca de legitimidade do poder central, através do favorecimento das suas clientelas ao nível local. A Tabela 4 mostra que na repartição dos recursos foram os municípios do Nordeste os mais contemplados (em 42,4%), justamente num ano eleitoral (1986), coincidentemente da região onde se encontram as bases de sustentação política de lideranças que estavam à frente do executivo central.

Colocando a outra face da moeda, é interessante registrar as possibilidades e potencialidades que sugerem um processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir de 1983 tiveram curso experiências nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, numa perspectiva diferenciada da do PNME. Os recursos da merenda escolar foram repassados aos governos estaduais. No Rio de Janeiro a compra dos gêneros

ficou a cargo do Estado. Em São Paulo, através da Secretaria de Educação, o governo estadual firmou convênios diretamente com as prefeituras e estas passaram a ter autonomia e responsabilidades para gerir os recursos e operacionalizar o Programa¹⁹. Nesta mesma direção, há experiências típicas da municipalização da merenda que merecem ser resgatadas. O processo de descentralização do PNAE significaria a possibilidade da compra de gêneros do local (inclusive *in natura*), reduziria os gastos de transporte, proporcionaria o respeito aos hábitos alimentares e poderia se constituir numa fonte geradora de emprego e renda, principalmente para os pequenos produtores dos municípios mais pobres. Poderá inclusive ser mais diretamente controlado pela comunidade, visto que a população local estaria mais próxima e envolvida com e na atuação do programa.

Dentro de uma perspectiva mais geral, as informações disponíveis sobre o PNME, o PNAE e o PNLD mostram a urgência de se estabelecer mecanismos de controle desde já, na instância do poder central e possivelmente na própria LDB. Não temos conhecimento do processo de decisão que os levou a serem incorporados ao texto constitucional, com as fontes de financiamento definidas. A sua importância, face às condições de vida dos alunos de 1º grau, é inquestionável; no entanto, o volume de recursos que envolvem e os interesses privados que sobre eles atuam, levam a questionar se não foram principalmente essas forças que influenciaram a inclusão na Lei, para além da meta de universalização/democratização da escola básica.

O programa Nacional do Livro Didático, apesar de algumas inovações positivas (como, por exemplo, a supressão do "livro descartável" e a participação dos professores na escolha dos livros que irão adotar), na verdade, vem sendo prioritariamente conduzido em função dos interesses e necessidades das empresas editoriais e gráficas. A situação é visível em seu principal ponto de es-

trangulamento: o atraso na entrega do material. Desde a ampliação do programa, os livros vêm chegando às escolas em meados do semestre, ou até mesmo próximo ao final do ano letivo. Sem querer entrar aqui no mérito da qualidade e adequação dos conteúdos das obras em função do processo de ensino-aprendizagem, há de se convir que o mérito da ampliação e da extensão da cobertura do PNLD se anula quando os alunos iniciam o ano letivo sem o material. E é nesta política onde a privatização do público fica mais evidente.

Em 1987, dos 55 milhões de livros que foram distribuídos, apenas cinco grandes empresas produziram 85% do total, cabendo a 40 editoras menores a produção dos 15% restantes. Sem esquecer que é o Estado o principal comprador das obras didáticas do país, em função mesmo do PNLD, os dados mostram a forte oligopolização do setor. No contrato que as empresas celebraram com a FAE, elas deveriam entregar as encomendas até 30 de dezembro de 1986, sob pena de multa. Através de negociações empreendidas pela Câmara Brasileira do Livro com o Ministério da Educação, o prazo foi prorrogado para 31 de janeiro de 1987. Mesmo assim, em março só 3% das encomendas haviam chegado às escolas²⁰. E apesar das multas e da responsabilidade social dos empresários com os alunos do 1º grau, prevaleceram os interesses privados, como expressou o depoimento do diretor da editora Atual: "... muitas editoras assinaram este contrato sabendo que não poderiam cumpri-lo. Mas se não o assinássemos estaríamos fora do programa. Os prazos eram irrealistas, mas não tínhamos outra saída"²¹...

Em janeiro de 1987, também causou estranheza o fato do Programa Nacional de Material Escolar ter sido simbolicamente inaugurado pelo Ministro da Educação no galpão da Empresa Transportadora Atlas²².

¹⁹POLÍTICA de alimentação e nutrição. In: BRASIL 1985, relatório sobre a situação social do país. Campinas. UNICAMP, 1987. v. 2, Cap. 2.

²⁰Vide **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 mar. e 15 e 23 abr. 1987.

²¹Depoimento à **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 abr. 1987.

²²**Folha de S. Paulo** e **O Estado de S. Paulo**, edição de 24 de jan. 1987.

Não se desconhece também os problemas existentes com a merenda escolar. É comum a sua falta pelo atraso da entrega dos gêneros na escola, o que demonstra dificuldades advindas da centralização do programa. Também costumeiramente vemos denunciada pela imprensa a apropriação dos gêneros para outros fins, inclusive comercialização, principalmente nos municípios mais pobres.

De certo modo, vistos quase que "por fora" do cotidiano escolar, estes são problemas e desafios que políticas setoriais apresentam e que certamente não diferem dos de outras. No processo de decisão, gestão e implemento, os programas financiados com recursos públicos, advindos da população, não incorporam como prioridade os interesses daqueles para quem são definidos. Os pais, os alunos e os professores parecem passar ao largo de todo o processo por não terem canais de pressão, recursos de poder, ou até desconhecerem o direito que lhes cabe de reivindicar e de usufruir.

Considerando o presente e o horizonte a médio prazo, o redirecionamento desses programas é condição essencial para a universalização/democratização da escola básica. Quanto a um processo

de descentralização, a realidade aponta para algumas condições de possibilidade, mas que não terá êxito caso não estejam inseridos num processo de democratização da própria máquina estatal. O que é verdadeiro para qualquer tipo de mudanças que neles sejam imprimidas.

Em relação à sociedade como um todo, o novo texto constitucional já configura um processo de descentralização em curso, face à reforma tributária que começa a ser implantada. O conteúdo da descentralização, no entanto, não pode ser apenas financeiro. Pelo lado da máquina governamental significa realocar e redistribuir o poder centralizado para as outras esferas administrativas articulando-as com a sociedade, num processo de construção da cidadania historicamente inacabada. Neste quadro, um tipo de descentralização que privilegie substancialmente as municipalidades certamente gerará uma distorção, podendo dar continuidade à força que detém no presente o poder central. As novas atribuições das esferas administrativas devem redefinir o papel dos governos estaduais, como ponto de equilíbrio, e municipalizar as políticas que de mais imediato se configurem como possíveis de serem controladas pela clientela.