

**DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL:  
AS REFORMAS RECENTES NO ENSINO FUNDAMENTAL**

**CADERNO DE PESQUISA  
Nº 38**



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

**1998**

**VERA LÚCIA CABRAL COSTA**

**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.

**DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: AS REFORMAS RECENTES  
NO ENSINO FUNDAMENTAL**

**ÍNDICE**

Introdução .....	01
A Educação Básica - Breve Histórico e sua Conformação Atual .....	02
A Municipalização .....	12
A Autonomização das Escolas .....	16
Considerações Finais.....	21
Bibliografia.....	24

## INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro tem vivido, no período recente, um intenso processo de reformulação que abrange a sua organização, financiamento e formas de gestão. No que diz respeito aos aspectos de financiamento e organização do sistema, as mudanças associam-se à recente aprovação, pelo Congresso Nacional, de um conjunto de leis e de uma emenda constitucional<sup>1</sup>. No que se refere aos aspectos de gestão, as reformulações associam-se especialmente a projetos de reforma que vêm sendo implementados nos três níveis de governo da estrutura federativa brasileira: o Federal, o Estadual e o Municipal.

De forma geral, os projetos de reforma na educação básica<sup>2</sup>, em curso, visam à universalização, à equidade e à melhoria da qualidade do ensino. Esses projetos têm ainda em comum o fato de terem seus conteúdos definidos, fundamentalmente, por dois preceitos: a descentralização e a desconcentração<sup>3</sup>, este último envolvendo a autonomização das unidades escolares. No caso brasileiro, ambos os preceitos estão fortemente associados aos conceitos de democratização e participação (Affonso, 1994).

Neste trabalho, discutem-se as formas pelas quais a oferta dos diversos níveis de ensino público está organizada no País e as mudanças introduzidas pela recente legislação federal sobre o setor, tanto do ponto de vista das relações federativas, quanto do aspecto da estrutura de oferta e financiamento dos diferentes níveis de ensino. Defende-se a idéia de que essas mudanças organizam as responsabilidades pela oferta e pelo financiamento do ensino básico.

Discutem-se, ainda, as estratégias de municipalização<sup>4</sup> e de autonomização das unidades escolares, como vêm sendo adotadas, para a melhoria da qualidade do ensino no País.

---

<sup>1</sup> Emenda Constitucional N.º 14/96, Lei Federal 9.394/96 - LDB, de 20 de Dezembro de 1996, e Lei Federal 9.424 de 24 de Dezembro de 1996.

<sup>2</sup> De acordo com a LDB, a educação básica no Brasil compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

<sup>3</sup> Essa noção é aqui entendida como um processo de transferência de atribuições, recursos e poder para esferas subnacionais de governo. Por desconcentração, entende-se um processo de transferência de atribuições, dentro de uma mesma esfera de governo, a instâncias mais próximas ao usuário do serviço público. Ver, a respeito, Silva & Costa (1996).

## A EDUCAÇÃO BÁSICA - BREVE HISTÓRICO E SUA CONFORMAÇÃO ATUAL

A educação básica no País, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, compreende a educação infantil (para crianças de 0 a 6 anos), o ensino fundamental (com duração mínima de oito anos) e o ensino médio (duração mínima de três anos). O ensino fundamental é obrigatório e gratuito, atributos esses que deverão ser estendidos progressivamente ao ensino médio<sup>5</sup>.

Em termos de alunos, o ensino fundamental concentra 79% das matrículas públicas totais na educação básica, sendo os restantes 21% distribuídos em 9% na pré-escola e 12% no ensino médio<sup>6</sup>.

Para que se possa compreender a forma pela qual se organizam os sistemas responsáveis pela oferta pública da educação básica no País, é preciso ter em mente que o Brasil é uma república federativa, com três níveis de governo que possuem autonomia uns em relação aos outros. São 26 estados e cerca de 5800 municípios, distribuídos em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Trata-se de um País com dimensões territoriais continentais e heterogeneidades sócio-econômicas profundas, que se manifestam tanto inter quanto intra-regionalmente<sup>7</sup>.

**Tabela 1**  
Disparidades entre as regiões brasileiras

	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE
1. População (1991)	15.1%	42.6%	6.4%	28.9%	7.0%
2. População rural (1991)	15.9%	20.8%	4.9%	46.4%	12.0%
3. Pessoas pobres nas áreas urbanas (1990)	20%	23%	25%	46%	43%
4. Contribuição ao Produto Interno Bruto (1995)	15.7%	62.6%	5.9%	12.6%	3.2%
5. Renda per capita média-US\$ (1991)	3.002	4.019	3.032	1.426	2.088
6. Índice de desenvolvimento Humano (UNDP - 1991)	0.844	0.838	0.826	0.548	0.706

<sup>4</sup> Dada a forma pela qual se estruturam os sistemas estaduais e municipais de ensino, a descentralização em relação ao ensino fundamental significa a municipalização da oferta desse nível de ensino.

<sup>5</sup> Segundo os artigos 4º, incisos I e II da Lei Federal 9.394/96.

<sup>6</sup> Dados de 1996, INEP/MEC.

<sup>7</sup> Ver, a respeito, a série "Federalismo no Brasil", em especial Affonso & Silva (1995).

Fontes: FIBGE, Censo Demográfico, 1991. IPEA / UNDP, Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. CNI, Economia Brasileira: Comparações Regionais, 1996.

No caso da educação básica, a responsabilidade sempre esteve, em algum grau, repartida entre os três níveis de governo, com a oferta concentrada especialmente nas esferas estadual e municipal. Além disso, de forma diversa ao ocorrido nas demais políticas sociais, já no período autoritário<sup>8</sup> houve um movimento de descentralização da oferta do ensino fundamental<sup>9</sup>, que resultou na consolidação de duas características do sistema, que se mantêm até o presente: a concentração da oferta do ensino rural sob responsabilidade dos municípios, em todo o País; e a forte predominância da municipalização das matrículas, principalmente do ensino fundamental, nos estados mais pobres, especialmente no Nordeste.

Esse impulso descentralizador teve origem na esfera federal de governo e estabeleceu um relacionamento direto entre a União e as administrações municipais, sem passar pelos estados. Essa relação direta se dava pela via das transferências negociadas de recursos entre as partes. Nos estados mais ricos, onde as transferências federais tinham menor importância relativa nas finanças estaduais, houve maior resistência ao programa. Um dos motivos é que esses estados tiveram condições financeiras de resistir à pressão por uma municipalização que, em última instância, desarticulava a relação estado-município, reduzindo, portanto, a influência político-administrativa da esfera estadual de governo. Contribuiu também nesse sentido o fato desses estados terem representações sindicais e burocracias estaduais mais organizadas, que se opuseram à municipalização.

Essa descentralização, na verdade, distribuiu encargos aos municípios, sem a garantia de uma correspondente fonte **estável** de financiamento. Os recursos eram repassados, do governo federal, por meio de transferências negociadas, pelo mecanismo de convênio. Tampouco existiu qualquer ação, seja do nível federal, seja do estadual, visando proporcionar, aos municípios, capacidade técnica e institucional para que pudessem assumir seus novos encargos. Isso pode ser tomado como uma evidência de que a lógica desse processo de descentralização foi exógena ao sistema educacional, tendo obedecido a critérios de estabelecimento de bases regionais e locais de apoio político ao Governo Federal<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Período compreendido entre 1964 e 1985, correspondente ao domínio político pelos militares e estabelecimento de uma situação de regime autoritário no País.

<sup>9</sup> Fundamentado na Lei Federal 5.692 de 1971.

<sup>10</sup> Ver Moraes (1994) para um resumo da discussão sobre a questão.

Nos anos 80, paralelamente ao processo de redemocratização do País, as posições pró-descentralização ganharam força no debate público. Com isso, iniciou-se um movimento de descentralização no plano fiscal que, com a Constituição de 1988, aprofundou-se, transferindo para estados e municípios parte relevante dos recursos fiscais, antes em poder da União, além de capacidade decisória e de responsabilidades pela oferta de serviços públicos<sup>11</sup>. Esse movimento foi particularmente acentuado no que se refere às políticas sociais<sup>12</sup>.

No que diz respeito à educação, a Constituição de 1988 manteve fonte estável de financiamento para o setor, pela da vinculação de recursos das receitas de impostos dos três níveis de governo<sup>13</sup>. No entanto, ela não avançou no que diz respeito à responsabilização de cada uma das esferas de governo pela oferta dos níveis de ensino. Com isso, abriu-se a possibilidade dos níveis de governo disporem de seus recursos constitucionalmente vinculados à educação da forma que lhes conviesse, o que nem sempre se relacionava aos objetivos de melhoria no atendimento e na qualidade da educação ofertada. Isso consolidou uma situação em que a má aplicação dos recursos disponíveis representa a ponta de uma cadeia de ineficiências e ineficácias do sistema.

Na tabela que se segue está apresentado um exemplo dessa ineficiência na aplicação dos recursos para educação. Os dados referem-se ao Estado de São Paulo, no ano de 1992. Verifica-se que a esfera estadual tinha 89% das matrículas do ensino fundamental público no Estado e despendeu 68% do total dos recursos gastos pelas duas esferas de governo responsáveis por esse nível de ensino. Isso definiu uma despesa por aluno de R\$ 547,92 na rede estadual e R\$ 2.139,41 nas redes municipais. Para a rede estadual, esse cálculo é válido. No entanto, para as municipais, esse valor não tem qualquer significado, a não ser o de apontar a ineficiência do sistema de financiamento do ensino fundamental. Isso porque a maior parte dos municípios declara despesas nesse nível de ensino segundo suas obrigações constitucionais sem, no entanto, terem sequer alunos no ensino fundamental.

---

<sup>11</sup> Ver Affonso (1994)

<sup>12</sup> Ver, a respeito, a série "Federalismo no Brasil", em especial Affonso & Silva (1996).

<sup>13</sup> A Constituição de 1988 manteve o sistema de vinculação de recursos para educação, ampliando, para as três esferas de governo, os percentuais de receitas e transferências de impostos vinculados. Os percentuais vinculados são de 25% para estados e municípios e de 18% para a União incidentes sobre as respectivas



---

receitas de impostos, sejam elas provenientes de arrecadação própria, ou de transferências de outros níveis de governo.

**Tabela 2**

Despesa Realizada no Ensino Fundamental - Governo Estadual e Municípios do Estado de São Paulo (Valores em R\$ de 1997)

Esfera de Governo	Alunos	Despesa	Despesa por Aluno
Estadual	5.126.570	2.808.953.128	547,92
Municipal	625.706	1.338.638.972	2.139,41
Total	5.752.276	4.147.592.099	721,03

Nota: Os valores apresentados referem-se ao realizado no exercício de 1992. Não inclui despesas com inativos.

Fonte: Balanço Geral do Estado, 1992; Pesquisa Municipal Unificada -Fundação SEADE , 1992. Elaboração: Fundap/Diesp.

O recente conjunto de leis relativas à educação procura superar essa situação. Em primeiro lugar, organiza as responsabilidades dos três níveis de governo na oferta da educação básica:

- aos municípios, cabe atuar na educação infantil e no ensino fundamental, este último prioritariamente. Os municípios só podem atuar em outros níveis de ensino se toda a demanda por educação infantil e fundamental estiver atendida, e com recursos além daqueles vinculados constitucionalmente à educação;
- aos estados, cabe atuar no ensino fundamental e no ensino médio. Não há restrição, no entanto, para que atuem em outros níveis de ensino<sup>14</sup>.
- à União cabe atuar de forma redistributiva e suplementar à atuação da esfera estadual<sup>15</sup>.

Em segundo lugar, estabelece prioridade ao ensino fundamental, em termos de política educacional, por um período de 10 anos a contar do final de 1996. Em termos financeiros, essa prioridade se expressa pela ampliação, de 50% para 60%, do percentual dos recursos vinculados à educação das esferas estadual e municipal que devem ser aplicados no ensino fundamental.

Além disso, estabelece um mecanismo de compulsoriedade na participação das três esferas de governo no financiamento desse nível de ensino, consubstanciado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Desenvolvimento do

<sup>14</sup> Na realidade, a atuação dos estados na educação infantil é praticamente nula. No entanto, ela é relevante no ensino superior.

<sup>15</sup> Na realidade, a atuação direta da União no ensino fundamental é muito pequena e no ensino médio é praticamente restrita ao ensino técnico, mesmo assim, com baixa proporção no atendimento global.

Magistério - Fundef<sup>16</sup>. Trata-se de um fundo de natureza contábil, constituído no âmbito de cada estado, para o qual são recolhidos, compulsória e automaticamente, parcela dos recursos de impostos do Estado e de seus municípios. O total dos recursos que compõem o Fundef é, então, redistribuído ao Estado e aos seus municípios, na proporção de alunos do ensino fundamental que cada um deles mantenha em suas respectivas redes.

Em termos nacionais, nos estados em que o montante de recursos do Fundo dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental (nas redes municipais e estadual) for inferior ao piso estabelecido para o País (em 1998, de R\$ 315,00 por aluno / ano), a União se responsabiliza por complementar os recursos necessários para que se atinja esse valor mínimo.

Em termos regionais, apenas as regiões Sul e Sudeste encontram-se acima desse valor mínimo definido por aluno, como mostra a tabela a seguir.

**Tabela 3**

Recursos do Fundo(\*) por aluno do ensino fundamental nas regiões (1995).

	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE
Recursos	371	425	300	233	268

Fonte: Negri, in: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 1997.

(\*) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Já quando se considera a realidade de cada Estado, a União não aporta recursos apenas na Região Sul, uma vez que nos três estados que a compõem os recursos disponíveis por aluno são superiores ao valor mínimo (Tabela 4).

No âmbito de cada Estado, o mecanismo definido pelo Fundef é redistributivo tanto entre as esferas de governo envolvidas - estadual e municipal, quanto entre os municípios.

A tabela abaixo mostra essa redistribuição de recursos municipais e estaduais definida pelo Fundef no âmbito de cada estado da federação. Para cada um deles está apresentada uma simulação do impacto do Fundef, levando em conta aquilo que cada esfera de governo recolheria a esse Fundo e o seu respectivo número de alunos no ensino fundamental. Note-se que na maior parte dos estados, a redistribuição se dá da esfera

<sup>16</sup> Pela Emenda Constitucional 14/96, fica instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, constituído por parte dos recursos vinculados ao ensino

estadual para a municipal. Mas, em alguns deles, ocorre o inverso. Isso se deve fundamentalmente à forma como as matrículas do ensino fundamental se encontram divididas entre essas duas esferas de governo: nos estados em que elas são preponderantemente municipalizadas, a redistribuição beneficia os municípios. Naqueles onde as matrículas são predominantemente estaduais, a esfera estadual é beneficiada. Em resumo, os recursos do Fundef migram entre essas duas esferas de governo em função da proporção de matrículas de ensino fundamental que cada uma delas oferta.

**Tabela 4**

Recursos do Fundo(\*) por aluno do ensino fundamental, por dependência administrativa, nos estados (1995) (R\$ 1,00)

	Estadual	Municipal	Total
SUL	404	322	371
Paraná	382	241	317
Santa Catarina	315	476	386
Rio Grande do Sul	458	363	321
SUDESTE	382	574	425
Espírito Santo	363	480	392
Minas Gerais	230	414	275
Rio de Janeiro	928	227	497
São Paulo	395	1.276	494
CENTRO-OESTE	306	288	300
Distrito Federal	358	-	358
Goiás	290	306	295
Mato Grosso do Sul	322	259	298
Mato Grosso	270	281	273
NORDESTE	338	144	233
Alagoas	531	128	264
Bahia	300	164	234
Ceará	435	151	266
Maranhão	307	80	158
Paraíba	348	191	270
Pernambuco	309	152	230
Piauí	318	128	212
Rio Grande do Norte	320	183	257
Sergipe	415	174	306
NORTE	305	199	268
Acre	563	213	451
Amapá	538	293	514
Amazonas	393	341	378
Pará	191	137	170
Rondônia	305	190	266
Roraima	594	2.770	659
Tocantins	309	255	281

Fonte: Negri, in: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 1997.

(\*) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

---

fundamental (60% do total vinculado à educação), das esferas de governo estadual e municipal.

Deve ser considerado que a efetiva conformação das responsabilidades pela oferta do ensino fundamental nos diferentes estados da federação é bastante diferenciada, estando sempre repartida entre o Estado e seus municípios. A tabela que se segue mostra a proporção das matrículas de ensino fundamental ofertadas por essas duas esferas de governo.

**Tabela 5**

Matrículas municipais e estaduais no ensino fundamental em estados selecionados (1996)

	Estadual		Municipal		Total	
	número	%	número	%	número	%
SUL	2.443.879	60.04%	1.626.723	39.96%	4.070.602	100%
Paraná	877.637	53.53%	762.037	46.47%	1.639.674	100%
Santa Catarina	616.843	70.72%	255.350	29.28%	872.193	100%
Rio Grande do Sul	949.399	60.91%	609.336	39.09%	1.558.735	100%
SUDESTE	8.637.822	75.50%	2.803.312	24.50%	11.441.134	100%
Minas Gerais	2.550.269	75.11%	845.239	24.89%	3.395.508	100%
São Paulo	5.078.539	87.48%	726.704	12.52%	5.805.243	100%
Rio de Janeiro	609.344	35.71%	1.096.822	64.29%	1.706.166	100%
CENTRO-OESTE	1.510.423	71.00%	616.902	29.00%	2.127.325	100%
Goiás	648.485	67.86%	307.081	32.14%	955.566	100%
Mato Grosso	301.268	65.78%	156.738	34.22%	458.006	100%
Mato G. do Sul	233.653	60.42%	153.083	39.58%	386.736	100%
NORDESTE	4.146.532	45.59%	4.947.896	54.41%	9.094.428	100%
Maranhão	426.608	35.05%	790.583	64.95%	1.217.191	100%
Ceará	526.322	39.46%	807.507	60.54%	1.333.829	100%
Alagoas	164.984	35.06%	305.582	64.94%	470.566	100%
NORTE	1.730.116	65.13%	926.204	34.87%	2.656.320	100%
Roraima	56.491	96.40%	2.110	3.60%	58.601	100%
Pará	788.288	60.95%	505.127	39.05%	1.293.415	100%
Amazonas	330.151	65.18%	176.404	34.82%	506.555	100%

Fonte: MEC/INEP - Sinopse Estatística, 1996.

A implantação do Fundef se deu apenas a partir de 1º de janeiro de 1998 e, portanto, não é possível avaliar, neste momento, os seus impactos. No entanto, várias decorrências de sua implantação já foram observadas:

- especialmente nos estados mais pobres da Federação, em que a União aporta recursos ao Fundef, houve aumento salarial para os professores<sup>17</sup>;

<sup>17</sup> Do total dos recursos do Fundef, 60% devem ser gastos com o pagamento dos professores que estejam exercendo suas funções no magistério. Há ainda outras determinações no sentido de melhorar as condições do professorado, como é o caso do estabelecimento de prazos para que todos os professores passem a ter habilitação mínima requerida pela lei.

- alguns estados e muitos municípios passaram a ter problemas em suas finanças, em função dos recolhimentos que efetuam ao Fundef. Para eles, a União disponibilizou uma linha de crédito para possam efetuar os ajustes em suas contas ao longo de 1998 e 1999;
- seja nos estados mais pobres, seja nos mais ricos, o montante de recursos que alguns municípios retirariam do Fundef caso assumissem a responsabilidade por todo o ensino fundamental público supera a sua receita total;
- já se percebe um movimento de municipalização de matrículas que parte do interesse dos próprios municípios. No Estado de São Paulo, a relação entre matrículas estaduais e municipais, que era de 88% e 12% até 1997, passou para 82% e 18% em 1998.

Ainda que não trate da municipalização do ensino fundamental, o que se observa é que o Fundef tem representado um estímulo para que a municipalização ocorra. No entanto, essa municipalização tem caráter diferente daquelas ocorridas anteriormente. Em primeiro lugar, porque está garantida uma fonte estável de financiamento das matrículas, que funciona através de mecanismo de repasse automático<sup>18</sup>. Em segundo lugar, porque a adesão tem sido iniciativa dos próprios municípios que, compelidos a financiar o ensino fundamental, tendo ou não matrículas, acabam optando por assumir a responsabilidade também pela sua oferta.

Quanto ao ensino médio, fica clara a responsabilidade da esfera estadual com relação ao seu financiamento e oferta de matrículas. Isso ocorre num momento em que se verifica um forte crescimento na demanda por esse nível de ensino. Persiste, no entanto, o problema da escassez de recursos para o financiamento do ensino médio. Em tese, os recursos para educação da esfera estadual de governo deveriam ser aplicados na seguinte proporção: 60% no ensino fundamental e 40% no médio. No entanto, verifica-se que esses 40% são gastos principalmente com ensino superior e com o pagamento de inativos, ficando uma parcela bastante reduzida aplicada no ensino médio.

Iniciativas recentes do Governo Federal apontam para tentativas de equacionamento do financiamento do ensino médio. Para financiar a expansão das vagas nos próximos 5 anos,

---

<sup>18</sup> Um dos problemas recorrentes da municipalização antes da instituição do Fundo era o financiamento das matrículas municipalizadas. Os recursos complementares para viabilizar a transferência das matrículas eram repassados do Estado para o município através de convênio. Em geral, esses recursos atrasavam, não tinham mecanismo de correção face a perdas inflacionárias, de forma que os municípios sentiam-se

o Governo Federal está negociando recursos de empréstimos junto ao BID. Tais recursos serão repassados aos estados, mediante o aporte, por cada um deles da contrapartida. O empréstimo, no entanto, será saldado pelo Governo Federal. Os estados estarão habilitados a tomar tais recursos mediante a apresentação de projetos que sejam compatíveis com as diretrizes e os parâmetros para a expansão, definidos pelo MEC.

Alguns estados, adicionalmente, estão negociando outros recursos de empréstimos, diretamente com instituições financiadoras internacionais. Esse é o caso do Paraná, que já tem um contrato com o BID em fase de desembolso e de São Paulo, em fase de negociação também como BID, além de outros. Paralelamente a essas ações, estão sendo desenvolvidos estudos, tanto pelos estados, como por iniciativa do Governo Federal, no sentido de identificar soluções permanentes para equacionar do financiamento do ensino médio pelos estados.

O ponto mais relevante para a argumentação desenvolvida neste trabalho é que a recente legislação permitiu a identificação dos interlocutores responsáveis por cada nível do ensino básico. E, a partir de ações de coordenação que vêm sendo tomadas pelo Governo Central, tem-se avançado no encaminhamento de soluções para o financiamento e gestão do ensino básico público. A implantação do Fundef e as ações recentes no sentido de viabilizar a expansão do ensino médio são exemplos desse movimento.

No que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino, várias ações vêm sendo desenvolvidas no três níveis de governo, com diferentes graus de sucesso. Como resultado, de forma geral, tem-se observado melhora em termos da escolarização da população do País no período recente<sup>19</sup>, especialmente desde o início dos anos 90. As reformas, até o momento, associaram-se majoritariamente ao ensino fundamental mas, na medida em que envolvem aspectos de gestão dos sistemas e das escolas, bem como reorganização institucional das estruturas estaduais e municipais de educação, elas têm reflexos sobre os demais níveis de ensino. São bastante conhecidas diversas das reformas conduzidas por estados brasileiros (a mais famosa é a de Minas Gerais) e em geral elas estão associadas a estratégias de municipalização e de autonomização das unidades escolares.

---

sempre prejudicados. Esse é um dos problemas apontados na municipalização no Estado do Paraná, segundo avaliação do processo realizada pelo IPARDES (1996).

Nos dois próximos capítulos, está apresentada uma discussão sobre as estratégias de municipalização e de autonomização das escolas, da forma como vêm sendo adotadas no Brasil, como meios para a obtenção de melhoria da qualidade do ensino. No capítulo sobre a autonomização, estão apresentadas sinteticamente duas experiências: a de Minas Gerais e uma de São Paulo que, ainda que com princípios semelhantes, partem de estratégias de implementação distintas.

---

<sup>19</sup> Tanto em termos da redução do analfabetismo, quanto no aumento dos anos de escolaridade, além de ganhos específicos ao ensino fundamental, associados especialmente à redução nas taxas de reprovação e evasão, na disfunção idade-série., entre outros indicadores.



## A MUNICIPALIZAÇÃO

Como afirmado anteriormente, independente dos processos de descentralização que vêm sendo conduzidos por diversos estados, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, a partir de 1º de Janeiro de 1998, representa, por si só um forte impulso à municipalização do ensino fundamental<sup>20</sup>.

Nesse contexto, e considerando que a municipalização já é a realidade na maior parte dos estados com maiores problemas educacionais - especialmente na região Nordeste, duas questões se colocam: a primeira é se há evidências de que a municipalização esteja contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino. A segunda diz respeito às possibilidades de se implementar políticas abrangentes de melhoria da qualidade do ensino num cenário amplamente municipalizado. Em outras palavras, trata-se de discutir as formas pelas quais a municipalização do ensino fundamental não se transforme simplesmente na pulverização e na transferência, para a esfera local, da responsabilidade pelos já tão conhecidos problemas da educação no País: a repetência, a evasão, os baixos índices de rendimento, a precária qualificação dos profissionais, sua péssima remuneração, etc.

Para tanto, é preciso ter em conta que municipalização a qualquer preço não implica eficácia. Na prática, os ganhos esperados com a municipalização podem se perder em função de falta de capacidade técnica, institucional e gerencial dos municípios, aliados a maiores dificuldades no acesso ao conhecimento de inovações e na obtenção de financiamentos por parte dos mesmos. Se, por um lado, a maior permeabilidade às pressões sociais tende a permitir uma maior adequação da escola às necessidades locais, possibilitando a melhoria na qualidade do ensino, por outro, nada garante que essa participação seja tão efetiva a ponto de implicar mudanças no desempenho das escolas e na forma pela qual se organizam os sistemas e os organismos municipais de ensino. Além disso, é comum a constatação de que muitos avanços obtidos são perdidos pela simples

---

<sup>20</sup> No Estado de São Paulo, apenas no ano de 1997, houve uma migração de aproximadamente 400.000 matrículas do estado para os municípios. Ainda que nesse Estado tenha se iniciado, desde 1995, o Programa de Parceria Estado-Município, o principal motivo da forte adesão, pelos municípios, em 1997, foi a perspectiva de implementação do Fundo.

troca da administração municipal, revelando o baixo grau de institucionalização das transformações, bem como a sua vulnerabilidade.

Na verdade, não há qualquer evidência de que o poder local esteja menos concentrado na figura dos prefeitos do que sempre foi. Isso, mesmo depois de vivenciada quase uma década de um processo de descentralização das políticas sociais no País que se apoiou crescentemente na formação de Conselhos Municipais como forma de canalização da participação dos cidadãos (Draibe, 1997).

De acordo com Draibe (1997, pág.2) “... além da descentralização depender da vontade política ali presente, as políticas e os programas descentralizados para a esfera municipal se concentram nas mãos e nas rédeas da autoridade local, principalmente nos municípios pequenos... Mas também nos grandes e nos médios, é decisiva a disposição da Prefeitura em acelerar ou recusar a assunção de novas responsabilidades e funções, a depender tanto do cálculo político que faz das vantagens e desvantagens da descentralização, quanto dos acertos e negociações políticas que estabelece com os governos do Estado e da União”.

Sem dúvida, há inúmeros casos de gestão municipal da educação bem sucedidos. No entanto, essa não é a regra quando se pensa no Brasil como um todo.

Há, também, diversos casos de projetos municipais no sentido de implantar formas inovadoras de gestão educacional, visando à melhoria da qualidade do ensino<sup>21</sup>. No entanto, o alto índice de descontinuidade, além da quantidade relativamente pequena de casos, reafirmam a necessidade de se discutir as condições de emergência e de sustentabilidade de soluções inovadoras para a melhoria da qualidade do ensino no âmbito municipal nas condições atuais. Vale lembrar que, à exceção do Estado do Rio Grande do Sul, as associações de municípios são incipientes e têm caráter mais político do que de cooperação técnica propriamente dita<sup>22</sup>.

Portanto, a municipalização, pensada num contexto de melhoria da qualidade do ensino, precisa ser estruturada de forma associada a um conjunto de medidas que garantam que não se esteja apenas transferindo encargos para o esfera local de governo. Nesse caso,

---

<sup>21</sup> Por exemplo, o caso de Maringá, no Estado do Paraná, de Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco e de Jaguaré, no Espírito Santo.

<sup>22</sup> No Rio Grande do Sul o processo de municipalização das matrículas foi iniciativa dos próprios municípios, que contam com apoio da associação dos municípios, em termos técnicos e políticos.

ao contrário do pretendido, a tendência é de que o processo redunde em piora na qualidade do ensino e em aumento nas desigualdades entre municípios e regiões<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Para maior discussão a esse respeito, ver Azanha (1991) e Maia (1989).

Tais medidas, respeitadas as especificidades locais, devem incluir assistência e capacitação aos municípios no sentido de desenvolver capacidades institucionais, técnicas, gerenciais e pedagógicas, ações essas voltadas aos dirigentes, burocracia, corpo técnico e profissionais da educação locais. Os canais de participação da comunidade também precisam ser trabalhados e viabilizados<sup>24</sup>. Essas ações deveriam, em princípio, ser desenvolvidas pela esfera de governo imediatamente superior, no caso, a estadual, que também é responsável constitucionalmente pelo ensino fundamental. Mas poderiam ter, inclusive, o suporte da União a quem, nos marcos da legislação vigente, caberia essa atribuição<sup>25</sup>.

Atua como elemento complicador desse processo, o fato de que, no Brasil, a maioria iniciativas de municipalização do ensino fundamental que ocorreram entre meados dos anos 80 e início dos 90 tiveram em comum a necessidade de contribuírem para o ajuste fiscal dos estados. Esse determinante de ordem estrutural e macroeconômica assume graus diferenciados, dependendo do Estado que se considere. De qualquer forma, a motivação de caráter fiscal acabou imprimindo um ritmo ao processo que atropelava as iniciativas capazes de garantir as condições para que se atinja o objetivo de melhoria da qualidade do ensino. Assim, mesmo quando os desenhos iniciais dos projetos contemplavam componentes de fortalecimento institucional e de capacitação aos municípios, verificaram-se problemas na implementação desses componentes, expressos, inclusive, por descompasso de tempo na implementação. Com isso, os municípios ficavam à sua própria sorte no que se refere à implantação e condução de suas redes após a municipalização. A avaliação realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, sobre o processo de municipalização no Paraná, ocorrido no início dos anos 90 mostra claramente essa realidade<sup>26</sup>.

Mesmo nos estados mais ricos, dada as disparidades que se verificam entre os seus municípios, a municipalização, nessas condições, tende a magnificar as diferenças previamente existentes entre municípios dentro de um mesmo Estado.

---

<sup>24</sup> Na verdade, os Conselhos Municipais de Educação já existem, ou deveriam existir, por força de lei. Mas, na prática, muitos deles não foram sequer implementados ou, mesmo existindo, não desempenham função alguma.

<sup>25</sup> Lei 9.394/96, artigo 9º.

<sup>26</sup> Em 1995 e 1996, foi realizada uma pesquisa visando avaliar os impactos da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná, iniciada em 1991. Foram considerados três aspectos como foco da análise: o da gestão; o da qualidade do ensino; e o financeiro. A pesquisa, realizada com base em entrevistas realizadas com diversos tipos de atores envolvidos em diferentes pontos do processo - nas escolas, departamentos de educação das prefeituras e Associações de Pais e Mestres, revelou uma gama de problemas associados ao processo, além de grande descontentamento com os resultados da municipalização até aquele momento (IPARDES, 1996).

## A AUTONOMIZAÇÃO DAS ESCOLAS

O princípio de autonomização das escolas está presente em todas as estratégias de reforma atualmente em curso, ainda que com ênfase diferenciada em cada uma delas. Na reforma de Minas Gerais, que se iniciou já há quase uma década<sup>27</sup>, ele aparece como o elemento central da estratégia adotada. Nesse sentido, a autonomização é considerada sob os aspectos pedagógico, administrativo e financeiro.

Para viabilizar essa autonomização, a reforma mineira apoiou-se fortemente na participação e envolvimento dos atores da comunidade escolar, bem como na visibilidade dos resultados obtidos pela escola. Isso deu-se fundamentalmente através dos seguintes mecanismos:

- *Processo seletivo para diretor de escola*, com a eleição, pela comunidade escolar, dos candidatos pré-selecionados. Como pré-requisito, os candidatos devem possuir habilitação específica para a função. O processo de seleção se dá em etapas. A primeira, de títulos e conhecimentos, na qual classificam-se os três melhores colocados de cada escola, desde que alcancem 60% do total dos pontos. A seguir, os candidatos elaboram e apresentam seus planos de atuação na direção da escola, que são votados pela comunidade escolar. Por fim, os diretores passam por um programa de capacitação promovido pela Secretaria Estadual da Educação.
- *fortalecimento dos Colegiados Escolares*, ampliando as instâncias e mecanismos de participação dentro da escola. Os colegiados são compostos por representantes de pais de alunos; de alunos com mais de 16 anos; de professores; e de funcionários; sendo presididos pelo diretor da escola. Além de funções consultivas, o colegiado passou a deliberar sobre questões financeiras, administrativas e pedagógicas, inclusive sobre a forma de alocação de recursos e prioridades de projetos;
- *instituição do Programa de Avaliação da Escola Pública*, um programa de avaliação externa que, através da aplicação de testes padronizados aos alunos, visa aferir o desempenho das escolas. Os resultados, em princípio, devem contribuir para a definição de ações que visem sanar as deficiências encontradas.

---

<sup>27</sup> Este relato da experiência baseia-se na pesquisa “Mudanças nos Padrões de Gestão Educacional no Contexto do Processo de Descentralização”, financiada pela Fundação Ford e realizada paralelamente a outras investigações que tiveram lugar no Chile, Colômbia e Argentina, nos anos de 1994 e 1995. Algumas atualizações relevantes foram incorporadas. No Brasil, os resultados da pesquisa foram publicados em Costa & Maia & Mandel (1997)

Paralelamente, procedeu-se à reforma no que diz respeito à reestruturação da secretaria, envolvendo a redefinição e a desconcentração de funções propriamente ditas. Nesse sentido, as principais medidas são dadas por:

- *desconcentração<sup>28</sup> pedagógica*. Este ponto é central na reforma, pelo fato de levar para dentro da escola a reflexão sobre as alternativas de superação dos problemas ligados ao ensino. Isso deve se expressar no Plano de Desenvolvimento Escolar, elaborado pela própria escola, que propõe metas para cinco anos, visando à melhoria do rendimento escolar, e identificando os recursos necessários para sua implementação. A Secretaria se compromete a fornecer os recursos necessários para tanto. O Plano de Desenvolvimento Escolar é, portanto, a expressão da autonomia da escola;
- *desconcentração de recursos financeiros*. Os objetivos dessa medida são dados por: (a) fortalecer o princípio de autonomização da escola (b) fortalecer a participação da comunidade escolar pela sua incorporação nas decisões alocativas; (c) promover a equidade, através de repasses diferenciados para escolas mais carentes;
- *desconcentração administrativa*. A escola passou a ser responsável pela administração da vida funcional do seu pessoal. Foram redefinidas as ações de instâncias intermediárias e dos órgãos centrais<sup>29</sup> visando dar suporte ao desenvolvimento do projeto e das atividades da escola por um lado e, por outro, a agilização dos canais de integração e de comunicação entre os entes integrantes do sistema, desde a escola até os órgãos centrais.

A estratégia da reforma apoiou-se, ainda, na valorização dos profissionais envolvidos, em particular:

- os professores, especialistas e funcionários, através de atividades consistentes de capacitação apoiadas pela Secretaria, implementadas ou apoiadas pelas delegacias regionais;
- dos diretores, a partir da valorização de sua função, e da legitimação de sua atuação perante as comunidades locais.

---

<sup>28</sup> Nos documentos originais, utiliza-se o termo descentralização. Para efeito de compatibilização com a terminologia aqui adotada, optou-se pelo termo desconcentração.

<sup>29</sup> As delegacias de ensino passaram a concentrar suas ações na coordenação, orientação e assessoramento. Fica a elas preservada a função de “promover o desenvolvimento dos recursos humanos”, porém muito mais no sentido de viabilizar as demandas das escolas do que de preservar uma programação rígida elaborada pela delegacia. Entre outras funções, cabe ainda às delegacias: subsidiar as escolas na elaboração de seus planos e coordenar processos relativos ao desenvolvimento curricular e à avaliação sistemática das escolas.

A despeito de ter-se iniciado já há diversos anos, a reforma, em Minas Gerais, continua em implementação. As dificuldades ainda são muitas, principalmente ligadas às diferentes condições de incorporação das mudanças em todas as instâncias, especialmente nas próprias escolas. Mas já se verificam alguns indicadores de ganhos no desempenho global do ensino fundamental em Minas Gerais, como é o caso da melhora do desempenho de seus alunos nas provas de avaliação nacional do básico realizadas pelo Ministério da Educação.

Entre essas dificuldades, destacam-se aquelas associadas à formulação do Plano de Desenvolvimento Escolar pelas próprias escolas e à interpretação e utilização adequada, também pelas escolas, dos resultados da avaliação externa.

Fica claro, também, que o processo de autonomização potencializa a característica do desempenho da escola estar intimamente correlacionado ao desempenho de seu diretor. Isso, por si, já implica desempenho muito diferenciado entre as escolas, apesar do processo de seleção de diretores e dos mecanismos de participação instituídos, que tendem a reduzir essas diferenças.

Não há dúvida de que o fato de ter havido, nesse período, continuidade de governos no Estado de Minas Gerais beneficiou a implementação da reforma<sup>30</sup>, especialmente pela consolidação de uma prática sistemática de aprimoramento da gestão do sistema escolar e pela acumulação de capacidade administrativa e de implementação das inovações propostas.

Outra estratégia de reforma, de âmbito estadual, centrada na autonomização da gestão escolar foi a do Estado de São Paulo, no período de 1991 a 1994, conhecida por Escola-Padrão<sup>31</sup>. Ainda que os conteúdos básicos dessa reforma se assemelhassem aos de Minas Gerais, a sua estratégia de implantação era oposta. Enquanto em Minas Gerais o objeto foi a totalidade das escolas da rede estadual, em São Paulo ele era definido por um conjunto de 600 escolas, universo esse que seria ampliado ano a ano até atingir a totalidade da rede estadual, de aproximadamente 6.000 escolas. Essa estratégia de implantação foi identificada como sendo um dos grandes obstáculos à reforma. Primeiro porque criou, dentro da rede estadual, a percepção de que havia escolas “eleitas” e escolas preteridas. Segundo porque definia dois tipos de procedimentos dentro da rede: os referentes a

---

<sup>30</sup> A reforma foi iniciada no Governo Hélio Garcia, tendo continuidade no atual Governo de Eduardo Azeredo, ambos do Partido Social Democrata Brasileiro -PSDB.

escolas-padrão e aqueles voltados às demais. E terceiro porque criou, entre o pessoal da Secretaria (professores e demais funcionários) uma casta de “privilegiados”: os que trabalhavam no projeto escola-padrão (NEPP, 1997).

Partiu-se da idéia daquilo que deveria ser a escola minimamente aparelhada, fundamentalmente em termos de recursos físicos e pedagógicos; com o período de aulas ampliado de 4 para 5 horas/dia; aumentada a carga horária do professor para exercício de atividades fora da sala de aula, com proporcional aumento no salário; com seu planejamento pedagógico próprio; e com o repasse direto de recursos para serem gastos segundo as necessidades da própria escola. Foram selecionadas inicialmente 600 escolas, intencionalmente as melhores da rede, para iniciarem o programa. As novas escolhas seguiram o mesmo critério, e chegou-se ao máximo de aproximadamente 1.300 escolas.

Além de enfrentar as sérias resistências dentro da própria rede estadual, já mencionadas, o projeto mostrou-se extremamente caro e sua extensão ao universo das escolas estaduais, inviável.

Com a posse do atual governo, em 1995, o projeto foi abandonado. O eixo da reforma voltou-se para a descentralização do ensino fundamental, sendo instituído o Projeto de Parceria Estado-Município, visando à municipalização das matrículas desse nível de ensino. No entanto, não foram abandonadas várias das medidas no sentido de autonomização das escolas, antes exclusivas às escolas-padrão. Ao contrário, elas foram estendidas à globalidade da rede, como é o caso da ampliação da jornada de aulas de 4 para 5 horas diárias; o acréscimo na jornada de trabalho do professor para o exercício de atividades fora da sala de aula e o planejamento pedagógico. Além disso, diversas medidas no sentido de autonomização das escolas foram tomadas para o conjunto das escolas da rede estadual.

No que diz respeito à lógica organizacional da Secretaria, a desconcentração passou a visar, também, uma maior organicidade à estrutura existente, buscando uma conformação de organização compatível com a perspectiva de crescente municipalização das matrículas<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Para descrição minuciosa do projeto e avaliação da sua implementação, ver NEPP(1997).

<sup>32</sup> A primeira medida adotada foi a extinção das Divisões Regionais de Ensino, instâncias intermediárias entre os Órgãos Centrais e as Delegacias de Ensino, com as suas funções basicamente repassadas a estas últimas (Janeiro de 1995). Para tanto, foi instituído e realizado concurso para o cargo de Delegado de Ensino, e realizados diversos ciclos de capacitação voltados aos Delegados e ao pessoal das Delegacias.



Do ponto de vista da escola, as medidas relacionadas à sua autonomização passam fortemente pelo aspecto financeiro, ainda que com reflexos nos aspectos administrativos e pedagógicos. As escolas passaram a ter autonomia para a compra de materiais pedagógicos, mobiliário escolar, alguns equipamentos (por exemplo, de informática e de proteção) e para a contratação de serviços. Os recursos são repassados à Associação de Pais e Mestres (APM) e devem ser aplicados segundo as decisões da própria escola<sup>33</sup>, envolvendo a APM.

Conforme revela pesquisa do NEPP (1996), realizada no Estado de São Paulo, "...a descentralização dos recursos financeiros diretamente para as escolas é uma das inovações de maior impacto nas unidades escolares pesquisadas. Possibilitou-lhes equiparem-se com material didático (para uso dos alunos e professores), com material de consumo e de limpeza, com recursos pedagógicos e tecnológicos, e que realizassem pequenos consertos para que a atividade escolar acontecesse".

A evolução dos repasses de recursos pode ser vista na tabela 6. Observa-se um forte crescimento nos valores repassados para as escolas nos últimos dois anos.

**Tabela 6**

Recursos repassados diretamente às escolas pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (R\$ milhões médios de 1997)

	1994	1995	1996	1997
Manutenção das escolas	8,0	20,7	35,6	46,0
Convênio FNDE	-	31,9	29,1	39,0
Kit Tecnológico	-	-	13,5	-
Reformas e Adequações	-	-	8,0	10,8
Material Pedagógico e Mobiliário	-	-	76,4	15,0
Equipamentos de Proteção	-	-	1,2	-
Equipamentos de Informática	-	-	-	23,8
Total	8,0	52,6	163,8	134,6

Fonte: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

Nota: Em diversas dessas rubricas o total apresentado inclui recursos repassados para a esfera estadual pela federal - Ministério da Educação, para posterior repasse às escolas.

Deflator: IGP-DI

<sup>33</sup> Há restrições de prazo de utilização e percentuais a serem aplicados em material de consumo e permanente, além da necessidade de prestação de contas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na maior parte dos estados da Federação verifica-se uma tendência crescente de autonomização das escolas, ainda que ocorrendo em graus distintos. O mais relevante é que em diversos desses estados já se verificam ações no sentido de criar condições para que essa autonomia seja exercida e que possa reverter em melhora das condições que propiciem ganhos na qualidade do ensino. Tais ações dizem respeito, especialmente, à redefinição dos papéis de instâncias intermediárias e centrais e a capacitação dos agentes envolvidos no processo - desde os órgãos centrais até as escolas. Isso, sempre visando à geração de condições para que as escolas possam exercer, em benefício da qualidade de ensino, essa autonomia. Isso vem ocorrendo, entre outros, no Paraná, em São Paulo e em Minas Gerais.

Também na órbita federal, verifica-se a descentralização dos programas dessa esfera de governo voltados ao ensino fundamental, quer no plano pedagógico quer no plano de apoio técnico-operacional, quer no financeiro. Nos programas federais, a descentralização envolve tanto a municipalização quanto a autonomização das escolas e, em menor grau, a estadualização de programas e projetos<sup>34</sup>. A implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Merenda Escolar), do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Dinheiro na Escola) e dos Programas de Apoio Tecnológico (Kit Tecnológico) e TV Escola são evidências claras da escolha dessa opção estratégica.

As avaliações dos processos recentes de autonomização da gestão escolar e de municipalização mostram que é preciso perceber a especificidade e a complexidade desses processos que vêm ocorrendo em simultâneo em diversas regiões e esferas de governo no Brasil. Em primeiro lugar, a autonomização da gestão escolar e a municipalização constituem-se em estratégias **de gestão** do sistema educacional que, a julgar pelas avaliações sobre o desempenho dos sistemas educacionais no País, são atualmente condições necessárias para a melhoria da qualidade de ensino no Brasil. No entanto, além de não serem condições suficientes, para que representem avanços nesse sentido é necessário que sejam acompanhadas de um conjunto de outras medidas,

---

<sup>34</sup> Nessa modalidade, a transferência se dá da União para os Estados, sendo a Secretaria Estadual da Educação o órgão conveniente e executor dos respectivos programas e projetos. Vale destacar que em muitos casos, a opção pela estadualização decorre da impossibilidade do município receber recursos do governo federal, seja por inadimplência fiscal, ou ainda por incapacidade administrativa e de gestão.

algumas

também

de caráter gerencial, outras mais relacionadas aos aspectos pedagógicos, mas todas no sentido de apoiar a proposta de transferência de responsabilidades e decisões para as unidades mais próximas dos usuários. Não apenas por conta de especificidades regionais e estaduais, sejam elas de caráter socioeconômico, organizacionais, etc, mas também em função de objetivos de política diferentes, são variados os formatos da combinação autonomia escolar - municipalização desejáveis em cada Estado. Também varia o grau de reforma das estruturas e dos procedimentos em vigor necessários para apoiar as mudanças.

Mas, em suma, trata-se de fortalecer as unidades localizadas nas extremidades operacionais do sistema público de ensino – as escolas e as correspondentes administrações municipais – para que elas possam desempenhar o papel que lhes passa a ser atribuído, buscando operar com maior sinergia entre as esferas de governo no sentido de apoiar financeira, técnica e pedagogicamente essas “pontas” do sistema. Estratégias de reforma que impliquem autonomia escolar e municipalização que não levem em conta essas necessidades tendem a exacerbar as já marcantes características atuais de inequidade do sistema educacional público.

Como mostra a recente pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP, 1998), é preciso fortalecer as capacidades administrativas das escolas e das administrações municipais **em simultâneo**, permitindo, nesse movimento, que o processo de participação social, ainda tímido, se fortaleça e auxilie a transformação do ambiente escolar. Isso significa não prescindir do apoio da esfera federal de governo induzindo e coordenando esse processo complexo de transformação, num ambiente já relativamente descentralizado, onde convivem a estadualização, a municipalização e a autonomização das escolas.

Finalmente, cabe uma importante observação, já apontada por diversos autores na análise de processos de descentralização em outras nações com estruturas federativas (Peterson, 1995; Prud'homme, 1995). A articulação entre esferas de governo pressupõe a existência de mecanismos de negociação nos campos político-institucional e econômico-financeiro, que viabilizem a emergência de consensos mínimos sobre os quais se estrutura e se renova a unidade nacional. Mais do que isso, as relações intergovernamentais possuem uma dinâmica que significa, necessariamente, o estabelecimento de acordos e negociações sistemáticos entre partes mutuamente dependentes, porém não

hierarquicamente subordinadas. Isso envolve, por parte dos governos subnacionais e central, a capacidade, de criar mecanismos de ajustamento, coordenação e compensação de um lado, e de indução, pressão e resistência de outro.

Estratégias de descentralização predominantemente comprometidas com o ajustamento fiscal, ou outros objetivos que não a melhoria da qualidade do ensino, têm enormes dificuldades para criar espaços que viabilizem a emergência desses mecanismos, o que leva a um inevitável comprometimento dos resultados do processo (Silva & Costa, 1997).

Nesse sentido, apenas uma parte das dificuldades associadas aos processos de descentralização do ensino fundamental no País dizem respeito a características específicas ao setor educacional. Parte relevante do problema se refere a constrangimentos impostos pela natureza das articulações existentes entre os níveis de governo envolvidos no processo que, quando desconsiderados, podem comprometê-lo como um todo.

Nos últimos anos, vários avanços ocorreram no País no sentido de superar tais dificuldades. Comparativamente às demais políticas sociais no Brasil, o setor educação é o que tem avançado mais no sentido de incorporar essas características do sistema federativo em suas estratégias de reforma.

**BIBLIOGRAFIA**

- Affonso, R.B. (1994). "A Crise da Federação no Brasil". In: Estado, Políticas Públicas e Federalismo; *Ensaio FEE*, Ano 15, Nº 2. Porto Alegre: FEE.
- Affonso, R.B. & Silva, P.L.B. (1995). Federalismo no Brasil - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP.
- Affonso R.B. & Silva, P.L.B. (1996). Federalismo no Brasil - *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP
- Azanha, J.L. (1991). "Uma Idéia sobre a Municipalização do Ensino". *Estudos Avançados*, Vol. 12. São Paulo: USP.
- Costa, V.L.C. & Maia, E.M. & Mandel, L.M. (1997). *Gestão Educacional e Descentralização: Novos Padrões*. São Paulo: FUNDAP/Editora Cortez.
- Draibe, S.M. (1997). "Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental". Informe final. Projeto: *Estudios de Descentralización de Servicios Sociales*. Campinas: NEPP-UNICAMP/CEPAL.
- IPARDES (1996). Avaliação do Impacto da Municipalização do Ensino Fundamental no Paraná. Curitiba: IPARDES.
- Maia, E.M. (1989). *A Municipalização no Estado de São Paulo 1970/1986: Democratização ou Descompromisso?*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC.
- Moraes, A .C.R. (1994). *Federalismo, Políticas Públicas e Planejamento da Educação no Brasil: Elementos para um Diagnóstico Geoeducacional*. Brasília: MEC.
- NEPP (1997). Relatório Integrado. Projeto: *Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão*. Campinas: NEPP-UNICAMP.
- NEPP (1998). Síntese dos Resultados. Projeto: *Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar*. Campinas: NEPP-UNICAMP.
- SEE (1997). *Descentralização e Reformas no Ensino Fundamental*. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação/FUNDAP.
- Silva, P.L.B. & Costa V.L.C. (1996). "Descentralização e Crise da Federação". In: Affonso & Silva (orgs): *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: Fundap.
- Silva & Costa (1997). *Federalismo e Política Social no Brasil*. Paper apresentado no XX Congresso da Latin American Studies Association - LASA. (mimeo).
- Peterson, P.E. (1995). *The Price of Federalism*. Washington D.C., USA: The Brookings Institution.
- Prud'homme, R. (1995). "The Dangers of Decentralization". *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, Nº 2. Washington DC, USA: The World Bank.



**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](mailto:nucleo@nepp.unicamp.br)

Homepage: [www.nepp.unicamp.br](http://www.nepp.unicamp.br)