

Descentralização Comparada na Educação: Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Histórica

THOMAS H. KANG (*)

1 Introdução

Este artigo é o segundo da série sobre o atraso educacional brasileiro até 1964 iniciada na edição anterior deste Boletim Informações Fipe. No primeiro artigo, o objetivo foi mostrar a influência da distribuição desigual de poder político na política federal e os resultados pouco satisfatórios da educação primária. Foram coletadas evidências da situação de atraso das matrículas brasileiras em relação a diversos países, assim como do elitismo das políticas educacionais promovidas no Brasil. As declarações de representantes do governo federal deixam claro que havia preferência pelo ensino superior em detrimento do ensino primário durante a maior parte do período pesquisado.

Neste segundo artigo, a intenção é mostrar como outros fatores como a centralização ou a descentralização (principalmente financeira), além das equivocadas políticas federais, também contribuíram para deixar o Brasil em situação de atraso educacional, a ponto de apre-

sentar taxas de analfabetismo da ordem de 49% em 1950. Veremos que a educação primária, que constitucionalmente estava a cargo dos Estados, dependia financeiramente do governo federal por conta da estrutura tributária vigente. É por esse motivo que a política federal importava para todos os níveis de ensino, inclusive o primário. O marco comparativo será os Estados Unidos, exemplo de descentralização administrativa e financeira da educação primária e de expansão da escolaridade a partir de meados do século 19. Este artigo se baseia em Kang (2010a, cap. 4; 2010b).

2 Vantagens e Desvantagens da Descentralização

Existem inúmeras análises teóricas sobre as vantagens e desvantagens da descentralização de serviços públicos. De acordo com a literatura, os resultados são ambíguos, mostrando que a preponderância de efeitos positivos depende do contexto em que estruturas descentralizadas são implementadas (BARDHAN, 2002).

Grande parte da ênfase dada por organismos multilaterais à adoção de estruturas descentralizadas tem relação com as vantagens que governos locais detêm em aspectos informacionais, uma vez que estão mais próximos dos locais onde são oferecidos os serviços públicos.

No caso da educação, King e Özler (1998) sustentam que a descentralização administrativa de algumas tarefas na Nicarágua, que foram transferidas do governo central para conselhos locais com envolvimento de pais, teve impacto positivo sobre o desempenho dos alunos nos locais onde houve maior autonomia. PROBE (1999) afirma que as instituições de *accountability* locais não são fortes no norte da Índia, onde se verificam problemas na provisão de serviços relacionados a saúde e educação. O resultado surpreendente é que o desempenho educacional em partes da China, que vive sob regime autoritário, é melhor do que em muitas partes da Índia, democrática desde sua independência (DREZÈ; SARAN, 1995). O mesmo poderia ser dito sobre a provisão educacional em Cuba e os

resultados piores de outros países latino-americanos. A razão desses fenômenos seria a existência de instituições locais de *accountability* (BARDHAN, 2002, p. 201).

Os exemplos de alguns países autoritários que conseguiram desempenho relativamente superior na provisão de serviços públicos do que países como Índia são coerentes com a tese de Lindert acerca da expansão escolar alemã no século 19. Muito embora a Alemanha de Bismarck não possuísse instituições democráticas formais com direito de voto, havia instituições que permitiam a participação de segmentos amplos da população em questões relacionadas à educação. Da mesma forma que os Estados Unidos, que sempre contou com direito de voto em nível local, a Alemanha foi líder em escolaridade básica por conta dessas instituições. Ou seja, a descentralização alemã em questões educacionais no período bismarckiano (considerado centralizado em muitos aspectos políticos) teria sido um fator positivo crucial para o excepcional resultado em termos de escolaridade, uma vez que aumentou a voz política da população (LINDERT, 2004). Ademais, o sistema americano de educação também se caracterizou por intensa descentralização em sua fase de expansão, tanto do primário quanto do secundário (GOLDIN; KATZ, 2008).

Embora os problemas locais tendam a ser mais bem identificados pelos governos locais, além da cobrança política tornar-se maior, há também aspectos negativos que podem advir da descentralização. Se as elites locais detêm grande parte do poder político, é possível que a descentralização resulte em políticas direcionadas à própria elite e, conseqüentemente, em detrimento do resto da população. Esse é o caso da chamada captura do governo por grupos de interesse.

O sucesso da descentralização, portanto, depende da concentração de poder político local. A descentralização financeira e administrativa, como sustenta Lindert (2004, p. 104-105), é interessante em uma fase inicial da expansão educacional porque nas localidades em que a distribuição do poder político é mais igualitária, as demandas de um segmento maior da população tendem a ser levadas em conta na implementação de políticas públicas. Se houver algumas localidades com essa característica, haverá melhora nos serviços públicos dessas regiões, sendo a descentralização um instrumento para se atingir resultados mais eficientes, ainda que indiferentes à distribuição regional. Esse é o outro lado da moeda: a tendência é de aumento das desigualdades regionais com a persistência de um sistema descentralizado. Se, além de eficiência,

a equidade for levada em conta, a solução centralizadora em uma fase posterior à descentralização pode levar a resultados mais eficientes e equitativos, uma vez que a política central pode estimular as regiões atrasadas a atingir os níveis apresentados pelas regiões mais progressistas – que apresentaram melhora na primeira fase. Evidentemente, o sucesso dessa segunda fase depende do grau de captura do poder central, que pode ser expressivo caso as regiões atrasadas contem com elites influentes na política nacional.

3 Brasil e Estados Unidos

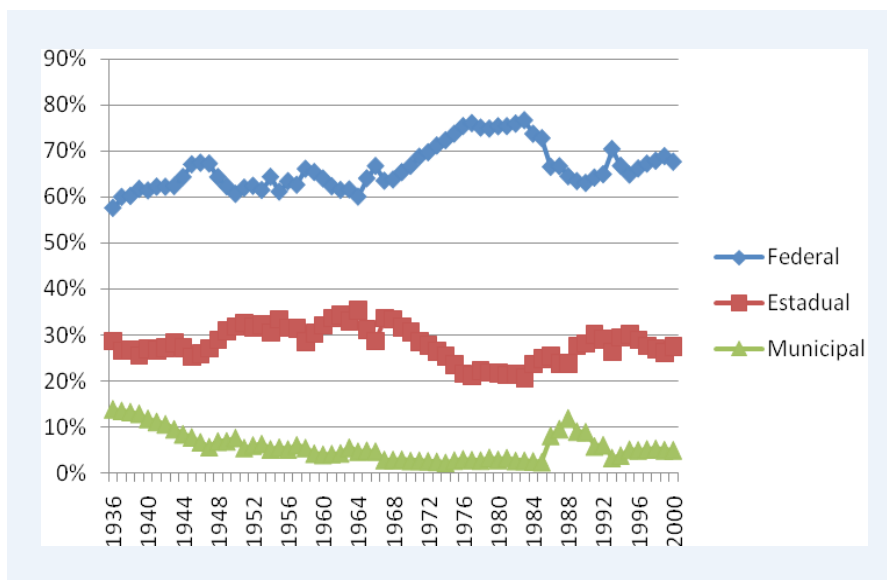
No Brasil, a expansão educacional em termos quantitativos atingiu taxas brutas de matrícula no primário de 98% apenas na década de 1990, enquanto países como Argentina, por exemplo, registravam 97% de crianças matriculadas na década de 1950 (FRANKEMA, 2008, p. 215). Além disso, se observarmos as taxas de alfabetização, vemos que, em 1950, o Brasil apresentava taxa de 49,3%, enquanto Argentina e Estados Unidos estavam muito à frente (88% e 97%, respectivamente). Mesmo em 2000, o Brasil ainda não havia alcançado a taxa argentina de 1950, uma vez que apenas 85% da população era alfabetizada: situação pior que a da Bolívia (86%) (ASTORGA; BERGÉS; FITZGERALD, 2005).

Portanto, é necessário perguntar por que a expansão do primário não ocorreu anteriormente. Por um lado, as políticas nacionais de ensino preocuparam-se pouco com o ensino básico, tendendo a privilegiar de forma consciente e explícita a aplicação de recursos no ensino superior (ver artigo no boletim anterior). No entanto, sabemos que era atribuição constitucional dos Estados a provisão de ensino primário. A descentralização em nível local ou municipal poderia ocorrer a critério dos Estados.

De acordo com a literatura sobre a história econômica da educação, a descentralização é essencial para explicar o avanço educacional em diversos países. Ela é apontada como um dos fatores fundamentais da expansão educacional norte-americana segundo, por exemplo, Goldin e Katz (2008) e Lindert (2004).

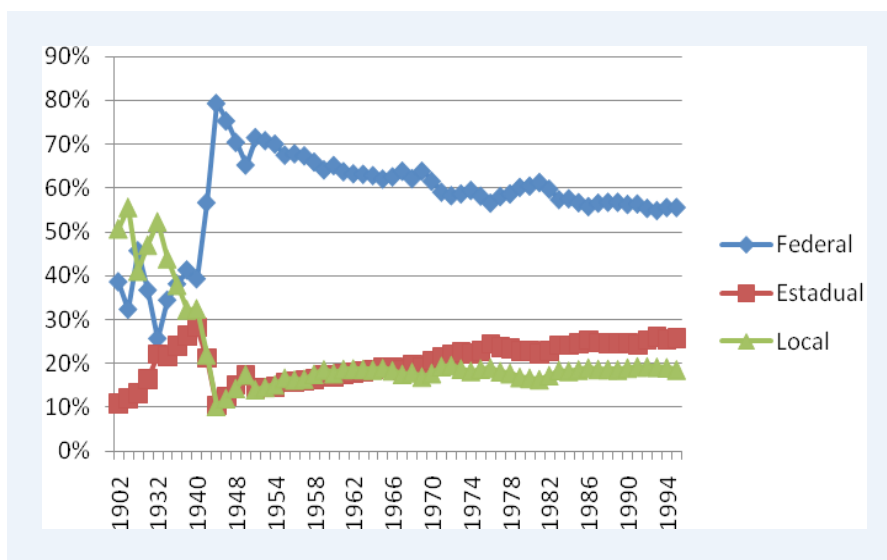
Uma análise das receitas tributárias dos diversos níveis de governo mostra a desvantagem dos governos estaduais e locais em relação à receita federal no Brasil em relação ao caso norte-americano. No período de expansão do ensino secundário público norte-americano (ou seja, até 1940), vemos que Estados e, principalmente, governos locais possuíam grande autonomia financeira (ver Gráfico 2). No Brasil, sempre houve grande centralização financeira, como podemos ver no Gráfico 1. Essa foi uma das limitações dos governos locais e estaduais para expandir a escolaridade no País.

Gráfico 1 - Receita tributária no Brasil (União, Estados e Municípios), 1936-2000



Fonte: IBGE.

Gráfico 2 - Receita tributária nos Estados Unidos (Federal, Estadual e Local), 1902-1995



Fonte: Carter et al. (2006).

O lado dos gastos também deixou a desejar no Brasil. Estados e municípios brasileiros dedicavam menores percentuais dos gastos à educação em comparação aos mesmos níveis de governo nos Estados Unidos. Uma vez que as receitas dos governos estaduais e municipais no Brasil já eram menores, isso significou um investimento muito menor em educação no caso brasileiro. De acordo com os dados, enquanto os Estados brasileiros destinavam apenas 16,5% de seus gastos à educação pública, os Estados norte-americanos tinham 34,0% de seus gastos para esse fim no ano de 1961. Nos municípios brasileiros, a educação pública representava 10,0% das despesas, enquanto nos Estados Unidos, 45,0% dos gastos locais eram destinados à educação pública.

Muito embora em termos administrativos houvesse descentralização em alguns Estados, a centralização financeira impedia que a descentralização administrativa funcionasse. A receita dos governos estaduais e locais já era percentualmente menor no caso brasileiro, e os gastos em educação eram percentualmente menores em relação aos demais gastos, refletindo a falta de prioridade dada à educação pelos governos.

4 Considerações Finais

Nos Estados Unidos, as localidades tinham autonomia financeira e despendiam grande parte de seus recursos nas escolas, mesmo quando houve maior centralização das receitas tributárias a partir dos anos 1940. Já no Brasil, em geral, havia centralização com a delegação de funções administrativas aos Estados, mas não às localidades, sem contar a forte dependência fiscal das municipalidades em relação aos Estados e à União. Os municípios brasileiros não possuíam meios de gerar receitas para a educação mediante a criação de novos tributos. Por isso, a contribuição da União seria crucial, se consideramos como dada a estrutura tributária. Não obstante, os governos federais relutaram em transferir recursos aos outros níveis de governo, os quais acabaram se responsabilizando pelo ensino primário sem contar com fontes adequadas de financiamento.

Portanto, vimos que a descentralização ocorrida na maior parte do Brasil prescindiu de fontes de financiamento, tendo havido também indefinição das atribuições de cada nível de governo na administração e financiamento escolar (o que não aprofundamos muito aqui), o que gerou incerteza institucional, possibilidade de desvios

de recursos e péssimo desempenho na expansão de matrículas em termos comparativos. Isso também está relacionado à distribuição de poder político, uma vez que a política em vigor na época deixava os governos locais em penúria financeira. Algumas regiões poderiam ter apresentado resultados melhores, caso houvesse autonomia financeira, embora outras não, caso houvesse também captura. No próximo artigo, o último da série, mostraremos alguns dados sobre a educação do período, apresentando os resultados nefastos oriundos da desigualdade de poder político.

Referências

- ASTORGA, Pablo; BERGÉS, Ame R.; FITZGERALD, Valpy. The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, v. 58, n. 4, p. 765-796, nov. 2005.
- BARDHAN, Pranab. Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, v. 16, p. 185-205, 2002.
- CARTER, Susan B. et al. (Eds.). *Historical statistics of the United States, millennial edition online*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em: <<http://hsus.cambridge.org/>>. Acesso em: 26 Jun. 2009.
- DREZÈ, Jean; SARAN, Mrinalini. Primary education and economic development in China and India: overview and two case studies. In: BASU, K. et al. (Eds.). *Choice, welfare, and development: a Festschrift in honour of Amartya K. Sen*. Oxford: Clarendon Press, 1995, p. 182-241.
- FRANKEMA, Ewout. *The historical evolution of inequality in Latin America: a comparative analysis, 1870-2000*. Tese (Doutorado em Economia), Rijksuniversiteit Groningen, 2008.

- GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence. *The race between education and technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008
- KANG, Thomas H. *Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil, 1930-1964*. Dissertação (Mestrado em Economia) – FEA-USP. São Paulo, 2010a.
- _____. *Descentralização, financiamento e equidade na educação brasileira, 1930-1964: uma análise comparativa*. 2010b, mimeo.
- KING, Elizabeth; Özler, Berk. What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform. In: *Development Research Group Working Paper*, World Bank, Washington D.C., 1998.
- LINDERT, Peter H. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. v. 1.
- PROBE Team. *Public report on basic education in India*. New Delhi: Oxford University Press, 1999.

(* Mestre em Economia pelo IPE-FEA-USP.
(E-mail: kang@usp.br).