

A descentralização da educação pública no estado de São Paulo e um breve estudo de caso do município de Vinhedo

*Marcelo Saber Bitar**

Resumo: Pretende-se, aqui, mostrar, em linhas gerais, o processo histórico e atual de descentralização da educação pública no estado de São Paulo, no período entre 1983 a 2000, enfatizando-se os procedimentos adotados no município de Vinhedo para viabilizar esta política. A análise foi feita de forma quantitativa e qualitativa, observando-se de maneira geral as políticas de descentralização, em especial da educação, desde a esfera federal, passando de forma mais detalhada pelo estado de São Paulo e culminando em um breve estudo de caso municipal a partir da cidade de Vinhedo. O estudo de caso foi feito com uma breve análise no município de Vinhedo, mostrando suas experiências, seu processo de implementação da municipalização e algumas entrevistas com atores importantes nesse processo. Tal estudo nos pareceu interessante, pois Vinhedo é uma das primeiras cidades brasileiras a tomar a decisão política de municipalizar completamente a educação até onde a lei permite, ou seja, todo o ensino fundamental, arcando com todo o ônus dessa atitude. Para um maior esclarecimento ao leitor que porventura queira saber mais sobre o assunto, devo dizer que este artigo é parte integrante de minha dissertação de mestrado, que será apresentada no Instituto de Economia da Unicamp.

Palavras-chave: Educação, municipalização, descentralização, desburocratização, repasse de responsabilidades.

Abstract: This article intends to show, in general terms, the historic and present process to decentralize public education in the state of São Paulo, from 1983 to 2000, with special attention to the case of the city of Vinhedo. The analysis was performed qualitatively and quantitatively, observing the politics of decentralization, specially in education, in the federation, with more detail in the state of São Paulo, and finally in a brief analysis of the city of Vinhedo. In the specific case of Vinhedo, the experiences and the process of municipality implementation were shown, together with interviews of important actors in this process. This specific study seemed to be interesting as this city was the first in Brazil to make the politic decision of implementing this idea in every school. This study is part of my Master Degree to be presented in the Economics Institute at the State University of Campinas.

Key-words: Education, municipality, decentralize, decrease of bureaucracy.

* Mestrando em Economia Social e do Trabalho – Instituto de Economia (IE) – Unicamp.
msaber@bol.com.br

I. A política de descentralização

I.1. Pontos positivos e negativos dessa política

A nova Constituição brasileira, que começou a vigorar em 1988, trouxe, dentre os vários artigos que regulamentam a descentralização do ensino público, um em especial. Trata-se do artigo 211, parágrafo 2º., que diz o seguinte: "... os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil." (Aqui se faz necessário dizer que a Emenda Constitucional 14/96 alterou o parágrafo 2º, do Artigo 211, substituindo a expressão "pré-escola" por "educação infantil". Assim sendo, todo o artigo seguirá essa nova conceituação.). Com base nas novas leis – criadas a partir da Constituição de 1988 – sobre o ensino público fundamental e todas as mudanças legais que elas trazem (administrativas, políticas e fiscais) a maioria dos municípios do Brasil começou, em cooperação com a União e os estados, a impor uma reforma descentralizadora do ensino público fundamental.

As políticas de descentralização formuladas pela esfera federal têm, dentro da literatura especializada, avaliações positivas e negativas. Uma das críticas mais fortes sobre o plano nacional de descentralização da educação vem da Secretária da Educação de São Paulo, Rose Neubauer da Silva. Segundo ela:

(...) o governo foi incapaz de liderar um projeto nacional que estabelecesse com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos, o que possibilitaria a cada uma das instâncias de governo assumir as tarefas que lhe fossem delegadas (NEUBAUER; CRUZ, 1996, p.193.).

Essa dificuldade se dá porque, historicamente, a relação entre as três esferas de poder tem como norma básica não o sentido de cooperação e complementação, mas sim de articulação na formação de políticas e normas visando a garantia de poder, através das políticas de centralização e descentralização (NEUBAUER; CRUZ, 1996). Esse é, sem dúvida, o argumento negativo mais eficiente sobre o processo de descentralização, pois é notório que a política fiscal é a que tem maior peso no sucesso da política nacional de descentralização. Utilizando-se, pois, a idéia central de Rose Neubauer e Neide Cruz, pode-se dizer que a indefinição de fontes de financiamento próprias acaba determinando uma situação de colapso financeiro, porque, além de deixar indefinidos os papéis das três esferas de poder, esbarra na tradição brasileira centralizadora e burocratizada, deixando um vácuo no projeto nacional de descentralização (NEUBAUER; CRUZ, 1996).

É impossível negar, entretanto, que, a partir da década de 80 e mais ainda após a Constituição de 1988, as políticas de descentralização aumentaram consideravelmente. Um dos aspectos positivos dessa reforma parece ser o aspecto da desburocratização administrativa, política e fiscal, ganhando-se, com isso, dinâmica na tomada de decisões. Ainda dentro dessa possível eficácia, pode-se dizer que, com a descentralização, tem-se uma grande redução de custos administrati-

vos, graças à menor área de atuação e ao maior número de informações sobre as necessidades. Alguns debates afirmam que, quanto o menor o percurso a ser feito pelo dinheiro ou pelas decisões, menores serão seus futuros custos de implementação, pois diminui-se o tempo, diminui-se o dispêndio de recursos humanos nas análises dos projetos e reduz-se também a burocracia. Baseia-se, também, nesses argumentos, grande parte da bancada que defende a descentralização. No que tange à eficiência na questão fiscal, nos parecem claras, também, as suas vantagens, pois faz-se necessária a construção de capacidades institucionais dos municípios. Do ponto de vista político, esse rearranjo acarreta uma maior liberdade de decisões municipais, ou seja, a política de descentralização administrativa, e principalmente fiscal, dá, teoricamente, maior autonomia decisória aos municípios, que passam a trabalhar com muito mais liberdade administrativa, dando maior rapidez e dinâmica às suas atitudes. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, a descentralização:

(...) envolve essencialmente o redesenho das funções do governo federal e implica processos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central (ALMEIDA, 1996, p.16).

A descentralização pode aproximar as políticas implementadas da população, fazendo com que as medidas a serem tomadas para atendimento das necessidades públicas, o controle e a realização desses serviços, tornem-se mais adequados à realidade da comunidade. Segundo essa política descentralizadora, muitas atitudes antes tomadas pelos estados são, agora, de responsabilidade municipal, possibilitando, assim, maior participação à população.

Bem ou mal, o processo de descentralização de políticas públicas foi iniciado. Seu maior ou menor êxito, entretanto, está intimamente ligado com o problema econômico pelo qual o País vinha e vem passando. A crise fiscal e financeira enfrentada pela União desde o fim da ditadura e, principalmente, o combate à inflação foram, por vezes, os principais argumentos do governo para se abandonar, quase que por completo, o plano nacional de descentralização. Ainda assim, como mostra a literatura especializada, existe, nas políticas públicas brasileiras, uma tendência favorável ao processo de descentralização, mesmo que isso signifique dizer que não houve uma verdadeira política nacional de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. Quer dizer: não houve, por parte do governo federal, uma política de âmbito nacional que orientasse a redistribuição de responsabilidades dos três níveis de poder – federal, estadual e municipal. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida:

(...) no terreno específico das políticas sociais, a falta de um centro que comandasse o processo foi particularmente notável e vem constituindo obstáculo importante à continuidade da redefinição de competências (...) (ALMEIDA, 1996, p.18.).

Dessa maneira, o quadro 1, ilustrando e endossando as análises feitas acima, resume as principais características do processo da política de descentralização dentro das quatro áreas sociais que fazem parte do plano nacional descentralizador, ou seja: Saúde, Assistência Social, Habitação e Educação.

Quadro 1. Condições e tipos de descentralização nas áreas sociais

Área/Dimensões	Saúde	Assistência Social	Habitação	Educação
Política de descentralização nacional	Sim (SUS)	Não	Não	Não
Coalizão Pró-Descentralização	Forte e nacional	Fraca	Inexistente	Fraca no nível federal; variáveis e pouco estáveis nos estados
Estruturas Anteriores	Forte centralização decisória e financeira federal Estados e municípios com redes próprias Competências definidas e exclusivas	Centralização decisória e financeira federal Estados e municípios com redes próprias Competências concorrentes Grande fragmentação institucional	Centralização decisória e financeira em uma agência federal Descentralização na execução dos programas por agências estaduais e municipais	Centralização de alguns programas e parte dos recursos no Governo Federal Estados operam redes próprias, responsáveis pela maior parte da oferta do ensino básico Competências concorrentes
Tipo de Descentralização	Descentralização como política deliberada Tendência atual à descentralização caótica	Nenhuma descentralização efetiva	Descentralização por ausência, com autonomização dos estados e municípios	Lenta descentralização no plano federal Políticas estaduais de municipalização Políticas estaduais e municipais de desconcentração Municipalização por ausência

Fonte: ALMEIDA (1996)

Assim, Maria Hermínia Tavares de Almeida nos diz que, das quatro áreas estudadas, a da saúde foi a única em que a reforma resultou de uma política deliberada e radical de desconcentração definida no âmbito federal. Ainda assim, as mudanças em andamento nas áreas sociais aqui analisadas traduzem o desmantelamento centralizador do Estado. Portanto, pode-se observar que, mesmo sem um progra-

ma nacional que regulamente a política descentralizadora, com exceção da saúde, ela vem ocorrendo em todas as esferas de poder.

No caso da educação, entre 1980 e 1990, os gastos com o ensino público passaram de US\$ 13,4 para US\$ 20 bilhões (4,1% ao ano). Esse crescimento, entretanto, apenas se deu efetivamente a partir da segunda metade dos anos 80, quando foi elaborada a legislação que estabelecia os gastos com educação (MÉDICI; MACIEL, 1996, p.56). Todos os níveis de governo contribuíram para a elevação do gasto em educação, mas até 1990 a esfera federal ainda era a responsável pela maioria dos gastos nessa área. A participação dessa esfera de poder no gasto com educação passou de 29,5% para 34,3% do total, entre 1980 e 1990. Os estados reduziram sua participação de 53% para 48% e os municípios aumentaram, passando de 17% para 18% (MÉDICI; MACIEL, 1996, p. 57). Com a Constituição de 1988, foi regulamentada, em forma de lei, a representatividade das três esferas de poder, definindo especificamente a área de atuação de cada uma delas no que diz respeito à administração e à política de repasse de verbas. Com isso, os municípios passaram a arcar com responsabilidades que antes eram dos estados, e estes tiveram uma relação sistemática de cooperação e divisão partilhada de encargos e competências para com os municípios. A Constituição Federal fixou novos valores percentuais para aplicação de impostos em educação: a União repassa 18% e os estados e municípios, 25%. Mas, até 1990, nenhuma esfera de poder havia começado a aplicar o novo dispositivo.

2. O papel histórico do estado de São Paulo na educação

O estado de São Paulo tem, dentro da nova política adotada pelo governo federal, papel singular. É ele um dos primeiros estados da federação a apoiar, de maneira maciça, as políticas de descentralização, iniciadas pelo governo federal. Esse estado é, sem dúvida, um estado atípico, no que diz respeito à educação, pois sempre foi o principal gerador financeiro do ensino fundamental e médio. Diferentemente da maioria dos estados da federação, São Paulo adotou a política de se responsabilizar pela maior parte do ensino fundamental, médio e superior. Até 1994, 88,4% do ensino fundamental era pago pelo estado; no ensino médio, sua participação subia para 96,9% (NEUBAUER; CRUZ, 1996, p. 198). Segundo Vicente Rodriguez:

Dentre as diversas causas que explicam a pequena participação dos municípios paulistas no total de matrículas do ensino fundamental no estado de São Paulo, destacam-se em primeiro lugar, as características políticas e institucionais que se firmaram ao longo da história do sistema de ensino público paulista. (RODRIGUEZ, 1998, p.139.).

Este papel historicamente mais ativo do governo estadual, em São Paulo, e, em menor grau, em Minas Gerais, abre espaço para algumas reflexões bastante instigantes no que diz respeito à associação direta – presente em boa parte da literatura especializada – entre municipalização e maior compromisso com a educação e demais políticas sociais.

De fato, a análise histórica revela um forte componente conservador no âmbito municipal, que não pode ser desconsiderado nesta problemática. A tabela abaixo mostra, em números, o que Vicente Rodriguez diz textualmente sobre o papel do investimento do estado de São Paulo no ensino público fundamental: até 1995, arcou com mais de 80% desses gastos.

Tabela 1. Estado de São Paulo – gastos com educação no ensino fundamental até 1995

Ano	Gastos na Função de Educação e Cultura	Gastos da Secretaria da Educação 1º grau
1988	4.170.023.338,07	2.250.132.710,15
1989	5.102.836.819,63	2.749.823.491,79
1990	5.587.991.400,87	3.112.129.711,34
1991	4.618.526.665,80	2.469.232.195,62
1992	4.658.330.005,32	2.529.449.011,95
1993	4.469.010.761,11	2.478.496.603,79
1994	4.315.402.462,78	2.430.099.254,41
1995	4.480.483.063,56	2.634.821.975,21

Fonte: Balanço geral do estado... (s.d.). In Rodriguez, V., *Federalismo no Brasil*, 1998, p. 147.

Nota: (*) Valores deflacionados pelo IGP- da FGV.

Em R\$ de dezembro de 1995*

A partir de 1983, o governo Montoro começou a adotar um processo de desconcentração que se iniciou pela municipalização da merenda escolar, a partir do Decreto n 21.810, de 26/12/1983. Com esse Decreto, instituiu-se o programa de educação pré-escolar, no qual o estado, por meio de convênios especiais, repassava recursos e matrículas – pré-escolares aos municípios. Além disso, de acordo com Birraque,

Muitas das funções da Secretaria da Educação foram descentralizadas, atribuindo, deste modo, responsabilidades efetivas às Divisões de Ensino, formulando e implementando Planos Conjuntos Estado – Prefeituras, visando, com isso, iniciar

um processo de regionalização e/ou municipalização do ensino pré-escolar e do 1º grau (BIRRAQUE, 1991, p.61).

O começo da descentralização adotada pelo estado de São Paulo foi feito de forma lenta e gradual como, por exemplo, a municipalização da merenda escolar (Lei 4021, de 22 de maio de 1984, regulamentada por decretos posteriores) e do ensino fundamental, dando aos municípios paulistas tempo para se acostumarem e se adaptarem à nova realidade e às novas responsabilidades. Outras medidas, como a implementação do Programa de Reforma do Ensino, em que se contava com empréstimos do Banco Mundial, foram tomadas. Existia ainda a vontade de se implementar uma reforma institucional, mas, até 1994, cerca de 1.400 escolas tinham sido incorporadas ao novo sistema. Talvez a principal causa da falência desse projeto tenham sido as limitações impostas pela crise, nas finanças públicas, que afetou o processo de descentralização do ensino público fundamental em todos estados brasileiros. Mas, no caso do estado de São Paulo, devido a sua grande rede estadual de ensino, esse problema se tornou ainda mais grave.

Assim, com o governo Montoro, houve a primeira iniciativa de se estruturar o processo de descentralização da educação. O repasse de responsabilidades do estado de São Paulo para os municípios; – ainda que apenas com a merenda escolar, as pré-escolas (ensino infantil) e alguma autonomia administrativa; – foi, sem dúvida, um passo importante para um contato maior com a experiência de descentralização por parte desses municípios, facilitando assim sua assimilação ao processo descentralizador ainda maior que viria mais tarde, com as novas leis regulamentadas pela Constituição de 1988.

Apesar de as leis que regulamentam as novas responsabilidades de estados, municípios e União terem sido criadas com a Constituição de 1988, somente a partir de 1996 é que se começou a desenvolver uma proposta mais eficiente de repasse de matrículas do ensino fundamental para os municípios. Isso se deu com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do FMDEFVM (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que ordena o financiamento das redes públicas estadual e municipal. Começou, então, definitivamente – ainda que de forma lenta, por conta de implicações políticas e técnicas – a implantação do processo de municipalização.

No governo Franco Montoro, tal processo foi necessário e importante – ainda que insatisfatório, pois, como mostra a literatura especializada, não foi possível sua correta implementação por conta da falência das finanças públicas -, porque graças à essa experiência foi possível, mais tarde, os municípios de São Paulo agirem com maior desenvoltura diante do processo descentralizador.

O ano de 1983 marcou o início desse processo no estado de São Paulo, com o primeiro passo para a municipalização, na fase de transição democrática do governo militar para o civil, durante o governo Montoro. Assumiu, como seu primeiro

Secretário da Educação, Paulo de Tarso Santos. O esforço desse governo foi amplamente direcionado para a democratização do ensino, buscando a participação dos professores e da sociedade civil na redefinição dos rumos da educação. Assim, mesmo sendo um governo eleito ainda no período militar, exigia-se, para a mudança, uma política totalmente oposta à política militar dos últimos 20 anos.

No final de 1983, o governador Montoro já havia colocado, em sua agenda pró-descentralização, conversas com prefeitos, tentando iniciar uma política municipalizadora. Nesse início, devido à conjuntura – na esfera federal – claramente centralizadora, a idéia era iniciar gradualmente a municipalização (educação infantil, merenda escolar, algum repasse de responsabilidade).

Como Secretário da Educação, Paulo Renato de Souza (hoje ex-Ministro da Educação e do Desporto de Fernando Henrique Cardoso e ex-reitor da Unicamp) aumentou e enfatizou a discussão com os sindicatos na tentativa de elaboração de um Estatuto de Magistério. A municipalização da merenda começou a ganhar força por meio de convênios. (O estado de São Paulo repassou para os municípios recursos financeiros da Quota Estadual do Salário Educação, correspondentes as suas respectivas despesas.).

No último ano do governo Franco Montoro, assumiu a Secretaria da Educação Aristodemo Pinotti (professor da Unicamp e ex-reitor da Unicamp), que propôs a criação de um Centro de Convivência Infantil e um Projeto de Formação Integral da Criança (PROFIC).

Todas essas tentativas de se iniciar a municipalização, vistas até agora, mostram que foram formas ainda isoladas, descentralizando-se parte das responsabilidades do governo do estado para os municípios (educação infantil, merenda escolar, repasse de alguma verba, alguma responsabilidade decisória). Deve-se ter claro que, apesar de o processo de discussão da municipalização do ensino no Brasil ser muito antigo – estando presente no Manifesto dos Pioneiros de 1932, no Ato Institucional de 1934, na Primeira República, nas propostas de Anísio Teixeira (1957) –, foi somente com a Constituição de 1988 que a política descentralizadora ganhou força nacional, com as diretrizes que deixavam claros os repasses e as responsabilidades, principalmente de financiamento, dos três níveis de governo. Assim, o governo Montoro, anterior à Constituição de 1988, não tinha respaldo constitucional claro para dar uma seqüência acelerada à municipalização.

Ainda assim, a administração de Montoro se mostrou, com todos os seus Secretários de Educação, claramente descentralizante. Todos os três Secretários que passaram por essa administração cumpriram um esforço no sentido de dar mais liberdade operacional para as prefeituras.

Mas foi em 1996 que, efetivamente, começou o processo de descentralização e municipalização do ensino fundamental, com uma proposta mais radical de repasse das matrículas do ensino fundamental para os municípios.

É certo que municípios brasileiros, em outros estados, tiveram também algumas políticas de descentralização da educação pública, mas nenhum estado se preocupou tanto como São Paulo com essa transição mesmo porque, como dito anteriormente, o estado de São Paulo sempre foi, historicamente, detentor da maior parte do ensino público, seja ele infantil, fundamental, médio ou superior. Assim, este estado tem, dentro da nova política adotada pelo governo federal, papel singular. É ele o primeiro estado da federação a apoiar de maneira maciça as políticas de descentralização iniciadas pelo governo federal. Até 1994, 88,4% do ensino fundamental era pago pelo estado; no ensino médio sua participação subia para 96,9% (NEUBAUER; CRUZ, 1996, p. 198).

3. Vinhedo e o processo de municipalização

O município de Vinhedo tem espaço particular dentro do processo descentralizador, pois é um dos únicos municípios brasileiros a tomar a decisão política de municipalizar completamente o ensino fundamental, arcando com todo o ônus dessa atitude. É governado, em segundo mandato consecutivo, por um prefeito do PSDB e vice-prefeito do PT. Este último é, também, Secretário da Educação da cidade. E, pelo fato de pertencer ao Partido dos Trabalhadores (PT), não houve oposição ao processo de municipalização. (Todos sabem que o PT foi – e ainda é; um grande crítico do processo de municipalização da educação).

Vinhedo tem hoje 42.811 habitantes; é, portanto, um município de pequeno porte. Sua economia está pautada majoritariamente na indústria, tendo uma arrecadação fiscal relativamente grande. No primeiro trimestre de 2000, sua receita de recursos próprios foi de R\$ 12.570.331,90. Essa foi sem dúvida uma determinação importante para que a administração municipal decidisse arcar com todo o processo de municipalização educacional de 1ª a 8ª séries. Utiliza-se de repasse de verbas do governo federal (Ex: Fundef), mas também possui uma arrecadação fiscal que lhe possibilita certa autonomia no que tange a sua política educacional. Assim, pôde aumentar, por conta própria, o espaço físico de muitas das suas escolas municipalizadas e, ainda, construir duas outras. (Todo esse processo de melhoria e construção saiu dos cofres públicos municipais.) Somente no primeiro trimestre de 2000, Vinhedo investiu na educação R\$ 2.960.097,38 (23,55% do total de recursos próprios), um valor três vezes e meio maior do que os recursos vindos do Fundef, R\$ 875.468,94.

Apesar de a lei que regulamenta o repasse de verbas de estados, municípios e União ter sido formulada na Constituição de 1988, poucos municípios obedeceram de imediato a ela e, como no caso de Vinhedo, iniciaram o processo de municipalização simbolicamente (apenas uma ou outra escola). Foi somente com a implementação do Fundef, em 1998, que muitos municípios começaram realmente o processo de municipalização, responsabilizando-se, se não por todo o

ensino fundamental, pelo menos por grande parte dele. O início do processo de municipalização da cidade de Vinhedo se deu, em 1996, com apenas uma escola municipalizada; mas, a partir de 1998, com a entrada da nova gestão e a regulamentação do Fundef, todas as escolas do ensino fundamental foram municipalizadas. A partir disso, as dez escolas de ensino fundamental já existentes em Vinhedo, que antes eram de responsabilidade do governo de São Paulo, tornaram-se de responsabilidade do município. Criaram-se, ainda, duas novas escolas e três foram aumentadas, totalizando, assim, doze escolas públicas de ensino fundamental. Passou-se, de 1.065 alunos matriculados até 1997, nas escolas administradas pelo estado de São Paulo, para 4.364 alunos matriculados e transferidos, no primeiro trimestre de 2000. A maioria dos professores que trabalhavam nas escolas que foram municipalizadas continuaram com seus cargos e o Secretário de Educação nos informou que foi necessário abrir concurso público para preencher as vagas que faltavam, devido ao aumento do alunato, acima citado. Segundo a Secretaria da Educação de Vinhedo, não há dados exatos sobre o número de estudantes transferidos do estado para o município ou sobre o número de estudantes matriculados após a municipalização. Mesmo assim, há um crescimento, o que mostra que o processo de municipalização se deu realmente a partir de 1998, em Vinhedo. A pesquisa dos dados exatos expostos logo acima, tais como: total de alunos transferidos e matriculados, crescimento do alunato, aumento da rede física, entre outras coisas, está incluída no cronograma de trabalho, como item a ser alcançado e pesquisado posteriormente com o final da dissertação de mestrado.

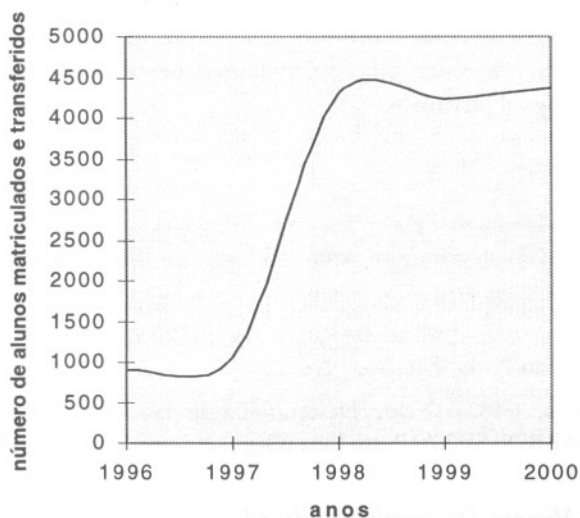
Muitos programas foram implementados desde 1998 no município. Um exemplo foi o programa de Formação Continuada de Profissionais da Educação, que se divide em vários subprojetos, como reciclagem do professorado, associações com empresas de informática (para o projeto de implementação de informática nas escolas), ciclos de palestras (que envolve a participação da comunidade), cursos de formação de professores na língua inglesa, entre outros. Portanto, apesar de a cidade de Vinhedo ser de porte pequeno, pode-se observar que muitos projetos vêm sendo desenvolvidos na área da educação fundamental, cumprindo exatamente o que foi prescrito pela União na Constituição de 1988.

O gráfico 1, exposto logo abaixo, esboça a expansão do alunato, antes e depois da municipalização da cidade de Vinhedo.

A análise dos dados até aqui expostos mostra que a experiência de Vinhedo, em relação à municipalização, aparenta ter sido bem sucedida, tanto no que diz respeito aos aspectos quantitativos (crescimento de matrículas e de escolas, reformas de escolas, etc), quanto aos qualitativos (grande número de projetos de parceria e reciclagem de professores e funcionários, entre outras coisas). O fato de Vinhedo ter uma grande arrecadação fiscal, entretanto, não explica, sozinho, seu sucesso, pois a lei que regulamenta o novo repasse de verbas dos municípios foi criada em 1988, com a nova Constituição federal, e até 1996 pouco ou nada tinha

sido feito pela prefeitura municipal em relação à educação. A simples criação do Fundef, parece não ter sido, também, a mola de propulsão do processo de descentralização nessa cidade, pois, como já dissemos anteriormente, seus gastos com recursos próprios superam em muito o repasse advindo do Fundef. A boa vontade política e as pequenas dimensões do município de Vinhedo podem ter sido, ao lado da grande arrecadação fiscal, pré-condições importantes para o sucesso da implementação da municipalização. Segundo o professor e vereador Ivan Carlos Durante (15 anos lecionando no ensino fundamental oferecido pelo estado e 3 anos lecionando no município), o agente mais relevante propiciador da municipalização em Vinhedo foi, sem dúvida, a vontade política de seus governantes. Para o professor Ivan, a grande arrecadação fiscal do município de Vinhedo não foi a condição mais importante para o sucesso da municipalização, pois essa arrecadação já existia antes do mandato do atual prefeito, implementador da municipalização. Para o professor, a criação do Fundef foi, ao lado da vontade política, outro fator importantíssimo para a promoção da municipalização, pois, após sua criação, foi possível delimitar de forma clara o que era investimento na educação e o que não era. Antes da criação do Fundef, o asfalto feito na porta de uma escola, por exemplo, era tido como investimento na educação. Em contrapartida, segundo o professor e Secretário da Educação de Vinhedo, Élsio Álvaro Boccaletto, ao lado da vontade política, foi a grande arrecadação fiscal que mais propiciou a implantação total da municipalização em Vinhedo.

Gráfico 1. Evolução do número de matrículas municipais



Fonte: Secretaria da Educação de Vinhedo.

4. Conclusões

Apesar de existirem, dentro da literatura especializada, avaliações negativas e positivas acerca da descentralização da educação do ensino fundamental, ela foi iniciada. Pode-se concluir que seu maior ou menor êxito está intimamente ligado ao problema econômico pelo qual o País vinha e vem passando e também – como mostra o caso aparentemente bem sucedido de Vinhedo – à vontade política. Dessa forma percebe-se que, apesar de todos os discursos de estudiosos do assunto, a favor ou contra a política de descentralização, pelo menos no caso de São Paulo – que a aplicou de forma mais acentuada – em um rápido balanço, deu muitos resultados positivos. Mais uma vez, foi o estado de São Paulo um dos primeiros a iniciar a descentralização da educação, passando agora parte das responsabilidades para os municípios. Mesmo que esse repasse de responsabilidade se dê ainda de forma lenta, envolvendo apenas a merenda escolar, as escolas de ensino infantil e alguma autonomia administrativa, ele é importante para que os municípios comecem a ter contato com as experiências de descentralização, uma vez que esta parece ter vindo para ficar.

Entretanto, a recusa de alguns municípios em aceitar a municipalização abre espaço para se pensar em alguns problemas acerca da implementação dessa política. Municípios teoricamente mais pobres, por exemplo, mostram certa resistência em participar da municipalização, pois alegam dificuldades em arcar com o ônus que essa decisão traz. Percebe-se, mais uma vez, que o maior problema brasileiro não é a aceitação das formulações de políticas que visem a um maior desenvolvimento, mas sim a enorme pluralidade de casos que se encontram no caminho da implementação dessas políticas. A dificuldade de se implantar a municipalização da educação é apenas um caso. Portanto, um grande projeto nacional de desenvolvimento deve levar em conta todas essas nuances brasileiras, típicas de quem tem um grande e desigual território.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e Políticas Sociais. In: BARROS SILVA, Pedro Luiz (Org.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- MÉDICI, André C. e MACIEL, Marco Cícero M. P. A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-1992. In: BARROS SILVA, Pedro Luiz (Org.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- NEUBAUER, Rose; CRUZ, Neide. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: BARROS SILVA, Pedro Luiz (Org.). *Descentralização e políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização da Política Educacional no Brasil – 1987-1994*, 1999. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.