

A política educacional francesa em foco: um breve estudo sobre o processo de descentralização da educação na França

*Marcelo Saber Bitar**

Resumo: A partir dos anos 80, a maioria dos países do globo passou por grandes mudanças na sua estrutura de governo. Por influência de países claramente liberais, como os Estados Unidos e a Inglaterra, o mundo, ou grande parte dele, passou por um processo de reestruturação em suas estruturas governamentais. Não é surpresa para ninguém que a América Latina sofre desse mal há várias décadas. Entretanto, países mais desenvolvidos como os europeus começaram a reagir positivamente a essa pressão liberal. A França é um desses países. Historicamente centralizador, o governo francês tem sucumbido à pressão “liberalizante” dos Estados Unidos e Inglaterra. Parte da sociedade francesa e dos atores diretamente envolvidos nesse processo de mudança reagem energicamente. Entretanto, desde o governo Mitterand, a França e o Estado protecionista francês começaram a caminhar para um processo de reestruturação de suas funções. As palavras descentralização, desconcentração, liberalização e liberalismo têm tido lugar marcado no debate social francês desde então. Resta saber o grau dessa mudança. Como mestrando na França entre 2003 e 2004, estudei parte desse processo de mudança. O presente artigo é parte integrante de um estudo mais aprofundado sobre a política de descentralização da educação nesse país.

Palavras-chave: França; educação; descentralização; desconcentração; liberalismo; reestruturação.

Abstract: Since the 80s, most countries around the globe have been going through great changes in their government structures. Influenced by clearly liberal countries like the United States and England, the world, or a great part of it, has been undergoing a process of revamping its governmental structures. It's not surprising to anyone that Latin America has been suffering this harm for decades. However, more developed countries like the European ones have started to react positively to this liberal pressure. Historically centralizing, the French government, for example, has started to succumb to the “liberalizing” pressure from the United States and England. Part of French society and some French actors directly concerned with this changing process are reacting energetically. However, since the Mitterand government, France and the French protectionist State started to go towards a process of restructuring their functions, and words like decentralization, deconcentration, liberalization and liberalism have been constantly present in French debates

* Mestre em economia social e do trabalho pelo Instituto de Economia (IE), Unicamp, entre 2001 e 2003. Mestre em *politiques publiques et gouvernements comparés* pelo Institut d'Études Politiques (IEP), Université Lumière Lyon2, Lyon, França entre 2003 e 2004. msaber@bol.com.br

since then. The extent of this change is still unknown. As a masters student in France in 2003 and 2004, I studied part of this change process. This article is part of a deeper study about the politics of decentralization of education in that country.

Key words: France; education; decentralization; deconcentration; liberalism; restructuring.

Introdução

A importância dos anos 80 no processo de descentralização das políticas públicas em geral, e em especial da educação

Os anos 80 são anos-chave para se compreender o processo de descentralização de parte das políticas públicas na maioria dos países que compõem o globo. É, sobretudo, a partir dessa data que aparecem novas teorias de gerência dos Estados. Uma grande parte da literatura afirma que essas discussões são influenciadas por uma nova ordem mundial, a ordem liberal. Para esses autores, a questão gira em torno do fim da intervenção do Estado clássico keynesiano. Aqui, o Estado e todas suas formas intervencionistas mais clássicas devem seguir uma nova ordem, uma ordem que diminui cada vez mais suas funções.

Para uma outra parte da literatura, a explicação para o processo de mudança deve-se muito mais ao fato da falência financeira e administrativa desses Estados. Para esses autores, a mudança na ordem constitutiva dos Estados deve-se muito mais ao fato referente à questão da falência desses Estados do que a uma mudança no seu perfil ideológico. Assim, grande parte dos estudos consagrados à descentralização das funções governamentais centrais concentra-se na crítica do sistema liberal, quando o objetivo principal dessa mudança se encontra em outro lugar.

Dessa maneira, o sistema educacional público fica face a uma encruzilhada, entre manter suas antigas funções ou mudar para uma postura mais “mercadológica”, mais afinada com os mecanismos do mercado. Segundo a professora e pesquisadora francesa Agnès Vaz Zanten:

A escola constitui hoje um importante ponto de ação política e ocupa um lugar importante dentro do debate público. A eficácia do sistema educativo, sua capacidade de integração, sua organização [...] são objetos de múltiplas críticas e proposições de todos os lados (VAN ZANTEN, 2005, p. 66).

Assim, para a professora Agnès Van Zanten, o sistema educativo francês vem passando por um grande debate acerca da sua capacidade de reestruturação. Segundo ela, a grande diversidade de realidade em seus muitos estabelecimentos causa um “elenco de questões quentes”, em que a escola tem uma dupla missão: de preparação para a vida profissional e de integração social.

A nova postura administrativa do Estado francês

A União Européia forma um conjunto de 15 países¹, com modelos de organização bastante variados. Esses Estados são constituídos de estruturas administrativas parecidas, ou seja, comportam um nível administrativo nacional, regional e também local.

Nós podemos, entretanto, separá-los entre federal e unitários: Espanha, França, Itália e Irlanda representam Estados unitários. A Alemanha é o único Estado federal. Holanda, Suécia, Dinamarca, Grécia, Portugal, Reino-Unido, Luxemburgo e Finlândia comportam os dois sistemas.

Dessa maneira, a França encontra-se dentro do conjunto de países que são constituídos por Estados unitários, ou seja, Estados constituídos por uma assembleia deliberante e por um poder executivo local. Podemos dizer que dentre esses países, a França é um dos mais centralizados, ao menos com relação ao sistema educativo.

Mesmo com toda a tradição centralizadora do governo francês, nós encontramos, sobretudo a partir de 1982² (Dentro da administração do presidente François Mitterrand) uma tendência à descentralização. Essa tendência tinha como premissa básica a transferência de uma certa quantidade de poder e de responsabilidade às suas coletividades locais. Assim, depois de 1982, nós encontramos um número cada vez maior de leis referentes ao processo de descentralização da educação.

- Lei n° 82-213, “lei Deferre”, de dois (2) de março de 1982 relativa aos direitos e liberdades das comunas, dos departamentos e das regiões francesas.
- Leis n° 84-53 e n° 87-529, respectivamente de vinte e seis (26) de janeiro de 1984 e de julho de 1987, relativas às disposições estatutárias da função pública territorial.
- Lei n° 86-16, de seis (6) de janeiro de 1986, relativa à criação e à organização das regiões.
- Lei n° 92-215, de seis (6) de fevereiro de 1986, relativa à administração territorial.
- Lei n° 95-115, de quatro (4) de fevereiro de 1995, relativa à organização e à orientação dos territórios franceses.
- Lei n° 99-553, de vinte e cinco (25) de junho de 1999 e a lei n°99-586 de 12 de julho de 1999, sobre o desenvolvimento durável dos territórios, e a cooperação intercomunal.

1. Dados de 2003. Página oficial da União Européia na internet. Ver referências.

2. Ver sub-capítulo *A descentralização da educação após 1980*.

- Lei nº 2002-276, de vinte e sete (27) de fevereiro de 2002, relativa à democracia de proximidade de novas competências *das coletividades territoriais*.

Dessa maneira, a França começou a colocar em prática, sobretudo após a década de 80, uma importante reforma descentralizadora. Encontra-se abaixo um detalhado calendário da reforma da educação:

Quadro I. Calendário da reforma de julho de 2002 a dezembro de 2007

Julho de 2002	Consulta dos presidentes dos conselhos gerais e dos conselhos econômico e social
16 de outubro de 2002	Conselho dos Ministros. Apresentação do projeto de lei constitucional
18 de outubro de 2002 a 18 de janeiro de 2003	Possibilidade de liberdade das 26 regiões da metrópole e das “colônias” (<i>d’outre-mer</i>)
A partir de 29 de outubro de 2002	Projeto de lei constitucional examinado pelo Senado
17 de março de 2003	Ratificação da lei constitucional pelo Parlamento
A partir de maio de 2003	Preparação de projetos de leis orgânicas precisando a Constituição e a lei de descentralização
De outubro de 2004 a março de 2005	Preparação das convenções Estado – coletividades territoriais visando identificar os serviços ou partes de serviços que serão colocadas à disposição das coletividades locais envolvidas
1º de janeiro de 2005	Entrada em vigor da lei de transferência de competência e dos serviços e do pessoal
De janeiro de 2005 a março de 2005	Assinatura das convenções Estado – coletividades
De janeiro de 2005 a dezembro de 2005	Preparação do decreto de transferência dos serviços e <i>consultas</i> do Comitê técnico
1º de janeiro de 2006	Publicação dos decretos de transferência definitiva dos serviços
De janeiro de 2006 a dezembro de 2007	Exercício do direito de opinião do pessoal técnico escolar

Fonte: Página oficial do governo francês na internet: Ver bibliografia.

Segundo o quadro acima, nós podemos, sobretudo depois de julho de 2002, encontrar um compromisso claro com o processo de descentralização da educação. Podemos constatar que o processo da reforma educacional iniciado oficialmente em 1982 está rigorosamente no tempo. Quer dizer que, de julho de 2002 a dezembro de 2007, o governo central francês terá agendado, etapa por etapa, o processo de descentralização.

A idéia geral da descentralização

Algumas teorias descentralizadoras

A grande quantidade de conceitos no campo da educação, notadamente concernendo sua reforma é o interesse dessa parte do artigo. Ela analisará, sistematizará e compreenderá a utilização desses conceitos.

Apesar da forte tradição centralizadora do Estado francês, a História da descentralização na França remonta ao fim do século XIX. É possível encontrar, depois de 1871, algumas premissas de leis descentralizadoras na História francesa:

A adoção de leis descentralizadoras de 1871 e 1884, após a queda do segundo Império, arraigou no seio do mundo político a assimilação do ideal democrático de descentralização (MENY YVES, 1974, p. 30).

Após esse começo, apenas um século mais tarde, nós encontramos, ainda que de maneira tímida, outras etapas no processo de descentralização do Estado francês. O quadro abaixo sistematiza mais detalhadamente essas etapas:

Quadro II. As etapas da descentralização do Estado francês de 1958 a 1978

1958	1969	1972	1978
Entra em vigor a Constituição da V República. Publica no artigo 72 o princípio da livre administração das coletividades locais.	Derrota do referendun sobre o projeto de lei relativo à criação de regiões e à renovação do Senado.	Lei instituindo comités econômicos e sociais, e os conselhos regionais. Os conselhos regionais têm por missão contribuir com o desenvolvimento econômico e social de cada região. Suas ações, em realidade, são fortemente enquadradas pela administração regional.	O projeto de lei para desenvolvimento das responsabilidades locais será adotado pelo Senado.

Fonte: La rédaction de Problèmes économiques n°2824.

Podemos dizer, entretanto, que a primeira vaga de reformas descentralizadoras do sistema de ensino francês se deu verdadeiramente na década de 80, mais precisamente em 1982. Esse processo descentralizador fez vinte e um (21) anos em 2003. Dentro dessas mais de duas décadas, várias justificativas ratificaram essa nova tendência. Entre os muitos argumentos que compõem a legitimação desse processo, podemos citar alguns dos mais importantes: a racionalização dos recursos financeiros do Estado; nova tendência de multiplicação dos poderes e autonomia local; tendência de aproximar a decisão política do cidadão (racionalizar a decisão); uma mentalidade mais liberal a propósito de uma mudança radical do papel do Estado.³

3. Esse novo papel do Estado começa a se desenvolver mais fortemente no início dos anos 80.

Mesmo no Brasil, nós encontramos, cada vez mais, esse tipo de discurso. 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 (TAVARES DE ALMEIDA, 1996, mimeo).

Assim, segundo alguns autores, no Brasil, a descentralização pode aproximar as políticas públicas da população. Dessa maneira, esse gênero de medida política parece ser mais concordante com as necessidades da população (SABER BITAR; LISBÔA ROMÃO, 2001, p.91-101; SABER BITAR, 2003).

No mundo, os anos 80 são anos-chave no que concerne ao processo descentralizador das funções do Estado.

Os anos 80 na França

Depois da década de 80, o Estado francês entra em uma fase:

... de expansão e de diferenciação do sistema político conduzido a substituir o espaço aparentemente integrado (...) uma espécie de poliarquia institucional. [...] a arena política se diferencia sob a pressão e a multiplicação de grupos de interesse diversos, em que a ação sofre interferência a ponto de fissurar o monopólio de representação e de argumentação (DURAN; THOENIG, 1996, p. 13).

A questão fundamental colocada à maioria dos Estados, sobretudo os mais centralizados, é: como trabalhar essa nova perspectiva? Ou seja, como adaptar nesses territórios (territórios historicamente centralizados) um sistema administrativo desenvolvido em um outro contexto?

Os principais aspectos da descentralização correspondem às formas de redistribuição dos poderes entre os diferentes níveis; da escala nacional até a unidade administrativa local. Na França, a descentralização ainda não provocou uma ruptura entre o nível administrativo central e o local, diferentemente de outros países, como os Estados-Unidos ou a Inglaterra. Isso se deve, possivelmente, ao fato de os franceses e a sociedade francesa terem apresentado um freio natural à perspectiva da descentralização.

O modelo de Estado centralizado que se impõe no nosso país (França) repousa no princípio de base de que o Estado é o único a poder definir o interesse geral e a arbitrar o que é

de interesse público e/ou particular (DEMAILLE; AMANS, 2003, pp. 1-5).

O quadro abaixo mostra, em números, as despesas feitas em educação em vários países que compõem a OCDE. Neste quadro, nós observamos que esses países consagram em média 5,9 % do seu PIB ao financiamento do ensino primário, secundário e terciário.

As despesas mais elevadas são observadas na Coréia do Sul, na Dinamarca e na França, com mais de 6 % do PIB. Dessa maneira, o Estado francês, mesmo com todas as tentativas de descentralização, está sempre presente.

Quadro III. Despesas com a educação em países que compõem a OCDE
(Despesas com educação (formação inicial) em 2000 (% PIB))

	Total	Despesas Públicas	Despesas Privadas
Japão	4,6	3,5	1,1
Holanda	4,6	4,1	0,5
Itália	4,9	4,5	0,4
Espanha	4,9	4,2	0,7
Alemanha	5,2	4,2	1,0
Reino-Unido	5,1	4,5	0,6
Média-OCDE	5,2	4,7	0,5
Finlândia	5,5	5,3	0,2
Austrália	6,0	4,5	1,5
França	6,1	5,8	0,2
Dinamarca	6,7	6,4	0,3
Coréia do Sul	7,1	4,3	2,8

Fonte: OCDE setembro de 2003, in: Revue Futuribles. La décentralisation de l'éducation nationale.

Talvez seja por isso que o início da descentralização da educação na França andou, durante muitos anos, a passos lentos. Segundo Demaille e Amans, o antigo Ministro do Interior e da descentralização, Gatton Defferre:

[...] possuía três objetivos aparentemente modestos: colocar fim à supremacia dos escritórios parisienses suprimindo a tutela arcaica exercida pelo Estado sobre as deliberações locais, aproximar a decisão do cidadão e liberar as capacidades de iniciativa dos eleitos locais (DEMAILLE; AMANS, 2003, p. 1-5).

A variação sobre o tema: os prós e contra da descentralização

Vários autores defendem a idéia de que a descentralização é um meio mais eficaz de governar. Uma resposta eficiente às diversidades locais, e que permite, também, o desenvolvimento da democracia local.

Historiadores, juristas, homens políticos são unânimes nesse sentido: a descentralização faz passar as decisões das mãos dos funcionários para as mãos dos cidadãos e constitui o governo do país para o país [...] Dentro dessa perspectiva, a descentralização não visa sustentar uma melhor gestão administrativa, mas sim promover uma participação mais democrática dos cidadãos (MENY YVES, 1974, p. 31).

Entretanto, uma parte dos autores que consagram estudos sobre o tema dizem que a palavra descentralização é uma maneira de estimular o liberalismo. Segundo esses autores, essa tendência faz parte de um dismantelamento do Estado clássico. Para Alain Michel, por exemplo, existe um verdadeiro processo de mundialização liberal da educação, uma aproximação perigosa dos conceitos de “economicismo” e de mercantilismo:

[...] que conduzem não somente a fazer prevalecer às finalidades econômicas sobre todas as outras considerações, mas também, a instaurar progressivamente uma nova ordem educativa mundial, dentro da qual a educação será parecida, mais e mais, a um serviço mercadológico dependente de uma lógica comercial (MICHEL ALAIN, 2003, p. 66).

Segundo Michel, quatro organizações internacionais fazem parte dessa nova tendência:

A Organização Mundial do Comércio (OMC); O Banco Mundial (BM); A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE); e a Comissão Européia. A OMC, esforçando para banalizar a educação e estabelecer um mercado mundial da educação. O BM e a OCDE, introduzindo a noção de capital social e de capital Humano (MICHEL ALAIN, 2003, p. 66).

A crítica que Alain Michel coloca à comissão européia se concentra sobre o fato de que ela é muito influenciável pelo paradigma forjado pela OCDE (noção de capital social, mercantilização).

De outra parte, para Jean Émile Charlier:

A descentralização é um imperativo ideológico que tende a se impor por todos os lados, seja qual for às características de sistema no qual ela é aplicada (CHARLIE, 2003, *apud* DUDERCQ, 2003, p. 28).

Mas, segundo Hureaux:

Para todo liberal, existe um problema mais grave que a permanência suposta do centralismo estatal, e distinto deste, é o peso da esfera pública. Com 45% do PIB, dispensado todo ano por esse Estado, a França encontra em um nível recorde entre os países europeus [...] Esses níveis de despesa constituem uma ameaça ao dinamismo do nosso país. Eles alimentam um profundo clientelismo dentro das categorias sociais (...) Eles permitem um clientelismo político a todos os níveis que constituem um obstáculo ao livre jogo democrático [...] Essa situação constitui uma ofensa à filosofia liberal fundada sobre a autonomia do indivíduo e das famílias (HUREAUX ROLAND, 2003, p. 5-8).

Sob o ponto de vista econômico, Roland Hureaux tenta mostrar-nos que a questão mais importante é a dos efeitos perversos da descentralização dentro do sistema financeiro, e também dentro do próprio sistema liberal. Para o autor, isso quer dizer que uma grande parte dos estudos consagrados à descentralização critica o sistema liberal, quando o cerne da questão está em outro lugar:

Os efeitos perversos da descentralização alimentam um sistema clientelista onde as despesas servem, sobretudo, para manter uma empresa pública (HUREAUX ROLAND, 2003, p. 8).

De outra parte, para alguns autores, a administração pública é um dos maiores desafios franceses do século XX, se seu objetivo for se liberar do excesso de burocracia, de centralismo e de corporativismo que a caracteriza.

Bernard Brunhes (2003, p. 29-41), por exemplo, acredita que um Estado moderno deve mudar seu discurso e se tornar um Estado sem nenhum tipo de privilégio. Assim, para que o Estado francês se modernize, ele deve se concentrar em fazer a descentralização e a desconcentração. A reforma do serviço público está na ordem do dia.

Para Brunhes:

[...] a desconcentração é, em primeiro lugar, necessária, porque o processo de produção de serviços é muito complexo há mais de 50 anos (BRUNHES BERNARD, 2003, p. 31).

Brunhes diz ainda que uma administração pública não pode nem decidir nem administrar só. Ele observa a importância de uma construção coletiva e democrática das novas regras do jogo.

Nós encontramos essa idéia já no século XIX, segundo Tocqueville:

A descentralização é uma maneira de corrigir a democracia introduzindo-se a liberdade dentro da igualdade [...] Eu estou convencido de que não existe nação mais exposta a cair no jogo da centralização administrativa que essas, em que o Estado social é democrático (TOCQUEVILLE, 1974, p. 97).

Esse tipo de discurso é cada vez mais utilizado dentro das administrações públicas de uma grande quantidade de países. A idéia central, aqui, é de se diminuir as funções clássicas do Estado e de transformá-lo em uma empresa gigante. O discurso é bem conhecido: reformar para tornar-se eficaz; diminuir para agilizar; desconcentrar e descentralizar para ser justo.

A reforma da educação é, dentro desse senso, um subproduto da “modernização” do Estado. Ela faz parte de uma nova ordem mundial, a eficácia. Para Roland Hureaux, os efeitos perversos da descentralização alimentam um sistema clientelista em que as despesas servem para manter uma empresa política. Como dito, para o autor, a questão é antes os efeitos perversos da descentralização sobre o sistema financeiro do que sobre o sistema liberal.

Assim, entre críticas positivas e negativas, o processo de descentralização dos serviços públicos, e em especial, da educação, ganha força, sobretudo, depois dos anos 80. Incontestavelmente é uma tendência que faz parte de um processo ainda maior: o da diminuição das responsabilidades do Estado.

O quadro abaixo mostra-nos as principais etapas da reforma educacional francesa entre 1982 e 2003.

Entre outras coisas, esse quadro nos mostra que o governo central francês trabalhou continuamente, sobretudo após os anos 80, para repassar parte das responsabilidades administrativas e financeiras, referente à educação, às administrações regionais e locais.

Nesse sentido, muitas dessas administrações argumentam que com o simples repasse de responsabilidades haverá uma grande decalagem qualitativa entre elas. Isto quer dizer que as capacidades administrativas, financeiras e de gestão variam segundo cada região e que sem um órgão central regulador como o Estado central, este processo pode fazer aumentar a disparidade entre elas.

Assim, as regiões menos ricas terão uma qualidade educacional inferior às regiões mais ricas. Segundo um sindicato do ensino primário, os valores dos créditos pedagógicos (\$) adquiridos pelas regiões compreendem uma escala de valor que vai de 10 a 100 euros por aluno.

Quadro IV. As etapas da descentralização educacional francesa de 1982 a 2003

2 de março de 1982	Lei “Defferre” fixando os direitos e liberdades das coletividades locais
15 de abril de 1982	O Prefeito assume o estatuto de chefe do executivo local em proveito do presidente do Conselho geral e regional
1983	Leis definindo a repartição das competências entre as diferentes coletividades de Estado
6 de janeiro de 1986	Lei relativa ao funcionamento dos conselhos gerais
16 de março de 1986	Primeira eleição (sufrágio universal) dos conselhos gerais
1992	Lei que trata da cooperação entre as coletividades territoriais e os serviços desconcentrados do Estado
1999	Lei relativa à simplificação da cooperação intercomunal
5 de abril de 2000	Limitação do acúmulo de mandato
17 de outubro de 2000	Dossiê Mauroy sobre a descentralização. Segundo o dossiê, existe a necessidade de se fazer das regiões o pivô da organização territorial e clarear as fontes de financiamento das coletividades locais
2002	Lei relativa à democracia de proximidade. Obriga as comunas de mais de 50.000 hab. de criar os conselhos de bairro
2003	Lei relativa à organização descentralizada da República. Muitos artigos da Constituição são modificados

Fonte: Da redação de Problèmes économiques n°2824

Nós conhecemos, ao menos, três tipos de discurso a favor e contra a descentralização do Estado francês: Um primeiro sobre a participação mais democrática das regiões e dos cidadãos; um segundo sobre a liberalização de um excesso de burocracia da parte do Estado; e um terceiro que diz que a centralização é, antes de qualquer coisa, um esquema liberal difundido pelo mundo por países como os Estados Unidos e a Inglaterra.

Com um olhar mais específico no caso educacional, nós encontramos o mesmo tipo de debate. De um lado, uma parte dos homens públicos que são mais próximos de uma mentalidade descentralizadora, mentalidade afinada com a nova ordem administrativa, gestonária e financeira mundial. De outro lado, pessoas que se opõem a essa nova ordem.

Os anos 80 são muito importantes, pois marcam o início das reformas do Estado, tanto na França quanto em outros Estados centrais do globo. Com um Estado historicamente centralizado, o governo francês teve, desde sempre, problemas em colocar em prática medidas de mudança na sua estrutura administrativa. Ainda assim, depois, sobretudo dos anos 80, sob a administração de François Mitterand, o Estado francês começou realmente a mudar.

A descentralização da educação após 1980 na França

Durante a década de 80, o então presidente da república francesa, François Mitterand, prometeu uma política geral de descentralização.

A lei de dois (2) de março de 1982 definia uma reforma em que:

O Estado transfere alguns blocos de competências – dentro dos domínios da ajuda social, do urbanismo e da formação profissional, às coletividades locais (THOENIG, 1992, p. 6).

Foi o começo das reformas administrativas francesas. A política descentralizadora de 1982 – 1983 foi acompanhada por uma segunda etapa entre 1984–1985. Aqui, mais de 40 leis e mais de 300 decretos alargaram as competências locais.

Segundo Thoenig:

Se for preciso resumir a descentralização dos anos 80, nós poderemos qualificá-la como um exemplo de processo incremental radical de reforma, por oposição a um processo global que terá como premissa elaborar, de uma vez por todas, a solução global em detrimento da decisão global (THOENIG, 1992, p. 7).

Podemos dizer que a descentralização é um elemento necessário da vocação europeia da França, pois para Delcamp:

... ela (a descentralização) é também um dos caminhos que levam em direção a uma saída da “normalidade” europeia e que participa, também, ao fim da excepcionalidade centralizadora francesa (DEL CAMP, 1992, p. 151).

O sistema educativo francês está no meio de uma grande mudança. Os recentes projetos do governo francês envolvendo a descentralização da educação criaram, entre outras coisas, muita comoção. Eles se baseiam na transferência de várias categorias de pessoal educativo da alçada federal para a estadual e municipal. Esses projetos são destinados a melhorar a eficácia ou eficiência da política educativa.

As medidas preconizadas privilegiam a regionalização, com uma grande transferência de recursos. Como dito na introdução, a França faz parte de um dos Estados mais centralizados do mundo. Possivelmente por isso, o projeto descentralizador francês caracteriza-se, em seu início, mais como uma transferência de competência do Estado central em direção aos seus departamentos, regiões e municípios.

É, sem dúvida, um processo que visa, num primeiro momento, o aumento das responsabilidades das regiões e dos departamentos.

Nós encontramos na França, ao menos, três formas de transferência de responsabilidades do Estado central em direção às regiões e departamentos. O quadro V faz um breve resumo dos principais argumentos de redistribuição das competências de ação:

Quadro V. Resumo da transferência das responsabilidades

Ensino secundário	Formação profissional	Ensino superior
A descentralização do pessoal técnico (integrantes técnicos das escolas, como psicólogos, operários e conselheiros de orientação).	A responsabilidade das quais dispõem as regiões é antiga e foi, nesse sentido, reforçada pela lei sobre o emprego de 1993.	Aumento da autonomia das Universidades, acompanhada da delegação das regiões da responsabilidade da construção de novos centros universitários.

Fonte: Revista Regards sur l'actualité, n°293 – agosto-setembro de 2003.

Segundo Yves Dutercq:

A transferência do pessoal técnico (operários e de serviço) é o ponto que incita menos tensão. [...] A transferência de outros funcionários como os responsáveis pela orientação, saúde e serviço social, em revanche, detonou uma avalanche de protestos dos sindicatos envolvidos. (...) Muitos estabelecimentos, e a maior parte dos colégios não dispõem, em tempo integral, desse tipo de funcionário (DUTERCQ, 2003, p. 17).

Para Dutercq o problema da formação profissional está ligado ao da orientação. Assim, a descentralização da educação francesa coloca duas grandes questões sobre a criação das desigualdades entre as diferentes regiões do país. Para o autor, o problema é “(...) referente às diferenças de riquezas e, por isso, de possibilidades de investimento” (DUTERCQ, 2003, p. 24).

Dutercq nos diz que, dessa maneira, o Estado tem um papel dos mais importantes a jogar. O Estado central deve assegurar as transferências financeiras necessárias para não penalizar as regiões menos favorecidas.

Mesmo no Brasil, nós encontramos esse tipo de argumento.

[...] o governo (brasileiro) foi incapaz de dirigir um projeto nacional que estabelece claramente as competências e os mecanismos de transferências de recursos, tornando possível a cada uma das instâncias governamentais suas respectivas taxas (NEUBAUER; CRUZ, 1996, p. 193).

A segunda questão que M. Dutercq coloca faz referência ao risco de vermos a educação subordinada aos objetivos políticos e econômicos, a curto prazo. Desta maneira, nós encontramos dentro do debate educativo da descentralização os mesmos questionamentos que no debate geral. Quer dizer que numa racionalização dos recursos financeiros e públicos nasce uma nova tendência de multiplicação de poderes e de autonomias locais, uma tendência de aproximar a decisão do cidadão, uma mentalidade mais liberal a propósito de uma mudança radical do papel do Estado. Uma segunda questão diz respeito às transferências financeiras do Estado em direção às regiões e aos departamentos da França. Sem a interferência do Estado central, a descentralização da educação fica, no mínimo, fraca. De fato, a incapacidade do Estado de dirigir um projeto nacional de transferência de recursos para as regiões francesas é causa de desigualdades entre essas regiões. Pois, para Dutercq, com essa incapacidade de gerência do Estado, existe o risco de penalização das regiões menos ricas. Ainda sobre esse tema, segundo a professora Agnès Van Zanten:

Nós encontramos uma análise de diferentes níveis e tipos de ensino; de modos de elaboração de conteúdos e de efeitos das políticas educativas nacionais e locais [...] (VAN ZANTEN, 2005, p. 68).

A mesma questão é colocada por Marcio Percival Alves Pinto. Segundo o professor da Unicamp:

[...] o esforço para a manutenção e/ou melhoria das condições urbanas de vida efetuado pelos municípios e materializado na ampliação de seus gastos – frente ao corte de gastos federais – forçou os prefeitos a ampliarem significativamente seus graus de endividamento [...] Isso acelerou um processo de desequilíbrio fiscal-financeiro, na medida em que, além de aumentar substantivamente o estoque de suas dívidas,

comprometeu parte de suas receitas (ALVES PINTO, 2002, p. 147).

Esse é, sem dúvida, um dos motivos mais fortes para que muitas prefeituras brasileiras rejeitassem participar ativamente do processo descentralizador. Muitos prefeitos e secretários dizem que suas despesas aumentariam muito com a descentralização.

No capítulo que segue, faremos uma análise mais recente do processo de descentralização da educação nacional na França. A idéia desse capítulo é dar uma visão mais geral desse processo e sistematizar as medidas mais recentes adotadas pelo Ministro Francês da Educação, Luc Ferry.

Os debates sobre a descentralização da educação na França

As discussões mais recentes sobre o tema

Depois do fim dos anos 90, o ministro da Educação Nacional francês, Claude Allègre, colocou em prática várias medidas referentes a descentralização da educação. O quadro abaixo resume, brevemente, as medidas mais importantes de Claude Allègre.

Quadro VII. Algumas medidas descentralizadoras de Claude Allègre

Junho de 1997	Agosto de 1997	Janeiro de 1998	Julho de 1998	Agosto de 1998
Claude Allègre afirma sua vontade de “desossar o mamute” e declara sua preferência por um serviço público “leve”, desconcentrado, que permita aos professores estarem mais próximos das decisões que os envolvem.	Claude Allègre coloca em prática um plano de criação de empregos jovens dentro do sistema educacional, com o objetivo de empregar 75 000 pessoas.	Claude Allègre lança uma consulta nacional intitulada: “Qual saber ensinar nos colégios?”. Três milhões de questionários são distribuídos nos colégios franceses.	Diminuição da taxa de remuneração das horas suplementares, para financiar os “empregos jovens”.	Claude Allègre apresenta a “Carta para batizar a escola do século XXI” É composta fundamentalmente das máximas “falar, ler, escrever e contar”.

Fonte: Le Monde

Alguns anos mais tarde, outro ministro, o Sr. Luc Ferry, deu continuação a essas medidas. O quadro VIII resume, por sua vez, essas medidas.

Quadro VIII. As decisões descentralizadoras: 1º e 2º graus (Luc Ferry)

Primeiro grau				Segundo Grau (Colégios)	
Extinção de dois dispositivos (vigias e ajuda aos educadores). Eles serão posteriormente substituídos pelos assistentes de educação.	Supressão de 5.600 empregos de vigias.	Transferência de mais de 110.000 pessoas da Educação nacional às regiões. (Pessoal técnico de serviço e de saúde) assistentes sociais, médicos escolares e psicólogos.	Abandono do plano plurianual de recrutamento dos educadores para o segundo grau.	Extinção do dispositivo emprego jovem (25.000 desaparecerão).	5.600 postos variados devem ser suprimidos no orçamento de 2003.

Fonte: Jornal Le Monde e Libération

Dentre todas as medidas que envolvem o 1º grau, a extinção da ajuda aos educadores, a supressão de 5.600 empregos de segurança e de transferência de mais de 110.000 responsáveis pela educação nacional para as coletividades locais (regiões, departamentos e municípios) são, sem dúvida, as medidas mais radicais dentro do projeto de descentralização. Os quadros n. VII e VIII ilustram a vontade do governo francês de fazer uma mudança dentro do sistema educativo. Em entrevista ao jornal Le Monde, Luc Ferry é explícito ao afirmar que:

Mais de setenta mil escolas e colégios, mais de novecentos mil educadores, e perto de quinhentas mil pessoas não educadores para um orçamento perto de 63 bilhões de euros. Os fatos estão aí: o Ministério pelo qual sou responsável é um caso único no mundo. Apesar dos esforços começados no início dos anos 80, ainda resta uma gigantesca organização, que não é responsabilidade do Estado. (LE MONDE, 28 de março de 2003, pág. 4).

Assim, a agenda governamental da descentralização, sobretudo depois de Claude Allègre, foi colocada em prática, apesar do protesto de grande parte da sociedade civil e de muitos sindicatos.

Segundo a opinião de um educador sindicalizado:

[...] é principalmente a transferência de 110.000 agentes não educadores da educação nacional em direção às coletividades locais. Sem ter negociado com os sindicatos, nem nos ter prevenido. O pessoal técnico e de serviço, que se ocupa da limpeza, dos encargos técnicos e da merenda dos colégios, serão colocados em questão por essas coletividades locais.⁴

4. Dados coletados em uma reunião organizada por educadores em abril de 2003 para discutirem sobre o processo de descentralização da educação francesa. Município de Lyon, França.

De qualquer maneira, as medidas descentralizadoras do ministro Luc Ferry são marginais quando comparadas a outros países que também estão em processo de mudança. São medidas que visam a reformar, ou antes, substituir o pessoal técnico educacional. Não são, nem parecem ser, medidas radicais de descentralização.

Um exemplo, capaz de ilustrar que as decisões descentralizadoras na França são ainda marginais, é a análise da evolução dos principais componentes do orçamento do ensino escolar francês entre 1997 e 2002. O quadro abaixo mostra-nos que, apesar do início do processo descentralizador, o governo central francês manteve intacta as despesas com o ensino, prática pouco habitual em países que têm políticas descentralizadoras.

Quadro IX. Evolução dos principais componentes orçamentários do ensino público francês entre 1997 e 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Evolução 1997-2002 em porcentagem
Despesas de remuneração	260.764	269.612	279.481	289.676	312.385	325.973	+ 24,8%
Despesas de funcionamento	6.045	5.758	6.970	7.114	7.709	7.792	+28,9%
Despesas de intervenção	9.679	9.853	109.73	107.89	111.58	11.236	+19,3%
Total de despesas ordinárias	276.488	285.223	297.424	307.579	331.352	345.001	+24,8%

Fonte: Ministério da Educação Nacional Francês

Como nós podemos observar no quadro acima, entre 1997 e 2000, o Ministério da Educação da França manteve, nesses últimos anos, a evolução das despesas

mais ou menos homogênea. As despesas totais ordinárias aumentaram em cerca de 25%, entre 1997 e 2002.

Quando são tomadas decisões do tipo descentralizadoras dentro de um Estado historicamente forte e centralizador, como o caso do Estado francês, elas encontram certamente fortes resistências por parte da sociedade e dos atores nelas envolvidos.

Conclusões

Para nós, a educação é a mais importante forma de construção social dentro da formação de um indivíduo. O papel de um bom sistema educacional é o de preparar seus cidadãos para viverem em sociedade.

O presente trabalho teve como objetivo principal o estudo de parte das medidas descentralizadoras adotadas pelo estado francês ao longo dos últimos anos e também o objetivo de coletar e sistematizar parte do debate a favor e contra a descentralização.

Hoje em dia, a questão mais pertinente que se coloca aos Estados-Nação mais centralizados é referente ao seu papel na criação e manutenção das políticas públicas em geral. Dessa forma, o conceito de descentralização vem para colocar em xeque as antigas funções desses países.

A França não poderia ficar de fora desse processo de mudança. Mesmo com uma História e uma tradição fortemente centralizadoras, a França começou, junto com a maioria dos países do globo, o processo de descentralização.

Assim, os grandes debates em torno da descentralização do Estado francês, começados na década de 80, tocam profundamente sua sociedade. De um lado, autores que trabalham positivamente a idéia de mudança, e de outro, autores que se opõem a esse processo. É indiscutível, entretanto, que o Estado francês começou a mudar.

Para alguns autores, a descentralização facilita a gestão dos eleitos locais, pois permite um processo decisório mais rápido e eficiente. Segundo Duran e Thoenig em um de seus artigos, a descentralização aumenta as possibilidades de inovação, encoraja a participação pública e reforça as capacidades locais do governo (DURAN; THOENIG, 1996).

Entretanto, dois problemas podem ser identificados ao longo desse processo. A incapacidade do Estado Central em gerenciar um projeto nacional de transferência de recursos para as regiões e as localidades, e a criação de desigualdades qualitativas entre as regiões, devido a uma decalagem financeira natural entre elas.

Grande parte da sociedade civil e a maioria dos atores diretamente envolvidos nesse processo de mudança utilizam esses argumentos contra a descentralização. O governo, de outro lado, mantém vivamente a vontade de descentralizar. As novas posturas políticas adotadas, depois dos anos 80, por uma grande massa de

países, facilitam a tomada de decisão governamental. O Estado clássico centralizador parece, dentro desse senso, não ter mais espaço.

Dentro desse contexto, de grandes mudanças de paradigmas, a França, e grande parte dos países do globo, devem levar em conta a opinião da maioria das suas sociedades e não a forte imposição exercida por países claramente liberais como os Estados Unidos e a Inglaterra. Os caminhos pelos quais deve caminhar uma sociedade saudável estão ainda por serem traçados. Resta, aos governantes desses países, perceber que o jogo maniqueísta dentro do qual estão inseridos não responde a nenhuma pergunta de forma eficiente e que o bem mais rico de um povo é, sem qualquer sombra de dúvidas, a execução de suas vontades.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Federalismo e Políticas Sociais*. São Paulo, Fundap, 1996, mimeo.

ALVES PINTO, Marcio Percival. *São Paulo e os Anos 90: mudanças das relações intergovernamentais, ajuste fiscal e o declínio do poder público*. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 359p.

BRUNHES, Bernard. Moderniser l'État, moderniser le service public. *Futuribles analyse et prospective*, n.287, juin 2003, p. 29-41.

CROZIER, Michel ; THOENIG, Jean-Claude. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico administratif local en France. Paris: *R. Français de sociologie XVI*, 1975.

DELCAMP, A. La décentralisation française et l'Europe. *Pouvoirs*, n.60, janvier, 1992, p.149-160.

DEMAILLE, Frank; AMANS, L. Enseignements de vingt ans de décentralisation. *Revue Problèmes économiques*, n.2824, setembro de 2003, p.1-5.

DUDERCQ, Y. La politique française de décentralisation. *Revue Regards sur l'actualité*, n.293, agosto/setembro de 2003, p.17-28.

DURAN, Patrice; THOENIG, Jean-Claude. L'État et la Gestion Publique territoriale. *RFSP*, v.46, n.4, agosto de 1996, p.580-623.

DURKHEIM, Émile. *De la division du travail social*. Paris: P.U.F., 1893, 416p.

HUREAUX, Roland. La décentralisation contre le libéralisme. *Revue Problèmes économiques*, n. 2824 (n. spécial), setembro de 2003, p. 5-8.

MENY, Yves. *Centralisation et Décentralisation dans le Débat politique Français (1945-1969)*. Paris: Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1974, 536p.

MENY, Yves. *Le système politique français*. Paris: Clefs, 1999, 169p.

MICHEL, Alain. Une école pour un monde nouveau. *Revue Futuribles analyse et prospective*, n.252, abril de 2000.

MULLER, P.; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1998, 156p.

NEUBAUER, Rose; CRUZ, Neide. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: BARROS SILVA, Pedro Luiz (dir.). *Descentralização e políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996, p.15-39.

POPKEWITZ, Th.S. *Sociologia política de las reformas educativas*. Madrid: Ed. Morata, 1994, 295p.

SABER BITAR, Marcelo. *A descentralização da educação pública no Estado de São Paulo e um breve estudo de caso do município de Vinhedo*. *Pro-Posições*, v.14, n.2 (41) – maio/ago. 2003 Faculdade de Educação – Unicamp, p.91-101.

SABER BITAR, Marcelo e LISBÔA ROMÃO, Frederico. Emprego/desemprego no Brasil. *Leituras de Economia Política*, n.9, dezembro 2001, Unicamp, SP, p. 91-101.

VAN ZANTEN, Agnès. Lieu d'habitation et offre scolaire. *Informations sociales*, n.123, 2005, p. 66-73.

VAN ZANTEN, Agnès. *Les politiques d'éducation. Que sais-je*. Paris, 2003, 126 p.

Sites utilizados

www.gouv.fr – Site oficial du gouvernement français

www.lemonde.fr – Site journal *Le Monde*

www.liberation.fr – Site journal *Libération*

Recebido em 18 de outubro de 2004 e aprovado em 03 de fevereiro de 2006.