

**REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO:
A EXPERIÊNCIA RECENTE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE
ENSINO FUNDAMENTAL**

CADERNO DE PESQUISA

Nº 37



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

1998

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *policies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

**REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA RECENTE DA
POLÍTICA BRASILEIRA DE ENSINO FUNDAMENTAL**

Sônia Miriam Draibe

Paper

International Seminar "Restructuring and Government Reform: Brazil and Latin America in a
Globalization Context"

Sessão 4

FEA/FIA/CAPES/CNPq/MARE

São Paulo, Maio, 1998

REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA RECENTE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE ENSINO FUNDAMENTAL

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| APRESENTAÇÃO..... | 01 |
| 1. Introdução..... | 03 |
| CAPÍTULO 1 | |
| BRASIL: QUADRO GERAL DA ORGANIZAÇÃO, PROVISÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. AS POLÍTICAS RECENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO..... | 10 |
| 1.1. Organização, provisão e financiamento do sistema educacional | 10 |
| CAPÍTULO 2 | |
| OS PROGRAMAS RECENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL..... | 19 |
| 2.1. A nova lei de financiamento do ensino fundamental: O Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério | 19 |
| 2.2. A descentralização para a unidade escolar: a nova sistemática de repasse dos recursos federais do MEC/FNDE | 22 |
| 2.3. A descentralização da merenda escolar, do transporte escolar e dos outros programas assistenciais do FNDE | 24 |
| CAPÍTULO 3 | |
| IMPACTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL SOBRE A EFICIÊNCIA E A EQÜIDADE DO SISTEMA: LIÇÕES EXTRAÍDAS DOS ESTUDOS DE CASO | 26 |
| 3.1. Descentralização e eficiência social | 26 |
| 3.2. Descentralização e eficiência técnica | 30 |
| 3.3. Descentralização e eqüidade..... | 33 |
| CONCLUSÕES..... | 36 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 42 |

REFORMA DO ESTADO E DESCENTRALIZAÇÃO: A EXPERIÊNCIA RECENTE DA POLÍTICA BRASILEIRA DE ENSINO FUNDAMENTAL

APRESENTAÇÃO

Este artigo resume os principais resultados da pesquisa **AVALIAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: SAÚDE E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL**, desenvolvida sob minha responsabilidade no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da UNICAMP entre janeiro e novembro de 1996¹. A investigação fez parte do conjunto de estudos nacionais desenvolvidos através do Projeto ***Estudios de Descentralización de Servicios Sociales***, coordenados pela CEPAL. Os outros países contemplados são a Argentina, a Bolívia, a Colômbia, o México e a Nicarágua.

A pesquisa teve por objetivo avaliar, sob o prisma da equidade e da eficiência dos serviços, os processos de descentralização das políticas de atenção à saúde e de educação fundamental no Brasil, no período 1980/1995, através de dois eixos de trabalho.

No *plano nacional*, à luz da descentralização fiscal ocorrida no país, foram reconstituídas as motivações, movimentos e modalidades das políticas de descentralização, entre elas que afetam as duas áreas sociais, confrontadas aos comportamentos dos principais indicadores de provisão e das suas expressões regionais e estaduais.

No *plano municipal* foram investigadas as características específicas através das quais o processo de descentralização vem sendo moldado nas diferentes localidades e regiões do país, assim como os impactos das alterações em curso. Com tal finalidade, realizou-se uma investigação de campo que, sob a forma de **cases**, estudou 6 municípios distribuídos em 2 estados da federação: no Estado de São Paulo, localizado na Região Sudeste, os municípios de Campinas, Santos e Itaberá, respectivamente de porte grande, médio e pequeno; no Estado da Bahia, pertencente à Região Nordeste, os municípios de Salvador (capital, porte grande), Catú (médio) e Coronel João Sá (pequeno).

¹ A pesquisa foi desenvolvida pela seguinte equipe: Coordenação: Dra. Sônia Miriam Draibe; Pesquisadores: Neuza M. Barbosa (MA); Paulo Sérgio Fracalanza (MA); Paulo Henrique R. Teixeira (Especialista); Willian Lonzar (MA) e Maria Fernanda C. Melo (estagiária).

As principais motivações assim como os condicionantes fiscais e sócioeconômicos do processo geral de descentralização de políticas, implementado no Brasil desde os anos 80, são abordados na Introdução. O Capítulo 1 descreve o quadro geral da organização e provisão da educação fundamental, assim como as políticas recentes de descentralização que vêm sendo impulsionadas pelo Governo Federal. Já o Capítulo 2 extrai, dos estudos de casos, as principais lições relativas à implementação da descentralização e seus impactos sobre a eficiência e a equidade.

Nas Conclusões, refletimos sobre as principais tendências e modalidades de gestão descentralizada da educação fundamental projetadas pelos processos em curso.

INTRODUÇÃO

MOTIVAÇÕES, FASES E CONDICIONANTES DA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO BRASIL

É bastante acentuado o esforço de descentralização que o país vem realizando desde os anos 80. O processo através do qual vem se implementando tem se apresentado sob forma, ritmos e intensidades desiguais, obedecendo a motivações distintas e registrando fases diferentes. Ainda assim, tem se mostrado como um dos mais contínuos processos de reforma do Estado, contando com significativo apoio e adesão. Nas sua base, está a forte descentralização fiscal ocorrida no país ao final dos anos 80 e entre seus mais fortes condicionantes está a grande heterogeneidade do meio econômico, social e regional em que se desenvolve.

O movimento de descentralização de políticas no Brasil: principais motivações e fases do processo

Desencadeado como importante dimensão do movimento de democratização, esteve sempre marcado pela *questão federativa*, fundindo-se nesse processo tanto os objetivos de recuperação de prerrogativas fiscais, políticas e administrativas por parte dos estados e principalmente municípios, quanto o de redução do alto grau de centralização das políticas públicas brasileiras, entre elas as políticas sociais. Em outras palavras, foi principalmente como reação ao forte centralismo imposto pelos governos militares, entre 1964 e 1984, que armou-se o movimento pela descentralização das políticas públicas no Brasil.

É verdade que o Estado Desenvolvimentista Brasileiro, que presidiu desde os anos 30 o processo de industrialização e urbanização do país, revelava já características acentuadas de centralização no Executivo Federal das mais expressivas capacidades financeiras e administrativas, quando confrontadas aos demais níveis de governo: além de praticamente monopolizar os principais tributos e fontes de recursos fiscais, o Executivo Federal armou exitosa estratégia de modernização e fortalecimento institucional, estimulando a emergência de burocracias tecnicamente preparadas e envolvendo a criação de órgãos administrativos capazes de formular políticas de corte nacional, entre elas a de

desenvolvimento econômico e de inovação em política social (Draibe & Arretche, 1994; Draibe, 1985; Martins, 1985).

Mas é certo também que, embora perseguindo a mesma lógica centralizada de expansão do Estado, o regime militar instaurado em 1964 conduziu a centralização das *polícies* a níveis sem precedentes: “...o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros (seja pela reforma tributária de 1966, seja pela ampliação da capacidade de obtenção de recursos via fundos extra-orçamentários), bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos da regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais” (Draibe & Arretche, 1994: 9-19).

As políticas e programas sociais seguiram a mesma trajetória centralizadora. De fato, modernizadas e consolidadas durante o regime autoritário, organizaram-se segundo um sistema que, do ponto de vista institucional, regia-se por extrema centralização política e financeira no nível federal; por acentuada fragmentação organizacional; pela quase nula participação social; pela predominância dos conteúdos corporativos nas decisões e condução dos programas e, finalmente, pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios (Draibe, 1989).

Concebida então como arma da democratização e estratégia de consolidação de direitos sociais e extensão da cidadania à massa da população, a descentralização das políticas sociais ocupou lugar central na **agenda política da descentralização** dos anos 80, o **municipalismo** constituindo a sua mais visível e combativa modalidade. Em boa medida, a Constituição de 1988 consolidou as novas modalidades de descentralização fiscal e dos programas sociais, negociadas pelos entes federados sob o **signo e a motivação da democratização do país**.

A essa primeira fase e sob tal motivação, seguiu-se um período, até 90-91, simultaneamente de implementação da nova institucionalidade e de conflitos fiscais entre a União - que ressentia-se de redução de receitas sem a correspondente redução de encargos - e estados e municípios, dispostos a defender suas novas prerrogativas. Entre elas, o reforço de suas receitas resultante da Reforma Tributária de 88.

A instabilidade econômica e a aceleração inflacionária, verificadas desde os 80 até à estabilização lograda pelo Plano Real de 1994, introduziram turbulências no novo desenho do federalismo brasileiro, tendendo a reforçar as **motivações fiscais da descentralização**,

tanto quanto as posições dos que, por razões da mesma natureza, resistem àquele processo. É verdade que o novo cenário não esterilizou totalmente as disposições que possibilitaram o incremento das receitas e um maior grau de autonomia dos governos subnacionais. Mas é certo também que os esforços de ajustamento fiscal têm sido enfrentados com dificuldades pelos entes subnacionais e avançam em meio a um estado de "quase guerra" fiscal principalmente entre os estados. Tais circunstâncias, entre outras, dificultam hoje a pactuação política das reformas, necessárias tanto para a correção dos desequilíbrios existentes quanto para fazer avançar a descentralização ao longo do espectro federativo.

A descentralização das políticas sociais

Como dissemos, o programa de redemocratização dos anos 80 insistia, entre outros, na democratização dos recursos e poder decisório e na descentralização de quase todos os setores do sistema nacional de proteção social, projetando *uma densa agenda reformista para a área social*. Com efeito, dela constavam: a modernização e ampliação do âmbito de atuação da Previdência Social, transformando-a em um sistema de Seguridade Social universal de pensões, saúde e assistência social; a descentralização e universalização do sistema público e gratuito de educação pré-escolar, fundamental e média; a unificação e descentralização do novo sistema nacional de saúde, capaz de generalizar o atendimento a toda a população; a descentralização e regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação popular, com a correspondente mudança do seu sistema de financiamento; a municipalização da assistência social, concebida como direito de cidadania, liberta das práticas clientelistas que historicamente a cercaram.

Inegavelmente, o processamento de tal complexa agenda haveria de enfrentar dificuldades, tanto maiores quanto tivessem sido postergadas no tempo as principais decisões e medidas. De fato, no balanço geral, foi modesto o avanço registrado até 1995, salvo na política de saúde e em alguns programas intra-setoriais e parciais. Na explicação desse baixo sucesso, para além das razões econômicas e fiscais aludidas e das alterações das pautas de valores hegemônicos, devem também ser contabilizados fatores tais como a inexistência de uma política deliberada de descentralização, razoavelmente articulada pelo centro; o viés corporativista presente nos projetos, em detrimento tanto da universalização quanto da maior eficiência dos programas; a redução do espaço político ocupado pelos

setores progressistas na aliança que conduziu inicialmente o processo de redemocratização e, enfim, a força relativa, em cada arena de política setorial, das coalizões e lideranças pró-descentralização.

A descentralização das políticas sociais retorna com força à agenda política federal desde o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, através de medidas nas áreas de *assistência social* - a partir da imediata extinção das centralizadas agências federais responsáveis pelos programas e da introdução de mecanismos de transferências de recursos a fundos estaduais e municipais -, de *saneamento básico e habitação popular* - com a criação de Conselhos estaduais responsáveis pela programação do uso dos recursos-, de *saúde* - com a aceleração da municipalização do Sistema Único de Saúde e o enquadramento de mais de metade dos municípios em algum tipo de gestão autônoma dos serviços - e, finalmente, de *educação fundamental* (primária) - estudadas nesse artigo.

É importante considerar, ainda que de modo sumário, dois grupos de fatores que tendem a atuar como uma sorte de condicionantes estruturais do processo de descentralização das políticas e dos seus resultados, os fiscais-financeiros e os sócio-econômicos.

Bases financeiras do processo: a descentralização fiscal

Numa certa medida, o movimento descentralizador iniciado nos 80 foi exitoso, particularmente se avaliado sob a ótica do federalismo fiscal. De fato, quando comparado aos anos 80, o início dos anos 90 registra um significativo reforço da posição fiscal dos estados e principalmente dos municípios, revelado pelo crescimento mais que proporcional da participação desses entes infranacionais na receita disponível total².

Tal fortalecimento financeiro deve-se tanto ao *aumento da competência tributária dos governos subnacionais* (comprovado pela sua maior autonomia na fixação de alíquotas dos impostos que lhe são afetos, sem a possibilidade de interferência de outro nível de governo em sua gestão) quanto ao *aumento da participação das esferas de governo inferiores na*

² Entre 1980 e 1991, o total das receitas dos três níveis de governo em relação ao PIB cresceu quase 40%, passando de 25,1% a 35% respectivamente. A participação na receita total das receitas disponíveis dos estados e dos municípios cresce respectivamente de 25,1% e 9,6% em 1989 para 26,6% e 15,7% em 1991. A participação dos tributos federais na arrecadação total diminuiu de 72,5% para 60,4%, enquanto a dos estados aumentou de 24,3% para 34,3% e a dos tributos municipais cresceu de 3,2% para 5,4%. Medidas enquanto porcentuais do PIB, as arrecadações de cada nível de governo registraram movimento equivalente (caíram de 16,2% a 13,9% no caso da União, e aumentaram, no caso dos estados e municípios, respectivamente de 0,7% a 3,2% e de 1,2% a 5,4%. Afonso (1994).

arrecadação de seus governos superiores (o que se confirma pelo grande aumento das transferências intergovernamentais, principalmente os estados e municípios de regiões menos desenvolvidas³).

Embora enfrentando etapa difícil, os efeitos positivos da descentralização fiscal de estados e municípios parecem ter sido preservados. Afonso (1994) e Rezende (1995), ainda sublinhando a ausência de um plano bem articulado de descentralização de encargos, registram evidências de que, a despeito dos revezes que atingiram suas finanças desde 1993, os governos subnacionais estão absorvendo progressivamente maiores responsabilidades no financiamento dos programas sociais, decrescendo em contrapartida o volume de recursos empenhados pelo governo federal com os mesmos.

Mas aquela tendência esbarra em efeitos contraditórios do próprio sucesso desse acentuado federalismo fiscal, em particular as vantajosas condições de *sharing tax*, que conferem prêmio à criação de municípios mesmo quando absolutamente desprovidos de recursos próprios. Desse modo, mesmo após a curta *fase de ouro* que sucedeu à Reforma Tributária do final dos 80, segue forte a tendência de multiplicação de municípios, hoje estimados em aproximadamente 5.200 no país - mais de 1.200 criados após a Constituição de 1988. Na sua grande maioria, as pequenas e novas municipalidades carecem de recursos financeiros e humanos, assim como de capacidades de gestão, o que os torna frágeis para as exercer com autonomia e eficiência as funções descentralizadas dos programas.

As bases sócioeconômicas heterogêneas e desiguais da descentralização

O movimento de descentralização das políticas, no Brasil, desenvolve-se em terreno social e econômico bastante heterogêneo, afeta sistemas organizacionais de dimensões e qualidade bastante distintas e molda-se segundo características regionais e locais específicas. Na base dessas diferenças, está a forte heterogeneidade econômica e social do país, cujos principais indicadores estão registrados no Quadro 1:

³ É muito acentuada a dependência dos municípios em relação às transferências dos entes federados superiores, expressando um padrão de *equilíbrio vertical* em que predomina a baixa capacidade de auto-financiamento dos municípios. Mas de outro lado, apesar de tal dependência, os municípios brasileiros gozam de grande autonomia para alocar recursos segundo critérios próprios, inclusive os transferidos, já que em geral são repassados sem condicionamentos, como *blok grants* (Afonso & Lobo, 1996: 10).

Quadro 1

Indicadores Básicos: Brasil e Regiões

| Indicadores | Ano | Brasil | Região Sudeste | Região Sul | Região Nordeste | Região Norte | Região Centro-Oeste |
|----------------------------------|------|-------------|----------------|------------|-----------------|--------------|---------------------|
| População | 1991 | 148.216.677 | 42,6 % | 15,1 % | 28,9 % | 7,0 % | 6,4 % |
| • Rural | 1991 | 35.572.003 | 20,8 % | 15,9 % | 46,4 % | 12,0 % | 4,9 % |
| PIB (Milhões de US\$) | 1994 | 556.530 | - | - | - | - | - |
| PIB p/c (US\$) | 1994 | 3.790,42 | - | - | - | - | - |
| Produto Industrial % | 1985 | 100 | 65,8 | 15,7 | 12,0 | 4,1 | 2,4 |
| Incidência de pobreza | 1990 | 41.919.000 | 23,0% | 20,1 % | 45,8 % | 43,2% | 24,8 % |
| Índice de Desenvolvimento Humano | 1991 | 0,797 | 0,838 | 0,844 | 0,548 | 0,706 | 0,826 |
| Esperança de Vida ao Nascer | 1991 | 66,3 | 68,8 | 70,9 | 59,1 | 68,4 | 69,1 |
| Taxa de Mortalidade Infantil | 1990 | 49,7 | 30,0 | 26,70 | 88,20 | 53,20 | 33,00 |
| Taxa de Analfabetismo | 1995 | 15,9 | 9,3 | 9,1 | 30,5 | 12,3 | 13,3 |

Fonte: PNUD/IPEA, 1996; IBGE, Censo Demográfico, 1991; IBGE, Indicadores Sociais, 1995; PNAD, 1995; FGV, Conjuntura Econômica, Dezembro de 1995. NEPP/UNICAMP, 1996.

São conhecidas as *desigualdades de renda*, que vêm mesmo se acentuando nos últimos tempos. Com um PIB *per capita* de US\$3.920,00 (1994), o país ainda apresentava no início desta década o mais alto grau de concentração de renda entre países de desenvolvimento médio e alto, expresso por um índice de Gini de 0,65. Em 1996, a renda média dos 10% mais ricos da população equivalia a 44 vezes à dos 10% mais pobres.

Ressaltam desde logo as *diferenças regionais* e urbano-rurais em termos de produto, renda e pobreza⁴. A renda mostra-se mais concentrada na região Centro-Oeste, seguido da Nordeste, Norte, Sudeste e Sul (Albuquerque & Villela, 1991). A porcentagem de pobres na população, que passou de 32% a 21% (por efeito da estabilização), é quase o dobro na zona rural e nas regiões mais pobres do país.

Os *indicadores sociais* clássicos reiteram essas desigualdades, mesmo quando tenham quase todos apresentado melhoras nos anos 80. Em termos regionais, o Nordeste, seguido das regiões Norte e Centro-Oeste, concentra as piores marcas, enquanto que as regiões

No que respeita ao *equilíbrio horizontal*, o federalismo fiscal brasileiro revela um forte componente redistributivo das transferências federais em direção aos estados das regiões menos desenvolvidas (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

⁴ Por exemplo, a Região Sudeste representa 10,8% do território e 42,6% da população, concentrando 59% do produto interno e 66% do produto industrial. A renda per capita aí equivale a três vezes à do Nordeste.

Sudeste e Sul registram as melhores. O *índice de desenvolvimento humano*, da ordem de 0,797 no país, varia de 0,548 no Nordeste a 0,844 na região Sul (PNUD/IPEA, 1996:13).

*As diferenças intra-regionais são também acentuadas e crescentes*⁵.

Desencadeadas nos anos 80, tendências recentes vêm alterando alguns desses padrões históricos: além dos movimentos demográficos que reduziram os fluxos migratórios em direção às regiões mais desenvolvidas, verificam-se também movimentos econômicos de *desconcentração espacial* tanto entre regiões quanto no interior delas, tendendo a reduzir a polarização norte-nordeste X sul-sudeste⁶. Mas a segmentação regional do país é ainda forte e, em relação a alguns indicadores sociais, foi também acentuada, como se verificará ao final desse *paper*.

A forte heterogeneidade socioeconômica concorre sem dúvida para que a descentralização das políticas cumpra com dificuldades o objetivo de melhora da equidade e da estrutura de oportunidades, mesmo quando certos mecanismos compensatórios tenham sido deliberadamente introduzidos nos critérios de partilha fiscal e no desenho dos novos programas sociais descentralizados.

Não é trivial portanto o efeito desses fatores adversos sobre o desempenho do processo de descentralização, que não pode ainda revelar todas as suas virtudes e potencialidades. Mas sem dúvida, já são significativos os resultados positivos que já podem ser-lhe creditados, como veremos no caso da educação primária.

⁵ No caso do Nordeste, por exemplo, estados como a Bahia e Pernambuco apresentam melhores índices de desenvolvimento humano (0,609 e 0,577, respectivamente) que outros estados da mesma região, por exemplo a Paraíba (0,466). O estado de São Paulo destaca-se nos planos regional e nacional: tem 21,5% da população brasileira, 35% do produto interno e 44% do produto industrial, a sua renda per capita sendo de 6,8 vezes à do residente no estado do Piauí, no Nordeste (Guimarães, op. cit.: 39). Mas seu índice de desenvolvimento humano - de 0,850 - é inferior ao do estado do Rio Grande do Sul (PNUD/IPEA, 1996:13).

⁶ Utilizando como indicador da desconcentração inter e intra- regional o movimento de convergência em torno à média nacional que apresentam os produtos internos por habitante das regiões, o autor compara os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985 e verifica que, enquanto a região Sudeste registra, entre 1970 e 1985, queda do índice de 153 para 137 (Brasil= 100), todas as outras as regiões, cujo produto interno per capita era inferior, em 1970, ao do país, em 1985 mostram melhora desse indicador, que se aproxima do índice 100 nacional (idem, p. 16).

CAPÍTULO 1

BRASIL: QUADRO GERAL DA ORGANIZAÇÃO, PROVISÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. AS POLÍTICAS RECENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO

1.1. Organização, provisão e financiamento do sistema educacional

Algumas informações sobre a organização do sistema brasileiro de ensino fundamental são indispensáveis.

Organização e Competências Federativas

O sistema de ensino brasileiro organiza-se em três níveis hierarquizados:

- *Ensino fundamental* - ou ensino de 1º grau, tem a duração de 8 anos e atende a faixa etária de 7 a 14 anos;
- *Ensino médio e tecnológico* - ou ensino de 2º grau, tem a duração de 3 anos e atende a faixa etária de 15 a 17 anos;
- *Ensino superior* - Subdivide-se em *graduação* (com duração de 4 a 6 anos) e *pós-graduação (mestrado, doutorado)*. Contempla ainda programas de especialização, aperfeiçoamento e pós-doutorado.

A educação fundamental no Brasil é obrigatória e gratuita. O ensino médio é igualmente gratuito mas não obrigatório, cabendo entretanto ao Estado, por determinação constitucional, prover a extensão da sua obrigatoriedade. A *educação infantil* (creche e pré-escola), sem constituir pré-requisito para a entrada no sistema, atende a faixa etária menor de 7 anos. Jovens e adultos que não concluíram a escolarização regular podem suprir os atrasos mediante exames supletivos.

As competências federativas

Do ponto de vista da *relação público-privado*, o Estado é o grande provedor e mantenedor da rede gratuita de ensino, com exceção do nível superior, onde predomina o setor privado.

No que se refere à *participação dos níveis de governo na provisão do ensino*, embora a Constituição refira-se à competência específica de cada um, ela o faz apenas em termos gerais, *preferenciais*⁷. Em decorrência dessa forma frouxa de determinação, a União, os estados e os municípios desempenham funções concorrentes na oferta dos três níveis de ensino, registrando-se forte sobreposições de competências entre os entes federados.

Em termos comparativos internacionais, o sistema brasileiro de *educação fundamental* apresentou sempre índices acentuados de descentralização, expressão do padrão federativo em que historicamente se assentou: desde os primórdios da República, foram os os estados e, em segundo lugar, os municípios os que, de fato, vêm respondendo pela sua oferta.

Sem dúvida, é forte o poder regulatório da União, do mesmo modo que recursos financeiros especiais por ela arrecadados para fins de melhora desse nível de ensino. *Entretanto, as esferas estaduais e municipais gozam de ampla autonomia e competência criar seus sistemas próprios e para legislar sobre as mais importantes dimensões da educação básica, tais como currícula (respeitados os Parâmetros Curriculares Nacionais, fixados pelo MEC); a jornada escolar; os sistemas de recrutamento e capacitação docente (respeitada a exigência constitucional de concurso público), além das carreiras e fixação salarial dos professores. Por isso mesmo, ainda que submetido a códigos e legislação nacionais, o sistema educacional é extremamente heterogêneo em organização, conteúdo e desempenho.*

No que se refere à sua *gestão*, é mais clara a divisão de funções entre os entes federados. A legislação de base⁸ estabelece que à União, através do Ministério da Educação e do Desporto - MEC e do Conselho Nacional de Educação, cabe a coordenação da elaboração

⁷ Segundo o texto constitucional, aos municípios cabe *preferencialmente* a oferta de ensino pré-escolar e fundamental, aos estados cabendo *preferencialmente* o médio, participando com a União da oferta de ensino superior. É verdade que, hoje, é, praticamente nula participação da União na oferta pré-escolar e de primeiro grau (embora participe da oferta de escolas técnicas de segundo grau). Entretanto, nos municípios médios e grandes convivem e competem redes estaduais e municipais de pré-escola, ensino fundamental e médio. O país conhece também municípios pequenos em que a oferta de primeiro grau é totalmente de responsabilidade estadual. Da oferta do ensino público superior, finalmente, a União e os estados dividem as maiores responsabilidades, mas é possível encontrar oferta municipal pública também nesse nível de ensino.

⁸ Dispositivos constitucionais e Lei de Diretrizes e Básicas da Educação Nacional, de 1961 (reformulada em 1996).

dos Planos Nacionais de Educação, a assistência técnica e financeira aos estados, municípios e Distrito Federal; a manutenção, administração e desenvolvimento de sua rede própria de educação técnica e superior e a supervisão da rede privada de ensino

universitário. Funções análogas, nos seus âmbitos, são de responsabilidade dos estados e municípios, através das suas respectivas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como de seus Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Os Conselhos Municipais podem também cumprir funções delegadas pelos Conselhos Estaduais. Finalmente, através de convênios, podem ser estabelecidas delegações e parcerias entre os níveis de governo e entre esses e os setores privados.

Ainda em termos organizacionais, vale a pena lembrar a tradicional concentração de recursos e poder decisório nos organismos intermediários de direção escolar (delegacias de ensino), nas Secretarias estaduais e municipais de educação e finalmente nos órgãos ministeriais. Em outras palavras, a unidade escolar foi historicamente dotada de muito baixo grau de autonomia, no Brasil. Do mesmo modo, o país carece de uma tradição forte na atuação da comunidade escolar e de entidades colegiadas. De fato, *Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Escola e Conselhos Municipais de Educação*, com funções sociais, consultivas ou deliberativas, são entidades previstas pela legislação mas sua implementação é até agora muito incipiente.

As *avaliações dos alunos* são em geral administradas autonomamente pelas escolas, ouvido o Conselho Escolar em casos excepcionais. Apenas em 1995 tem início a montagem de um *sistema nacional de avaliação do desempenho do ensino fundamental*. Exames nacionais iniciados pelo MEC em 1987, adquiriram agora caráter mais integrado e sistêmico e observam parâmetros internacionais.

Características da provisão de serviços educacionais

As principais dimensões quantitativas e os aspectos qualitativos da provisão nacional de ensino primário estão apresentadas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2

Brasil: Dimensões Quantitativas e Aspectos Qualitativos da Provisão de Serviços de Educação Fundamental e Média

| EDUCAÇÃO | Brasil | Região SE | Região S | Região NE | Região N | Região CO | ANO |
|--|------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|------|
| Indicadores da Oferta Educacional | | | | | | | |
| Número de Alunos | | | | | | | 1994 |
| Ensino Fundamental | 31.220.110 | 39,4 % | 14,0% | 30,6% | 8,6% | 7,4% | |
| RURAL | (17,5 %) | (7,8 %) | (15,1%) | (30,3%) | (27,6%) | (10,2%) | |
| Público | (88,4 %) | (87,1 %) | (91,0%) | (87,10%) | (94,30%) | (89,1%) | |
| Municipal | (31,8 %) | (19,6 %) | (36,1%) | (46,9%) | (32,3%) | (25,5%) | |
| Ensino Médio | 4.772.623 | 54,3% | 16,7% | 16,5% | 5,2% | 7,4% | |
| RURAL | (1,1 %) | (1,0 %) | (1,5%) | (1,9%) | (1,1%) | (1,1%) | |
| Público | (78,9 %) | (88,0%) | (97,2%) | (95,6%) | (99,4%) | (98,7%) | |
| Municipal | (4,9 %) | (2,5%) | (0,2%) | (2,0%) | (0,1%) | (0,2%) | |
| Estabelecimentos | | | | | | | |
| Ensino Fundamental | 194.487 | 19,6% | 15,5% | 45,9% | 12,6% | 6,3% | 1994 |
| RURAL | (70,3 %) | (51,7%) | (69,0%) | (76,4%) | (83,5%) | (60,5%) | |
| Público | (92,7 %) | (89,3%) | (95,7%) | (92,2%) | (97,4%) | (89,8%) | |
| Municipal | (68,7 %) | (40,9%) | (65,0%) | (80,8%) | (73,3%) | (67,4%) | |
| Ensino Médio | 13.449 | 41,5% | 18,0% | 24,6% | 6,1% | 9,8% | |
| RURAL | (2,9 %) | (1,9%) | (2,6%) | (4,4%) | (5,6%) | (3,0%) | |
| Público | (68,7 %) | (65,8%) | (74,2%) | (63,1%) | (83,9%) | (76,0%) | |
| Municipal | (7,9 %) | (5,5%) | (1,2%) | (19,5%) | (3,2%) | (4,4%) | |
| Docentes | | | | | | | |
| Ensino Fundamental | 1.377.665 | 39,6% | 17,1% | 28,7% | 7,5% | 7,1% | 1994 |
| RURAL | (20,4 %) | (10,3%) | (20,5%) | (33,1%) | (30,8%) | (13,9%) | |
| Público | (86,3 %) | (85,2%) | (90,0%) | (84,1%) | (92,6%) | (84,8%) | |
| Municipal | (32,5 %) | (20,5%) | (37,4%) | (47,5%) | (33,6%) | (26,2%) | |
| Docentes | | | | | | | |
| Ensino Médio | 295.542 | 46,0% | 19,2% | 22,0% | 5,1% | 7,5% | 1994 |
| RURAL | (1,8 %) | (1,3%) | (1,7%) | (2,8%) | (2,7%) | (2,0%) | |
| Público | (71,8 %) | (67,7%) | (78,0%) | (69,2%) | (85,7%) | (78,6%) | |
| Municipal | (6,2 %) | (4,9%) | (1,0%) | (15,7%) | (1,8%) | (2,7%) | |
| Indicadores de Qualidade | | | | | | | |
| Números de Alunos/ Professor | | | | | | | 1994 |
| Ensino Fundamental | 22,66 | 22,50 | 18,5 | 24,16 | 25,90 | 23,60 | |
| RURAL | 19,5 | 16,9 | 13,6 | 22,1 | 23,0 | 17,4 | |
| Público | 23,2 | 23,0 | 18,8 | 24,9 | 26,1 | 25,1 | |
| Privado | 19,1 | 19,6 | 16,7 | 19,5 | 19,6 | 17,0 | |
| Ensino Médio | | | | | | | |
| RURAL | 9,1 | 10,2 | 8,4 | 8,3 | 9,2 | 16,5 | |
| Público | 17,2 | 21,9 | 14,9 | 16,9 | 21,5 | 12,6 | |
| Privado | 12,1 | 13,0 | 10,6 | 12,8 | 16,3 | 9,3 | |
| Escolaridade dos Docentes do Ensino Fundamental | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 1994 |
| Fundamental | (8,4 %) | (1,5%) | (3,3%) | (18,0%) | (21,2%) | (5,9%) | |
| Média | (44,5 %) | (37,4%) | (31,2%) | (57,6%) | (59,9%) | (46,2%) | |
| Superior | (47,1 %) | (61,1%) | (65,5%) | (24,4%) | (18,9%) | (47,9%) | |
| INDICADORES DO ENSINO FUNDAMENTAL | | | | | | | |
| Cobertura (1) | (89,8%) | (98,9%) | (98,3%) | (75,6%) | (82,6%) | (98,0%) | 1994 |
| Escolarização(2) | (91,6%) | (101,2%) | (99,8%) | (87,7%) | (88,3%) | (101,2%) | 1994 |
| Taxa de evasão | (5,0%) | (5,0%) | (5,0%) | (6,0%) | (6,0%) | (3,0%) | 1992 |
| Taxa de Repetência | (33,0%) | (25,0%) | (26,0%) | (45,0%) | (42,0%) | (36,0%) | 1992 |
| Desempenho nos Exames Nacionais | | | | | | | |
| % Alunos no nível intermediário da 4ª série-Português | (22,0%) | (27,0%) | (25,0%) | (11,0%) | (15,0%) | (24,0%) | 1995 |
| % Alunos no nível intermediário da 4ª série-Matemática | (21,0%) | (26,0%) | (22,0%) | (13,0%) | (7,0%) | (23,0%) | |

Fontes: Para Educação, anos 1992 e 1994, MEC, Sinopse Estatística da Educação; 1995 Folha de S. Paulo 26/11/1996
Para Saúde, anos 1990 e 1992, AMS/IBGE.

Notas: (1) Proporção das matrículas de 7 a 14 anos sobre a população da mesma faixa etária; (2) Soma das matrículas de alunos de 7 a 14 anos, em todos os níveis de ensino sobre a população dessa mesma faixa etária

NEPP/UNICAMP, 1996.

Como mostram as proporções, o setor público é o grande provedor dos níveis fundamental e médio de ensino. O setor privado ocupa posição preponderante apenas na oferta de ensino superior. Assim, a rede pública de ensino, localizada nas três esferas de governo, respondia, em 1994, por 84,1% das matrículas totais, contra 15,9% no privado; por 88,4% das matrículas de educação fundamental e por 86,3% dos docentes neste nível de ensino.

É no nível intermediário de governo - os estados - que se concentram as matrículas do ensino primário (64%) e também do médio (90%), enquanto os municípios respondem por mais de dois terços das matrículas pré-escolares. A União, seguida pelos estados, responde pela maior parte das matrículas públicas de ensino superior.

A universalização do acesso ao ensino fundamental praticamente completa-se na década de 90, as taxas de cobertura e escolarização da faixa etária entre 7 e 14 anos atingindo 90% em 1994. Já no caso do ensino médio, embora a taxa de crescimento das matrículas tenha sido muito alta entre 1985 e 1994 (quando passam de cerca de 3 milhões para mais de 5 milhões de alunos), a taxa de cobertura é ainda altamente insatisfatória, não ultrapassando os 20%, expressando provavelmente, o baixo desempenho do ensino de primeiro grau.

Refletindo o já acentuado grau de urbanização do país (cerca de 80%), as matrículas do ensino fundamental estão localizadas principalmente na *área urbana* (82,5), apenas 17,5% delas correspondendo à *zona rural*. Inversamente, 70% dos estabelecimentos de ensino localizam-se na área rural, constituídos principalmente por pequenas unidades multiseriadas de 1ª à 4ª séries. Matrículas e estabelecimentos de ensino médio localizam-se basicamente na zona urbana e principalmente no período noturno (60%).

Do ponto de vista da *qualificação docente*, o ensino fundamental contava, em 1994, com 1,4 milhões de professores, 80% deles habilitados para a função, sendo metade formados em nível médio e metade contando com curso superior. Dos 320 mil professores de ensino médio, 74% possuíam habilitação de nível superior.

No seu conjunto, os indicadores educacionais nacionais apresentaram melhora nas duas últimas décadas, mas além de insatisfatórios, são ainda fortemente heterogêneos, principalmente quando se comparam as regiões. Veja-se por exemplo a forte variação, entre as regiões, *da participação dos estados e municípios na oferta do ensino fundamental*. Enquanto os municípios são importantes provedores da oferta pública na região Nordeste (47%), nas regiões Sul, Norte, Centro-Oeste e Sudeste são minoritários,

respondendo, respectivamente por 36%, 32%, 26% e 20% do total dos alunos matriculados no nível de ensino fundamental. De todo modo, em 1994, os municípios já respondiam, no país, por cerca de 32% das vagas oferecidas no ensino fundamental.

Além das *disparidades regionais da distribuição das matrículas*, são fortes as desigualdades inter-regionais no que se refere à relação aluno/professor e qualificação docente. Neste último caso, enquanto nas regiões Sudeste e Sul mais de 60% dos professores primários tinham escolaridade superior, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estas proporções eram respectivamente de 19%, 24,5% e 48%.

É certo que alguns indicadores de eficiência, tais como taxas de repetência e evasão no ensino fundamental, registraram tendência à redução das diferenças regionais, entre entre 1989 e 1992, já que regiões como Norte e Nordeste aproximam suas taxas da média nacional (MEC1996). Entretanto, os indicadores qualitativos, tais como a escolaridade dos docentes, ou o desempenho dos alunos nos exames nacionais, revelam as grandes distâncias que ainda polarizam as regiões Nordeste e Norte, de um lado, e Sudeste e Sul, de outro. Diferenças que a população adulta também registra: em 1990, enquanto a população da região Sudeste já contava com 5,7 anos de estudos, a da região Nordeste contava com apenas 3,3 anos.

Financiamento e gasto educacional

O financiamento público da educação se dá fundamentalmente através de recursos de impostos, constitucionalmente vinculados à área, e o Salário-Educação, contribuição compulsória de 2,5% sobre a folha de salários pago pelas empresas e arrecadado pela União. Por determinação constitucional (Emenda Calmon), 18% das receitas tributárias da União e 25% das receitas de estados e municípios, incluídas as transferências, devem ser aplicados no desenvolvimento e manutenção do ensino básico. O Salário-Educação suplementa os recursos públicos destinados à *manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental*⁹.

⁹ Os recursos assim captados voltam aos estados de origem na proporção de 2/3 (Quota-Estadual do Salário-Educação- QESE). O restante - a Quota-Federal do Salário-Educação (QFSE), integra o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é utilizada pelo governo federal para implementar, junto aos estados e municípios, através de programas destinados à melhora da qualidade e da eficiência do ensino.

As transferências federais para os governos estaduais e municipais são feitas através de convênios com o MEC. Sob tal sistemática, as autoridades federais sempre detiveram amplo poder sobre os governos infranacionais, principalmente sobre os estados de menor expressão econômica, podendo decidir sobre montantes e prazos, inclusive sobre os recursos provenientes da arrecadação Salário-Educação. Apenas recentemente foram estabelecidos parâmetros universais para definir o montante dos recursos transferidos, inovação que estrutura e confere significado à atual política de descentralização levada a cabo pelo Governo Federal.

Estimativas preliminares recentes registram um gasto público educacional, em 1995, da ordem de 4,18% do PIB e de US\$223 por habitante, despesa para a qual os estados contribuíram com 44%, os municípios com 30% e a União com 26% (Negri, 1996; Afonso, 1996). A composição dos gastos por nível de governo é bastante coerente com a participação dos entes federados na provisão do ensino, como mostra o Quadro 3:

Quadro 3

Estimativa preliminar da despesa com educação das administrações públicas em 1995 (Por programa de trabalho, composição por elemento)

| Especificação dos Programas | Nível de governo | | | Governo Geral Consolidado |
|---------------------------------------|------------------|----------|-----------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Administração | 14.7 | 2.0 | 23.6 | 11.2 |
| Educação da Criança de 0 a 6 anos | 0.5 | 0.0 | 15.2 | 3.8 |
| Ensino Fundamental | 24.4 | 56.1 | 16.6 | 35.9 |
| Ensino Médio | 4.9 | 3.9 | 9.2 | 5.5 |
| Ensino Superior | 40.8 | 29.5 | 1.4 | 25.1 |
| Educação Física e Desportos | 0.0 | 0.3 | 9.4 | 2.5 |
| Assistência a Educandos | 0.2 | 0.1 | 11.2 | 3.0 |
| Educação Especial | 0.1 | 0.0 | 2.7 | 0.7 |
| Assistência e Previdência em Educação | 14.4 | 8.1 | 10.8 | 12.3 |
| TOTAL GERAL | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Adaptada de Afonso (1996) Fontes primárias: BGU e SIAFI.

Notas: Administração pública: administração central e descentralizada; excluídas despesas intragovernamentais. Gasto medido pelo regime de competência. Governo federal: BGU. Governos estaduais e municipais: projetados agregados nacionais a partir da despesa realizada em 1995 nas principais unidades federadas. Governo consolidado: excluídas despesas com transferências intergovernamentais.

NEPP/UNICAMP, 1996.

É alta a concentração dos gastos da União com o ensino superior, enquanto os estados gastam grande parte de seus recursos com os níveis de ensino fundamental, médio e

superior¹⁰. Finalmente, os municípios concentram suas despesas com a educação básica e pré-escolar¹¹.

O período recente registra aumento e redistribuição, entre níveis de governo, do gasto educacional público no país, resultado em grande medida da já referida descentralização fiscal de 1988. Na Tabela 2, foram estimados, como proporção do PIB e por nível de governo, os percentuais de impostos vinculados à educação e a contribuição do Salário-Educação, para os anos de 1984-1995. Verifica-se aí o forte aumento de recursos destinados à área:

Quadro 4

Vinculação Estimada à Educação de Impostos e Salário-Educação - 1984/1995
Estimativa da arrecadação vinculada em proporção do PIB

| Especificação | Nível de governo | | | Governo Geral Consolidado |
|--|------------------|----------|-----------|---------------------------|
| | Federal | Estadual | Municipal | |
| Exercício 1984 (1º ano vigência Emenda Calmon) | 0.83 | 1.49 | 0.64 | 2.96 |
| Exercício 1988 (último ano de vigência da Constituição anterior) | 0.75 | 1.63 | 0.72 | 3.10 |
| Média exercícios 1989/1993 | 0.84 | 20.5 | 0.97 | 3.86 |
| Exercício 1994 | 1.05 | 1.84 | 1.04 | 3.93 |
| Exercício 1995 | 1.11 | 1.94 | 1.13 | 4.18 |

Appud Afonso (1996) Fontes primárias: FGV e IBGE/Conta Governo/Contas Nacionais; MINIFAZ. Estimativas próprias da receita tributária nacional e das vinculações NEPP/UNICAMP, 1996.

Além do significativo aumento do gasto municipal, que praticamente duplicou sua participação nos gastos públicos totais com educação, as informações reafirmam o **forte grau de descentralização da execução do gasto educacional público**¹², três quartos do qual se dá nos estados e municípios. Esses dados contradizem, de alguma maneira, a lentidão com que se alteram as participações relativas dos níveis de governo na oferta total da educação fundamental.

¹⁰ É bem possível que as estimativas de gastos dos estados com o nível superior estejam superestimadas, pois as projeções dos gastos para os estados foram feitas a partir das maiores unidades federadas que possuem, via de regra, extensas redes de ensino superior. Afonso (1996, op. cit.:2).

¹¹ Para o caso dos municípios, alerta AFONSO (1996), pode estar havendo distorção em um expressivo volume de gastos com os programas administração e assistência a educandos. Isto poderia ser reflexo, tanto das dificuldades envolvidas na classificação acurada das despesas nos balanços orçamentários, como da aplicação de recursos em despesas não tipicamente vinculadas à educação.

¹² Enquanto a União executa pouco mais de 25% do total do gasto público com educação, os estados e municípios respondem, respectivamente, por 44% e 30% das despesas totais do governo geral consolidado nessa função. Mesmo as transferências efetuadas pela União em favor dos governos subnacionais representam apenas 12% do total dos gastos do governo geral consolidado (Afonso, op. cit: 12).

Tabela 5

Ensino Fundamental: Distribuição percentual de alunos, docentes e estabelecimentos por níveis de governo e dependência administrativa - 1980/1994

| | Totais | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
|-----------------|------------|---------|----------|-----------|------------|
| Alunos | | | | | |
| 1980 | 22.598.254 | 0,7 | 52,8 | 33,6 | 12,8 |
| 1994 | 31.220.110 | 0,1 | 56,5 | 31,8 | 11,6 |
| Docentes | | | | | |
| 1980 | 884.257 | 0,7 | 52,8 | 65,3 | 14,3 |
| 1994 | 1.377.665 | 0,1 | 56,5 | 68,7 | 13,7 |
| Estabelecimento | | | | | |
| 1980 | 201.926 | 0,9 | 27,7 | 65,3 | 6,0 |
| 1994 | 194.487 | 0,1 | 23,9 | 68,7 | 7,3 |

Fonte: MEC/SEDIAE
NEPP/UNICAMP, 1996

Como pode se verificar acima, entre 1980 e 1994, ampliou-se a participação dos estados, mais que dos municípios, em termos de matrículas e docentes. Sabe-se que os municípios responderam quase que sozinhos pelo crescimento da pré-escola, mas parecem ter sido muito resistentes à municipalização do ensino fundamental.

CAPÍTULO 2

OS PROGRAMAS RECENTES DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Nos últimos 15 anos, poucas foram as alterações ocorridas na estrutura de competências e na composição da provisão pública em matéria educacional, salvo as de natureza financeira. Apesar da forte experimentação e inovação ocorrida em expressivo número de estados, municípios e escolas, esta área de política social não registrou, desde a década de 70, nenhuma reforma mais significativa em qualquer de seus níveis de ensino.

Dessa forma, foram se acumulando, ao longo do período, críticas à ineficiência e à baixa qualidade do ensino - principalmente o de primeiro grau -, à insignificante cobertura do ensino de nível médio, à ainda baixa cobertura da pré-escola e às distorções que cercam o ensino superior.

Movimentos voltados para a melhora do ensino tiveram início desde o final dos anos 80, mas foi apenas a partir de 1995 que se desencadeou um forte movimento descentralização do ensino fundamental, por iniciativa do Ministério de Educação, que encaminhou dois conjuntos de medidas: no plano legal, a alteração da lei do financiamento educacional; no plano dos programas especiais do MEC, mudanças radicais na sistemática de repasses de recursos do MEC através da Fundação Nacional do Desenvolvimento do Ensino – FNDE.

2.1. A nova lei de financiamento do ensino fundamental: O Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

A medida mais radical de reforma da educação foi submetida pelo MEC, em setembro de 1995, ao Congresso Nacional, tendo sido aprovada em maio de 1996¹³. Intitulada Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, tem por objetivos reorganizar o sistema de repasse e alocação de recursos para o ensino fundamental e valorizar o magistério, através da instituição de um salário médio profissional nacional.

¹³ Lei nº 2.380/96.

Partindo do diagnóstico de que são extensas as desigualdades inter-regionais na distribuição dos recursos para a Educação, de que inexistem critérios que vinculem os recursos educacionais para as necessidades dos diferentes níveis de ensino e, ademais, de que não existem definições claras a respeito das competências estaduais e municipais para o ensino fundamental, a medida objetiva estabelecer dispositivos que disciplinem a distribuição dos recursos educacionais, elegendo como prioritário o desenvolvimento e manutenção do nível de ensino fundamental.

Como se há de lembrar, por determinação constitucional, estados e municípios devem destinar para a educação no mínimo 25% de suas receitas, incluindo as transferências federais e os recursos do salário-educação. Pela nova legislação, 60% do total desses recursos (15% das receitas) serão canalizados para a constituição, em cada estado, de um Fundo Estadual de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Professor. Dos recursos totais deste Fundo, pelo menos 60% deverão ser destinados para a remuneração dos docentes de nível fundamental, em atividade regular. Dessa forma, a legislação alterou as restrições de uso do salário-educação, para permitir sua parcial canalização para pagamento de pessoal.

Segundo a nova sistemática, os recursos depositados pelo estado e seus municípios no Fundo Estadual serão então redistribuídos para as escolas estaduais e municipais desse estado, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

É importante notar que a nova Lei traz explícita a preocupação do governo em reduzir, no campo educacional, as extensas desigualdades inter-regionais tanto em termos de gasto por aluno quanto em termos de salário docente. Assim, o texto legal refere-se a um gasto *per capita* mínimo por aluno/ano de US\$300, parâmetro a ser observado na determinação do *per capita* por aluno/ano. Caso haja insuficiência de recursos no Fundo Estadual para se atingir esse gasto mínimo em todos os municípios de um dado estado, a União deverá aportar recursos próprios para que aquela meta seja alcançada.

Outros aspectos contemplados na medida referem-se à carreira do professor. Estabelecidos determinados parâmetros, o governo calcula que o salário médio mensal para os professores da rede de ensino fundamental, para um período de atividade de 20 horas aulas semanais, poderia equivaler ao custo médio de um aluno por ano (US\$300).

Por sua parte, os estados e municípios devem se comprometer a qualificar seus professores, contando para isso com o auxílio do MEC. Com a aplicação desses

dispositivos, esperam-se resultados positivos nos indicadores sociais de educação, seja pelo aumento dos recursos destinados ao ensino fundamental, seja pela melhor distribuição inter-regional destes recursos, ou ainda pelo esforço que os governos subnacionais prometem realizar para o aumento do nível de qualificação de seus docentes.

Não se pode desconhecer o forte estímulo à municipalização embutido na nova lei: os municípios médios e grandes perderão recursos próprios se não dispenderem com suas redes de educação de primeiro grau 15%, dentre os 25% das suas receitas que são obrigados a gastar com educação. Os municípios pequenos terão reforçadas suas receitas se estenderem a oferta de matrículas no ensino fundamental¹⁴. Em outros termos, estados (como São Paulo) e municípios que já estejam com nível de gasto *per capita* muito mais elevado, deixarão de receber recursos federais para o ensino fundamental. Já na Região Nordeste, tenderão a perder recursos federais os estados, em benefício dos municípios, já que são estes que respondem pelos maiores percentuais da oferta pública nesse nível de ensino.

A nova legislação introduz alguma rigidez no uso dos recursos municipais e estaduais vinculados à educação, reforçando o seu destino para o primeiro grau e não para outros níveis de ensino. Em certa medida, reduz mesmo a autonomia de estados e municípios para comporem de outro modo a estrutura de suas despesas com educação. Entretanto, ao desbloquear o uso de recursos do salário-educação também para gastos com pessoal, tende a desafogar aquelas unidades federadas dotadas de grandes redes, permitindo-lhes definir melhor suas políticas salariais. Dessa forma, parecem tênues os *trade offs* que, por ventura, existirão entre o mecanismo redistributivo previsto também pela nova legislação e a autonomia com que estados e municípios poderão equacionar suas decisões em matéria de política educacional.

A medida foi também criticada pela redução provável de recursos que atualmente os estados e os municípios destinam ao financiamento tanto da pré-escola quanto do ensino médio ou, no caso dos municípios, ao transporte escolar ara alunos. Entretanto, apenas a implementação futura permitirá verificar em que medida e em que condições isso se dá, já

¹⁴ Para um município como o de Itaberá - caso estudado por esta pesquisa - que não tem rede de ensino fundamental, a única alternativa que lhe resta para reter pelo menos 60% dos 25% das receitas correntes que é obrigado a destinar à educação, é a de abrir classes de ensino básico; de outra forma, perderá os recursos que hoje utiliza com bolsas de ensino superior.

que, por outro lado, sabe-se serem grandes as distorções dos atuais padrões de gasto educacional dos municípios.

2.2. A descentralização para a unidade escolar: a nova sistemática de repasse dos recursos federais do MEC/FNDE

Em meados de 1995, o MEC operou uma radical transformação da forma de transferência de recursos não-constitucionais para o ensino básico, transferindo-os **diretamente para a escola** tanto no *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental* quanto no *Programa de Apoio Tecnológico*, sob responsabilidade do FNDE. A descentralização, aqui, assumiu a forma de *desconcentração funcional* da execução do gasto, já que reforça a autonomia da unidade escolar, localizada na ponta das redes educacionais dos estados e municípios.

Os recursos do *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental* são destinados às seguintes atividades: manutenção e conservação do prédio escolar; aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; capacitação e aperfeiçoamento de profissionais de educação; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; aquisição de material didático/pedagógico; desenvolvimento de atividades educacionais diversas. O amplo leque de opções não inclui investimentos nem pagamento de pessoal.

O PMDE é anual e transferiu, em cada um dos anos 1995 e 1996, cerca de US\$ 250 milhões à rede de ensino básico, segundo duplo critério: número de alunos e localização regional. O valor é simultaneamente progressivo para escolas de maior porte e para as escolas situadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹⁵. Neste último caso, o objetivo da diferenciação é explicitamente o de corrigir desigualdades inter-regionais.

O *Programa de Apoio Tecnológico* teve como objetivo, entre 1995 e 1996, propiciar a compra de equipamentos de um *kit tecnológico* - de televisor, vídeo-cassete e antena parabólica - por escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental,

¹⁵ As escolas são classificadas em 9 categorias, variando da menor, de até 50 alunos, até a maior, de mais de 2000 alunos. Nas Regiões Sudeste, Sul e DF, os valores vão de US\$500,00 para as menores até US\$10.500,00 para as maiores. Nas regiões menos desenvolvidas, os percentuais de acréscimo variam de 20% para as menores até 50% para as maiores.

destinados a viabilizar o programa federal de capacitação docente - TV Escola - Educação à Distância. Fixando o valor fixo de US\$1,500 por escola e com um gasto total de US\$ 65 milhões, beneficiadas as 50 mil escolas que possuem mais de 100 alunos. Em 1997, o mesmo programa destinará recursos para a compra de 100 mil micro- processadores para o mesmo universo de escolas, com um gasto estimado de US480 milhões.

Além da acentuada descentralização da execução, os referidos Programas reforçaram a dimensão participativa e social dos processos, já que seu desenho supõe que os recursos devem chegar diretamente na escola, em conta bancária aberta pela sua *unidade executora* - em geral órgãos colegiados compostos por representantes de pais e mestres (Associações de Pais e Mestres, Conselhos de Escolas ou Caixas Escolares). Estados e municípios participam do programa por adesão, estabelecendo convênios com a União para receber e distribuir recursos.

A nova sistemática teve por objetivo aumentar a eficiência econômica e agilizar processos de implementação tradicionalmente morosos no país. Entretanto, há indicações de que os impactos dessas modalidades de descentralização foram muito além, principalmente quando se considera o programa de Manutenção: é bastante significativa a rapidez da sua implementação e a forte aprendizagem institucional que provocou. É certo, entretanto, que até 1996, metade das escolas estaduais e dois terços das municipais não puderam receber diretamente os recursos, já que não contavam com unidade executora, dependendo da Prefeitura ou do Estado para receber serviços e apoios.

Por sua vez, o Programa de Apoio Tecnológico foi exitoso em dotar agilmente as escolas dos equipamentos previstos, mas enfrenta com lentidão, ainda que de modo positivo, a implementação das metas do Programa de Capacitação - TV-Escola¹⁶.

¹⁶ Segunda pesquisas realizadas, no final de 1996, 23 dos 27 estados já haviam instalado 100% dos equipamentos; 57% das suas escolas utilizavam a TV e em 43% delas os programas gravados era utilizados pelos professores (CONSED, 1997).

2.3. A descentralização da merenda escolar, do transporte escolar e dos outros programas assistenciais do FNDE

Através da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE - e com recursos orçamentários do tesouro federal, o MEC implementa, nas escolas fundamentais públicas e filantrópicas, diversos programas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Transporte Escolar, o Programa do Livro Escolar, o Programa de Saúde Escolar, etc. Programas de massa, destinados a assistir cerca de 30 milhões de alunos, estes programas foram concebidos e implementados, desde os anos 70, de forma extremamente centralizada, envolvendo aquisição direta de alimentos e livros e sua distribuição através de enormes, distorcidos e pouco eficientes sistemas. A sua descentralização tem envolvido importantes alterações das práticas e culturas locais, apesar das dificuldades que em geral enfrenta.

O caso mais dramático, porque contínuo ao longo do ano, é o da merenda escolar, distribuída diariamente a cerca de 32 milhões de alunos, com um gasto/ano da ordem de US\$600 milhões. Desde início dos anos 90, a descentralização desse programa tem estado no centro da agenda governamental, mas de fato a aceleração do projeto apenas se deu a partir de 1995. Foram totalmente suprimidas as compras centralizadas pela União e os recursos destinados à alimentação escolar são distribuídos, segundo distintas modalidades, aos estados e municípios, que efetuam a aquisição de produtos, posteriormente repassados às escolas (em espécie ou sob forma de refeições preparadas).

O outro programa massivo é o do Livro Escolar, que distribui anualmente a milhões de alunos livros didáticos de português, matemática, ciências, história e geografia. A descentralização do programa tem envolvido a transferência para as escolas (ou para secretarias estaduais e municipais) das funções de seleção de títulos e de aquisição dos livros, antes realizadas em Brasília.

Mais seletivo, restrito agora aos municípios mais carentes, o Programa de Transporte Escolar destina recursos às prefeituras municipais para o transporte de alunos, sobretudo os residentes em áreas rurais desprovidas de escolas. Neste caso, ao recurso federal deve corresponder uma contrapartida de 30% por parte do estado e de 10% por parte do município, podendo os convênios serem realizados com os estados ou diretamente com as

prefeituras. A FAE também distribui às escolas das localidades mais carentes alguns conjuntos de material pedagógico, material de limpeza e material escolar para alunos.

Muitos são ainda os obstáculos enfrentados pela descentralização desses programas e medidas, grande parte deles obviamente devidos às grandes dimensões do país, das redes de ensino, do contingente de alunos. O caráter ainda recente do processo também impede que tenham já podido se manifestar todas as suas virtudes. Ainda assim, determinados resultados podem já ser detectados e, para tanto, os estudos de caso que realizamos nos municípios constituíram um ponto ótimo de observação para estimar avanços e limites da descentralização em curso.

CAPÍTULO 3

IMPACTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO EDUCACIONAL SOBRE A EFICIÊNCIA E A EQUIDADE DO SISTEMA: LIÇÕES EXTRAÍDAS DOS ESTUDOS DE CASO

A análise integrada das informações coletadas nos seis municípios estudados pela pesquisa¹⁷ oferece uma boa oportunidade para o aprofundamento da reflexão sobre condições, êxitos e obstáculos que vêm acompanhando o processo de descentralização da educação fundamental no Brasil.

Semelhantemente ao que se verifica em todo o país, os municípios pequenos (Itaberá e Cel. João Sá) e os localizados na Região Nordeste (Catú e Cel. João Sá) revelam forte dependência em relação às transferências federais e estaduais. Entretanto, em todos, registrou-se aumento da participação da educação no gasto municipal entre 1980 e 1994.

A oferta de educação fundamental e média reproduz, nos casos estudados, as tendências gerais do país, em especial a *forte predominância da oferta pública* na educação fundamental, principalmente nos municípios menores e nos da Bahia. Quanto à participação dos níveis de governo na composição da oferta, tal como se verifica no país, a participação municipal proporcionalmente é mais expressiva nos municípios da Região Nordeste. Por exemplo, enquanto em Cel. João Sá o município responde por 100% das matrículas de primeiro grau, em Itaberá, na Região Sudeste, o município não oferece nenhuma classe de ensino fundamental, sendo de 100% a responsabilidade do estado.

3.1. Descentralização e eficiência social

É verdade que as informações disponíveis impõem um forte limite ao tratamento da questão, já que não permitem comparar o comportamento dos indicadores *ex-ante* e *ex-post* da descentralização, como seria adequado, salvo nas poucas exceções que serão comentadas. Ainda assim, a sistematização dos dados possibilita identificar e comparar, nos municípios e entre eles, as configurações mais expressivas que assumem certos

¹⁷ Selecionados por porte (grandes, pequenos e médios) e localização regional, foram estudados em campo os seguintes municípios: no Estado de São Paulo (Região Sudeste), Campinas, Santos e Itaberá. No Estado da Bahia (Região Nordeste), Salvador, Catú e Coronel João Sá.

indicadores de curto prazo reflacionados à estrutura, eficácia e equidade e que, em certa medida, guardam relação com os novos formatos e práticas descentralizadas dos programas. Vejamos.

Nos seis municípios selecionados, a *maior autonomia* dos gestores escolares confirmam tendências já assinaladas em outros estudos (NEPP, 1991; NEPP, 1996; COHN, 1994). Do mesmo modo, foram confirmadas tanto a *maior satisfação dos usuários* como a tendência ao *aumento da participação social* nos programas descentralizados.

Pais e alunos afirmaram ter havido melhora no atendimento educacional. Embora os dados não permitam estimar isoladamente os fatores considerados pelos entrevistados, pode-se inferir que, nas suas considerações, esteve em julgamento menos a qualidade do ensino ministrado, antes as novas características dos equipamentos e materiais escolares. A presença da TV e dos vídeos foi referência constante, mas também a mais ágil distribuição de livros, possibilitada pela descentralização recente do programa.

Diretores escolares registram satisfação com a maior disponibilidade de recursos financeiros e com a maior autonomia de que passaram a dispor para gastá-los, mas em geral demandaram maior liberdade para adequar os recursos às prioridades das escolas. Além da referência genérica ao PMDE, diretores das escolas estaduais de São Paulo referiram-se aos programas específicos do estado. Nestas, a experiência anterior revelou-se decisiva para agilizar o programa.

Na opinião dos entrevistados, *os novos canais de participação de usuários e da comunidade local* constituem positivos efeitos da descentralização. Em outras palavras, a descentralização vem efetivamente sendo acompanhada e simultaneamente reforça formas participativas tais como as Associações de Pais e Mestres e, em menor medida, os Conselhos Escolares. Formas inovadoras de seleção do diretor, através de eleições, foram mais raramente encontradas. Muito ausente, até agora, parece ser o Conselho Municipal de Educação: se em Santos e Catú estes Conselhos revelaram-se atuantes, não funcionam entretanto em Campinas, Salvador e Coronel João Sá¹⁸, existindo apenas formalmente em Itaberá.

¹⁸ A Secretaria Estadual de Educação da Bahia está orientando os municípios na criação de Colegiados Escolares, mas em Cel. João Sá ainda não ocorreu. Já Catú conta desde 1994 com um representativo Conselho Municipal, composto de duas Câmaras (educação e cultura). É intrigante o fato de Campinas não possuir Conselho Municipal dada a sua forte tradição em associações e conselhos sociais.

Em alguma medida, *é paradoxal a avaliação do impacto da descentralização da educação sobre o grau de autonomia municipal e da comunidade escolar*. Rigorosamente falando, apenas em Santos verificou-se uma efetiva transferência de poder do estado para a Prefeitura através do convênio de municipalização de 10 escolas de 1ª à 4ª série¹⁹. Por outro lado, sob graus e formas distintas, houve em todas as escolas dos seis municípios - municipais e estaduais - um aumento da autonomia da direção escolar conjuntamente com sua respectiva Associação de Pais e Mestres, através da transferência de recursos do MEC/FNDE. Mas a maior autonomia de gasto não afeta outras esferas de decisão, tais como contratação de pessoal, currículo etc. Ainda assim, segundo diretores e professores, os novos programas aumentaram as suas possibilidades de introduzir inovações e medidas adequadas às necessidades das suas escolas e dos seus alunos.

Vale ainda registrar mecanismos não formais de ampliação do arbítrio municipal sobre a rede de ensino. Onde a merenda escolar está bem descentralizada, as Prefeituras já participam do programa, reforçando cardápios e assumindo a contratação das *merendeiras*²⁰. A descentralização da merenda escolar, em quase todas as escolas - com exceção das de Itaberá - foi elogiada e associada às maiores regularidades, qualidade e fartura com que os alimentos chegam aos alunos. Em Catú, verificou-se que a Prefeitura completa com recursos próprios o cardápio. A descentralização do transporte escolar, totalmente municipalizado, foi também considerada um mecanismo de reforço da autonomia e das funções das Prefeituras Municipais. O Quadro 6 registra estas e outras evidências.

¹⁹ Embora o pessoal continue vinculado ao estado, a Prefeitura pode completar seus salários, elevando-os até o nível dos docentes municipais. Sobre planejamento, currículo, jornada e gasto nas escolas municipalizadas, a Prefeitura Municipal passou a ter total autonomia. Na avaliação dos entrevistados, a municipalização possibilitou unificação do atendimento na rede pública, melhor planejamento do atendimento da população, integração do programa de saúde escolar, antes presente apenas nas escolas municipais.

²⁰ Contratam também professores para escolas estaduais, menos por uma política deliberada de descentralização ou partilha entre esses níveis de governo, antes em reação ao mau atendimento do estado. Assim se verificou em Cel. João Sá e em Catú, na Bahia.

Quadro 6

Educação: Indicadores de Eficiência - Estados e Municípios Selecionados

| 1. Indicadores de Eficiência Social | Estado SP | Campinas | Santos | Itaberá | Estado BA | Salvador | Catú | Cel J° Sá |
|---|-----------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|--------------|---------------|------------|
| Melhorou o grau de satisfação do usuário em relação a educação de seus filhos? | | Sim | Sim | Sim | | | SIM | SIM |
| Melhorou o grau de satisfação dos diretores de escola em relação a educação de seus alunos? | | SIM condições escola | SIM condições escola | SIM condições escola | | | SIM | SIM |
| Quais são os novos canais de participação para as famílias no processo educativo? | | APM/CE | Cons.Munic. APM/CE | APM | | | Cons. Munic | |
| Existe mais autonomia : | | | | | | | | |
| • contratação de pessoal | | Não | Sim/ Pref. | Não | | Não | Não | Sim/Pref. |
| • elaboração de currículo | | Sim/Escola | Sim/Pref. | Não | | Não | Não | Sim./Pref. |
| • Jornada | | Não | Sim/Pref. | Não | | | Sim | Não |
| • gastos | | Sim/escola | Sim/escola | Sim/escola | | Sim/escola | Sim/escola | Sim/escola |
| • inovações | | Não | Sim/Pref. | Sim/Escola | | | Sim | Sim/Pref. |
| 2. Indicadores de Eficiência Técnica | | | | | | | | |
| 2.1. Resultados | | | | | | | | |
| Taxa de Repetência: | | | | | | | | |
| Ensino Fundamental | | 16.46% (92) | 12.55% (92) | 12.55% (92) | | 39.3% (92) | 19,24%* (95) | |
| • Público | 12.87% (92) | | | | | | | |
| • Privado | | | | | | | | |
| Ensino Médio | | 10.71% (92) | 11.59% (92) | 5.90% (92) | | | | |
| • Público | 9.28% (92) | | | | | | | |
| • Privado | | | | | | | | |
| Taxa de evasão | | | | | | 12.4% (92) | 13.27% * (95) | |
| Ensino Fundamental | | 9.20% (92) | 8.98% (92) | 14.95% (92) | | | | |
| • Público | 9.47% (92) | | | | | | | |
| • Privado | | | | | | | | |
| Ensino Médio | | 20.71% (92) | 18.81% (92) | 28.01% (92) | | | | |
| • Público | 20.57% (92) | | | | | | | |
| • Privado | | | | | | | | |
| Taxa de alfabetização | 86.4% (91) | 88.90% (91) | 92.11%(91) | 80.45% (91) | 58.6% (91) | 84.22% (91) | 72.06% (91) | 19.11%(91) |
| Taxa de Analfabetismo | 13,6(91) | 11,1(91) | 7,89(91) | 19,55(91) | 41,4(91) | 15,78(91) | 27,94(91) | 80,89(91) |
| 2.2. Estrutura | | | | | | | | |
| Gasto por aluno da rede municipal(US\$) | | 2313,98(95) | 1455,70 (95) | 497,20(95) | | 709,71(95) | 729,70(95) | |
| Salário Médio (US\$ de 95) | 248.00 (96/20h) | 899,84 (96/40h) | 509.00 (96/40h) | | | 254,20(95) | 200,00 | 180,00 |
| Alunos por Docentes | | | | | | | | |
| Ensino Fundamental | 23.6 (94) | 21,3 (92) | 20,5 (92) | 15,9 (92) | 24.3 (94) | 28,05 (91) | 27.45 (93) | 34,52 (96) |
| • Público | 24.32 (94) | 21,4 (92) | 22,7 (92) | 15,9 (92) | 25.36 (94) | 28,71 (91) | 28.74 (93) | 34,52 (96) |
| • Privado | 18.35 (94) | 20,6 (92) | 16,7 (92) | 0 (92) | 16.67 (94) | 25 (91) | 20.54 (93) | 0 (96) |
| Ensino Médio | 24.1 (94) | 17,4 (92) | 15,0 (92) | 18,1 (92) | 14.7 (94) | 23,32 (91) | | |
| • Público | 27.9 (94) | 19,0 (92) | 18,5 (92) | 18,1 (92) | 16 (94) | 24,17 (91) | | |
| • Privado | 15.5 (94) | 14,2 (92) | 11,0 (92) | 0 (92) | 10.99 (94) | 19,52 (91) | | |
| Matrícula Inicial | 6.165.157 (94) | 159.053 (92) | 74.264 (92) | 2.223 (92) | 2.466.053 (94) | 371.938 (91) | 13.928 (94) | 4.074 (96) |

Fonte: Indicadores de Eficiência Social: Entrevistas e IBGE, 1991; Indicadores de Eficiência Técnica: Entrevistas, MEC, 1995; Secretarias Municipais de Educação. NEPP/UNICAMP, 1996

3.2. Descentralização e eficiência técnica

Comparados os períodos pré e pós descentralização (aproximadamente), os poucos indicadores disponíveis de desempenho (ou resultado) apresentam melhoras nos municípios estudados.

Tabela 7

Municípios Selecionados: Indicadores de Resultado pré e pós descentralização

| Indicadores | Campinas | | Santos | | Itaberá | | Salvador | | Catú | | Cel. J. Sá | |
|-------------------|----------|-------|--------|-------|---------|-------|----------|-------|--------|-------|------------|-------|
| | 1980/8 | 1991+ | 1980/8 | 1991+ | 1980/8 | 1991+ | 1980/8 | 1991+ | 1980/8 | 1991+ | 1980/8 | 1991+ |
| Analfabetismo (%) | 19 | 11 | 14,2 | 7,8 | 31,7 | 19,5 | 21,8 | 15,7 | 33,4 | 27,6 | 87,9 | 80,9 |
| Aluno/Profes.* | 13,1 | 21,4 | 9,8 | 22,7 | 11,7 | 15,9 | 27,1 | 28,7 | 28,8 | 28,9 | 24,8 | 34,5 |

* Ensino Fundamental, rede pública
NEPP/UNICAMP, 1996

Tal melhora corresponde aproximadamente à verificada em termos nacionais e regionais, sendo relativamente difícil atribuí-la apenas ou principalmente à descentralização das políticas nos municípios selecionados. Isso porque, além do comportamento incremental do gasto, no período recente foram implementados, com maior ou menor sucesso, incontáveis programas federais, estaduais e municipais objetivando explicitamente a redução das taxas de evasão e repetência, na escola. Desse modo, torna-se praticamente impossível “isolar” as variáveis relacionadas com a descentralização, de modo a correlacioná-las com o desempenho dos sistemas.

Entre os **indicadores de estrutura (ou eficácia)**, a relação aluno/professor, registrada na Tabela 7, aumentou na rede pública de ensino fundamental de todos os municípios, o que indica um crescimento mais que proporcional das matrículas que de docentes, mas também a baixa proporção prevalescente no período anterior.

As informações sobre outros indicadores de eficácia tais como salários (de professores) são, infelizmente, parciais, praticamente não admitindo comparações temporais. Entretanto, a questão salarial merece ser observada sob outra ótica.

Sabidamente, como já ressaltamos, é muito acentuada a discrepância salarial entre estados, municípios e regiões, para aquelas e outras categorias de funcionários e, até onde as informações permitem verificar, a descentralização não contribuiu para

homogeneizar as diferenças. Ainda que os processos de descentralização não tenham por objetivo imediato a redução de diferenças; o problema das diferenças salariais envolve sérios problemas relacionados tanto com a isonomia quanto com a equidade da prestação, principalmente quando se trata de redes públicas.

A outra dimensão da equidade também está relacionada com as disparidades salariais. Como se sabe, o gasto com salários docentes é o componente principal do gasto com educação e tende a associar-se fortemente com a qualidade do ensino, mediada pelo nível de qualificação dos professores. Ora, diferenças salariais como as encontradas - variando de US\$24,00 a US\$900,00/mês - indicam patamares pouco equânimes do gasto educacional por aluno e, em consequência, de desigualdades muito fortes na qualidade dos serviços prestados. Como vimos, a nova legislação de financiamento da educação quer corrigir estas diferenças. Em que medida a descentralização está contribuindo para a melhora da eficiência administrativa e da alocação de recursos? Na ausência de indicadores de processo (custos dos serviços, dimensionamento das redes burocráticas etc), o exame daquela questão se fez indiretamente, através de algumas **dimensões institucionais da descentralização**, de modo a estimar possíveis efeitos dos processos de implementação da descentralização sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Três dimensões foram selecionadas.

- ***Impactos da descentralização sobre a modernização e as capacidades administrativas***

Em geral, a descentralização não tem sido acompanhada de adequadas e correspondentes reformas administrativas que potencializem as vantagens e as capacidades das redes. Entretanto, melhora nos *comportamentos organizacionais e administrativos* foram verificadas nos processos de recrutamento de professores, através de concursos públicos e apuração de mérito²¹:

No plano da *gestão*, as inovações são modestas. Embora se saiba que os diretores vêm assumindo mais adequadamente estas funções, o sistema educacional tem enfrentado

²¹ Assim foi a experiência recente de Catú, que realizou o primeiro concurso dessa natureza, seguramente reflexo da maior densidade de sua rede, mas também resultado da parceria com a organização-não-governamental lá atuante. Em Campinas, os concursos e reformas estatutárias foram providências tomadas para reduzir a rotatividade do corpo docente, considerada alta.

com dificuldades a definição do perfil profissional e da capacitação desse administrador escolar, situação verificada na maior parte das unidades escolares visitadas.

- ***A (insuficiente) capacitação para as funções descentralizadas***

Os entrevistados manifestaram, com muita unanimidade, insatisfação com a falta de adequada capacitação para as funções descentralizadas. Muita criatividade parece ter cercado a execução das compras de material pedagógico, material de limpeza e equipamento de imagem e som através dos recursos do MEC/FNDE. Algumas instruções também acompanharam os programas, divulgadas através das Delegacias Estaduais do MEC. Entretanto, foram sistematicamente apontadas dificuldades na agilização dos procedimentos e na prestação de contas.

A *integração* dos serviços e programas - um dos resultados esperados da descentralização - ainda é meta distante, se considerarmos a situação fragmentada com que ainda as ações sociais e as redes públicas operam nos municípios. Maiores êxitos foram verificados nas situações, como a de Santos, em que a Prefeitura mantém o “comando único” sobre as redes de ensino.

- ***Descentralização e sistemas de monitoramento, supervisão e controles***

A descentralização da educação fundamental não foi, até agora acompanhada de sistemas modernos e ágeis de monitoramento e supervisão, ausência que tem introduzido uma certa dimensão caótica ao processo. O que se acentua tanto pelo envelhecimento das regras e normas anteriores, quanto por dificuldades de articular e manter estruturas regionais - intermunicipais e estaduais - capazes de cumprir com economia tais funções que, de outra maneira, dificilmente serão enfrentadas no simples âmbito municipal. *A tendência a esvaziar funções estaduais nos sistemas descentralizados, radicalizando a municipalização, seguramente contribui para aumentar as dificuldades.*

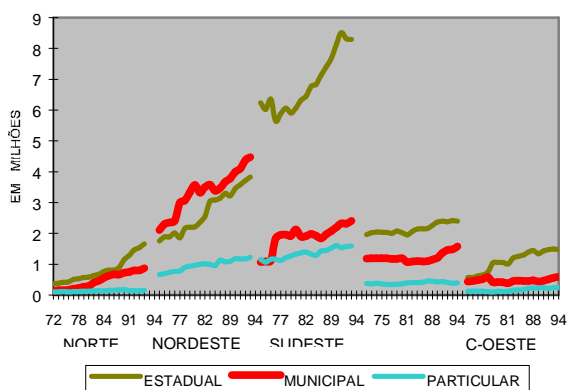
3.3. Descentralização e equidade

Examinemos, finalmente, os impactos da descentralização sobre a equidade. A ausência de levantamentos especiais, de resto não contemplado no desenho desta investigação, impossibilita-nos examinar no plano individual e das comunidades onde se localizam os municípios selecionados. Trataremos de verificar, então, no plano das regiões, o comportamento de alguns indicadores com o objetivo de registrar **possíveis impactos da descentralização sobre as disparidades interregionais**.

Os gráficos desenham o comportamento regional, entre 1980/81 e 1995, de algumas taxas e indicadores de eficiência da política de educação.

Gráfico 1

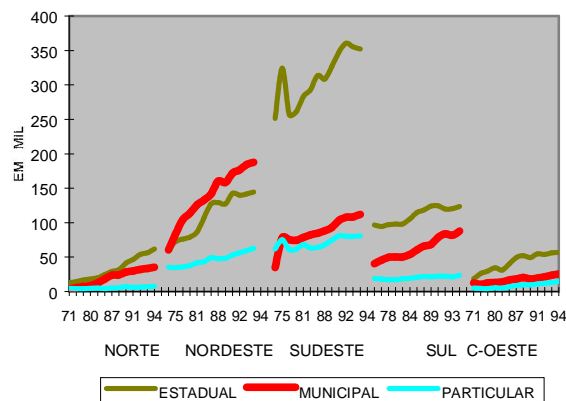
Ensino Fundamental - Evolução Das Matrículas, Por Região, Segundo A Dependência Administrativa BRASIL -- 1972-94



FONTE: MEC/SEDIAE/SEEC; NEPP/UNICAMP, 1997.

Gráfico 2

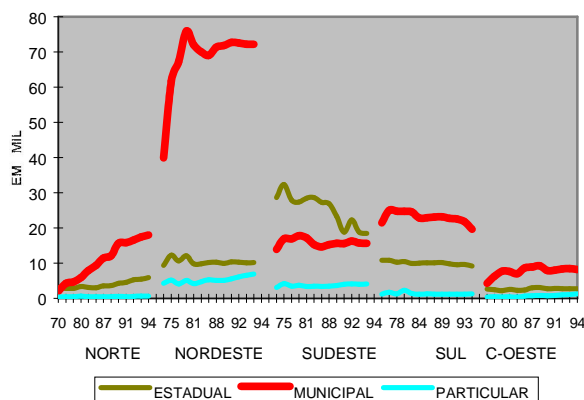
Ensino Fundamental - Número De Funções Docentes Por Região, Segundo A Dependência Administrativa BRASIL -- 1971-94



FONTE: MEC/SEDIAE/SEEC; NEPP/UNICAMP, 1997.

Gráfico 3

Ensino Fundamental - Número De Estabelecimentos Por Região, Segundo A Dependência Administrativa BRASIL -- 1971-94

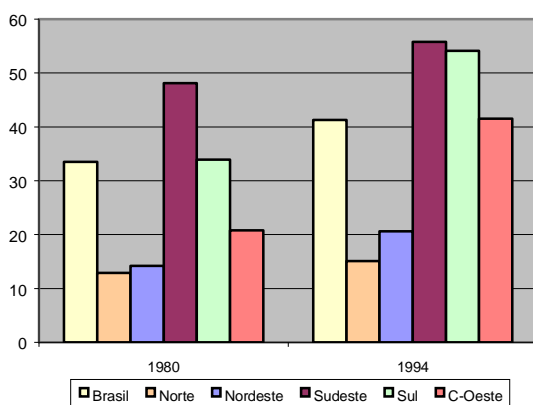


FONTE: MEC/SEDIAE/SEEC; NEPP/UNICAMP, 1997.

As curvas mostram que *aumentos das matrículas, acompanhados por crescimento das funções docentes, ocorreram em todas as regiões, tendo entretanto sido mais aceleradas na Região Sudeste*²². Este *movimento convergente*, entretanto, não se confirma quando são examinados os comportamentos regionais e urbano/rurais de outros indicadores, mais sensíveis às dimensões qualitativas da prestação desses serviços. Veja-se, por exemplo, os gráficos IV e V, a seguir.

Gráfico 4

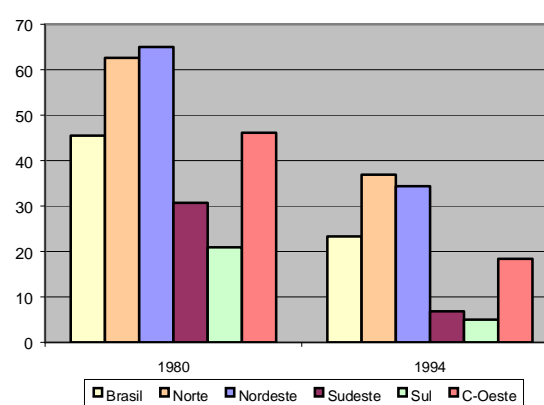
Docentes no Ensino Fundamental com Formação Superior
BRASIL E Grandes Regiões -- 1980-1994



FONTE: MEC/SEDIAE/SEEC; NEPP/UNICAMP, 1997.

Gráfico 5

Docentes no Ensino Fundamental Rural com 1º Grau Incompleto
BRASIL E Grandes Regiões -- 1980-1994



FONTE: MEC/SEDIAE/SEEC; NEPP/UNICAMP, 1997.

Os dois indicadores educacionais - *docentes do ensino fundamental com formação superior e docentes do ensino fundamental rural com 1º grau incompleto* - mostram simultaneamente melhora em todas as regiões, entre 1980 e 1994, mas as distâncias entre as regiões aumentaram, no mesmo período.

Resultados, aliás, coerentes com tendências registradas outros indicadores sociais. No Quadro IV, mostramos os dois padrões de comportamento - de convergência e de dispersão regional em relação às médias nacionais - de um conjunto selecionado de indicadores sociais.

²² É importante destacar que, na Região Sudeste, o estado de São Paulo contribui desproporcionalmente para aquele crescimento. Se se retirar este estado, mais equilíbrio será verificado entre as taxas regionais. Já a posição desproporcional do número de estabelecimentos de ensino na Região Nordeste retratam o que se comentou anteriormente, ou seja, o enorme número de pequenas escolas rurais presentes nesta área.

Quadro 8

Situação dos indicadores ao longo do tempo e dispersão relativa das regiões brasileiras - 1980/1994

| Indicadores | Situação | Taxa de Variação | Dispersão |
|--|-----------------|-------------------------|------------------|
| Esperança de vida ao nascer | melhoria | 8,99 | diminuiu |
| Taxa de Mortalidade Infantil | melhoria | -25,95 | aumentou |
| População Urbana com abastecimento de água (em %) | melhoria | 17,65 | diminuiu |
| Consultas por habitante (públicas) | melhoria | 3,16 | aumentou |
| Médicos por mil habitantes | melhoria | 37,33 | aumentou |
| Taxa de Analfabetismo | melhoria | -43,39 | aumentou |
| Taxa de Adultos Alfabetizados | melhoria | 7,31 | diminuiu |
| Taxa de Escolarização | melhoria | 22,89 | diminuiu |
| Alunos por professor no ensino fundamental público | melhoria | -10,77 | Diminuiu |

NEPP, UNICAMP, 1996

CONCLUSÕES

A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: MODALIDADES DE GESTÃO E TIPOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

A precocidade do processo e a modesta base de informações disponíveis, referentes à descentralização da educação fundamental, infelizmente limitam ainda análises conclusivas mais amplas e completas do que a efetuada através dos estudos de caso, no Capítulo 3. Mas tanto a literatura disponível quanto os estudos aqui apresentados sugerem que certos processos e modalidades de descentralização vêm adquirindo predominância nas redes de ensino fundamental. Parece-nos importante considerá-las nestas observações finais, com o objetivo de estimular o debate acerca dos arranjos federativos subjacentes à reforma educacional brasileira.

Tendências da descentralização

As alterações organizacionais que vêm sendo experimentadas pelo sistema educacional brasileiro parecem seguir, com certa sistematicidade, *três eixos de mudanças, nem sempre harmônicos e coerentes*, mas que ainda assim projetam um certo modelo de descentralização que convém examinar.

Em primeiro lugar, destaca-se a *desconcentração* das instâncias decisórias com eventuais supressões de instâncias intermediárias ou órgãos regionais, observando-se uma clara tendência a privilegiar a unidade de ensino - e não a de governo, como é o município - no processo de autonomização. Em segundo lugar, verifica-se a *municipalização* da educação pré-escolar e, em menor medida, a da educação fundamental. Em terceiro lugar, observa-se a multiplicação de *parcerias e formas de cooperação* com organizações da sociedade civil (ONGs, cooperativas, fundações empresariais etc) e, em menor medida, com o setor privado.

A **autonomização da unidade escolar** vem plasmando uma tendência importante de desconcentração das redes estaduais de ensino fundamental, por iniciativas de alguns estados. Esta forma de descentralização em geral se dá por algum tipo de transferência de recursos e poder decisório para a direção das escolas, reduzindo o peso dos organismos e

burocracias intermediárias na gestão escolar. Muitas vezes envolve também a participação de colegiados de professores e pais nas decisões. Finalmente, no plano mais político, em alguns casos introduziu-se a sistemática de eleição do diretor pela comunidade escolar.

A **municipalização** vem se processando mais por crescimento de redes próprias de ensino pré-escolar que por outras medidas, como já verificamos, sendo raros os exemplos de efetiva transferência de competências, recursos, equipamentos e patrimônio de estados para municípios. A realidade do país é, ainda, a da convivência e a concorrência de duas redes de ensino, a estadual e a municipal, com poucos pontos de intersecção entre as duas.

O que se dá com mais freqüência é a **delegação de funções e repasses de recursos através de convênios entre os entes federados**, quando estão em jogo recursos e programas de responsabilidade de um nível superior de governo. É o caso da construção escolar - subvencionada com recursos do salário-educação - e da merenda escolar - financiada com recursos tributários federais. Com menos freqüência de forma experimental, vêm se multiplicando as experiências de convênios de municipalização (temporária) de grupos de escolas estaduais, incluindo pessoal docente, como o verificado em um dos seis estudos de caso (Santos).

A **descentralização por envolvimento do setor privado**, com ou sem fins de lucro, é prática rara no país, no ensino de primeiro grau. Quando tem acontecido, tem significado principalmente a terceirização da gestão: contratação de empresas privadas para a gestão escolar, experimentalmente realizada com algum sucesso por uns poucos municípios.

Não se pode deixar de referir ao aumento da **participação de organismos colegiados** - de professores, de pais e mestres ou conselhos municipais - na gestão educacional. Esta é uma forma de descentralização bastante ausente da tradição brasileira, mas mesmo que de forma lenta, vem se firmando, agora deliberadamente estimulada pela política federal de descentralização de recursos, como vimos.

As tendências descritas podem ser examinadas através de duas indagações centrais: quais são, no país, os atores fundamentais que conduzem o processo de descentralização da educação fundamental? Quais as implicações, para a estrutura federativa do país, do processo em curso e das tendências que observa?

Os atores e o processo

Em certa medida, a modéstia ou quase nula mudança efetiva do sistema educacional em matéria de descentralização, até metade dos anos 90, explica-se, em parte, por não ter contado esta área com porta-vozes e lideranças fortes, que conduzissem nessa direção a reestruturação do sistema.

Em outros termos, a descentralização do ensino fundamental nunca contou, no país, nos passados vinte anos, com a forte adesão de atores dotados de *voice* e organização. Ao contrário. O corpo docente de primeiro grau - refletindo a descentralização federativa e a dispersão dos mais de cinco mil municípios distribuídos no território nacional - jamais logrou organizar-se como força nacional, mesmo quando muitas das suas associações tenham adquirido maior visibilidade nos últimos anos. Por outro lado, os professores das redes estaduais, além de tenderem a reduzir sua participação sindical à questão salarial, na maioria das vezes manifestaram-se contrários à municipalização por essa mesma razão - qual seja, o temor do aviltamento salarial e dos direitos trabalhistas por parte da autoridade municipal, em geral pior empregadora que os estados. Movimentos explícitos - e vitoriosos - de resistência a medidas municipalizantes verificaram-se por exemplo no estado de São Paulo.

Mas também as autoridades municipais tenderam, ao longo do tempo, a resistir à extensão de suas redes próprias de ensino fundamental. Principalmente nos municípios grandes e médios, incluindo os das capitais dos estados, esse tem sido um comportamento sistemático desde sempre e seguramente as razões são *fiscais* - recusa a ampliar o gasto educacional para muito além do constitucionalmente determinado - e *político-eleitorais* - falta de incentivos políticos para a ampliação das redes, salvo as construções escolares.

A aceleração recente apoiou-se na força e vontade das autoridades federais que, em certa medida, posicionaram como *grupo de vanguarda* na condução do processo, projetando um movimento de reforma do tipo *up-down*. Situação bastante paradoxal, diga-se de passagem, já que, aparentemente, dada a prévia descentralização, pareceria repousar em atores e coalizações municipais e estaduais as forças da reforma.

Dadas tais condições, parte ponderável do sucesso futuro da descentralização dependerá da continuidade dados agentes reformistas e da sua capacidade de conquistar a adesão tanto dos agentes tradicionais que operam as redes educacionais quanto de Prefeitos e Governadores.

Descentralização da Educação e Estrutura Federativa: Anotações acerca dos Tipos de Processo e Modalidades de Gestão Descentralizada

Os estudos municipais aqui apresentados retratam as particularidades de processos de descentralização de programas públicos em estados federativos, como é o nosso caso. Uma rápida nota final sublinha os pontos suscitados para futuras indagações e pesquisa.

Traduzidas para os processos formais dos convênios entre as entidades federativas e os tipos de delegação de funções, as tendências de descentralização anteriormente assinaladas adquirem, no caso dos programas educacionais brasileiros, as seguintes características:

- *estadualização* – nesse caso, a unidade da descentralização é o poder estadual, através da Secretaria Estadual de Educação (Unidade Conveniente e Executora), que recebe e gere os recursos, distribuindo-os através de Fundos de Suprimento às unidades escolares ou, no caso do *kit tecnológico*, comprando o equipamento e distribuindo-o às escolas;
- *municipalização* – aqui, a Prefeitura Municipal é a unidade da descentralização (conveniente, subconveniente e executora): recebe e gere o recurso, determina sua destinação, realiza compras e contrata serviços para as unidades escolares;
- *autonomização da unidade escolar* – nesse tipo, a escola é a unidade última do processo de descentralização, (a Unidade Executora sendo um de seus colegiados): define suas prioridades, recebe e gere o recurso e presta contas à Prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação.

Verifica-se então que, através de processos distintos, combinam-se formas diferentes de ***descentralização*** - ao longo da estrutura federativa - e de ***desconcentração funcional*** -, processos que “atravessam” e envolvem, distintamente, as instâncias hierárquicas dos três níveis de governo e das redes organizacionais de serviços. Ou seja, ao se combinarem, no esforço descentralizador, processos federativos e funcionais de descentralização, moldam-se também, na estrutura federativa, tipos diferenciados de gestão descentralizada das novas funções.

É possível identificar, portanto, na implementação dos programas do MEC, 6 **modalidades de gestão descentralizada**, entendidas abstratamente como formas institucionais de organização e distribuição do poder decisório (e de gestão) na arena educacional. Ou, se se quiser, modalidades distintas de gestão educacional, que se distinguem por combinarem diferentemente níveis de governo e autoridades escolares, de um lado, e níveis de governo e descentralização funcional (desconcentração) de outro. Tais modalidades podem ser assim descritas:

Quadro 9

A descentralização da Educação Fundamental no Brasil: Modalidades de Gestão na Estrutura Federativa de Governo

| Descentralização Federativa | Desconcentração Funcional | Descentralização por Municipalização |
|--|--|--|
| 1. Federativos Simples União/Estado (MEC/FNDE – Secretaria Estadual) União/Estado/Município (MEC/FNDE-Secretaria Est.-Prefeitura) | | 5 Municipalista Simples União/Município (MEC/FNDE-Prefeitura) |
| 2. Federativo - Funcional MEC/FNDE - Sec. Estadual-Unidade Escolar | 4. Funcionais (desconcentração) a) Sec. Estadual - Escola estadual b) Sec. Municipal - Escola municipal | 6. Municipalista Funcional MEC/FNDE-Prefeitura-Unidade Escolar |
| 3. Federativo Complexo União (MEC/FNDE) -Estado - Prefeitura -Unidade Escolar | | |

Com exceção do tipo 4 - que recobre processos apenas de desconcentração das redes e autonomização da unidade escolar - os outros tipos refletem diferentes *arranjos federativos* distintos, apoiados em processos político e administrativamente complexos.

Observações de duas ordens podem ser feitas a partir do exame da distribuição dos processos segundo as modalidades assinaladas.

O Brasil experimentou, no passado recente, movimentos de descentralização em políticas sociais através de modelos que retiravam papel e função ao centro, em alguns caso, ou aos níveis intermediários - os estados - em outros. Contrariamente, os programas do MEC considerados neste trabalho não projetam tal esvaziamento, já que os papéis relativos dos três níveis de governo têm sido preservados, ao mesmo tempo em que parecem reestruturadas e reforçadas as funções regulatórias e redistributivas do centro (no caso, do MEC) - estratégia crucial, como se sabe, para a boa saúde da estrutura federativa do país.

Mas se tal face do federalismo permanece saudável, o mesmo não se pode inferir quando se examina a questão do ponto de vista das funções do município na provisão educacional de base. Aqui, o viés municipalista do arranjo federativo nacional mostra-se ao revés, ou seja, entre os processos de descentralização em curso, a municipalização do ensino básico parece esbarrar em resistências expressivas, sendo sintomática, como dissemos, a predominância da modalidade de autonomização da unidade escolar, mais que a instituição do Prefeito Municipal como autoridade local do sistema. Não por acaso, então, o impulso de descentralização verificado originou-se no governo federal, e não no plano dos estados e municípios. De outro lado, tanto a municipalização quanto a autonomização da unidade escolar produzirão melhores desempenho e impactos dos programas apenas se se apropriarem em boas condições e capacidades administrativas e de governança – o que requer redefinição e reforço das funções regulatórias, normativas e de capacitação das instâncias superiores de governo.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, RUY B A & BARROS SILVA, Pedro Luiz (org.) (1995) - Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil, São Paulo: Fundap/Unesp.
- AFONSO, J. R, (1996) Um Diagnóstico (Breve e Preliminar) do Atual Padrão de Financiamento e Gasto com Educação no Brasil, Brasília: mimeo.
- AFONSO, J. R. (1994). *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Série Política Fiscal nº 61, Santiago, 1994.
- AFONSO, J.R. & LOBO, T. (1996a). *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*, R. Janeiro: draft.
- ALBUQUERQUE, R. & VILLELA, R. (1991) - *A Situação Social no Brasil: um balanço de duas décadas*, in Velloso, J.P.R.(org.) - *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: NOBEL.
- AMS. Assistência Médico Sanitária, Brasília, 1992.
- AURELIANO, L. e DRAIBE, S. M. *A especificidade do 'Welfare State' brasileiro in MPAS/CEPAL (ORG)(1989) - A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília.
- BACELAR, Tânia (1995) - *Nordeste, Nordeste: Que Nordeste?* in Affonso & Barros Silva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- BAHIA (Estado). Secretaria Estadual de Saúde. Anuário Estatístico da Secretaria Estadual de Saúde. Salvador, 1994.
- BANDEIRA,P.S (1955) - *A Economia da Região Sul* in Affonso & Barros Silva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- BRAGA, J.C. S. e DE PAULA, S. G. Saúde e previdência: estudos de política social. São Paulo, HUCITEC, 1981. (Saúde em Debate).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. (Promulgada em 5 de outubro de 1988). São Paulo, Imprensa Oficial do Estado S. A (IMESP), 1988.
- BREMAEKER, F. E. J. A evolução das finanças dos municípios brasileiros. Série Estudos Especiais nº 10, Rio de Janeiro, IBAM/CPU/IBAMCO, 1996.
- BUARQUE, Sérgio C. & Lopes, Antéro D. & Rosa, Teresa C. (1995) - *Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte* in Affonso & Barros Silva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- CAMPINAS (Município). Prefeitura Municipal de Campinas. Balanços Municipais de 1988 a 1995.
- CAMPINAS (Município). Prefeitura Municipal de Campinas. Secretaria Municipal de Educação. Campinas, 1995.

- CAMPINAS (Município). Prefeitura Municipal de Campinas. Secretaria Municipal de Educação. Campinas, 1996.
- CAMPINAS (Município). Secretaria Municipal de Saúde. Campinas, 1995.
- CAMPINAS (Município). Secretaria Municipal de Saúde. Campinas, 1996.
- CAMPOLINA, C. & TEIXEIRA DA SILVA, F. (1955) - *Sudeste: Heterogeneidade Estrutural e Perspectivas* in Affonso & Barros Silva (1995) – op. cit.
- CATU (Município). Prefeitura Municipal de Catu. Plano Municipal de Saúde. 1993.
- CATU (Município). Prefeitura Municipal de Catu. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Plano Decenal de Educação Para Todos: Catú/1994 - 2004, 1995.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. (1992) - *Desequilíbrios regionais: convergências das ações de desenvolvimento*, Rio de Janeiro, draft.
- COHN, A. Descentralização, saúde e democracia: o caso do município de São Paulo (1989-1992). São Paulo, CEDEC, caderno nº 44.
- DRAIBE, S. M. Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas Transformações Recentes. Campinas, NEPP, 1992.
- EMPLASA. Sumário de dados da Região de Campinas 1992. São Paulo. 1993.
- Financiamento das Políticas Públicas, paper, 1995.
- Folha de S. Paulo apud IPEA.1991.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . Estatísticas da Saúde - 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico de 1992. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico de 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas da Saúde - 1987. Rio de Janeiro: IBGE, 1987, volume 12.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas da Saúde - 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas da Saúde: Pesquisa AMS para 1987. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas da Saúde: Pesquisa AMS para 1992. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores Sociais: Uma Análise da Década de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1981. Rio de Janeiro: IBGE, 1981.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1990. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SUS. Rio de Janeiro: DATASUS, 1990.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SUS. Rio de Janeiro: DATASUS, 1994.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. SUS. Rio de Janeiro: DATASUS, 1995.
- GALINDO, O. & MONTEIRO DOS SANTOS, V.(1995) - *Centro- Oeste: Evolução Recente da Economia Regional* in Affonso & Barros Silva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- GUERRA, Osvaldo F. e Hermida Gonzalez, Paulo Sérgio - *Evolução Recente e Perspectivas para a Economia Baiana* - in *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 27, n.1, jan/mar. 1996.
- GUIMARÃES, L. (1995) - *Desigualdades Regionais e Federalismo* in Affonso & BarrosSilva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- IBGE. Censo demográfico de 1990. Brasília, 1991.
- IBGE. Municípios Selecionados Pelo Programa Comunidade Solidária: Bahia. s.d. (mimeo).
- IPEA. Mapa da Fome I e II: Informação sobre a indigência por Municípios da Federação. Rio de Janeiro. 1993.
- ITABERÁ (Município) Prefeitura Municipal de Itaberá. Balanço Municipal de 1995. Itaberá, 1995.
- ITABERÁ (Município). Secretaria Municipal de Saúde, anos 1994, 1995, 1996. Itaberá, 1994.
- JUNQUEIRA, L. A. P. e INOJOSA, R. M. (1994) *O processo de municipalização na política de saúde em São Paulo* in FUNDAP (1994 - *O Processo de Municipalização na Área Social em São Paulo*, projeto de pesquisa, FUNDAP: São Paulo.
- MARTINE, G. (1995) - *A Evolução Espacial da População Brasileira* in Affonso & Barros Silva (1995) - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento, pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*, São Paulo: Fundap/Unesp.
- MÉDICI, A.; Maciel, M. C. (1996) - *A Dinâmica do Gasto Social nas Esferas de Governo: 1980-1992*, São Paulo: FUNDAP.
- MEDICI, A.C. *Novas regras para o financiamento do setor saúde em 1991*. In: *Saúde em Debate*. Londrina, CEBES, março de 1991, nº 31.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA-SAEB. Brasília: MEC, 1994.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Brasília: MEC, 1996.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Sinopse Estatística do Ensino Regular de 1º, 2º e 3º graus*. Brasília: MEC, 1988.

- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Sinopse Estatística: Ensino Regular. Brasília, 1988.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA/SEDIAE/SEEC. Brasília: MEC, 1996.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. apud F. de São Paulo, 31/07/94 - A2.
- MULLER NETO, J. S. Políticas de saúde no Brasil: a descentralização e seus autores in: Saúde em Debate. Londrina, CEBES, março de 1991, nº 31.
- NEGRI, B. (1996) - O financiamento da Educação Pública, mimeo, Brasília.
- NEPP (1996) - *Inovações na Unidade Escolar*, Projeto **Avaliação do Processo de Implementação do Projeto Inovações no Ensino Básico e de outras medidas da Escola-Padrão**, Relatório Final, mimeo.
- NEPP (1966) Estudos de Caso: Catú. Campinas: NEPP/UNICAMP, mimeo.
- NEPP (1966) Estudos de Caso: Salvador NEPP/UNICAMP, mimeo.
- NEPP (1966). Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - Projeto NEPP/CEPAL, Relatório Parcial, Campinas: NEPP/UNICAMP, mimeo.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Relatório sobre Catú. Campinas: [NEPP/UNICAMP], 1996. (mimeo).
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Relatório sobre Cel. João Sá. Campinas: [NEPP/UNICAMP], 1996. (mimeo).
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Relatório sobre Salvador. Campinas: [NEPP/UNICAMP], 1996. (mimeo).
- PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). O Mapa da Fome II: Informações sobre a Indigência por Municípios da Federação. São Paulo: IPEA. maio., 1993.
- PMC/SME/DIPPLA. Verbetes da Educação Municipal. Campinas. 1995.
- PMC/SPMA/SS. Sumário de Dados. Saúde. Município de Campinas Campinas. 1995.
- PMS/SEDAM/DEPASE. Sumário de Dados de Santos. Santos, 1992.
- PNUD/IPEA (1996) - Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, Brasília: IPEA.
- REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo, Editora Atlas, 1992.
- REZENDE, F. O processo da Reforma Tributária. Texto para Discussão, nº 396. Brasília, IPEA, 1996.
- REZENDE, F.- Descentralização e Desenvolvimento: Problemas atuais do Financiamento das Políticas Públicas. (completar citação), 1995.
- SALVADOR (Município). Prefeitura de Salvador. Secretaria Municipal de Saúde. Plano Municipal de Saúde 1994 - 1997, s.d.
- SALVADOR (Município). Prefeitura de Salvador. Secretaria Municipal de Educação. Plano Decenal de Educação Para Todos do Município de Salvador. dez., 1993.
- SANTOS (Município) Secretaria de Educação e Cultura. Santos, 1996.
- SANTOS (Município) Secretaria Municipal de Saúde. Santos, 1996.

- SANTOS (Município). Prefeitura Municipal de Santos. Balanço Municipal de 1988, 1995. Santos.
- SÃO PAULO (Estado) Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo: SEADE, 1980, 1988, 1992, 1993, 1994, 1995.
- SÃO PAULO (Estado) Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo: SEADE, 1993.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Educação do Estado de São Paulo Anuário Estatístico – 1988, 1992, 1994, São Paulo.
- SÃO PAULO (Estado). Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Instituto de Economia do Setor Público. Indicadores. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1996.
- SEADE. Perfil Municipal. v. 2, 3 e 4. São Paulo. 1993a.
- . Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo. 1993b.
- . Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo. 1994.
- . Pesquisa Condição de Vida de Campinas: Primeiros Resultados. São Paulo. 1995.
- SEE/ATPCE/CIE. Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo.
- SEI - Análise e Dados - Retrospectiva 1995 e Perspectivas - v. 5 n.3, dezembro 1995: (PNUD/IPEA, 1996).
- SEI - Série Estudos e Pesquisas - O Nordeste e a nova realidade econômica, Nº 25, outubro 1995.
- SEI/SEPLANTEC - Conjuntura e Planejamento nº 25, 26 e 27.
- SIMÕES, C. C. de S. O estudo dos diferenciais na mortalidade infantil segundo algumas características socioeconômicas apud FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores Sociais.
- Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo: APEOESP, 1996.
- Sindicato dos Servidores Municipais de Campinas. 1995, 1996.
- TAVARES, M. H. (1995) - Políticas Sociais e Federalismo no Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais** nº , ANPOCS, São Paulo.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br