

*DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL*

*DECENTRALIZATION AND CENTRALIZATION AND PUBLIC EDUCATIONAL  
POLICIES IN BRAZIL*

**Pedro Thiago Costa Melo<sup>1</sup>**

*Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)*

**RESUMO**

Este artigo apresenta um histórico das políticas públicas de descentralização/centralização ao longo da história do Brasil, trazendo, à tona, seu contexto político-social, bem como seus objetivos, pois há variações de acordo com as disposições do poder de quem as implementa. Como consequências, nesse processo, temos a tessitura estrutural, além das responsabilidades e competências estabelecidas por lei, para a oferta de educação em cada esfera do Estado. Esses movimentos levaram a recente descentralização municipalista, que está conectada aos problemas relativos ao Estado e à sua organização política e administrativa.

**Palavras-chave:** História; Políticas públicas educacionais; Descentralização; Centralização.

**ABSTRACT**

This article presents a history of decentralization/centralization public policies throughout the history of Brazil, bringing to light their political-social context, as well as their objectives, as there are variations according to the provisions of the power of those who implement them. As a consequence, in this process, we have the structural fabric, in addition to the responsibilities and competences established by law, for the provision of education in each sphere of the State. These movements led to the recent municipalist decentralization, which is connected to the problems related to the State and its political and administrative organization.

**Keywords:** History; Educational public policies; Decentralization; Centralization.

**RESUMEN**

Este artículo presenta una historia de las políticas públicas de descentralización/centralización a lo largo de la historia de Brasil, destacando su contexto político-social, así como sus objetivos, ya que hay variaciones según las disposiciones del poder de quienes las implementan. En consecuencia, en este proceso contamos con el tejido estructural, además de las responsabilidades y competencias que establece la ley, para la provisión de la educación en cada ámbito del Estado. Estos movimientos llevaron a la reciente descentralización municipalista, que se vincula con los problemas relacionados con el Estado y su organización política y administrativa.

**Palabras llave:** Historia; Políticas públicas educativas; Descentralización; Centralización.

---

<sup>1</sup>Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria, Mestre em educação pela UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI). Atualmente é Doutorando em Educação pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0170-9797> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1338804366634964> .E-mail: [pedrothiagocostamelo@gmail.com](mailto:pedrothiagocostamelo@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

Neste texto apresentamos subsídios para a compreensão do processo de descentralização e centralização e as políticas públicas educacionais no Brasil, numa perspectiva histórica. Pretende-se contribuir com a discussão relacionada a educação como direito social e suas relações com fatores macroestruturais.

A “[...] compreensão dos processos de decisão e implementação de políticas sociais, entre elas a educação, passa pela análise da estrutura organizacional do Estado – sua origem, formas de permanência e mudança ao longo do tempo [...]” (GRINKRAUT, 2012, p. 18), como, por exemplo, o movimento de descentralização/centralização e de sua inserção com a sociedade. Assim, a descentralização/centralização não é apenas tema de discussão educacional; vai além, pois perpassa modificações (reformas) nas relações entre as instâncias que formam o Estado, relacionando-se com a realidade social, não sendo possível separar a questão administrativa da questão política no processo.

Assim, este texto historicizou as políticas públicas de descentralização/centralização ao longo da história do Brasil, trazendo, à tona, seu contexto político-social, bem como seus objetivos, pois há variações de acordo com as disposições do poder de quem as implementa. Como consequências, nesse processo, temos a tessitura estrutural, além das responsabilidades e competências estabelecidas por lei para a oferta de educação em cada esfera do Estado. Esses movimentos levaram a recente “[...] descentralização municipalista, o que configurou um processo em que a municipalização do ensino” (ARAUJO, 2005, p. 19-20) está conectada aos problemas relativos ao Estado e à sua organização política e administrativa. Com isso, avançamos na temática, pois “[...] evoluir é estar ciente (mais ou menos ciente) do que já se pensou e se escreveu” (PERISSÉ, 2008, p. 32).

Os referenciais teóricos serviram de fundamentação para este estudo e foram usados na análise dos resultados. Neste caso, foram usadas bibliografias como: Grinkraut (2012); Gentilini (1999); Cruz (2009), Carvalho (2008); Lima filho, (2013); Fonseca (1995). Foi a partir desses autores que foi possível construir toda apresentação e discussão.

Contou com apropriação da análise de conteúdo de Bardin (2011), que consistiu nas seguintes etapas: a pré-análise; exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência, interpretação.

Inicialmente, realizamos uma leitura flutuante, que consistiu na leitura de autores como: Lima filho, (2013); Fonseca (1995). Após, **escolhemos os documentos e demarcamos o**

**universo**, que conteve apenas bibliografias: Grinkraut (2012); Gentilini (1999); Cruz (2009), Carvalho (2008). Por fim, realizamos a **Diferenciação dos índices e elaboração de indicadores**, pois o texto é uma manifestação, que dispõe de índices que podem ser selecionados e transformados em indicadores, que viabilizam a codificação. No caso, utilizamos a **unidade de contexto**, que serve para codificar a unidade de registro. Nesta pesquisa específica foram os conteúdos que se referiam a descentralização, centralização e educação a partir de Grinkraut (2012); Gentilini (1999); Cruz (2009), Carvalho (2008); Lima filho, (2013); Fonseca (1995).

## ANÁLISES E RESULTADOS

Temos em mente ser necessário entender o tema descentralização/centralização para além da discussão educacional, pois perpassa as relações entre as instâncias que formam o Estado, sendo, com efeito, transversal na questão social mais ampla, não estando de modo diferente em toda história política brasileira, alterando-se conforme os contextos, interesses, objetivos.

Para o dicionário Aurélio, descentralizar é afastar-se ou separar-se do centro; dar autonomia administrativa; aplicar o descentralismo, isto é, adotar o regime político em que os órgãos administrativos têm autonomia acentuada, e esses órgãos ficam tanto quanto possível desprendidos do poder central. Para Lima Filho (2013), de maneira mais concisa e específica,

[...] a **descentralização deve ser compreendida como a transferência da autoridade e do poder decisório** de instâncias agregadas para unidades subnacionais, entre as quais os estados e os municípios, adjudicando competência de decisão e autonomia de gestão as estas unidades territoriais de menor magnitude e escala. Desse modo, **a descentralização concebe uma efetiva alteração na escala de poder**, aferindo às unidades subnacionais competências de escolhas, definições de preferências e diretrizes de ações sobre a gestão de seus programas e projetos. [...] a descentralização representa uma intensa reformulação estrutural da distribuição espacial dos poderes públicos, de tal modo que perpassa a simples desconcentração das tarefas, incorporando ações concretas de **independência decisória**. (p. 56, *grifo nosso*).

No sentido oposto, o antônimo de descentralizar, explica-se pelo ato de tornar central, reunir em um, atrair, trazer para si no centro. A definição da palavra, como nos alerta Ribeiro (2002), esconde a complexidade, pois

[...] ao se tratar de poder, a definição não parece tão simples, pois quanto mais se percorre a literatura sobre o tema, mais se encontram adjetivações agregadas ao núcleo da ideia que lhe altera ou lhe confere sutis e não tão sutis diferenças – o

que faz com que exista uma dispersão de conotações que confunde a todos e faz perder a substância da matéria (p. 9).

Nesse mesmo sentido, Ribeiro (2002) conclui que

[..] de uma maneira ou de outra, descentralizar implica em uma alteração profunda na forma de exercer o poder político. Descentralizar significa o remanejamento do poder central, que passa a conferir autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público, envolvendo “necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. (LOBO, 1990, p. 6).

Como se pode observar, “[...] o termo descentralização ganhou diversas conotações, sendo aplicado em diversos contextos com processos bastante distintos, principalmente, quando se observa o grau de redefinição nas funções das esferas públicas” (LIMA FILHO, 2013, p. 56).

Eximimo-nos da questão de conferir maior autoridade, melhorar ou não, neste primeiro momento, deixamos claro que para nós o movimento de descentralização/centralização perpassa necessariamente por mudanças na estrutura estatal, como bem nos revela a história. Nesse sentido, historicamente, o Estado surge com tendências altamente centralizadoras, para assim assegurar o poder e a formação de uma nação. O primeiro Estado nacional moderno no Ocidente continental europeu, Portugal, constituiu-se da fragmentação, plasmou-se sob o império da guerra: luta contra os impérios romano, germânico, dos mouros.

Então, temos no surgimento de Portugal, “[...] guerra, ascendência do rei com a rede de seus agentes cobrindo o país, controlando-o e dirigindo-o, domesticação sem aniquilamento da nobreza, são os traços que imprimem o caráter à sociedade nascente” (FAORO, 1958, p. 8). Convém ressaltar que esse expediente, paradoxalmente, não embargava o uso do recurso de tradição municipalista, pois uma das bases da origem do Estado português era a “[...] concessão de senhorio ou de uma vila, filha da liberalidade do rei, não importava na atribuição de poder público, salvo em medida limitada” (FAORO, 1958, p. 26). Assim, “[...] reforçados com a solidariedade da organização municipal, os concelhos” (FAORO, 1958, p.27) eram uma arma comum à estratégia política da realeza na Europa e também adotado na nascente Portugal.

Com sua consolidação, o Estado se tornou, ao longo da história das sociedades, uma “[...] organização mais relevante perante a coordenação e controle social criada ao longo da história humana, podendo ser deliberado como sendo uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente” (LIMA FILHO, 2013, p. 30). Concomitantemente, demandas desse Estado formataram mudanças ao longo do tempo, como podemos perceber na história do Brasil.

No período colonial, já se colocava a discussão acerca do descentralismo e do centralismo na agenda político-administrativa da Coroa portuguesa. Com uma colônia vasta, Brasil<sup>2</sup>, Portugal, país pequeno territorial e demograficamente, tem a seguinte problemática: “[...] com este pessoal exíguo, que não bastava para enchê-lo, ia Portugal povoar o mundo. Como consegui-lo atirar-se à mestiçagem?” (ABREU, 2013, p. 28). A despeito dessa questão, Carvalho (2002) destaca:

Portugal, à época da conquista, tinha cerca de 1 milhão de habitantes, insuficientes para colonizar o vasto império que conquistara, sobretudo as partes menos habitadas, como o Brasil. Não havia mulheres para acompanhar os homens. Miscigenar era uma necessidade individual e política. A miscigenação se deu em parte por aceitação das mulheres indígenas, em parte pelo simples estupro. (p. 20).

Processo que foi perfeitamente permissível graças à tradição portuguesa na qual “[...] as classes nunca se transformaram em castas” (ABREU, 2013, p. 28). Porém, persistem à corte lisboeta grandes problemas na manutenção e exploração da colônia americana” (CARVALHO, 2005, p. 156). Então,

[...] diante das limitações, Portugal teve que recorrer à iniciativa particular para defender, expandir e desenvolver a colônia americana. [...] Poderíamos também dizer que o sistema se aproximava de **uma federação**, se da expressão guardamos apenas o aspecto de autonomia política das unidades componentes do todo. (CARVALHO, 2005, p. 156, *grifo nosso*).

A “[...] colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares.” (CARVALHO, 2002, p. 14). São as chamadas capitânicas hereditárias que passam a vigorar como uma espécie de descentralização, pois

[...] procurou-se compensar a dificuldade outorgando àqueles que se abalançassem a ir colonizar o Brasil vantagens consideráveis: nada menos que poderes soberanos, de que o Rei abria mão em benefício dos súditos que se dispusessem a arriscar cabedais e esforços na empresa. [...] O plano, em linhas gerais, consistia no seguinte: dividiu-se a costa brasileira (o interior, por enquanto, é para todos os efeitos desconhecido), em doze setores lineares com extensões que variam entre 30 e 100 léguas[...], serão doadas a titulares que gozaram de grandes regalias e poderes de soberanos; **caber-lhes-á nomear autoridades administrativas e juizes em seus respectivos territórios**, receber taxas e impostos, distribuir terras etc. (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 31-32, *grifo nosso*).

---

<sup>2</sup>Tendo noção que a nomenclatura Brasil ainda não existia.

É evidente, nesse sentido, uma política de Estado colonial descentralizante, com a criação das chamadas capitânicas hereditárias, que podem ser comparadas como uma forma de federalismo incipiente, conforme nos descreve Rocha (2005):

Nessa forma **incipiente do federalismo** nacional, a figura do município estava presente, como cópia fiel do município português, ou seja: um presidente, três vereadores, dois almotacéis, um escrivão, um juiz vitalício e dois juizes comuns compunham o corpo político-administrativo do mesmo, que realizava obras públicas, estabelecia posturas, fixava taxas, nomeava juizes, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, capitães-mores de ordenanças e de estradas (p. 17, *grifo nosso*).

Face ao fracasso dessa descentralização, com apenas duas capitânicas exitosas, Pernambuco e São Vicente, o rei D. João III, em 1549, muda a configuração político administrativa; dessa vez, encaminhando-se ao reverso para um novo sistema político-administrativo via centralização. A colônia portuguesa na América, antes fatiada em capitânicas hereditárias, em processo de descentralização ao gosto da Coroa e a menor custo para o Erário português, se veria mais centralizado por um Governo Geral, com a representação do monarca configurada em personalidade jurídica única e sob um comando central, sem embargo de delegação aos donatários, todos amigos do rei.

A política **descentralizante** foi em parte revertida, em 1549, pelo mesmo D. João III que criou o governo geral na colônia, sediada na Bahia. As capitânicas hereditárias não foram totalmente extintas, mas os donatários perdem parte de seu poder exclusivo. Por compra ou confisco, foram aos poucos sendo recuperadas pela Coroa ou simplesmente extintas. Na metade do século XVIII, Pombal, o ministro **centralizador** e D. José I (1750-1777), acabou com todas elas. (CARVALHO, 2005, p. 157, *grifo nosso*).

Mesmo com essa centralização, “[...] o poder local, ou municipal, estava nas mãos dos capitães e das câmaras também controladas pelos “homens bons”, isto é, proprietários rurais” (CARVALHO, 2005, p. 157). Era muito difícil manter as elites locais sob controle absoluto em um território tão vasto e plural. Nesse sentido, uma pesquisa microssocial dos rincões do Brasil desvenda que a realidade é bem complexa e que não se rege apenas através de leis que vêm de cima para baixo. Vêm de longe os problemas no trato com as elites locais, verdadeiros senhores do sertão.

Um exemplo disso dá-se na relação do governador da capitania de São José do Piauí, no início da segunda metade do século XVIII. Nomeado governador da capitania, em 1758, o militar

português João Pereira Caldas sofreu grandes dificuldades para impor-se e manter a ordem junto às elites locais. Teve que ir cedendo para obter condições de governabilidade (FONSECA, 2012, p.197).

Ao utilizar-se do aporte teórico de Weber (1991, p.33; 1999, p.175), Fonseca (2012) conclui que o “[...] poder se manifesta na assimetria das relações entre os diferentes sujeitos que convivem em determinada organização social, alguns com mais poder que outros” (p. 198), sendo que as relações de poder representam apenas uma possibilidade de domínio ou influência, posto que os mais fracos ou dominados podem **impor resistência**.

Nunes (1972) também avalia nessa mesma perspectiva, entendendo que essa situação vai até a independência. Então, nesse ínterim, o Piauí é marcado pela “[...] luta entre esses fazendeiros prepotentes e os representantes da Coroa” (p. 70). Com esse parêntese na explanação da história política brasileira, no que tange à adoção saltada ora da descentralização, ora da centralização, buscamos tão-somente elucidar o quão a história é complexa e cheia de meandros no que se refere às relações das instâncias estatais, notando que o município,

[...] tinha relativa força, mesmo diante da inegável e contundente **centralização** exercida pela Coroa frente as capitânicas; prova disso é que, por repetidas vezes, convocaram “juntas do povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, exigiram o comparecimento dos governadores aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, e suspenderam governadores de suas funções. (ROCHA, 2005, p. 17, *grifo nosso*).

Entretanto, é evidente, “[...] no que diz respeito à administração local, a centralização e o reforçamento do poder real é sensível.” (PRADO JÚNIOR, 1970, p. 51). Política administrativa que continua até a independência política do país, em 1822. No período imperial, ensejado pela independência em 1822, segue-se o debate em torno da descentralização/centralização no âmbito do Estado. Para Carvalho (2005), a própria independência foi uma solução para manter a integridade territorial que podia sucumbir ante a falta de um poder centralizado, materializado em uma monarquia. Nesse sentido, afirma:

Havia um receio indisfarçável de que a república levasse à **fragmentação** do País, à guerra racial, ou a ambas. Em um País em que a escravidão era a base da economia e em que escravos eram quase um terço da população, tal receio era plenamente justificado. O “haitianismo”, como se dizia à época, era um perigo [...] e para evitar o “quadro de horrores da anarquia e dos desastrosos males que nos esperam, a exemplo da América Espanhola. (CARVALHO, 2005, p. 161, *grifo nosso*).

Com esses fatores, as regiões do Brasil achavam-se desafetas (COCHRANE, 2003, p. 34), sendo a coroação de D. Pedro I a solução. Esse não era o discurso único, pois havia aqueles que consideravam que a imensidão do território, com sua vasta “[...] diversidade social, cultural, econômica e política era determinante na escolha do **regime federal**, dada a inviabilidade de um governo central que abrangesse todo o território” (ROCHA, 2005, p. 17, *grifo nosso*).

Então, o federalismo, nessas circunstâncias, era observado e apresentado também como condição para a manutenção da integridade territorial. Apesar dessas divergências, ao concretizar-se a Independência do Brasil, em 1822, saiu vitorioso a **ideia centralista**, pois foram adotadas a forma Federal de Estado e a Monarquia como forma de governo (CARVALHO, 2008).

Por conseguinte, com a Independência do Brasil e a Constituição de 1824, **o município teve seus contornos aprimorados**, embora a ânsia centralizadora do Império tivesse reduzido o seu papel se comparado àquele mais atuante do município Colônia. Deste modo, foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes. (ROCHA, 2005, p. 18, *grifo nosso*).

Assim, ainda a ideia descentralista forjada pelo federalismo pairava, pois, conforme realça o autor em referência que, durante esse período,

[...] o sonho de uma **república federativa** ao estilo norte americano mantinha-se adormecido, e, vez por outra, se revelava nas inúmeras revoltas ocorridas durante esse primeiro momento da Independência. Essas revoltas, sobretudo as registradas no período Regencial, foram responsáveis pelo redesenho da Monarquia Constitucional. Em decorrência destas, houve a Reforma Constitucional de 1834, em que os **traços federais** no Estado brasileiro fizeram-se incipientes. Com isso, houve a criação das assembleias provinciais, a repartição das receitas públicas e a eliminação do Conselho de Estado (ROCHA, 2005, p. 19, *grifo nosso*).

A ideia de descentralização, via federalismo, foi tão forte que se tornou uma das principais causas da queda do imperador D. Pedro II e da monarquia (VIANA, 2004, p. 19). A monarquia detinha controle das elites locais, pois, “[...] pelo mecanismo da centralização, todos esses mandões locais estavam na dependência dos Gabinetes, ou mais exatamente, dos chefes de Gabinete. Este, por meio da poderosa máquina centralizadora, mobilizava à sua vontade esse formidável exército de tiranetes locais” (VIANA, 2004, p. 39).

Nesse sentido, nossa elite maturou a ideia descentralista via federalismo. Não por uma convicção ideológica e sim por puro pragmatismo. Conforme Viana (2004),

O grande movimento em favor da **descentralização e da federação**, que começou a acentuar-se depois do golpe imperial de 68, teve a sua razão principal justamente nesta indignação dos políticos liberais contra essa força poderosa e incontestável que, de quando em quando, os tirava das gratas comodidades das situações do poder para as injustificáveis incomodidades de um ostracismo forçado (p. 46).

Viana refere-se à demissão de Zacarias de Gois e Vasconcelos, em 1868, por motivos puramente políticos. Então, para conseguir contentar as elites que estavam no ostracismo, o imperador D. Pedro II recorreu ao expediente da rotação no poder, mudando o Presidente do Conselho, agente unificador em cada gabinete ou ministério (VIANA, 2004, p. 25). Com o desgaste político do império, dos ranços trazidos, novas forças vão se construindo como alternativas.

Aliás, sob sugestões exógenas – haviam formado o binário: Federação–República. Para eles, esta grande medida, da maior urgência, sem a qual, segundo eles, não haveria nem progresso, nem liberdade, nem mesmo unidade nacional, era irrealizável dentro do regime monárquico, julgado então **sem a flexibilidade** bastante para isto (VIANA, 2004, p. 47, grifos nossos).

A incompatibilidade entre monarquia e federalismo, pode ser percebida na ação de maior importância da monarquia que foi a “[...] unificação e legalidade – e na realização dessa unificação e legalidade ela teve que lutar justamente contra as forças, sempre rebeldes, do localismo e do provincialismo” (VIANA, 2004, p. 48). Então, historicamente, havia, portanto, uma incompatibilidade entre as duas instituições, monarquia e federalismo.

Ademais, esse movimento descentralizador não teve somente causas de caráter interno e partidário. Houve influência da Confederação Argentina, da Confederação Americana e da Europa que “[...] falava de Federação ou se achava tomada da preocupação das autonomias locais” (VIANA, 2004, p. 48-49).

A despeito de descentralização ou de posicionamentos de seu funcionamento, é possível considerar que descentralizar acarreta em alteração na forma do poder político. Nesse sentido, significa remanejar o poder central, pois passa a distribuir “[...] autonomia política, financeira e administrativa às outras instâncias de poder público” (RIBEIRO, 2002, p. 11). Transmutando isso, no fim da monarquia e a instauração da república no Brasil, é notável que do

[...] ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados (antigas províncias) passaram a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu sobretudo com as elites locais. A

descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais (CARVALHO, 2002, p. 41).

Doravante, no âmbito do discurso, a república, que representava a democracia, e sua descentralização via federalismo, parecia estar cristalizada na assertiva de que “[...] a democracia aparece, historicamente, associada a processos de descentralização” (RIBEIRO, 2002, p. 1). Ora, o mecanismo empregado como imperativo da centralização do poder foi à lei máxima da nação, no período imperial (LIMA FILHO, 2013). Desse modo, o autor em referência acrescenta, ainda:

[...] assumida por suas desigualdades, a Constituição Imperial esteve distante de programar qualquer concepção de isonomia entre poderes, governos ou camadas sociais. Como resultado este período foi marcado por diversos movimentos revolucionários como a Confederação do Equador (Pernambuco), Guerra dos Farrapos (Rio Grande do Sul), Cabanada (Pará, Pernambuco e Alagoas), Sabinada (Bahia) e Revolução Praieira (Pernambuco). Todos buscavam de certa forma alguma autonomia para suas províncias ou pelo menos a descentralização do poder. (LIMA FILHO, 2013, p. 65).

Neste sentido, a Primeira República surge com a urgência de se implementar como novo regime, descentralizado e autônomo. E foi isso que ocorreu, pois a promulgação da nova constituição de 1891 incorporou, pela primeira vez, o Federalismo (iniciando um novo modelo de gestão pública descentralizada) que era reivindicação, sinônimo de democracia. A democracia associada a descentralização é posta ao longo da segunda metade do século XX, possibilitando afirmar que descentralização/centralização do poder público está presente na história da organização do Estado brasileiro.

[...] mas particularmente na última década [século XX] ganhou visibilidade como projeto político tanto dos grupos que dirigem o país, como dos grupos que fazem oposição política aos detentores do poder. A descentralização está associada ao debate sobre as políticas sociais, e, principalmente sobre a chamada reforma do Estado. Na década de noventa, o forte movimento de descentralização pode ser visto, de uma parte, como resultante da crise fiscal do Estado; de outra, como reação ao autoritarismo presente na sociedade brasileira. (RIBEIRO, 2002, p. 1).

Esse autoritarismo refere-se ao governo autoritário militar-civil (1964-1985), que herdou um país com instabilidade política, econômica e social. Como antídoto, “[...] instalou um Estado burocrático autoritário onde foram centralizadas as decisões de política fiscal e tributária” (LIMA FILHO, 2013, p. 69). Tanto que a Constituição Federal de 1967 transformou vários municípios em zonas de segurança nacional com prefeitos nomeados por militares (LIMA FILHO, 2013). O

crepúsculo do governo militar traz, à tona, mais uma vez, nos anos de 1990, o debate descentralização/centralização e suas ideologias implícitas.

O movimento de descentralização desponta como iniciativa do governo federal no sentido de apresentar, e implantar, o que ele entende que seja uma das soluções para a crise fiscal do Estado. Mas, se observarmos melhor – mesmo que restritos ao contexto das políticas sociais, e mais especificamente na questão educacional –, veremos que a descentralização atende também a recomendações de organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento no sentido de responder à crise dos sistemas de ensino de vários países. (RIBEIRO, 2002, p. 2).

Nesse sentido, ao longo do tempo, a descentralização/centralização representam uma “[...] intensa reformulação estrutural da distribuição espacial dos poderes públicos, de tal modo que perpassa a simples desconcentração das tarefas, incorporando ações concretas de independência decisória” (RIBEIRO, 2002, p. 56).

Então, nesse contexto, a descentralização “[...] constituía, desde a década de 1980, um princípio ordenador das reformas do setor público, primeiro nos países capitalistas avançados e depois nos demais, sendo advogada por governos conservadores e socialdemocratas” (SEMEC, 2007, p. 1).

É importante relatar que a crise econômica dos anos 80 teve como desdobramentos nos anos 90 o planejamento em geral e no planejamento educacional na América Latina, consequência do esgotamento do modelo econômico adotado entre os anos 50 a 70, no qual se registrou o protagonismo do Estado no desenvolvimento de uma série de reformas. Assim, houve “[...] ajustes estruturais do Estado nos quais a área social e, nela, a educação, é profundamente atingida” (GENTILINI, 1999, p. 4). Nesse sentido, “[...] os governos iniciam várias reformas educativas com o objetivo de adequar os sistemas educacionais às exigências produtivas, tecnológicas, sociais e culturais” (GENTILINI, 1999, p. 4), destacando-se as iniciativas de descentralização.

No bojo da Constituição ‘brasileira de 1988, que se deu nesse contexto, alguns debates como reorganização do federalismo foram contemplados, pois, conforme Cruz (2009),

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. O novo sistema envolveu, também, a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem

políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade (p. 22).

Mais uma vez, no âmbito da mais recente Carta Magna, o debate descentralização/centralização aparece. Portanto, nessa rápida contextualização de análise do movimento histórico da organização do aparato institucional construído no Brasil que combina ambigualmente processos descentralização - centralização, que podemos perceber os reflexos para a tomada de atitude na alçada da educação, pois trata-se “[...] mais de um exercício de confrontação histórica com as realizações do Estado brasileiro, a que se associa a descentralização da educação” (RIBEIRO, 2002, p. 5).

Dessa forma, buscamos no passado a complexidade e as contradições da relação entre descentralização/centralização. Diante de complexidades e contradições, as respostas são sempre instáveis e provisórias, porém não deixa de ser um “[...] esforço de desnaturalização ou de estranhamento em relação às abordagens sobre o tema da municipalização da educação com base na análise de sua trajetória histórica e de sua articulação com a configuração do Estado federativo brasileiro” (ARAUJO, 2005, p. 20), trazendo de roldão a obrigação de o município oferecer educação. E a descentralização/centralização na política educacional?

A análise histórica propicia a reflexão permanente da educação no Brasil. As reformas desencadeadas no Estado, “[...] ator e gestor das políticas sociais e, diretamente, o Planejamento como seu principal instrumento de intervenção econômica e social” (RIBEIRO, 2002, p. 7), refletem no setor educativo, que tem “[...] sofrido os efeitos das políticas de ajuste e das reformas estruturais com muito mais profundidade do que os outros setores” (RIBEIRO, 2002, p. 7).

Ao longo do tempo, oferecer a educação escolar combina “[...] ambigualmente processos de descentralização e centralização das relações de poder” (RIBEIRO, 2002, p. 5). Convém ressaltar que, “[...] nem a descentralização e, nem a centralização são garantias de um Estado democrático, caracterizado pela participação social nos processos decisórios e no desenvolvimento de política educacional equalizadora das desigualdades sociais” (RIBEIRO, 2002, p. 6).

Portanto, há de se entender as reformas educacionais e, particularmente, a descentralização/centralização, como “[...] condicionadas por um campo político, um campo social e um campo econômico e neles, atores representativos de forças e interesses econômicos, políticos e sociais” (GENTILINI, 1999, p 25). No que concerne a relação entre educação e descentralização, já na constituinte da primeira constituição brasileira, foram colocadas em pauta.

A idéia da descentralização aparece já na primeira Constituinte brasileira, em

1823, quando um projeto de Andrada Machado defende maior autonomia para as províncias ampliando as competências de seus governos, dentre elas a de “promover a educação da mocidade”. (CHIZZOTTI, 1996, p.37 apud RIBEIRO, 2002, p. 2).

A primeira grande reforma educacional no Brasil se efetivou por meio do decreto imperial de 15 de outubro de 1827, lei de instrução elementar, que dispôs sobre as escolas de primeiras letras, previstas em todas as cidades populosas e assegurava a “[...] gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas isso não implica em nenhuma obrigação do Estado em oferecê-la” (RIBEIRO, 2002, p. 22).

Desta forma, “[...] a educação básica ficaria, até 1934, relegada à iniciativa privada, [...] dispensando-o dos trâmites legais de autorização prévia, de licença e de exame do requerente” (RIBEIRO, 2002, p. 22). Com os ventos liberais que aprovou o Ato Adicional de 1834, o que era na prática relegada à iniciativa privada passou, grosso modo, às províncias.

Se os defensores da República não conseguiram fazer vingar seu projeto pelo que a idéia carregava de conotação democrática e de representação política, é inegável que os liberais conseguiram ao menos durante a Regência fazer-se ouvir, divulgar suas idéias e até conquistar algum espaço institucional através do Ato Adicional de 1834, quando inserem na Constituição a descentralização. (RIBEIRO, 2002, p. 27).

O Ato Adicional de 1834, portanto, anunciando a descentralização, levou a educação elementar e secundário a serem atribuições das províncias. Observamos, conforme destaca Araujo (2005), que historicamente a organização da educação, apesar das constantes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, praticamente desconsiderou as desigualdades regionais presentes em sua oferta.

A desconsideração das desigualdades regionais persiste, paradoxalmente, com a proclamação da república (1889) e a adoção do federalismo. O que se reflete na educação pública, como nos afirma Grinkraut (2012):

A questão federativa brasileira, se por um lado é acentuada com a enorme desigualdade socioeconômica no interior do país, por outro pode ser vista como a “ponta do iceberg” dos problemas referentes à garantia do direito educacional, isto é, como sua parte mais aparente, mas que na realidade encobre os reais problemas e conflitos que historicamente vêm determinando a estrutura e organização da educação no Brasil. (p. 3).

Particularmente, a estrutura e organização da educação via políticas públicas educacionais

no Brasil, historicamente, foram e são tidas como um dos problemas centrais. Neste sentido, “[...] descentralização refere-se a um contexto político-institucional que deriva de disposições atreladas a escolha da forma de organização da sociedade e de sua administração por parte do governo, sobretudo, através dos programas e das políticas” (LIMA FILHO, 2013, p. 56). Para Fonseca (1995),

O centralismo e o verticalismo na gestão dos sistemas de ensino têm sido questionados, pois dificultam iniciativas e inovações por causa da rigidez de normas e regulamentos. Gestões descentralizadas e participativas são propostas em nome da eficiência, eficácia, racionalidade e economia de recursos. (p. 16).

Daí surge a vertente da descentralização via municipalização. Entendemos que a municipalização “[...] é uma configuração da descentralização administrativa das políticas e dos instrumentos de ingerência pública para o contexto municipal com real repasse de disposições deliberativas para o município como território representativo de poder local (LIMA FILHO, 2013, p. 59). Mas, afinal, até que ponto municipalizar a educação é salutar?

Partimos do pressuposto, igualmente a Fonseca (1995), de que somente é a municipalização defensável se contribuir para a democratização da educação e se constituir fator de melhora da qualidade da educação. Para Fonseca (1995), alguns dos fatores positivos da municipalização são: 1) a proximidade entre governantes e governados, como melhores condições de detectarem e atenderem os anseios da população; 2) facilita o orçamento participativo, seu acompanhamento, a sua fiscalização da execução e da transparência nos gastos públicos, a substituição dos “orçamentos fictícios” pelos “orçamentos-verdades”, “um fator de racionalidade, economia e rapidez, fruto da agilidade administrativa, menos morosidade burocrática, menos congestionamento administrativo” (p. 21).

Já alguns dos fatores negativos da municipalização são: 1) a proximidade entre governantes e governados, que facilita o nepotismo, o clientelismo; 2) a falta de capacidade técnica, financeira dos municípios pequenos e que “[...] apesar de algumas exceções [os municípios], são o ente mais frágil – e recente – da federação, com maior dependência financeira em relação aos estados e à União” (GRINKRAUT, 2012, p. 5).

Cruz (2009), ao analisar os programas em execução pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os critérios de distribuição dos recursos aos estados e municípios, assevera que, apesar de iniciativas para indicadores equalizadores na distribuição de recursos, ainda são insuficientes para reduzir as disparidades nas condições de oferta da educação no país, sendo que a União, através de uma política de (re)centralização, a partir do governo de

Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), mantém maior parte do bolo fiscal. Resumindo-se:

A defesa da municipalização se deu basicamente por duas correntes: a primeira tem-se utilizado de argumentos em prol da ampliação do poder local e fortalecimento da participação da comunidade junto à escola, enquanto a segunda corrente privilegiou argumentos técnicos, financeiros e operacionais do processo, como condições necessárias para a municipalização. No caso dos autores contrários à municipalização, estes têm apontado a desconsideração da realidade brasileira e a ideologização da proposta, bem como suas conseqüências político-ideológicas e econômicas. (GRINKRAUT, 2012, p. 6).

Nesta linha de pensamento, Cruz (2009) e Grinkraut (2012) chamam atenção para o fato de que os aspectos legais e institucionais do sistema educacional precisam estar em harmonia com os aspectos financeiros. E, não menos importante, “[...] é a conjectura intercomplementar entre as unidades federadas, por meio do regime de coparticipação” (LIMA FILHO, 2013, p. 24). Anísio Teixeira, grande expoente do movimento escola nova no Brasil, já enxergava a municipalização como uma solução. Para ele,

A descentralização, pois, — insisto e friso — é uma condição de governo democrático e federativo. Não é uma tese educacional, mas uma tese política, parecendo ser impossível não reconhecê-la como ponto incontrovertido, de letra e de doutrina, da Constituição, que estabelece, além do mais, a federação dos Estados e a autonomia dos Municípios. (TEIXEIRA, 1956, p. 16).

Para Anísio Teixeira, é no município que a participação se efetiva e é lá que a educação tem a possibilidade de ter mais qualidade. Percebemos que a descentralização/centralização nas políticas do setor educacional no Brasil não é tema recente e que ao longo da história do Brasil se fez e ainda se faz presente. Assim como Fonseca (1995), entendemos que é sem sentido criticar ou defender a municipalização da educação por si mesma, mas, ao contrário, deve ser entendida como um meio e não um fim, pois o que importa é a defesa da qualidade e universalização da escolarização. Assim, o maniqueísmo deve ser evitado. A complexidade se faz presente e sua discussão é frutífera, desde que sempre se tenha como meta uma educação melhor.

### **CONCLUSÕES (ou CONSIDERAÇÕES FINAIS/REFLEXÕES FINAIS)**

Como ficou evidenciado neste exercício de historiografia sobre a descentralização e centralização e as políticas públicas educacionais no Brasil, o Estado e suas contingências de gerenciamento de poder levaram a mudanças que influenciaram a educação, de forma que o direito

a educação é ensejado por demandas estatais, haja vista ser um bem social e, majoritariamente, ofertado pelo Estado, de forma universal, ora por vias de uma centralização, ora por uma descentralização. Ambas com o condão de oferecer educação de qualidade, pelo menos teoricamente.

Este exercício de reflexão traz subsídios para um entendimento da história da educação, de seu direito, oferecendo importantes contribuições para a análise de políticas educacionais, bem como as relações de poder em torno do Estado como entidade de direito público.

## REFERÊNCIAS

ABREU, J. Capistrano de. [Capítulos de história colonial: 1500-1800](#). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2013

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. Tese Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: Escritos de História e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese de Doutorado- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GRINKRAUT, Ananda. **Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

FONSECA, João Pedro da. **Poder local e municipalização: em busca da utopia: um estudo no município de Jacuí (MG)**. São Paulo, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 1958.

GENTILINI, João Augusto. **Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação 1999.

LIMA FILHO, Gilvan Dias de. **Federalismo fiscal e o discrepo na descentralização da educação pública no Brasil no século XXI: evolução dos gastos e matrículas no ensino básico e superior**. Tese (doutorado) –Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, 2013.

NUNES, Odilon. **Pesquisas para a História do Piauí**. Vol. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Artenova S.A., 1972.

MÁQUEZ, Gabriel García. **Cem anos de solidão**. Rio de Janeiro- EDITORA RECORD, 1967.

LIMA FILHO, Gilvan Dias de. **Federalismo fiscal e o discrepo na descentralização da educação pública no Brasil no século XXI**: evolução dos gastos e matrículas no ensino básico e superior. Tese (doutorado) –Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, 2013.

RIBEIRO, Maria Rosa Dória. **Uma perspectiva histórica da descentralização da educação**. Dissertação- Unicamp, 2002.

PERISSÉ, Gabriel. **Introdução à filosofia da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

ROCHA, Amanda Raquel da Silva. **Descentralização, finanças municipais e gasto social em Teresina**. Dissertação (Mestrado em POLÍTICAS PÚBLICAS) – Universidade Federal do Piauí, 2005.

VIANA, Oliveira. **O ocaso do Império**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

SEMEC. **Educação da gente de Teresina**: políticas e diretrizes educacionais em prática. Teresina: SEMEC, 2007.

**TEIXEIRA**, Anísio. **A escola pública universal e gratuita**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.26, n.64, out./dez. 1956.

**Submetido em:** 01 de fev de 2022.

**Aprovado em:** 17 de mar de 2022.

**Publicado em:** 30 de abr de 2022.