

O PDE: novo modo de regulação estatal?¹

NORA KRAWCZYK*

Há conceitos que se destacam na política e no debate educacional em cada momento histórico. Na década de 1990, regulação, descentralização, desconcentração, federalismo e governança foram conceitos muito habituais na análise das políticas educacionais adotadas no Brasil, na América Latina e até mesmo em âmbito internacional.

Todos esses conceitos expressam diferentes formas de relações entre o Estado e a sociedade. Especificamente, a regulação, cujo propósito é o de manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema, refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legítimo, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista. Esses ordenamentos supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade e tendem, também, a desencadear processos de ressocialização (Krawczyk, 2005).

A importância que tomaram no debate educacional as diferentes formas de relações entre o Estado e a sociedade deve-se ao fato de que se iniciaram na década de 1990 na América Latina reformas educacionais no bojo de profundas trans-

formações econômicas, políticas e sociais nacionais e internacionais, que pretendiam reformular radicalmente essas relações.

Através de um processo de indução externa que possibilitou o estabelecimento de uma regulação supranacional, foram impostas mudanças não apenas para a reformulação do papel do Estado na provisão de bens e de serviços sociais, reservando-lhe as funções de coordenação e regulamentação, mas também a substituição do controle centralizado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública.

A reforma educacional no Brasil iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com o intuito de consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola e, ao mesmo tempo, de reverter o exíguo atendimento do ensino fundamental e médio, bem como os altos índices de fracasso e evasão escolar.

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização —descentralização segundo o qual o Governo Federal ficou responsável pela definição de Parâmetros Curriculares Nacionais e pela implantação de um Sistema de Avaliação Institucional comum para todo o País— concentrando a direção e o controle de todo o Sistema, enquanto se ampliava a responsabi-

lidade dos estados e dos municípios pela gestão e pelo provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental.

A descentralização era uma característica constituinte da educação formal no Brasil. A educação primária e secundária foram organizadas sob a responsabilidade dos estados e/ou municípios, conformando várias redes de ensino em todo o País. Este caráter descentralizado da educação formal originou-se, principalmente, da omissão do poder público, do embate de diferentes projetos societários das elites locais e, em menor medida, da organização federativa do País. Esses conflitos acompanharam também a lógica de distribuição das competências entre as diferentes esferas de governo —União, estados e municípios— ao longo de todo o século XX.

Com a implantação, em 1996, do Fundo de Apoio ao Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a educação pública no Brasil sofreu uma forte regulamentação, pelo menos no âmbito financeiro, que afetou a distribuição de responsabilidades e de atribuições entre as diferentes esferas de governo —União, estados e municípios— e a redistribuição de recursos em cada estado da federação. A nova forma de gestão da educação implicou também mudanças institucionais e a reconfiguração das

99

DOSSIER / ENTREVISTA / ARTÍCULOS / RESEÑAS



Professora e pesquisadora da Faculdade de Educação, Unicamp, Brasil. E-mail: norak@uol.com.br.

relações entre o Estado, a escola e a comunidade. Abriu-se espaço para a participação da iniciativa privada nos projetos e nas práticas institucionais das escolas públicas e ao mesmo tempo estabeleceu-se um canal de comunicação entre o governo central e as unidades escolares. Este último principalmente por meio de programas que vinculavam o recebimento de recursos federais extras e de premiações à elaboração de projetos que seriam avaliados pelo Ministério de Educação (MEC).

Assim como o Brasil, outros países latino-americanos implementaram políticas educacionais orientadas por uma nova forma de gestão da educação e da escola. No entanto, uma pesquisa sobre as reformas educacionais efetivadas em Argentina, Brasil, Chile e México mostrou que existem diferenças significativas na regulação desse processo que vão desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento da educação. Além disso, o redimensionamento das funções do Estado apresentou-se variado e complexo nos diferentes países da região, mas não se vislumbra com clareza, ao longo dos primeiros dez anos de implementação da Reforma, uma dinâmica estatal e uma nova forma de regulação educacional que tenham se tornado hegemônicas na região (Krawczyk e Vieira, 2008).

Passados cinco anos de gestão do PT —governo Lula—, o MEC lança um Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) e o apresenta à sociedade como a expressão de uma mudança essencial no papel do Estado. Como o ministro de educação Fernando Haddad disse recentemente em sabatina realizada pelo jornal Folha de São Paulo², o Estado deve ser não somente avaliador, mas também regulador.

Com a implantação do PDE, o poder executivo busca reverter várias situações que tornaram difícil a governação da educação: o crescimento desmedido de municípios; a segmentação territorial constitutiva da

educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o País.

No PDE reúnem-se 52 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC. A variedade das ações contempladas no PDE resulta, segundo o MEC, de uma visão sistêmica da política educacional em oposição à visão fragmentária que vigorou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A diversidade de aspectos previstos pelas ações do PDE expressa também, sem dúvida, as desigualdades das condições de aprendizagem no País e dos recursos materiais e humanos com que contam as escolas. Por isso, o Plano reflete o paradoxo dessa situação, ao contemplar desde a instalação de luz elétrica em todas as escolas até a implantação da alfabetização digital.

Uma nova engenharia de gestão educacional

Concomitantemente ao lançamento do PDE, foi promulgado o Decreto Nº 6.094 contendo um Plano de Metas, intitulado “Compromisso Todos pela Educação”, ao qual os municípios e os estados devem aderir, através de uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo, para poder receber as transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal previstas no PDE. O termo de adesão, ou contrato terri-

torial, envolve também a elaboração de um Plano de atividades articuladas (PAR) municipal e/ou estadual.

O MEC teve como parceiro privilegiado para a elaboração das metas que o Governo Federal pretende atingir até 2011 um grupo empresarial que, com uma atitude bastante propositiva, havia lançado em outubro de 2006 o Movimento Compromisso Todos pela Educação, nome com o qual acabou sendo batizado também o plano de metas promulgado pelo Governo Federal.

Como disse Saviani (2007), ainda que possa ser positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade de ensino, expressa por setores influentes na mídia, é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas. Com efeito, se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial Compromisso Todos pela Educação, os limites do PDE resultarão incontornáveis.

O PDE apresenta-se como uma política nacional e um arranjo institucional resultado de uma revisão das responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e a construção de um mínimo de qualidade educacional para o País. Adjudica ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus “territórios”.

Desta maneira, sem negar a tensão própria da forma de governo fede-

ralista pela coexistência de autonomias das diferentes esferas de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade da nação, seria possível a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional, o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Esta multiplicidade estaria garantida a partir dos necessários enlaces da educação como a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender.

A complexidade de país federativo coloca o desafio para qualquer engenharia política que pretenda operacionalizar o princípio de regime de colaboração, estipulado constitucionalmente, para lidar com uma série de contradições que encerra essa forma de governo, tais como: unidade *versus* diversidade; poder local *versus* poder geral e união *versus* autonomia.

No PDE estabelece-se um novo regime de relação intergovernamental que interpreta o regime de colaboração, enunciado na Carta de 88, como o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido... (MEC, 2007, pág 10).

Segundo o Ministro da Educação, uma das inovações importantes do PDE é a inclusão de metas qualitativas e intermediárias às metas quantitativas já estipuladas no Plano Nacional de Educação – PNE. As metas intermediárias serão definidas a cada dois anos, tanto para as redes de ensino como para as instituições

escolares. Esta diversidade de metas —quantitativas e qualitativas; intermediárias e finais— concatena-se com dois eixos fundamentais do PDE que são: a responsabilização da classe política, junto com o comprometimento dos gestores e dos docentes das escolas, e a mobilização social.

Além do regime de relação intergovernamental que acabamos de explicar, o Governo Federal pretende articular as ações dos diferentes ministérios, de modo tal que as políticas públicas possam interagir entre elas, principalmente com a pasta da educação. Assim, os planos de desenvolvimento educacional (PDE) e o de Aceleração do Crescimento (PAC) passariam, juntos, a ser a alavanca do desenvolvimento nacional. Este alinhamento justifica-se pela necessidade de que os investimentos em infra-estrutura estejam acompanhados com investimentos em educação, para aumentar o crescimento do País.

Um aspecto interessante a destacar na promoção da interação entre todas as políticas públicas é o fato de que a unidade escolar passa a ser o seu eixo norteador. Por exemplo, a construção de quadras esportivas será realizada próxima às escolas e as equipes do Programa de Saúde das famílias visitarão não só as casas, mas também as escolas. Esta idéia de colocar a unidade escolar como eixo norteador das políticas públicas é uma idéia interessante de explorar junto aos municípios para revalorizar a escola no seu pequeno território (bairro) e para que ela volte a ser reconhecida como um espaço cultural e de congregação da comunidade.

As conexões entre avaliação, gestão e financiamento são realmente inéditas?

O MEC chama para si a responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na indução de uma educação básica de qualidade. Para isso, define vários mecanismos de controle da ação

municipal. Além da assinatura do termo de compromisso formulado para adesão dos municípios em troca de assistência técnica e de apoio financeiro do MEC, foi implantado um Sistema de Monitoramento (SI-MEC) das ações do PDE e dos planos de ações articuladas (PAR), que os entes da federação (estados e municípios) pretendem empreender para melhora das condições da educação básica. Além disso, o PDE apresenta um novo indicador de avaliação de rendimento, que é o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB).

Principal ação do PDE, o IDEB possibilita combinar os resultados de desempenho escolar, obtidos na Prova Brasil, com os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar). A maioria das ações do governo está atrelada aos resultados do IDEB em cada estado e/ou município.

O MEC afirma que o PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social (MEC, 2007, pág19).

Dessa maneira, da revisão do papel do governo federal resulta um controle maior e sistemático das políticas nos entes federados; o atrelamento dos recursos voluntários do MEC aos resultados do IDEB; e a interlocução direta com as unidades escolares, por meio, principalmente, da definição de metas para cada uma delas e da manutenção do Programa Dinheiro Direto na escola, iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, que associa recursos adicionais à aprovação do projeto pedagógico da instituição.

Sem entrar no mérito da concepção do IDEB, fica clara a valorização exacerbada da interferência de instrumentos de avaliação para a

mudança da realidade educacional brasileira.

As conexões entre avaliação, gestão e financiamento não são tão inéditas assim. Pelo contrário, foi na década de 1990, no bojo de mudanças radicais do papel do Estado na educação, que a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação, e os recursos acompanharam os bons resultados. Neste sentido, a originalidade limita-se ao fato de não somente prescrever recursos financeiros vinculados a um bom rendimento institucional —seja no IDEB, seja na capacidade de elaboração de planos de ação—, mas também oferecer atendimento prioritário para aqueles municípios com os mais baixos índices, em reconhecimento às dificuldades que deverão enfrentar para melhorar sua situação educacional. São municípios carentes de recursos financeiros e humanos que, segundo o MEC, nunca alcançaram nenhum tipo de benefícios e por isso têm uma situação educacional tão precária.

O IDEB possibilita identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos (MEC, 2007, pág.23).

A necessidade de colocar o IDEB “costurando” a política educacional dos próximos quatro anos responde não somente a uma tendência internacional de sobrevalorização da avaliação como estratégia de mudança pela competitividade das instituições, mas também à necessidade de melhora rápida do País nos indicadores educacionais internacionais. De fato, nos últimos anos o Brasil vem melhorando sua posição em vários *rankings* internacionais, tais como o índice de desenvolvimento humano (IDH), a redução do risco país e recentemente atingiu o grau de investimento, mas não

apresenta melhoras nos indicadores educacionais que são constrangedores no plano internacional.

O que ainda fica fora do controle do poder público federal

O PDE refina o indicador de qualidade, incluindo o fluxo dos alunos, com o propósito de evitar a mera aprovação automática destes, sem que o seu rendimento seja assegurado, mas mantém o suposto que se ancora na importância do Estado avaliador. Neste caso, a importância da avaliação não se restringe à possibilidade de acompanhamento do desempenho dos alunos para a correção de rumos na política educacional e/ou à necessidade de informação sobre a situação educacional do País; acrescenta a necessidade de divulgação de seus resultados como instrumento de promoção do controle e da responsabilidade social com o aprendizado (comunidade de pais, professores e dirigentes políticos) com o aprendizado.

O MEC pressupõe que, a partir da implementação do IDEB, que equaciona rendimento com fluxo escolar, poderá inibir os mecanismos de manipulação dos dados das escolas e/ou do poder político e o favoritismo na distribuição de financiamento voluntário da União. No entanto, não fica claro os mecanismos de controle para que essa manipulação de dados não aconteça, nem para inibir os comportamentos perversos e antidemocráticos que surgem diante da divulgação de resultados de avaliações institucionais no conjunto do Sistema.

Recentemente foram publicados nos jornais um *ranking* de escolas de ensino médio com base nos resultados do Enem e vários artigos tentando descobrir “o que faz a diferença”. Para visualizar o potencial e os riscos desse tipo de *ranking* para o aumento da responsabilização e da mobilização social, tal como su-

gere o MEC com o IDEB, é necessário levar em conta a conduta da mídia, dos órgãos governamentais e das próprias instituições escolares. Por exemplo, no caso citado acima, na maioria dos artigos, o jornalista, ao cruzar os resultados do Enem com algumas características das instituições escolares, revela que, por exemplo, a escola que ficou em segundo lugar no *ranking* é uma instituição privada em que os alunos são agrupados em turmas homogêneas com base em seu rendimento e os alunos reprovados são expulsos. As autoridades de outras instituições declaram que, para obter melhores resultados nos *rankings* de rendimento institucional, decidiram utilizar as provas anteriores do Enem nas tarefas e nos exames, o que tem dado bons resultados. Também foram citadas aquelas instituições que cobram uma mensalidade que varia entre R\$ 1.000 e R\$ 2.500 e têm uma alta demanda, porque oferecem um leque variado de disciplinas e uma jornada escolar densa.

Nada disto é novo, mas mostra mais uma vez as estratégias perversas que as instituições adotam para responder às demandas por qualidade, principalmente quando o aumento de recursos e/ou de prestígio depende de seu rendimento em provas nacionais.

O MEC remete-se implicitamente à política educacional do governo que o antecedeu, quando declara no documento do PDE ser contrário a um sistema de incentivos composto por prêmios e punições às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não com metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Em contrapartida, o MEC propõe-se ir ao encontro dos mais necessitados por meio do aumento das transferências automáticas⁴ da União às escolas e às redes educacionais que “*demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionados à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as re-*

des educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro” (pág.41).

Essa declaração refere-se à decisão do Governo Federal de realizar um atendimento prioritário aos municípios com IDEB mais baixo e ao PDE-Escola, que destina parte dos recursos da União às escolas municipais e estaduais também identificadas pelos índices do IDEB de atendimento prioritário. A liberação desses recursos está condicionada à elaboração pela comunidade escolar de um diagnóstico das dificuldades e de um plano de gestão com ações e metas capazes de mudar os baixos indicadores educacionais, com prazos para alcançá-las e com os recursos necessários. Por sua parte, o MEC disponibiliza apoio técnico para as equipes escolares superarem obstáculos na elaboração de seu plano (www.mec.gov.br)⁵.

Os recursos são transferidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que prevê assistência financeira às escolas públicas, em caráter suplementar, para a cobertura de despesas de custeio, de manutenção e para pequenos investimentos.

Ao longo do documento explicativo do PDE encontramos várias referências ao aumento de financiamento da União, visando equalizar as oportunidades educacionais. No entanto, além de os recursos adicionais continuarem condicionados à aprovação de plano de trabalho institucional, o PDDE também prevê mais recursos para as escolas que melhorarem seu IDEB. Ou seja, essas escolas serão premiadas.

Como vemos, continua-se insistindo no pressuposto de que os municípios e as escolas necessitem realizar um diagnóstico da sua situação educacional para poder encontrar soluções, como se os docentes e os gestores educacionais não soubessem quando a educação em seu município vai mal e como se as soluções fossem simples e resultassem de atos de boa vontade, segundo

afirma a professora Arelaro⁶. De fato, esta forma de pensar a construção de estratégias político-educacionais, que se inicia com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e a partir daí definir ações institucionais, já vem sendo ensaiada há pelo menos uma década, acumulando uma série de “diagnósticos” que servem mais para cumprir burocraticamente com a condição estipulada para poder receber recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar soluções. Enquanto isso, é interessante observar como as secretarias de educação municipais, principalmente aquelas que não possuem uma bagagem própria de gestão da educação, diante das pressões por mudanças rápidas e efetivas, tendem a procurar o mercado educacional para preencher suas lacunas, tornando-se as prefeituras novos nichos comerciais que se abrem para as escolas privadas. É o caso, divulgado recentemente pelos jornais, de adoção em alguns municípios de apostilas e outros materiais didáticos elaborados por grupos privados. Também pesquisas acadêmicas realizadas na última década em diferentes países mostram que os projetos que deveriam definir uma proposta político-educacional coletiva para a escola e ser inovadores quanto às práticas pedagógicas transformaram-se numa atividade burocrática que muitas das escolas tinham dificuldade de assumir e, por isso, recorreram à ajuda de técnicos externos à instituição, como demonstram inúmeras pesquisas.

A escolha do município como território privilegiado

O PDE tem como um dos eixos principais a territorialidade, porque é no território “... que as *clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem*” (MEC, 2007, pág. 6). No marco do princípio de enlace entre educação e ordenação territorial, o

PDE está dirigido principalmente ao município, com suas duas redes de ensino. Ou seja, privilegia o espaço territorial onde a educação acontece sem privilegiar um u outra rede de ensino público. Por isso, o compromisso de adesão ao Plano não se restringe às autoridades municipais, inclui também as estaduais.

A proposta de demarcar territorialmente as ações do PDE permite, segundo o MEC, identificar as regiões que foram relegadas ao descaso nos últimos anos e que necessitam ser resgatadas para lograr a equidade educacional no País.

O município é uma categoria que se tornou necessária e ao mesmo tempo de alto risco na definição de políticas educacionais e por isso vem ganhando espaço nos estudos sobre os problemas sociais brasileiros (rural/urbano; concentração populacional; política local, disparidades intramunicipais). Essa crescente importância deve-se à focalização da implementação das políticas na esfera local, mas também ao volumoso aumento dos municípios a partir da década de 1990.

Entre 1988 e 2001 foram criados 1.377 municípios, o que corresponde a 25% de todos os municípios do País. Esse processo esteve fundamentado na Constituição de 1946, que conferiu maior evidência aos municípios brasileiros (Simões, 2004).

Com a Constituição de 1988, ampliou-se a liberdade de tomada de decisão, tanto política quanto econômica, dos estados e dos municípios. Isto resultou da luta dos entes federativos por maior descentralização fiscal e política após vinte anos de intensa centralização sob o governo ditatorial. A ampliação da autonomia dos estados e municípios, adquirida na Constituição de 1988, caracterizou-se, segundo Affonso (2000), como um processo de “descentralização pela demanda”. Ela foi resultado, segundo ele, do longo período transcorrido

entre a redemocratização nos governos subnacionais e no governo federal⁷, o que fortaleceu a luta dos estados e municípios pela descentralização, deixando a União sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e “*a descentralização se deu sem um projeto de articulação e sem uma coordenação estratégica*” (Affonso, 2000, pág. 134, apud Simões, 2004).

O regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo no provimento da educação formal traduziu-se, na LDB de 1996, em uma distribuição de responsabilidades, pela qual se produziu de fato a municipalização do ensino fundamental.

A proliferação de municípios provocou, entre outras coisas, o enfraquecimento do poder regulatório do governo federal. Para reverter essa situação e diminuir as disparidades dos recursos financeiros para a educação no interior de cada um dos estados federados, estabeleceu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo fiscal que juntou os recursos das dotações orçamentárias dos estados e municípios e passou a distribuí-los de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes estaduais ou municipais de cada estado, ficando a União responsável pela complementação necessária, no caso de as escolas não receberem o mínimo designado por aluno. Em 2006, o Congresso Nacional aprovou uma lei pela qual esse Fundo passou a contemplar também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, sendo denominado agora Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (Fundeb).

A primeira e mais distintiva característica da federação brasileira é a acentuada desigualdade socioeconômica e, decorrente dela, os diferentes níveis de desenvolvimento

da educação escolar nas unidades subnacionais, sejam os estados, sejam os municípios.

Um motivo importante para a impossibilidade de construção de um projeto de educação para o País foi que a autonomia regional preconizada desde a institucionalização do regime federativo não incorporou o preceito liberal de inclusão social (Capelato et al., 2004), e a educação desenvolveu-se segundo os interesses e os desenvolvimentos regionais. Constituíram-se, então, diferentes redes de ensino descentralizadas e autônomas em cada um dos estados e municípios, em momentos distintos e com características específicas. O Brasil chegou, assim, ao final do século XX, com índices muito grandes de analfabetismo e de evasão escolar, que estampavam o grau de desigualdade e de exclusão social que caracteriza o capitalismo no País (Carbonari, 2004).

O Governo Federal afirma que, com o PDE, haverá aumento do investimento em educação de aproximadamente 1% do PIB, incluindo a complementação que corresponde à União no Fundeb. O próprio MEC reconhece que esse aumento não é suficiente, mas conta com o apoio dos estados e dos municípios. O debate sobre o tema também tem observado que os recursos remanescentes da complementação para o Fundeb são exíguos. Todavia, a União tem a ambiciosa expectativa de equalização das oportunidades educacionais, com esse exíguo aumento de recursos, pelo fato de a alocação desses recursos seguir prioritariamente o preceito de ação afirmativa.

Outra característica da federação brasileira enfatizada no PDE é a fragilidade técnica, principalmente da maioria das prefeituras, para enfrentar o processo de municipalização da educação.

A assistência técnica que o MEC disponibiliza para os estados e/ou

municípios, sem entrar no seu mérito, permitirá — talvez ainda mais do que a avaliação — a sua intervenção na coordenação das redes de ensino, na micro regulação local⁸ e, portanto, poderá fortalecer o poder regulatório do governo central.

Mas é interessante observar na literatura a complexidade do cenário municipal no País devido à diversidade de comportamentos sociais, econômicos e demográficos, e em razão disso, as dificuldades para a definição de parâmetros de implementação de políticas públicas.

Uma delas é a relação entre a distribuição populacional e municipal no espaço nacional. Uma das características mais importantes dessa relação é o alto número de municípios com poucos habitantes que existem no País: os municípios com até vinte mil habitantes correspondem a 73% do total de municípios no Brasil, porém abrigam um contingente de apenas 19,5% da população brasileira. Em contrapartida, os municípios com mais de quinhentos mil habitantes, considerados municípios grandes, respondem por apenas 0,6% dos municípios brasileiros, mas concentram 27,8% da população. Estes dados refletem, por um lado, que o ritmo de crescimento dos municípios não acompanhou o crescimento da população e, por outro, que o processo de urbanização brasileira foi seguido por uma alta concentração populacional nos grandes centros urbanos⁹.

Essa relação entre distribuição populacional e municipal permite-nos alertar, tal como explicou a professora Sá Barreto¹⁰, que o PDE pode chegar a ter um forte impacto local, mas corre o risco de ter um impacto muito pequeno quando pensamos no País com um todo, com dimensões continentais e com uma população que é expulsa dos municípios mais pobres pela falta de oportunidades de trabalho e de sobrevivência e acaba concentrando-se principalmente nas regiões mais urbanas e nas gran-

des cidades, para onde convergem tanto a riqueza quanto a pobreza.

Isto nos remete a outra questão importante ao redor da qual existem controvérsias. Refiro-me à classificação urbano/rural dos municípios no Brasil. Segundo Veiga (2003), existe uma visão distorcida do grau de urbanização do Brasil, porque, enquanto nas estatísticas oficiais constam 81% de urbanização, sendo o rural identificado como mero resíduo e destinado ao rápido desaparecimento, outros cálculos mais adequados, segundo o autor, indicam que no ano 2000 o espaço rural abrangia a maioria do território nacional, 4.500 municípios aproximadamente, e cerca de 30% da sua população.

Além das especificidades das realidades urbanas e rurais, não podemos deixar de lembrar a extrema desigualdade entre o Brasil urbano e o Brasil rural, que se manifesta principalmente, como diz Veiga (2003), *“nas escolhas, nas opções e, sobretudo, nos direitos que podem ser efetivamente exercidos por essas duas partes da população”* (pág. 44).

Por último, outra questão importante de diferenciação municipal é a ausência de um comportamento homogêneo nas dinâmicas de criação dos municípios no País, situação que de diferentes maneiras está presente tanto nas condições socioeconômicas dos municípios quanto nas relações de poder e nas suas dinâmicas políticas.

É possível observar nos distintos momentos de forte crescimento de municípios que os critérios político-administrativos que mais influenciaram sua formação não resultaram necessariamente de reais necessidades de crescimento econômico e/ou desenvolvimento sustentável nem de uma estratégia de aproximação da comunidade local às estruturas de poder.

Na década de 1940, a criação de novos municípios esteve vinculada

à maior autonomia, tanto política quanto financeira, concedida a eles pela Constituição de 1946 e à expectativa de que os municípios iriam conseguir um aumento de suas receitas.

No final da década de 1970, no bojo da luta pela democratização do País, intensificou-se a pressão dos estados e dos municípios por maior descentralização fiscal e política, em oposição à política de centralização do governo militar. Esse processo culminou com a Constituição de 1988, que promoveu uma maior descentralização, beneficiando os municípios em vários aspectos: adquiriram *status* de entes federados, o que significou uma maior autonomia; tiveram crescimento dos recursos fiscais destinados aos municípios, oriundos das transferências efetuadas pelos estados e pela União; e adquiriram o direito de reger-se por Lei Orgânica própria, o que lhes concedeu maior liberdade. O crescimento do universo municipal a partir dos anos 1990 esteve ancorado nos benefícios outorgados pela Carta de 88 e expressou interesses sociais distintos que refletem não somente as determinações macropolíticas, mas também aspectos referentes à disputa em torno da hegemonia política local. Esteve associado à expectativa, por parte dos setores progressistas, de aproximação da comunidade local às estruturas de poder; de possibilidade de construção de um espaço de produção de políticas públicas com participação social e à necessidade de encontrar formas eficientes de resolver os problemas sociais. Mas, além disso, foi resultado de uma tendência internacional para a descentralização da gestão pública; de disputas pela hegemonia política local e/ou pela possibilidade de mais recursos provenientes da arrecadação tributária descentralizada e também por maior autonomia na alocação desses recursos (Cunha, 1991).

O PDE tem o território como categoria principal para o aumento do poder regulatório do Governo Fe-

deral e propõe-nos uma forma bastante original de pensar o enlace entre educação e território, porque rompe com a lógica fragmentada da municipalização efetiva na década anterior. Leva-nos a pensar o município não simplesmente como o ente federado responsável pelo ensino fundamental, mas como uma forma de demarcar as clivagens sociais, e a União, como o ente articulador e equalizador desses territórios, com a responsabilidade de diminuir as diferenças regionais, ao atuar preferentemente nos municípios mais pobres. Dessa maneira, o PDE anuncia a possibilidade de se pensar um sistema de educação no Brasil, e não um conglomerado de redes e de sistemas educacionais dispersos no País.

No cenário político-administrativo atual de fragmentação da educação pública é, sem dúvida, importante o enlace entre educação e ordenação territorial, tal como enunciado no PDE. No entanto, corremos o risco de encurralar territorialmente a compreensão das desigualdades educacionais. A segmentação da educação pública, que expressa a complexa situação da desigualdade educacional no País, manifesta-se em múltiplas formas além da territorial, tais como a socioeconômica (público/privada) e aquela interna a cada uma das redes educacionais públicas.

Por outro lado, o PDE anuncia também que esse enlace permitirá enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais, adjudicando à grave disparidade regional presente no País a responsabilidade pela desigualdade educacional.

Esta visão e a afirmação de que a educação deve ser o eixo estruturante da ação do Estado para que o País possa continuar se desenvolvendo, tal como afirmado pelo MEC, é uma reviravolta dos velhos princípios da teoria do capital humano que inverte a relação entre educação e desigualdade social, co-

locando a responsabilidade sobre a primeira.

Por último, o risco principal do enlace entre educação e território é promover políticas que possam tender

a que os municípios se voltem para si (para seu próprio umbigo), no lugar de abrir espaço para a discussão do cenário político-administrativo atual e para a promoção de articulações regionais (intermunicipais)

que possam mobilizar as dinâmicas internas dos municípios.

*Recibido el 14 de mayo de 2009.
Aceptado el 15 de junio de 2009.*

Bibliografía

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares, "Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada", in *Economia e Sociedade*, Campinas, Nº 14, 2000.
- BARROSO, João, "O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local", in BARROSO, João (Org.) *A regulação das políticas públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa, Educa, 2006.
- CAPELATO, Maria Helena Rolim, NEVES, Margarida de Souza, "Retratos del Brasil: ideas, sociedad y política", in TERÁN, Oscar (Coord), *Ideas en el siglo: intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano*, Buenos Aires, Fundación OSDE/ Siglo XXI, 2004.
- CARBONARI, Francisco, "Municipalização do ensino: das velhas práticas as novas perspectiva", in MARTINS, Maria Angela; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvania Simões (Org.), *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, DP&A, 2004.
- CUNHA, Luiz Antônio, *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, Brasil, Cortez Editora, FLACSO Brasil, 1991.
- KRAWCZYK, Nora e VIEIRA, Vera Lucia, *A reforma educacional na América Latina. Uma perspectiva histórico-sociológica (Argentina, Brasil, Chile e México na década de 1990)*, No prelo, 2008.
- KRAWCZYK, Nora, "Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?", in *Educação & Sociedade* - CEDES, Campinas, v. 92, Nº 26, 2005.
- Ministério da Educação e Cultura, *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas*. Brasília, DF, 2007.
- SAVIANI, Dermeval: "O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC", in *Educação & Sociedade* - CEDES, Campinas, v. 28, n.100, p. 1.231-1.255. Especial.
- SEMINÁRIO ITINERANTE, *O PDE em debate*. Organizado pela USP, UNICAMP e UNESP, setembro de 2007. Disponível em: <http://www.cameraweb.unicamp.br/fe/seminarioPDE.html> <http://iptv.usp.br/overmedia/grupo.jsp?idGrupo=18>.
- SIMÕES, André Geraldo de Moraes, *População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul*, trabalho apresentado no Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XIV. ABEP. Caxambu, 20-24 de setembro de 2004.
- VEIGA, José Eli da, *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas, Autores Associados, 2003.

Notas

¹ Publicado na *Revista Caderno de Pesquisa*, n. 135, outubro 2008.

² 25 de março de 2008.

³ Exemplos dados pelo Ministro de Educação na sua palestra de abertura no Seminário Itinerante: o PDE em debate, em setembro de 2007.

⁴ Transferências automáticas são aquelas que complementam os recursos dos estados.

⁵ Última atualização em 08/04/2008.

- ⁶ Seminário Itinerante: o PDE em debate em setembro de 2007.
- ⁷ A redemocratização nos Estados e municípios ocorreu a partir de 1980 e somente quase dez anos depois chegou ao nível central.
- ⁸ A micro regulação local remete “ao complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo quais as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re) ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (Barroso, 2006. P.56).
- ⁹ Dados extraídos do IBGE, Indicadores Sociais Municipais 2000, citados em Simões, 2004.
- ¹⁰ No Seminário Itinerante: o PDE em debate em setembro de 2007.

Resumo

O texto discute o papel do Estado, as relações que se estabelecem entre as diferentes esferas de governo e entre o Governo Federal e a instituição escolar e as diferentes formas de regulação contidas no Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE). Para isso, analisa-se a gestão educacional proposta no PDE, a categoria “território” e o potencial e as limitações da escolha do município como território privilegiado no modo de regulação educacional.

Palavras chave

Política educacional – Gestão da educação – Regulação

Resumen

El texto discute el papel del Estado, las relaciones que se establecen entre las diferentes esferas del gobierno y entre el Gobierno Federal y la escuela, y las diferentes formas de regulación contenidas en el Plan de Desarrollo Educacional (PDE). Para esto, se analiza la administración educacional propuesta por el PDE, la categoría de “territorio” y las posibilidades y las limitaciones de las escuelas de municipio como un territorio de privilegio en la regulación educativa.

Palabras clave

Política educacional – Gestión Educativa – Regulación

Abstract

The paper discusses the role of the State, the relations that are established between different spheres of the government and between the Federal Government and the school, as an institution, and the different forms of regulation present in the Educational Development Plan (PDE) of the Brazilian government. To this end, we analyze educational administration in the PDE, the category “territory” and the possibilities and limitations in the choice of the municipality as a privileged territory in educational regulation.

Key words

Educational policy – Educational administration – Regulation