



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO CASO BRASILEIRO**

Guilherme Carneiro da Cunha Cintra

Nº de matrícula: 0910954

Orientador: Cláudio Ferraz

Julho de 2013

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO CASO BRASILEIRO**

Guilherme Carneiro da Cunha Cintra

Nº de matrícula: 0910954

Orientador: Cláudio Ferraz

Julho de 2013

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

"As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor"

Agradecimentos

Agradeço ao Cláudio, meu orientador.

Agradeço enormemente meus companheiros de caminhada ao longo desses anos de faculdade. Foi um prazer aprender tanto com vocês. Em especial agradeço a meu vizinho e amigo, Arthur Aguillar, com quem estudei ao longo de diversas madrugadas e que sacramentou nossos estudos conjuntos com as consultorias especiais em econometria que me permitiram chegar aos resultados buscados.

Agradeço à minha família. Só cheguei ao final desse curso e o aproveitei desta forma pela paciência, pelos ensinamentos e apoio de meus pais. E meu irmão me trouxe o interesse por Economia e me provou que ser economista é um conceito que vai além do que é ensinado na faculdade. Obrigado pelas discussões cada vez mais interessantes e motivadoras.

Obrigado à Thaís, companheira e amiga, com quem dividi angústias, imensas alegrias e vitórias nos últimos anos. Chegamos juntos ao fim de mais uma importante etapa de nossas vidas. Muitas outras conquistas ainda virão.

Sumário:

1)	Introdução	6
2)	O debate acerca da descentralização dos serviços públicos	9
3)	O debate acerca da descentralização da educação.....	16
4)	A descentralização dos serviços públicos no Brasil.....	21
5)	A descentralização da educação no Brasil.....	28
	5.1) Os efeitos da descentralização na provisão da educação.....	30
	5.2) Os determinantes por trás da decisão de descentralizar a provisão da educação.....	33
6)	Conclusão.....	44
7)	Referências Bibliográficas.....	46

Tabelas:

Tabela 1: evolução dos gastos sociais e impostos recebidos por nível (1987-1996).....	23
Tabela 2: proporção dos gastos por nível, 2000.....	23
Tabela 3: evolução matrículas municipais por região.....	25
Tabela 4: evolução matrículas municipais por estado.....	25
Tabela 5: matrículas totais no Ensino Fundamental.....	28
Tabela 6: evolução nas notas do SAEB, português, 5º ano.....	32
Tabela 7: evolução nas notas do SAEB, português, 9º ano.....	32
Tabela 8: distribuição de recursos do FUNDEF por classe de municípios.....	34
Tabela 9: correlações com percentual de matrículas municipais.....	38
Tabela 10: correlações com percentual de escolas municipais.....	40

Resumo

Neste trabalho, é feita uma análise sobre a descentralização de serviços públicos, focando principalmente no caso da educação brasileira nos anos posteriores a 1998, quando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, entra em vigor. Com uma forte mudança no sistema de incentivos e recursos existentes apresentados aos municípios, o processo de municipalização de matrículas no Ensino Fundamental acelera-se. Ao buscar entender quais fatores foram determinantes para tal fenômeno utilizando dados a nível estadual, foram encontradas correlações que apontam para um processo de resposta mais expressiva a essa nova política em estados com notas mais baixas no SAEB – uma avaliação educacional nacional – e menores níveis de desigualdade. Tais resultados, apesar de não poderem ser interpretados como causais, podem indicar que essas condições levam a um processo no qual se acredita que a descentralização de fato trará melhorias aos maus resultados. Ademais a menor desigualdade permite que os recursos adicionais sejam empregados na municipalização da educação e não em outros tipos de obras que podem ser de maior interesse para camadas sociais mais elevadas, que tipicamente não utilizam educação pública no Brasil.

Abstract

This paper analyzes the decentralization of public services, focusing mainly in the case of Brazilian education after 1998, when the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF*, takes effect. With a drastic change in the incentives system e resources available for the municipalities, the process of decentralization of enrollments in the Elementary Level accelerates. Searching for comprehension of the determinant factors for this event, utilizing state data, I found correlations that point to a more responsive action to this new politic in states with lower results in SAEB – a national education evaluation – and lower levels of inequality. This results, that cannot be interpreted as causal relations, may indicate that said conditions lead to a process in which decentralization is understood as a way to improve educational results. Additionally, lower inequality allows the additional resources to be employed in the decentralization of education and not in other actions that could be of greater interest to higher social classes, that in Brazil, typically do not use the public system of education.

1. Introdução

A década de 90 trouxe importantes mudanças para a educação brasileira. As políticas implementadas neste período levaram a taxa de matrícula de crianças entre 7 e 14 anos de cerca de 85% para quase 98%. O processo de quase-universalização do ensino fundamental deve ser compreendido entretanto, levando-se em conta também diversas reformas estruturais no sistema educacional brasileiro. Apenas assim é possível compreender as consequências deste fenômeno descrito por Leme, Paredes e Portela (2009) como um processo “*rápido e desorganizado de aumento na cobertura educacional*”¹.

Parte relevante dessa quase-universalização é associada a uma política promovida ao longo da década de 90: a descentralização da provisão da educação.

Já na Constituição de 1988, é atribuída aos municípios a atuação de forma predominante nos ensinos infantil e fundamental, com auxílio técnico e financeiro de estados e da União. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 novamente alude ao caráter prioritário dos municípios na oferta desses ciclos educacionais. O caráter de cooperação entre as esferas municipal, estadual e federal, entretanto, está explícito. Um exemplo é a possibilidade de o município “*optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica*”². Apenas com a criação do FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, os incentivos para a municipalização do ensino tornam esse processo mais acelerado. Instituído por Emenda Constitucional em 1996, o fundo viria a entrar em vigor em 1998. A Constituição de 1988 já vinculava 25% das receitas tributárias de Estados e Municípios a suas responsabilidades relativas à educação. A criação do FUNDEF passou a reservar 60% destes recursos ao Ensino Fundamental. Os incentivos adicionais encontram-se na instituição de um mecanismo de partilha de recursos entre os estados e seus municípios de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Tal mecanismo gerou uma estrutura clara de incentivos à absorção de um maior número de alunos à rede municipal. Até porque, anteriormente eram comuns as

¹ LEME, M.C., PAREDES, R. D., PORTELA, A. Decentralization and Education Performance: A First View to the Brazilian Process, Textos para Discussão 207, 2009.

² BRASIL, Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996

reclamações acerca da incapacidade financeira de muitos municípios em proverem os serviços que agora eram de sua responsabilidade. Dois fatores devem ser compreendidos para uma correta análise dessas mudanças: os resultados de tal política e o processo decisório por trás de tal absorção.

A análise dos resultados, apesar de não-trivial dada a pouca quantidade de dados disponíveis, é mais direta. Diversos estudos foram feitos buscando compreender os efeitos de tal política sobre índices de evasão e abandono, taxas de matrícula e notas em provas como o SAEB³ e a Prova Brasil.

Os determinantes políticos de tal decisão são mais complexos, entretanto. O processo de descentralização dos serviços públicos começou ainda na Constituição de 1988 e, como será mais bem analisado adiante, contou com diversas fontes divergentes de pressão política. Por diferentes razões, grupos como as elites regionais, os movimentos sociais e partidos emergentes e mesmo agentes externos como o FMI e o Banco Mundial buscaram incentivar a descentralização.⁴ No contexto mundial, tais experimentos eram cada vez mais comuns. O debate acerca da descentralização dos serviços públicos estava em ebulição.

Como já mencionado, não foi um ato contínuo à Constituição a implementação de um rápido processo de descentralização. E a aceleração desta política pós-FUNDEF levanta dúvidas: seria tal processo causado somente por um acesso à existência de uma verba, antes inexistente, que permitia aos municípios assumirem suas responsabilidades constitucionais, ou existem outros interesses por trás?

De forma mais geral, a grande pergunta que se levanta é se os interesses daqueles diretamente envolvidos nas atividades educacionais, ou seja, professores, diretores e, principalmente alunos, foram levados em consideração durante o debate e as decisões políticas.

A quase-universalização de fato ocorreu, o que em si já é uma grande vitória. Porém, parte da resposta para a relativa dificuldade ao longo de um grande período em elevar a qualidade do ensino para uma parcela relevante dos estudantes pode estar

³ SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica, avaliação de larga escala realizada com alunos dos fins de ciclo, ou seja, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º do Ensino Médio.

⁴ BAIOCCHI, G., *Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil*, p. 54, In: BARDHAN, P.K.; MOOKHERJEE, D. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, 1ªed. Cambridge: The MIT Press, 2006. P. 53-80

associada à falta de alinhamento entre os interesses dos formuladores de políticas públicas e aqueles atendidos pela rede pública de ensino.

Esse desalinhamento aliado à descentralização pode causar ao longo dos anos aumento das disparidades na provisão de serviços públicos. No caso da provisão de educação, tal desigualdade tem consequências particularmente duradouras.

Afinal, como demonstrado por Barros, Henrique e Mendonça⁵ os fatores impactados pela provisão da educação variam da redução do crescimento demográfico até o aumento na expectativa de vida e da renda per capita. Tem ainda um efeito multiplicador consistente. Suas estimativas são de que a eliminação do atraso educacional tem um efeito de redução no crescimento populacional de 15%, na mortalidade infantil de 20% e na renda per capita média de 0,35 pontos percentuais. O desempenho educacional futuro seria melhorado também em cerca de 20%, o que explica a longa duração dos impactos de políticas públicas relativas à educação.

Portanto, os choques desiguais na elevação da provisão destes serviços, bem como de sua qualidade podem ter como consequência um aumento nas disparidades regionais, algo indesejável do ponto de vista da formulação dessas políticas.

A primeira seção deste trabalho tratará do debate acerca da descentralização de serviços públicos de forma geral. Na segunda seção, será explorado o debate ocorrido ao redor do mundo acerca dos impactos na provisão de educação. A seção seguinte tratará do processo de descentralização dos serviços públicos ocorrido no Brasil, principalmente a partir da elaboração da Constituição de 1988. E finalmente será estudada a questão da descentralização da educação no caso brasileiro com a demonstração da evolução desse processo e da ilustração de algumas hipóteses sobre sua causa e seus efeitos sobre o desempenho dos estudantes e a qualidade na provisão dos serviços públicos.

⁵ BARROS, R. P. et all. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 31 n. 1, 2001. p. 1–42

2. O debate acerca da descentralização de serviços públicos

O debate sobre a descentralização na provisão de serviços públicos é antigo e complexo. Defensores e detratores discutiram largamente baseando-se em argumentos teóricos e empíricos para sustentar seus pontos. De forma geral, acredita-se que um processo de descentralização e aproximação da tomada de decisão daqueles diretamente afetados por esta é algo desejável em um contexto democrático. Como descrito pelo Banco Mundial (2004), por exemplo,

“Too often, services fail poor people – in access, in quantity, and in quality. But there are strong examples where services do work which means governments and citizens can do better. Putting poor people at the center of service provision enables them to monitor and discipline service providers, amplifies their voice in policymaking, and strengthens the incentives for providers to serve the poor”.⁶

Entretanto, existem *tradeoffs* claros que são impostos. Um dos contrapontos mais famosos aos benefícios de tais políticas é a chamada “*Madisonian Presumption*”. Ela assume que quanto mais baixa a instância de poder, maior a extensão da captura por interesses privados e menos protegidos as minorias e os mais pobres tendem a ser.⁷

É interessante notar que essa suposição é um argumento poderoso contra a defesa de processos de descentralização. Afinal, tradicionalmente se assume que quanto maior o poder delegado a governos locais, maior a possibilidade de *accountability*, e de responsabilização dos governantes em relação à população. Com a população mais próxima daqueles que decidirão pela provisão dos serviços a ideia é de que haverá através de eleições ou através do processo de “*voting with the feet*”⁸ uma tendência a uma maior conformidade com os interesses daqueles diretamente afetados.

Uma literatura vasta^{9 10} explica que características locais podem levar a “*Madisonian Presumption*” a prevalecer sobre os eventuais benefícios de uma

⁶ BANCO MUNDIAL. *World Development Report: Making Services Work for Poor People*. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. xv.

⁷ BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. Capture and Governance at Local and National Levels. In: *The American Economic Review*, v. 90, n. 2, maio, 2000. p. 135-139.

⁸ TIEBOUT, C. M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, IN: *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424

⁹ TENDLER, J. “*Good Government in The Tropics*”, Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

descentralização. A falta de informação e educação dos eleitores, a existência de desigualdade tal que impeça a participação de uma população pobre ou minoritária de eleições livres e justas, a impossibilidade de prevalência da lei, reduzida competição partidária e ausência de mecanismos de observação formais (tribunais, auditores independentes) e informais (organizações civis) são fatores que reduzem o *accountability* e podem transformar a descentralização em um processo de redução do exercício da democracia. Como explicado por Stokes, Manin e Przeworski (1999)¹¹: “*Governments are accountable if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those who perform well and ousting from office those who don't*”. Tais fatores que impedem esse discernimento são muito comuns em países em desenvolvimento.

Além da dimensão de *accountability*, outra citada por Pranab Bardhan e Dilip Mokherjee (2006) como fundamental para a correta análise dos processos de descentralização é a de *responsiveness*. Esse termo refere-se à capacidade do governo em perceber padrões de preferências ou necessidades de sua população – fatores esses mutantes ao longo do tempo – e responder a tais demandas variáveis. O argumento aqui é mais claramente favorável à descentralização. Isso porque é mais fácil para agentes locais perceberem e, portanto reagirem, a estas mudanças. Entretanto, tal pressuposto só é verdadeiro se os governos locais tiverem a mesma capacidade técnica e recursos que o governo central.

Tendo em conta tais dimensões centrais ao debate, diversos outros autores apresentam argumentos, favoráveis e desfavoráveis ao processo de descentralização.

Paul Seabright¹² ilustra a complexidade da compreensão dos efeitos líquidos da descentralização de serviços públicos. Tendo como pano de fundo as discussões acerca da importância de tornar as decisões locais no âmbito da União Europeia e a dissolução de governos altamente centralizados com o fim da URSS, Seabright desenvolve um modelo teórico baseado na ideia de que os políticos atuam sob um contrato incompleto. Deste modo as decisões sobre que esfera de poder deveria assumir cada ação têm muita

¹⁰ CROOK, R.; MANOR, J. “*Democracy and Decentralization In South Asia and West Africa*”, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

¹¹ PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B., *Democracy, Accountability and Representation*, New York: Cambridge University Press, 1999.

¹² SEABRIGHT, P. *Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model*, 1994.

importância. Afinal, como em um contrato incompleto não são todas as ações que estão pré-definidas de acordo com as possíveis circunstâncias, os agentes atuarão segundo seus próprios interesses. Os incentivos destes políticos devem ser, portanto, desenhados da melhor forma a atender os interesses dos cidadãos.

Um argumento citado por diversos autores sobre os benefícios da descentralização é de que ao tornar as decisões mais próximas dos cidadãos que são por elas afetados, as preferências heterogêneas dos indivíduos podem ser mais bem atendidas. O modelo de Seabright demonstra que mesmo sem diferenças nas preferências das diversas localidades a descentralização pode ser demandada. Isso se dá porque quanto maiores os riscos de choques circunstanciais diferenciados entre regiões variadas, mesmo com preferências semelhantes, mais necessárias são políticas distintas para enfrentá-los. Os incentivos para atender aos choques serão mais facilmente imputados a governantes locais. Afinal, a nível federal haverá diferentes incentivos vindo de diferentes localidades criando dificuldades para as decisões políticas nesta esfera. Tal discussão ainda é extremamente atual ao considerarmos os efeitos dos choques diferenciados causados pela crise presente na União Europeia. Além disso, Seabright reconhece que a centralização de políticas públicas pode levar a maiores transferências entre regiões do que ocorreria no caso de descentralização do governo central. Porém o foco destas pode não ser o bem estar de regiões que mais necessitam e sim das regiões pivotais para os interesses políticos dos governantes desta esfera de poder.

Reconhece aspectos negativos da descentralização também. Por exemplo, em certos casos, pode reduzir o *accountability* dos tomadores de decisão a interesses marginalizados a níveis locais, mas que são preferidos a nível central, prejudicando parcela da população. E, que é importante pesar a possibilidade da ocorrência de externalidades positivas ou negativas que podem não ser internalizadas pelos governos locais em caso de descentralização. Desta forma, conclui-se que os efeitos líquidos da descentralização variarão entre os diferentes tipos de políticas, de localidades e do desenho do arranjo entre governos centrais e locais.

Outro *tradeoff* é apresentado no clássico trabalho de Tiebout¹³ (1956) sobre o assunto. Em sua visão, a descentralização permite um aumento da capacidade de

¹³ TIEBOUT, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", IN: The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424

resposta às preferências locais. Entretanto, surgem problemas de coordenação entre as diferentes regiões, visto que existem externalidades derivadas de decisões de governos locais que afetam os demais, além de uma redução de escala que pode aumentar os custos dos serviços prestados. Tiebout conclui que, dado que os custos não se elevem de forma demasiada e haja baixas externalidades nas decisões, os bens públicos locais deveriam ficar a encargo dos governos locais. Mas apenas se houver diferenças nas preferências entre os indivíduos das diferentes regiões. Caso contrário, não há necessidade de tal movimento.

Em termos fiscais, os *tradeoffs* também existem. Pranab Bardhan e Dilip Mokherjee¹⁴ descrevem como a descentralização dos serviços deveria pressupor igual descentralização do sistema tributário para permitir que estes pudessem ser providos de forma correta. Entretanto, como os habitantes podem se mudar estrategicamente para evitar regimes tributários desfavoráveis, pode ocorrer uma disputa entre localidades para maximizar suas receitas algo que tem poder para danificar as finanças públicas de forma geral. Quando regimes de transferências são instituídos, problemas relativos à informação assimétrica, risco moral e habilidade limitada dos governos nacionais de se comprometerem a um esquema definido por uma fórmula, por exemplo, geram novos problemas no financiamento dos serviços públicos.

Com isso duas possibilidades surgem: “*soft budget constraint*” ou “*unfunded mandate*”. A primeira se refere ao fato de que em diversas ocasiões os governos locais tendem a gastar demais, convencidos de que o governo nacional irá transferir mais recursos caso necessário para completar um possível rombo em caixa. A segunda se refere ao caso no qual os governos locais não possuem recursos suficientes para cumprir com suas obrigações. Em alguns casos, quando difícil avaliar se os governos estão cumprindo seus mandatos, os serviços públicos podem simplesmente deixar de ser oferecidos.

Em termos empíricos, estudos em diferentes países ajudam a refutar ou comprovar alguns desses argumentos teóricos.

¹⁴ BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D., (2000) *Capture and Governance at Local and National Levels*, IN: The American Economic Review, Vol. 90, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Twelfth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 2000), pp. 135-139.

Em termos de *responsiveness* um trabalho de Jean Paul Faguet (2002)¹⁵ apresenta evidências favoráveis ao argumento pró-descentralização. Em seu trabalho, ele conclui que após reformas descentralizadoras na Bolívia em 1994, serviços como educação, saneamento, agricultura e desenvolvimento urbano não só aumentaram, como responderam de forma diferentes e em conformidade com as necessidades locais.

Já no caso mexicano, Goodspeed¹⁶ conclui que em localidades com maiores índices de pobreza, fator que pode ser entendido como uma proxy para uma população com um nível menor de informação, a descentralização gerou um maior aumento da corrupção sem uma contrapartida em termos de serviços. Além disso, suas evidências sugerem que descentralização de gastos deve ser acompanhada por descentralização de rendas para que a corrupção seja reduzida.

Para o caso de Bangladesh, Galasso e Ravallion (2001)¹⁷ chegam à conclusão de que o programa Food for Education de fato consegue atingir mais pessoas necessitadas por ter o processo de alocação dos recursos descentralizado. Demonstaram que o governo central tem dificuldades em determinar as vilas corretas a receberem os recursos. Mas quando as vilas recebem os alocam de modo a favorecer os alvos certos. Observam ainda que esse fato varia de acordo com a distribuição de poder entre as camadas da população. Utilizando a distribuição de terras como uma *proxy* para a distribuição de poder, concluem que quanto mais desigual esta, menos os pobres recebem. Tais evidências demonstram ao menos para esse caso, que de fato as vilas parecem ter melhor compreensão da realidade local que o governo central, mas que na existência de desigualdade, há uma captura no processo de provisão de bens públicos.

Com base nos argumentos apresentados anteriormente, pode-se concluir que em realidade não é trivial que a descentralização seja boa ou ruim. Os efeitos finais serão altamente dependentes do contexto e da forma como os programas são desenhados.

¹⁵ FAGUET, J.P., Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia, In: *Journal of Public Economics*, v. 88 pp. 867– 893, 2002.

¹⁶ GOODSPEED, T., *Corruption, Accountability, and Decentralization: Theory and Evidence from Mexico*, 2011

¹⁷ GALASSO, E.; RAVALLION, M., *Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program*, 2001

Desta forma, ao longo do tempo houve uma evolução nas discussões ao chegar-se à conclusão de que *“the debate on whether decentralization is “good” or “bad” is unproductive since decentralization is a political reality worldwide¹⁸”*.

Isso se deve ao fato de que, em grande parte dos casos, o processo de descentralização não ocorre buscando tornar a provisão dos serviços públicos mais eficiente ou a escolha do nível e forma de provisão mais próxima à população. Muitas vezes ocorre a partir de pressões ou decisões estritamente políticas. São fatores políticos e econômicos que, por exemplo, motivaram diversos países em desenvolvimento a adotarem medidas descentralizadoras após as crises da década de 80 tornando tal processo uma realidade com a qual se deveria lidar.

No livro *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*¹⁹ Pranab Bardhan e Dilip Mookherjee descrevem quatro motivos principais que levam ao processo de entrega de poderes a instâncias locais:

- 1) Pressão política interna: uma das causas mais comuns de descentralização ocorre quando partidos, políticos ou ditadores buscam apoio ou legitimidade perante lideranças locais
- 2) Crises ou choque externos: tais fatores podem forçar mudanças na forma de condução política porque há uma necessidade de realocação de recursos entre as diferentes instâncias de poder. Podem ainda gerar pressão externa de organismos multilaterais pela mudança
- 3) Ideologia: quando há uma transição política, os grupos que assumem podem estar desiludidos com políticas descentralizadoras anteriores e buscar, portanto essa descentralização
- 4) Outras agendas secretas: por exemplo, uma agenda que busque reduzir os custos e, portanto transfira parte dos serviços públicos para as localidades sem transferir recursos para tal

¹⁸ LITVACK, J. AHMAD, J., BIRD, R., Sector Studies Series: Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, 1998. p. 3

¹⁹ BARDHAN, P.K.; MOOKHERJEE, D. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, 1ªed. Cambridge: The MIT Press, 2006.. p. 15

Em termos de educação, como mencionado, o desalinhamento entre as causas e suas potenciais consequências pode ser perigoso. Mais sobre isso poderá ser visto em alguns casos adiante.

3. O debate acerca da descentralização da educação

Ao longo dos anos, diversos países descentralizaram seus serviços públicos por diferentes motivos. Um dos serviços mais comumente descentralizados, como pode ser percebido pela literatura sobre o assunto, é a educação.

Já foram demonstrados pontos favoráveis e contrários à descentralização de serviços públicos em geral. No caso da educação a argumentação envolve aspectos diferenciados visto que sua descentralização traz conceitos profundos relativos à cultura e econômicos relativos ao mercado de trabalho.

Um caso extremamente atual que diz respeito ao *tradeoff* entre centralização e descentralização do processo educativo é o debate acerca dos *Common Core Standards* nos Estados Unidos. Em realidade o que se discute é algo semelhante aos atuais Parâmetros Curriculares Nacionais existentes no Brasil, porém mais estruturados, tornando o *accountability* em relação ao aprendizado dos alunos americanos mais possível, se os padrões forem bem implementados.

Por exemplo, no site²⁰ de uma iniciativa favorável à adoção desse novo padrão a nível federal, existe uma série de fatores que devem ser comprovadamente aprendidos pelo aluno desde o Jardim de Infância até o Ensino Médio tanto para Matemática quanto para a Língua Inglesa e Artes. Um exemplo para alunos do Jardim de Infância: “*Count to 100 by ones and by tens*”. Isso torna a avaliação da aprendizagem um processo muito direto. Ainda mais quando comparado com os Parâmetros brasileiros como: “As finalidades do ensino de Matemática visando à construção da cidadania indicam como objetivos do ensino fundamental levar o aluno a selecionar, organizar e produzir informações relevantes, para interpretá-las e avaliá-las criticamente.”²¹

Tal movimento nos EUA é interessante por apresentar em um país historicamente avesso a centralizações um processo favorável à ingerência do governo federal na educação de jovens ao redor do país. Trouxe atores diversos desde governadores de vários estados até líderes empresariais que entenderam a necessidade de tornar o processo educacional mais homogêneo entre as diferentes regiões

²⁰ Common Core Standards Initiative, disponível em: www.corestandards.org.

²¹ BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental, Parâmetros curriculares nacionais. Matemática: ensino de 1ª a 4ª séries, 1998.

americanas para permitir que haja um núcleo comum de habilidades necessárias desenvolvidas em todas as localidades. A partir desta compreensão grupos de interesses especiais foram criados como o Achieve, Inc.²² que em 2004 lançaria em conjunto com outros grupos semelhantes um documento com o objetivo de criar um currículo comum a nível federal²³. Após anos pilotando tais currículos em diversos estados, provas padronizadas concluiriam que de fato havia um aumento da consistência na aprendizagem nos estados que adotaram o projeto.²⁴ Isso foi um dos motivos que levou o governo federal a encampar a adoção de tal projeto a nível nacional.

Em 2009, o governo Obama adotou o *Race to The Top*. O programa de US\$ 4,35 bilhões concede recursos de forma competitiva a estados que atinjam diversas metas. Dentre elas está a adoção dos *Common Core Standards*. O apoio do governo federal e a criação de incentivos financeiros à sua adoção fez com que 45 estados da federação adotassem tal programa.

Essa situação é um bom exemplo das discussões que podem surgir no âmbito teórico da adoção de políticas centralizadoras na educação. Como explicado, tal movimento foi iniciado por grupos de interesse que enxergavam a necessidade de alunos que obtivessem o mínimo de proficiência em atividades necessárias ao mercado de trabalho em todas as partes dos Estados Unidos. O apoio financeiro do governo federal inverteu o jogo de descentralização tradicional nos EUA e transformou a submissão a um padrão nacional a prática comum. As reações negativas de políticos conservadores como republicanos de estados como a Carolina do Sul, Texas e Nebraska foram imediatas.²⁵ Afinal, interesses econômicos estão envolvidos, mas também ideológicos. Ao compreender-se que parte da cultura é desenvolvida e ensinada na escola, teme-se a perda de características regionais e potencialmente da aversão à ingerência do governo federal, presente em alguns desses estados. Para alguns dos políticos mais conservadores, as consequências futuras podem ser a redução do poder local, algo preservado em grande extensão no pacto federativo americano. E para o governo federal, imediatamente há um ganho político na intervenção do processo educativo dos estados.

²² Achieve, www.achieve.org, Acessado em 15 de junho de 2013

²³The American Diploma Project, *Ready or Not Creating a High School Diploma that Counts*, 2004

²⁴The American Diploma Project, *Out of Many, One: Toward Rigorous Common Core Standards From the Ground Up*, 2008

²⁵ Wall Street Journal, *School-Standards Pushback, Conservative Groups Oppose National 'Common Core' as an Intrusion on States*, 8/05/2012

Os efeitos mais práticos de tal política de centralização, ou seja, variáveis como resultados dos alunos, indicadores de desempenho e qualidade da infraestrutura oferecida, ainda não podem ser mensurados. Entretanto esse processo apresenta tendência claramente diferente do ocorrido ao longo de anos em diversos países ao redor do mundo. Nas últimas décadas, assim como com outros serviços públicos, diversos países buscaram a descentralização na provisão da educação.

Em seu trabalho *The Politics of Education Reform* (1999)²⁶, Javier Corrales estuda reformas educacionais ao longo da década de 80 e 90 em países como Argentina, Austrália e Chile, onde as reformas de fato ocorreram, como outros casos como Colômbia, Libéria ou Zimbábue, onde não foram adiante por entraves políticos.

No contexto estudado, é lógico que o tema da descentralização surgiria. Corrales apresenta exemplos em seu estudo de que esse processo empiricamente não apresenta um benefício claro. O efeito sobre o desempenho dos alunos varia fortemente de acordo com o contexto e o desenho do sistema descentralizado. E não só isso, como fatores políticos indesejáveis podem emergir. O autor dá o exemplo de Bijnor, na Índia, onde após a descentralização educacional, meninas hindus e muçulmanas passaram a ser discriminadas e desencorajadas a irem à escola. Esse fator claramente aumenta a desigualdade em tal localidade.

Corrales também aborda a questão dos incentivos políticos errados por trás da adoção de medidas descentralizadoras. Traz à tona o fato de que a maior parte das descentralizações ocorre para acalmar eleitores ou grupos importantes com o qual o governo central esteja perdendo poder. Mostra como os burocratas encarregados de fazer a transição do poder central para o local têm pouco incentivo para fazê-la de forma apropriada. Afinal, o maior prejudicado por tal medida é muitas vezes o próprio burocrata que atua como intermediário entre as duas instâncias. E ainda aponta como um entrave à reforma o fato de que muitas vezes as novas responsabilidades delegadas às localidades não vêm acompanhadas de novas fontes de receita.

²⁶CORRALES, J. *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks*, In: *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, v. 2, n. 1, 1999.

Já em um estudo sobre reformas descentralizadoras na educação em países do Leste asiático, Elizabeth King e Susana Cordeiro²⁷ apontam para um fator comum a diversos programas de descentralização: os desenhos dos programas de descentralização da educação, em geral acabam por não serem implementados da forma como deveriam, gerando distorções. Chegam a essa conclusão ao estudar os movimentos descentralizadores na China, Indonésia e Filipinas e perceber que estes geraram um aumento dos gastos na provisão desse serviço público, mas acompanhado de um aumento nas disparidades regionais.

Conclusão semelhante chegam Galiani, Gertler e Schargrodski²⁸ ao observar os efeitos da descentralização educacional na Argentina. No caso estudado, a transferência de recursos e responsabilidades foi do governo federal para as províncias. A existência das *cooperadoras*, associações de pais que auxiliam na manutenção das escolas, trouxe efeitos completamente distintos dependendo da província mencionada. No caso de Buenos Aires com *cooperadoras* mais atuantes e uma realidade política que permitiu a transferência de recursos da província para níveis mais locais, houve melhoria na educação. Já no caso da província pobre de Jujuy, a educação piorou sensivelmente com nenhum ganho em termos de participação local nas decisões relacionadas a esse serviço e piora nos resultados. É interessante ainda notar que mesmo em Buenos Aires, escolas com *cooperadoras* mais fracas recebiam menos recursos. As disparidades de resultados são flagrantes e a conclusão do trabalho é que com a descentralização na Argentina, os efeitos esperados de melhoria na educação e maior democratização das decisões ocorreram em províncias mais ricas e tipicamente bem geridas, com o contrário ocorrendo em províncias pobres.

Desta forma, fica evidente que em muitos casos, sem um acompanhamento correto dos efeitos gerados pelas políticas descentralizadoras em educação, desigualdades econômicas podem acabar por ser acentuadas por conta de um processo de aprendizagem variável entre alunos de diferentes localidades.

Como será visto mais adiante, o FUNDEF representou também exatamente uma forma de conter esses efeitos ao buscar assegurar quantidades de recursos por aluno

²⁷ KING, E. M.; GUERRA, S. C. Education Reforms in East Asia: Policy, Process, and Impact. World Bank (ed.), East Asia Decentralizes: Making Local Government Work. Washington D.C., 2005, p. 179-207.

²⁸ GALIANI, S., GERTLER, P., SCHARGRODSKY, E., School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind. Journal of Public Economics, v. 92. Amsterdã: Elsevier, 2008. P. 2106-2120.

semelhantes entre as diferentes localidades. Os efeitos dessa política em termos de resultados ainda têm que ser mais bem compreendidos, entretanto.

Porém, para entendermos o processo de descentralização educacional ocorrido no Brasil, é necessário entender as origens das reformas descentralizadoras gerais ocorridas no país a partir da Constituição de 1988.

4. A Descentralização dos Serviços Públicos no Brasil

A década de 80 no Brasil trouxe mudanças fundamentais para a história do país. Após duas décadas de ditadura militar a democracia reemergia em um período extremamente conturbado em termos econômicos, sociais e políticos para o mundo como um todo. A nova Constituição, a sétima do país, promulgada em 1988 trouxe consigo mais um capítulo da série de “sístoles e diástoles” comuns na política nacional. Após um período de políticas centralizadoras fundamentadas na Constituição do regime militar, de 1967, a descentralização foi uma das palavras de ordem de diferentes agentes participantes do processo que levou à redemocratização brasileira.

Os interesses dos defensores da descentralização eram diversos, mas todos apontavam para o maior poder local como forma de obtenção dos resultados desejados. Como descrito por Gianpaolo Baiocchi no trabalho “Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil”²⁹ movimentos sociais e partidos emergentes como o Partido dos Trabalhadores (PT) viam aí uma oportunidade de abertura de um espaço político no qual poderiam atuar. Compreendia-se que haveria uma menor barreira à entrada de novos agentes a nível local do que no governo central. Concomitantemente, as elites regionais movimentavam-se buscando aumentar a descentralização que compreendiam possibilitar uma maior captura do processo político permitindo a perpetuação de seus interesses nas instâncias locais. E, após as crises latino-americanas na década de 80, agências multilaterais como o FMI, o BID e o Banco Mundial pressionavam pelo aumento da descentralização, algo que em sua compreensão traria um aumento da eficiência na provisão de bens públicos e consequente redução do déficit dos governos centrais. É essa diversidade de interesses que faz do Brasil um dos poucos casos nos quais três dos principais fatores responsáveis pela descentralização na provisão de serviços públicos tiveram um papel claro: a pressão política interna, a pressão de agentes externos e argumentos ideológicos.

Em realidade, muito da descentralização no país deve ser entendida como proveniente de um processo contínuo iniciado ainda na década de 70, quando as elites regionais começaram a ganhar poder novamente. Tal ocorrência torna claro que as

²⁹ BAIOCCHI, G., *Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil*, p. 56, In: *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, vol. 1, 1 ed., The MIT Press.

raízes históricas dos poderes locais são fortes o suficiente para aguentarem inclusive os processos mais intensos de centralização política como o acontecido após as reformas outorgadas pela Constituição de 1967.

Como descrito por Kugelmas e Sola³⁰, com o início do processo de abertura política, durante o governo Geisel (1974-1979), a ditadura militar buscou apoio das elites locais ao partido ligado ao governo, o ARENA. Enquanto uma emenda constitucional elevou os fundos destinados à transferência para instâncias locais, medidas foram tomadas como forma de redução do poder legislativo das regiões Sudeste e Sul. Isso porque é nestas regiões em que o MDB, partido de oposição, ganhou força em relação aos estados menores e menos desenvolvidos, ainda intensamente submetidos aos interesses militares.

Tal descentralização se intensificou com as vitórias da oposição nas eleições diretas para governadores em 1982. Novamente, com a pressão política que vinha sendo gerada, uma nova emenda constitucional, a Passos Porto, gerou novos aumentos das transferências e os poderes locais ganharam mais recursos. Tal fator levará entre 1983 e 1988 a uma redução da participação da União nas receitas disponíveis, passando de 69,8% a 60,1%. Cada vez mais o poder dos governadores como agentes políticos se torna relevante. São esses os verdadeiros líderes partidários, mesmo com seu caráter local de atuação.

O próprio fato de que as eleições para governadores tornaram-se diretas ainda em 1982, enquanto para a presidência só começou a ocorrer em 1989 fez com que os partidos organizassem suas bases em termos estaduais. A nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1979, seria importante para acentuar o poder local durante a abertura política. Afinal, como descrito por Willis, Garman e Haggard (1999)³¹ a obrigatoriedade das candidaturas serem apresentadas não só a nível estadual, ou nacional, mas também municipal, fez dos prefeitos agentes pivotaes na decisão de que candidatos entrariam nas disputas para cargos políticos nas demais instâncias. Esse fato que tornaria os candidatos a governadores e posteriormente presidentes muito

³⁰ KUGELMAS, E., SOLA, L., Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil nos Anos 90, In: Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 11, São Paulo, 1999. p. 63-81.

³¹ WILLIS, E., GARMAN, C., HAGGARD, S., The Politics of Decentralization in Latin America, *Latin American Research Review*, v. 34, p. 7-56, 2001.

dependentes de líderes municipais, seriam relevantes para as discussões referentes à Constituição de 1988, privilegiando as transferências de recursos para as localidades.

Mas tais fatos políticos não deram origem a acordos somente entre diferentes níveis de poder, mas também entre as diversas regiões. Já durante o processo legislativo que levaria à criação da Constituição, arranjos entre os estados mais ricos das regiões Sul e Sudeste, em busca de um aumento da capacidade de arrecadação tributária local e entre Norte e Nordeste, mais pobres, em busca de um aumento nas transferências, também seriam forças importantes por trás do processo de aumento no poder regional. Assim, impostos como o ICM, que se transformaria no ICMS, teriam suas bases aumentadas e haveria um maior percentual de receita arrecadada destinado aos Fundos de Participação dos Estados e também dos Municípios.

Não é difícil entender, portanto, porque o processo de descentralização brasileiro seria definido como *“one of the most far-reaching reforms conducted in Latin America and even in developing countries as a whole”*³². Afinal, interesses teoricamente divergentes teriam em comum o apoio ao aumento do poder das instâncias locais.

A análise das consequências e implementação das políticas de descentralização no Brasil não são triviais, entretanto. Variaram, como explicado no capítulo 2, de acordo com o contexto local. Enquanto em alguns municípios ou estados, exemplos inovadores de governança, como é o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre ocorreram, em muitas outras localidades, a política foi completamente dominada pelas elites locais. Nesses casos, esse domínio impossibilitou a participação do público nas decisões, mesmo com a abertura democrática teórica e reduziu a provisão de serviços públicos. Isso significa que nesses locais não só a descentralização não reduziu as iniquidades interregionais, como as exacerbou.

Pranab Bardhan e Dilip Mookherjee citam em seu livro sobre a descentralização em países emergentes³³ quatro aspectos fundamentais do processo brasileiro de descentralização, todos com raízes nos processos políticos descritos acima:

³² BAIOCCHI, G., *Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil*, p. 53, IN: *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, vol. 1, 1 ed., The MIT Press., p. 53-80

³³ BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D., *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, vol. 1, 1 ed., The MIT Press. p. 53-80. P. 16.

1) Governos locais receberam um nível elevado de autonomia política, acima do comum em outros países:

O arranjo constitucional criado após 1988 foi tal que os municípios receberam um *status* de ente federativo semelhante aos dos próprios estados. Assim podem inclusive desenvolver leis orgânicas locais.

Consequências positivas emergiram deste arranjo, principalmente no que concerne à distribuição de propriedades e a pobreza urbana, entretanto também impossibilitam que estados ou a federação forcem a provisão de serviços públicos pelos municípios em muitos casos.

2) Governos locais e estaduais receberam um nível igualmente elevado de autonomia fiscal:

Não só houve um aumento dos mecanismos de transferência como uma elevação nas bases de arrecadação tributárias locais com uma série de impostos sendo diretamente arrecadados por estados e municípios. Por exemplo, cinco impostos diferentes foram transferidos aos estados que podem definir suas próprias tarifas e utilizar os recursos arrecadados como desejam, desde que transfiram 25% para os municípios.

3) Houve a municipalização de alguns dos mais relevantes serviços públicos:

Um exemplo claro disso é a formalização destas transferências de responsabilidade com a Constituição de 1988 reconhecendo a preponderância dos municípios como provedores de educação primária, saúde e transportes.

4) Governos locais receberam a permissão de institucionalizar canais de participação popular nas políticas públicas:

Como descrito no Artigo 29 da Constituição, inciso XII, espera-se a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. São essas possibilidades previstas que permitem iniciativas como o já citado Orçamento Participativo de Porto Alegre e de outras formas de conselhos populares que dão suporte e opinam no desenvolvimento de programas de cunho social em diferentes municípios.

Os interesses divergentes que permitiram que tais características emergissem e tornassem o processo político tão local também o tornou extremamente vago no que se

refere aos responsáveis pela provisão dos serviços públicos. Afinal, os interesses apontariam para a obtenção de uma maior quantidade de recursos, mas não de responsabilidades. Por isso, a Constituição de 1988 assinala diretivas e não responsabilidades de fato. Assim, como descrito por Marta Arretche (2000)³⁴, a “descentralização real”, ou seja, a transferência de fato da provisão de serviços públicos aos entes federativos locais é muito variada nas diferentes regiões e depende ainda do tipo de serviço estudado. São muitos os fatores explicativos que variam desde fatores políticos, à existência de recursos para a provisão destes serviços.

Mas essa inexistência de responsabilização clara atrelada à quase impossibilidade de se obrigar um município a prover os serviços que deveriam ser fornecidos gera casos como o estudado por Inaia Carvalho na Bahia (1997)³⁵. Em seu estudo na Bahia, a descentralização não trouxe qualquer aumento na provisão dos serviços públicos, mas sim consequências graves como o fim de programas cuja responsabilidade anterior era federal, como os referentes à habitação e infraestrutura. O mesmo ocorreu em níveis menores com educação e saúde e a provisão desses serviços tornou-se cada vez mais dependente de arranjos clientelistas.

Fatos como este têm origem em duas razões principais. Como já explicado, a falta de hierarquização e a incapacidade de responsabilização entre os agentes federativos dificulta que municípios como estes na Bahia sejam responsabilizados por não proverem tais serviços. Entretanto, outro aspecto fundamental é o que se chama na literatura dos já descritos *unfunded mandates*. As tabelas a seguir têm relação com este fenômeno:

Tabela 1: Evolução dos gastos sociais e impostos recebidos por nível (1987-1996)

Nível	1987		1996	
	Proporção de gastos com serviços sociais	Proporção dos impostos recolhidos	Proporção de gastos com serviços sociais	Proporção dos impostos recolhidos
Federal	63%	65%	57%	61%
Estadual	26%	24%	23%	26%
Municipal	11%	11%	19%	12%

³⁴ ARRETCHÉ, M., *Estado Federativo e Políticas Sociais*, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

³⁵ CARVALHO, I., Decentralization and Social Policies in Bahia, *Caderno CRH*, 26-27: 75-105.

Tabela 2: proporção dos gastos por nível, 2000³⁶

	Federal	Estadual	Municipal
Previdência Social	79%	16%	5%
Educação, Cultura e Lazer	20%	50%	30%
Saúde	44%	26%	30%
Habitação	15%	16%	69%
Trabalho	91%	9%	0%
Meio-Ambiente	100%	0%	0%
Energia e Recursos Minerais	72%	20%	8%
Transporte	24%	47%	29%
Políticas Setoriais	59%	33%	8%
Defesa	100%	0%	0%
Segurança Pública	15%	82%	3%
Assuntos Externos	100%	0%	0%
Legislativo	24%	41%	35%
Judiciário	42%	56%	2%
Total	46%	38%	16%

Como pode ser percebido nessas tabelas, entre 1987 e 1996, enquanto a proporção dos gastos com serviços sociais se transformou, o percentual de impostos recebidos pouco se alterou. Os que mais sofreram com a transição foram os próprios municípios que passaram a ser responsáveis por um percentual muito maior destes gastos sem a contrapartida em impostos.

Isso se relaciona também com o fato de que a União durante este período gastava uma proporção de 78% de seus gastos para amortizar as dívidas externas que havia contraído.

Deste modo, a maior preponderância das unidades subnacionais com baixa capacidade de financiamento na provisão de serviços públicos gerou uma elevação da possibilidade de ocorrência de *unfunded mandates*, algo ainda mais crítico em municípios menores. Como apontado ainda no texto de Mookherjee e Bardhan, mais de 90% das cidades de menos de 10 mil habitantes têm mais de 90% de sua renda proveniente de transferências.

Assim, o que ocorreu foi uma implementação muito desigual do processo de descentralização dos serviços públicos. Afinal, com tantos municípios dependentes da

³⁶ Fonte Tabelas: BARDHAN, P., MOOKHERJEE, D., "Decentralization and Local Governance in Developing Countries, a Comparative Perspective", vol. 1, 1 ed., The MIT Press. Elaboração própria

federação para a complementação de sua renda, a incapacidade de prover os serviços públicos e a quase total inexistência de mecanismos que assegurem o cumprimento das novas obrigações dos entes subnacionais, os resultados foram diversos.

A redução na desigualdade inter-regional não ocorreu rapidamente e, de fato, muitos acadêmicos apontam que entre 1988 e 2000, a região Sudeste tornou-se ainda mais dominante em termos econômicos. Cidades pequenas recebem transferências muitas vezes insuficientes para a provisão dos serviços necessários e as mais pobres têm dificuldades em levantar tais recursos através de impostos. Isso faz com que alguns indicadores como as taxas de mortalidade tenham se tornado durante a década de 90 mais díspares.

De positivo, houve uma redução nos custos de provisão dos serviços públicos e, em alguns casos isolados, aproveitou-se a oportunidade para trazer inovações democráticas como os orçamentos participativos de Porto Alegre, Diadema, Santos e Belo Horizonte.

É importante entender, entretanto, que os resultados variaram de acordo com o tipo de serviço prestado e a localidade estudada. Por isso, agora vamos nos concentrar na provisão de educação e entender como tais efeitos variaram de acordo com as disparidades estaduais e regionais.

5. A Descentralização da Educação no Brasil

O processo de descentralização da educação no Brasil teve efeitos e processos de implementação diversos dependendo da região estudada. Como ocorrido na provisão de diversos serviços públicos, a educação pública fundamental teve a municipalização ocorrendo de forma variada dependendo potencialmente de variáveis sociais, educacionais e políticas para a explicação dessa diversidade de ocorrências.

Os gráficos e tabelas abaixo ilustram as disparidades regionais nos efeitos do FUNDEF sobre a provisão de educação no nível Fundamental.³⁷ Eles configuram uma ilustração da evolução e do salto discreto ocorrido em algumas das regiões do país na proporção de alunos do Ensino Fundamental 1 e 2 matriculados a nível municipal após a criação do FUNDEF:

Gráfico 1:

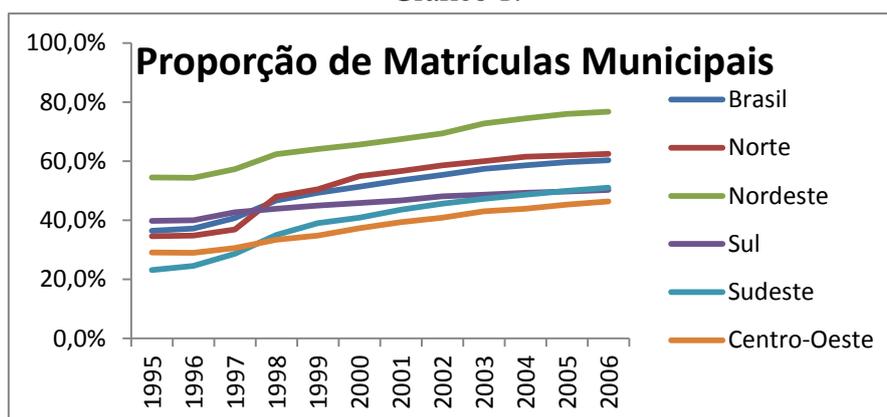


Tabela 3: evolução matrículas municipais por região

	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
1995	36,30%	34,50%	54,50%	39,70%	23,10%	29,10%
1996	37,10%	34,80%	54,40%	39,90%	24,50%	29,00%
1997	40,70%	36,80%	57,30%	42,70%	28,60%	30,50%
1998	46,60%	47,90%	62,40%	43,80%	35,00%	33,30%
1999	49,30%	50,40%	64,10%	45,00%	39,00%	34,80%
2000	51,30%	54,90%	65,60%	45,70%	40,90%	37,30%
2001	53,40%	56,70%	67,40%	46,60%	43,50%	39,30%
2002	55,30%	58,50%	69,40%	48,10%	45,60%	40,80%
2003	57,30%	60,00%	72,70%	48,70%	47,20%	43,00%
2004	58,50%	61,50%	74,50%	49,20%	48,60%	43,90%
2005	59,60%	61,90%	76,00%	49,70%	49,90%	45,30%
2006	60,30%	62,50%	76,70%	50,20%	51,00%	46,40%

³⁷ Fonte: Censo Educacional Inep, elaboração própria

Com a análise destes valores podem ser tomadas duas conclusões:

- a) Houve ao longo do tempo uma evolução positiva comum no percentual de matrículas municipais, de modo que os incentivos do FUNDEF parecem ter sido atingidos. Ainda mais quando levado em consideração o aumento nas matrículas totais, como já descrito.
- b) Tal processo foi muito distinto entre as diversas regiões. No Sul e Centro-Oeste o processo seguiu um padrão quase linear. Já nas demais regiões, 1997 e 1998 apresentaram saltos relevantes. Tais saltos chamam atenção e despertam a dúvida para os motivos que levaram a esse comportamento.

Abaixo é possível observar uma análise mais detalhada, por estado³⁸:

Tabela 4: evolução matrículas municipais por estado

% Total Mat Mun	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Varição Total
Norte	34,5%	34,8%	36,8%	47,9%	50,4%	54,9%	56,7%	58,5%	60,0%	61,5%	61,9%	62,5%	80,9%
Acre	31,9%	32,3%	32,7%	33,0%	33,7%	35,2%	35,5%	36,6%	37,2%	36,2%	37,5%	38,9%	22,0%
Amapá	13,7%	15,2%	15,6%	19,1%	21,6%	19,5%	21,8%	23,3%	24,4%	24,6%	26,3%	27,1%	97,4%
Amazonas	32,6%	34,8%	37,3%	42,2%	44,5%	47,0%	47,8%	51,6%	52,9%	56,6%	57,1%	57,9%	77,7%
Pará	38,7%	38,9%	41,3%	60,2%	63,6%	70,5%	72,4%	73,5%	74,9%	76,3%	76,7%	77,5%	100,3%
Rondônia	35,1%	33,9%	33,8%	36,7%	40,0%	44,0%	44,7%	47,2%	48,5%	50,0%	49,8%	49,3%	40,2%
Roraima	3,0%	3,6%	4,1%	4,4%	6,3%	8,1%	10,5%	13,0%	14,9%	15,6%	21,7%	22,8%	666,4%
Tocantins	33,5%	31,6%	34,4%	36,4%	37,3%	38,4%	41,3%	43,2%	45,0%	45,8%	45,7%	47,2%	41,1%
Nordeste	54,5%	54,4%	57,3%	62,4%	64,1%	65,6%	67,4%	69,4%	72,7%	74,5%	76,0%	76,7%	40,8%
Alagoas	66,3%	64,9%	73,2%	72,7%	72,7%	72,3%	73,0%	74,6%	73,9%	74,2%	75,4%	76,3%	15,1%
Bahia	50,5%	50,1%	52,3%	61,5%	63,1%	64,1%	65,7%	67,3%	74,6%	78,3%	79,4%	79,7%	58,0%
Ceará	60,4%	60,5%	64,3%	68,1%	71,2%	73,7%	77,8%	80,4%	83,4%	84,7%	86,6%	87,2%	44,3%
Maranhão	66,0%	64,8%	67,8%	71,7%	72,9%	73,3%	73,9%	75,8%	77,4%	79,1%	81,7%	82,5%	25,1%
Paraíba	49,8%	49,6%	52,7%	57,2%	59,1%	59,8%	60,7%	61,9%	62,4%	61,9%	62,7%	64,3%	29,0%
Pernambuco	50,1%	51,0%	52,1%	55,5%	58,0%	61,0%	63,1%	64,3%	64,9%	66,4%	67,3%	68,0%	35,7%
Piauí	55,8%	54,8%	60,0%	64,4%	63,3%	64,6%	65,7%	69,3%	73,8%	75,3%	77,1%	77,4%	38,8%
R. G. do Norte	46,7%	46,3%	47,9%	50,4%	51,4%	53,0%	55,4%	58,1%	60,3%	61,4%	63,4%	64,3%	37,7%
Sergipe	45,0%	44,9%	45,2%	46,9%	49,0%	52,3%	55,9%	58,6%	60,2%	61,2%	63,3%	64,8%	44,1%
Centro-Oeste	29,1%	29,0%	30,5%	33,3%	34,8%	37,3%	39,3%	40,8%	43,0%	43,9%	45,3%	46,4%	59,5%
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiás	33,4%	32,1%	32,9%	35,7%	36,8%	39,6%	42,3%	44,4%	47,3%	50,8%	53,1%	54,5%	63,2%
Mato Grosso	32,6%	34,2%	36,8%	42,1%	44,3%	46,4%	49,7%	50,7%	51,3%	47,9%	49,8%	51,3%	57,3%
M.G. do Sul	38,8%	39,5%	42,7%	44,1%	45,3%	47,3%	47,2%	47,8%	52,2%	54,3%	55,6%	57,3%	47,5%
Sudeste	23,1%	24,5%	28,6%	35,0%	39,0%	40,9%	43,5%	45,6%	47,2%	48,6%	49,9%	51,0%	120,8%
Espírito Santo	25,1%	25,2%	30,2%	41,2%	43,1%	43,9%	45,9%	48,1%	50,5%	52,6%	64,6%	70,3%	179,9%
Minas Gerais	24,3%	24,9%	26,3%	40,9%	42,2%	44,0%	45,0%	45,1%	45,4%	46,3%	46,4%	46,4%	90,8%
Rio de Janeiro	61,3%	63,9%	64,5%	63,1%	65,4%	66,3%	67,6%	68,0%	69,5%	70,7%	72,4%	73,4%	19,7%
São Paulo	10,9%	12,5%	18,8%	21,2%	27,2%	29,2%	33,3%	37,1%	39,3%	40,9%	41,9%	43,3%	295,7%
Sul	39,7%	39,9%	42,7%	43,8%	45,0%	45,7%	46,6%	48,1%	48,7%	49,2%	49,7%	50,2%	26,4%
Paraná	46,5%	46,4%	47,3%	47,7%	49,1%	49,6%	50,0%	51,3%	51,0%	51,2%	51,1%	50,0%	7,7%
R. G. do Sul	38,9%	39,1%	40,8%	42,5%	43,4%	44,1%	44,9%	46,1%	47,0%	47,6%	48,4%	50,4%	29,7%
Santa Catarina	28,2%	29,2%	37,7%	39,1%	40,5%	42,0%	43,9%	45,9%	47,3%	48,6%	49,4%	50,0%	77,1%

Com base nessa tabela, chegamos a algumas conclusões:

³⁸ Fonte: Censo Educação Básica, elaboração própria

- a) A forte evolução das matrículas municipais frente às estaduais foi uma tendência quase geral, como pode ser observado pela coluna “Variação Total”. Raras exceções tiveram aumentos inferiores a 20% no percentual de matrículas municipais ao longo dos anos observados
- b) As variações entre estados da evolução da descentralização são expressivas, mesmo entre membros da mesma região. Um bom exemplo é o ocorrido em Santa Catarina quando comparado aos demais estados da mesma região. Diferentemente de Paraná e Rio Grande do Sul, observa-se uma elevação expressiva de 8 pontos percentuais entre 1996 e 1997 no percentual de matrículas municipais. Nos outros dois, tal percentual aumentou paulatinamente.
- c) Os pontos de partida também são muito diversos. Enquanto nos estados do Nordeste, de forma geral, parte-se de um percentual acima dos 45% em matrículas em escolas municipais, para São Paulo o percentual é de 10,9%.

Aqui vale ressaltar o papel relevante que uma importante classe de agentes pode ter na ocorrência dessas diferenças: os sindicatos de professores. Uma das explicações possíveis para tais disparidades pode ser que em estados como São Paulo onde os sindicatos estaduais de professores são reconhecidamente influentes, a municipalização possa não ser desejada por retirar poder dos agentes nesta esfera. Enquanto os sindicatos estaduais forem mais fortes, é possível que haja barreiras para a modificação na distribuição das responsabilidades apresentada pela descentralização. Já no caso de estados nordestinos essa restrição pode não ser tão presente. Talvez isso explique porque em casos como o do Ceará, a municipalização vinha ocorrendo forte mesmo antes do FUNDEF.

Não se pode ainda deixar de ilustrar que a evolução nas matrículas estaduais não se deu apenas por transferências de alunos entre redes. Em 1998, ocorreu de fato um salto no número de alunos atendidos, o que demonstra que os incentivos que o FUNDEF proporcionou foram desde o momento inicial incorporados pelos agentes envolvidos:

Tabela 5: Matrículas totais no Ensino Fundamental³⁹

	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste
1996	1,9%	3,0%	4,1%	2,0%	-0,4%	3,6%
1997	3,9%	6,7%	9,0%	1,2%	0,0%	4,7%
1998	6,0%	7,7%	12,1%	1,5%	2,3%	4,5%
1999	1,2%	2,8%	3,2%	-1,7%	-0,4%	2,4%
2000	-0,8%	-0,5%	0,6%	-1,1%	-2,0%	-1,1%
2001	-1,3%	-0,3%	-0,6%	-0,9%	-2,4%	-2,6%
2002	-0,5%	1,6%	-1,0%	0,0%	-1,1%	0,5%
2003	-2,4%	-0,1%	-3,9%	-0,6%	-1,9%	-3,6%
2004	-1,5%	0,7%	-3,8%	-1,0%	-0,1%	-1,7%
2005	-1,7%	-0,3%	-3,0%	-2,0%	-0,7%	-1,7%
2006	-1,1%	-0,1%	-3,4%	0,7%	0,0%	-0,8%

Novamente, algumas lições podem ser tiradas destes dados:

- a) O FUNDEF foi particularmente importante para a incorporação de alunos nas regiões mais pobres do país, notadamente Norte e Nordeste, onde a evolução acentuada no número de matrículas iniciada ainda antes de 1998 apresentou um salto relevante neste ano.
- b) Claramente, entretanto, não é só a incorporação de novos alunos que explica a evolução da municipalização. A transferência de escolas e alunos entre redes foi responsável por grande parte deste movimento. Afinal, mesmo após a redução no número de matrículas a nível fundamental por motivos demográficos e econômicos, a proporção de alunos matriculados a nível municipal continuou se elevando. Outra evidência disso é o fato de que a municipalização também apresentou saltos significativos mesmo em alguns estados ou regiões onde o ensino fundamental era quase universal, como em São Paulo.

A ilustração da evolução das matrículas municipais torna inequívoca a noção da diversidade de possibilidades que tal processo tomou. Não houve um padrão homogêneo, mas de forma geral, a municipalização é um processo irreversível. A seguir, buscarei demonstrar a compreensão atual acerca dos efeitos da municipalização sobre algumas variáveis referentes ao desempenho dos estudantes e à provisão da educação a partir de uma breve revisão bibliográfica. Em seguida, buscarei discutir possíveis explicações para as diferenças entre os processos de municipalização a partir

³⁹ Fonte: Censo Educação Básica, elaboração própria

de variáveis sociais, demográficas, econômicas e políticas que possam influenciar o processo decisório de municipalizar a educação.

5.1 Os efeitos da descentralização na provisão da educação

Os efeitos da descentralização não podem ser bem compreendidos se não os entendermos como parte de um processo mais amplo de modificação da estrutura na provisão da educação no país. Para ilustrarmos tal realidade, vejamos dois exemplos dos efeitos que as modificações implementadas ao longo destas décadas tiveram nas notas dos estudantes no SAEB, prova de avaliação em larga escala utilizada desde 1995 e que por suas características permite que comparemos o desempenho médio dos estudantes de 5º e 9º ano do Fundamental e 3º ano do Ensino Médio ao longo dos anos.

Tabela 6: Evolução nas notas do SAEB, português, 5º ano⁴⁰

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	95-99	01-05	95-05
Brasil	191,6	187,8	172,3	168,3	173,1	175,5	-10,10%	4,30%	-8,40%
Norte	175	172	160,2	156,9	161,7	163,8	-8,50%	4,40%	-6,40%
Nordeste	182,6	179,5	159,7	151,7	158	159,1	-12,50%	4,90%	-12,90%
Sudeste	197,1	194,5	180,4	179,7	182,5	185,2	-8,50%	3,10%	-6,00%
Sul	195,9	192,4	179,1	176	180	182,5	-8,60%	3,70%	-6,80%
Centro Oeste	195,5	184,6	170,7	165,2	174	176,8	-12,70%	7,00%	-9,60%

Tabela 7: Evolução nas notas do SAEB, português, 9º ano

	1995	1997	1999	2001	2003	2005	95-99	01/mai	95-05
Brasil	256,9	250,7	232,9	235,2	231,9	231,7	-9,30%	-1,50%	-9,80%
Norte	238,7	241,8	226,3	229,3	224,9	225,7	-5,20%	-1,60%	-5,40%
Nordeste	231,8	242,6	224,5	221,7	222,3	219,4	-3,10%	-1,00%	-5,30%
Sudeste	267,2	251,7	235,3	240,3	235,4	237,4	-11,90%	-1,20%	-11,20%
Sul	262,7	260,2	239,3	246,4	242,3	239	-8,90%	-3,00%	-9,00%
Centro Oeste	257,1	255,6	235,7	237,2	234,6	233,1	-8,30%	-1,70%	-9,30%

Como podemos perceber:

- As notas no SAEB foram reduzidas tanto para o 5º como para o 9º ano do Ensino Fundamental
- O ano de 1999, o primeiro após a criação do FUNDEF e as consequentes forte elevação do número de alunos nas escolas e aceleração do processo de municipalização, apresenta quedas expressivas

⁴⁰ Fonte: INEP, elaboração própria

nas notas, mesmo considerando que em algumas localidades tal queda já vinha ocorrendo.

c) O comportamento entre as notas no 5º ano e 9º ano são diferentes. Apesar de a queda ser geral, no 5º ano após 2001, de fato as notas começam a se elevar novamente. Já para o 9º ano, não ocorre o mesmo, mas sim uma desaceleração da queda nos índices. Isso pode ter duas explicações principais. Uma é o fato de que na segunda metade do Ensino Fundamental, o processo de universalização ainda está mais distante de modo que a distorção idade-série é mais grave e o déficit de aprendizagem acumulado mais relevante. O outro fator, que pode ser considerado complementar é o fato de que, reconhecidamente, enquanto as políticas educacionais para o primeiro ciclo do Ensino Fundamental já começam a ser evidenciadas como mais efetivas, o problema do Ensino Fundamental 2 ainda não tem solução em quase nenhuma parte⁴¹.

Se não levarmos em consideração a profundidade das transformações, a impressão inicial é de que simplesmente piorou-se a provisão da educação, dada a redução dos índices. Entretanto, o primeiro ponto que contradiz tal impressão é o simples aumento do número de matrículas. Com uma quantidade enorme de alunos que nunca haviam tido acesso à educação entrando nas escolas, alunos esses que tipicamente vêm de famílias com menos acesso à informação e menos educadas, é de se esperar que as notas sejam reduzidas. Por isso, os estudos que analisaram o impacto da municipalização da educação no Brasil tiveram de lidar com tais dificuldades e adotar estratégias que permitissem expurgar a influência desses outros fatores.

Leme, Paredes e Portela⁴² (2009) constroem um painel de dados de escolas públicas de ensino fundamental e comparam estas escolas utilizando dados de resultados de estudantes no SAEB e na Prova Brasil. Ao comparar escolas que permaneceram como estaduais e que passaram da esfera estadual para a municipal e utilizando-se de uma metodologia de diferenças-em-diferenças conseguem reduzir a influência de outras reformas e da quase universalização do Ensino Fundamental como

⁴¹ MEIRELLES, E., FERNANDES E., Ideb 2011: País avança nos anos iniciais, mas ainda enfrenta desafios nas etapas seguintes, *Revista Escola*, São Paulo: Editora Abril, 2011.

⁴² LEME, M.C., PAREDES, R. D., PORTELA, A. *Decentralization and Education Performance: A First View to the Brazilian Process*, Textos para Discussão 207, 2009.

um fator comum entre tais escolas. Não encontraram, entretanto, efeitos significativos do processo de municipalização nos resultados dos estudantes.

Fabiana D'Atri⁴³ (2007) busca explicar os efeitos sobre variáveis como taxa de abandono e distorção idade-série através do Censo Escolar. Sua primeira análise, utilizando-se também de um modelo de diferenças-em-diferenças, encontrou um leve aumento na probabilidade de abandono e redução na probabilidade de o aluno estar na série adequada para alunos das redes municipais após o processo de descentralização. Em um segundo modelo, decompõe os efeitos da construção de novas escolas municipais e da transferência de alunos entre redes. Encontra efeitos ambíguos: se por um lado a municipalização aumenta as taxas de distorção idade-série, a migração de alunos entre redes têm o efeito de reduzir este mesmo índice. Desta forma, o efeito líquido desse processo não é claro. Em um terceiro modelo, compara as redes municipal e estadual e encontra sinais de que em escolas onde o número de alunos por turma e na unidade foram reduzidos e passaram a comportar o ciclo completo do Ensino Fundamental, ou seja, alunos do 1º ao 8º ano do Fundamental, na classificação antiga, o desempenho melhorou. Apesar do número de alunos por escola ter se elevado com a redução no número de escolas ao longo dos anos concomitantemente ao aumento do número de alunos, a autora afirma que a municipalização permitiria a redução destas razões, de modo que seria, ao menos futuramente, um fator de melhoria nos índices educacionais. Assim, com base nos três modelos, conclui que ainda não é possível inferir que a descentralização tenha sido, na média, um fator positivo ou negativo para o desempenho dos estudantes.

Já o trabalho de Orellano et. Al⁴⁴ (2011), ao concentrar-se na descentralização fiscal e não das matrículas ou escolas como fazem os demais trabalhos, chega à conclusão de que municípios mais dependentes dos recursos financeiros do governo central apresentam piores taxas de aprovação, maiores taxas de distorção idade-série e maiores taxas de abandono, mesmo controlando para características como a renda per capita destes. Assim, ela busca demonstrar que as políticas de descentralização dos

⁴³ D'ATRI, F. Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: os Impactos sobre o Desempenho Escolar. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2007.

⁴⁴ ORELLANO, V., et al., Descentralização Fiscal e Municipalização do Ensino Fundamental: Impacto sobre os Indicadores de Desempenho Educacional, Textos para Discussão 287, 2011.

recursos empregados trazidas pelo FUNDEF, aliadas à descentralização de matrículas apresentam resultados positivos para a análise de indicadores educacionais.

Portanto, percebe-se que ainda não existem consensos sobre os efeitos que a descentralização trouxe para os resultados educacionais. Se os resultados educacionais são debatidos e mesmo assim consensos não são formados, pouco se estudou acerca dos determinantes políticos que norteiam as decisões de descentralização. Esse será o tema da próxima sessão.

5.2 Os determinantes por trás da decisão de descentralizar a provisão da educação

Como já mencionado, diversos fatores podem explicar os motivos por trás da decisão de descentralizar a educação. O primeiro e mais óbvio é a adequação a uma política nacional que, como já demonstrado, por influência de diversos interesses apontou como caminho a ser seguido a descentralização de boa parte dos serviços providos pelo governo à sociedade.

Entretanto, se este fosse o único aspecto por trás dessa escolha, o processo teria sido mais homogêneo.

Aspectos relacionados à qualidade da provisão da educação podem ser relacionados à estratégia de descentralização. Em locais onde os índices educacionais apresentem resultados piores, a descentralização pode ser compreendida como essencial para a melhoria buscada. Por exemplo, em localidades onde o governo estadual não tenha capacidade técnica de acesso a informações necessárias para suprir as necessidades educacionais locais, pode ser entendido que os governos municipais ao assumirem as responsabilidades podem trazer as melhorias necessárias. Alternativamente, um motivo para não descentralizar pode ser a compreensão de que os governos municipais não têm a capacidade técnica para prover os resultados almejados.

A distribuição dos recursos entre as diferentes esferas de poder também apresenta papel relevante nessa tomada de decisão. O FUNDEF, como descrito, possibilitou que municípios que antes seriam incapazes de prover os serviços educacionais os quais eram responsáveis, pudessem agora oferecer vagas em suas próprias redes, gerir suas escolas e mesmo construir novas unidades. Ulysses Seghini, em seu texto “FUNDEF: uma

revolução silenciosa”⁴⁵, demonstra o papel essencial que essa nova forma de alocação de recursos teve ao permitir que a disponibilidade de recursos, principalmente para os municípios mais pobres, fosse aumentada.

Como descrito pelo autor, entre 1998 e 2000 o montante alocado neste fundo cresceu 33%, muito acima da inflação do período. Ao mesmo tempo, o montante devido aos municípios aumentou 56%, contra 20% no mesmo período para os estados. Os municípios tornavam-se cada vez mais preponderantes na provisão da educação, ao menos a nível Fundamental. Mas o mais importante é compreendermos os efeitos sobre os municípios mais pobres, algo explicado através da tabela abaixo, retirado do texto de Ulisses:

Tabela 8: distribuição de recursos do FUNDEF por classe de municípios

Valor Aluno/Ano R\$ 1,00	Municípios		Alunos / 1999		Valor por Aluno/Ano (R\$)		Receita Adicional Bruta (R\$ Milhões)	Variação %
	N°	%	N°	%	Sem o FUNDEF	Com o FUNDEF		
					(a)	(b)		
Até 100	477	8,7	3.253.351	20,1	78,1	341,1	882,1	336,7
>100 <=150	660	12,4	2.793.728	17,2	123,7	350,2	644,8	183,1
>150 <=200	445	8,1	2.147.269	13,3	173,0	376,9	618,5	117,9
>200 <=250	330	6,0	1.212.123	7,5	223,4	401,8	243,2	79,9
>250 <=350 ³	632	11,5	2.059.099	12,7	301,6	442,7	324,6	46,8
Total	2.564	46,6	11.485.590	70,8	180,0	382,5	2093,3	112,6
Outros Municípios	2.942	53,4	4.731.037	29,2				
Total Geral	5.506	100,0	16.196.627	100,0				

Fonte: Recursos: Elaboração MEC / SEADE; Municípios: IBGE; Alunos: Censo Escolar.

O valor mínimo nacional estabelecido para os alunos de 5ª e 8ª e para a Educação Especial Fundamental em 2000 é de R\$ 349,85.

Como pode ser visto nessa tabela, com dados do ano 2000, quase 71% dos alunos viviam em municípios que, sem o FUNDEF, não atingiriam o mínimo obrigatório gasto por aluno/ano por lei, ou seja, R\$ 350. O FUNDEF representa uma fonte adicional de recursos extraordinária que chega a quase 340% do valor disponível inicialmente nos casos mais extremos.

É lógico que tais dados demonstram mais uma vez, quão essencial o FUNDEF foi para explicar a quase-universalização e a municipalização pelo qual a educação passou ao longo das últimas décadas.

⁴⁵ SEGhini, U., *FUNDEF: Uma Revolução Silenciosa*, disponível no Portal do MEC: www.mec.gov.br.

Outro aspecto das localidades estudadas é essencial para completar o conjunto de variáveis potencialmente explicativas por trás do processo decisório. O caráter político por trás de tal decisão não pode ser ignorado.

A municipalização do ensino pode permitir ganhos políticos aos poderes locais. Assim, as relações entre os governos de municípios e estados devem ser estudadas para entendermos como tal transição foi articulada. As explicações de viés político podem ser particularmente interessantes ao serem estudados os efeitos nos primeiros anos após a implementação do FUNDEF. Afinal, a enorme diferença presente, principalmente após 1998 no percentual de matrículas municipais foi muito variada entre as diferentes regiões. Eventualmente, apesar das diferenças persistirem, a tendência de aumento neste percentual é geral. Assim, esses diferentes “saltos” podem vir a ser explicados, por exemplo, por um maior alinhamento entre governo estadual e municipal que permita uma maior agilidade na transição de alunos e escolas entre as redes. Outra possibilidade é de que esse alinhamento permita maior possibilidade de repasse de recursos adicionais aos garantidos pelo FUNDEF que então faça com que a municipalização possa ser acelerada.

Para compreender quais dentre estes diferentes aspectos podem ser relevantes para explicar a decisão utilizarei um modelo de diferenças-em-diferenças, com efeitos fixos para compreender as especificidades de cada um dos estados brasileiros. Infelizmente, boa parte de tais dados não está disponível para os anos estudados a nível municipal, o que dificulta a hipótese de que os resultados alcançados apresentem causalidade. Em realidade os interpretaremos mais como correlações e discutiremos o que poderia explicá-las.

5.2.a Dados utilizados

Para os dados referentes à provisão da educação foi utilizado o Censo Escolar da Educação Básica. Enviado todo o ano às escolas, os diretores respondem acerca das matrículas, corpo docente, turmas, transporte escolar, dentre outras variáveis. Utilizei principalmente os dados referentes ao número de matrículas total, percentual de alunos que estão com mais de um ano de atraso na escola (defasagem escolar) e percentual de matrículas municipais. Para os dados de defasagem escolar, utilizei a observação do ano anterior de modo a reduzir a possibilidade de enfrentar um viés de simultaneidade.

O Inep disponibiliza ainda a evolução das notas do SAEB, de modo que é possível averiguar a evolução nos resultados desta prova para os diferentes estados do país. Com o SAEB, os alunos são avaliados nas disciplinas de Português e Matemática, nos fins de ciclo, ou seja, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Por seus itens serem elaborados segundo a metodologia de Teoria de Reposta ao Item, seus resultados são comparáveis ao longo dos anos, permitindo sua utilização em análises de séries em painel. A implementação de tais provas é nacional, amostral e bienal. Iniciada em 1995, sua série vai até 2005, quando é substituída pela Prova Brasil, semelhante, porém censitária. Do mesmo modo que os dados referentes ao percentual de alunos atrasados na escola, utilizei as defasagens desse índice, de modo a reduzir a possibilidade de um viés de simultaneidade afetar os resultados discutidos.

A partir dos dados disponibilizados pelo Superior Tribunal Eleitoral é possível obter informações acerca dos resultados das eleições. Com isso, utilizei tais resultados para mensurar o alinhamento entre o governo do estado e os municípios utilizando o percentual de municípios cujo governo pertencia ao partido do governo estadual.

Adicionalmente para avaliar os efeitos de variáveis socioeconômicas sobre a descentralização da educação, utilizei dados provenientes do Ipeadata. Pude então averiguar os efeitos de variáveis como o índice de Gini, referente à desigualdade social e a renda per capita média de seus municípios.

5.2.b Metodologia

O objetivo desta análise é avaliar os efeitos de diversas variáveis que potencialmente podem levar a uma decisão de municipalizar a educação para o período entre 1995 e 2005. Por isso, a variável de interesse é o percentual de matrículas municipais, a nível estadual. Já as variáveis explicativas podem ser divididas em três grupos:

- a) Variáveis relacionadas diretamente à provisão da educação: total de matrículas no Ensino Fundamental do estado, dados da observação anterior relativa à defasagem escolar (percentual de alunos atrasados em mais de um ano) e as notas defasadas do SAEB.

- b) Variáveis relacionadas a características socioeconômicas: anos de escolaridade média da população, índice de Gini e renda per capita.
- c) Alinhamento político: percentual de municípios do estado pertencentes ao partido ou coligação do governo.

Através da metodologia de diferenças-em-diferenças, obtida através de uma regressão de dados em painel com a utilização de efeitos fixos, podemos obter as diferenças na evolução da municipalização nos diferentes estados, levando em conta as variáveis explicativas supracitadas, porém expurgando tendências comuns entre tais unidades federativas. O estimador é obtido através da seguinte regressão:

$$Y_{it} = \beta_{0it} + \beta_1 * M_{it} + \beta_2 * S_{it-2} + \beta_3 * F_{it} + \beta_4 * A_{it} + \gamma_i + \tau_t + \varepsilon_{it}$$

O subscrito *i* refere-se ao estado analisado e *t*, refere-se ao ano. *Y* é o percentual de matrículas municipais. *M* refere-se ao número total de matrículas no ano, *S* ao SAEB e à defasagem escolar, cujas observações referem-se a *t-2*, *F* ao vetor de características socioeconômicas e *A* ao alinhamento político. γ é o efeito fixo de estado e τ o efeito fixo de tempo.

5.2.c Resultados

A tabela abaixo demonstra os resultados da regressão relativa às correlações com o percentual de matrículas municipais nos estados estudados:

Tabela 9: correlações com percentual de matrículas municipais

	Efeitos sobre percentual de matrículas municipais				
Total de Matrículas	-8.91e-08 (8.59e-08)	-5.16e-08 (6.16e-08)	-3.73e-08 (6.50e-08)	-4.59e-08 (6.57e-08)	-5.00e-08 (6.19e-08)
Alinhamento Partido X Governo	-0.0571 (0.0524)	-0.0271 (0.0394)	-0.0213 (0.0365)	-0.0273 (0.0433)	-0.0194 (0.0371)
SAEB t-2	-	-0.00444*** (0.000493)	-0.00414*** (0.000527)	-0.00374*** (0.000508)	-0.00372*** (0.000483)
Defasagem Escolar t-2	-	-	-0.804* (0.393)	-0.513 (0.609)	-0.457 (0.557)
Gini	-	-	-	-0.580** (0.270)	-0.595** (0.260)
Renda per Capita	-	-	-	-	-0.000116 (0.000155)
Constante	0.627*** (0.105)	1.339*** (0.0985)	1.830*** (0.242)	1.898*** (0.346)	1.921*** (0.327)
Número de Observações	130	120	120	120	120

*** significativo ao nível de 1%, ** significativo ao nível de 5%, * significativo ao nível de 10%

Daqui podemos tirar algumas correlações e pensar sobre o que potencialmente explicaria tais dados. É necessário salientar, entretanto que tais correlações não se tratam de uma afirmação dessa relação causal. O pequeno número de observações pela ausência de dados municipais é um dos motivos que me impede de analisar tais correlações como causalidade, bem como a ciência de que faltam alguns dados relativos a fatores potencialmente relacionados às mudanças observadas (exemplo: a atuação de sindicatos de professores no decurso da municipalização da rede escolar).

Um primeiro fator que chama atenção é a inexistência de uma correlação entre o alinhamento político entre as esferas estadual e municipal e a efetivação dessa política ao longo dos anos. Isso pode ser relacionado ao fato de que os papéis definidos na Lei de Diretrizes e Bases são tais que os municípios têm preponderância na provisão de educação pública de nível básico. Deste modo, com a existência de mais recursos e a menor dependência dos estados para cumprir com seu papel, os municípios os assumiram sem a necessidade de negociações longas ou demoradas com os estados. Desta forma, não seria relevante esse alinhamento.

Existem dois fatores significativos, entretanto. Um é a nota defasada do SAEB. Aqui, vemos que notas mais altas têm um efeito de magnitude baixa, porém significativo ao nível de 1% e negativo. Isso significa que estados cujas notas eram mais

altas nesse índice, tiveram as menores evoluções no percentual de matrículas municipais. Um possível motivo para essa correlação é a percepção de que em locais onde as notas eram mais baixas, uma forma possível de responder e buscar soluções é trazer as decisões para um nível mais próximo aos afetados por estas levando a um maior apoio à municipalização. Alternativamente, pode ser possível que em estados onde os resultados eram piores os governos buscaram se livrar dos “problemas” trazidos pela gestão de uma rede de escolas de ensino básico. De qualquer modo, a decisão de transferir alunos ou escolas da rede estadual para a municipal parece ter sido mais impulsionada pelo FUNDEF em locais com piores resultados acadêmicos.

Outra variável significativa a 5% e, igualmente negativa, é o índice de Gini. Isso significa que locais onde houve maior aumento da desigualdade houve também maior municipalização. Aqui podemos buscar uma resposta possível em um trabalho de Katrina Kosec que relaciona desigualdade e os efeitos do FUNDEF⁴⁶. Segundo a autora, municípios com maior desigualdade são menos propensos a investir um percentual da renda adicional proveniente de choques como o proporcionado pelo FUNDEF, em educação. Nestes locais, recursos são redistribuídos de modo a atender o mínimo (algumas vezes nem isso) e o restante em obras mais tipicamente aceitas por todas as classes sociais, por exemplo, parques, estradas ou poupam o adicional. Aqui, o que podemos estar observando é algo semelhante. A municipalização é algo que onera os municípios que têm gastos adicionais com a provisão da educação. Em estados onde a desigualdade é maior e crescente, o que pode ocorrer é que os choques adicionais causados pelo FUNDEF acabam por não serem utilizados pelos municípios para o aumento da municipalização e o orçamento é redistribuído dentre outras prioridades de modo que a elevação do percentual de matrículas municipais é menor. Entretanto, diferentemente das conclusões da autora, não encontro correlações significativas relacionadas à renda per capita.

Já a tabela abaixo demonstra como não foram encontrados determinantes significativos comuns para a municipalização das escolas, com a exceção de um pequeno efeito significativo a 10% para a renda per capita:

⁴⁶ KOSEC, K., *Relying on The Private Sector: The Income Distribution and Public Investments in the Poor*, The Selected Works of Katrina Kosec, 2013.

Tabela 10: correlações com percentual de escolas municipais

	Efeitos sobre percentual de escolas municipais				
Total de Matrículas	-4.40e-08 (8.65e-08)	-4.29e-08 (8.43e-08)	-3.95e-08 (8.78e-08)	-3.25e-08 (8.57e-08)	-4.56e-08 (7.31e-08)
Alinhamento Partido X Governo	-0.0144 (0.0670)	-0.0105 (0.0739)	-0.00912 (0.0700)	-0.00431 (0.0607)	0.0208 (0.0416)
SAEB t-2	-	-0.000522 (0.000508)	-0.000449 (0.000491)	-0.000773 (0.000511)	-0.000708 (0.000481)
Defasagem Escolar t-2	-	-	-0.194 (0.576)	-0.430 (0.622)	-0.250 (0.484)
Gini	-	-	-	0.469 (0.357)	0.423 (0.303)
Renda per Capita	-	-	-	-	-0.000372* (0.000187)
Constante	0.777*** (0.106)	0.867*** (0.147)	0.986** (0.403)	0.931*** (0.294)	1.003*** (0.294)
Número de Observações	130	120	120	120	120

*** significativo ao nível de 1%, ** significativo ao nível de 5%, * significativo ao nível de 10%

Essa diferença em relação aos resultados encontrados para as matrículas pode ser relacionada ao fato de que os efeitos do FUNDEF não foram tão relevantes para o percentual de escolas municipais. Inclusive regiões como o Sul e o Centro-Oeste apresentaram uma queda no percentual de escolas municipais. Houve um movimento generalizado de redução no número de escolas. Talvez por ter havido potencialmente uma racionalização dos gastos de recursos em educação, com um aumento do número de alunos por escola, possivelmente antecipando a queda relacionada aos efeitos demográficos de redução do contingente populacional em idade escolar que ocorreriam nas próximas décadas. Por conta de o FUNDEF não ter gerado uma resposta tão relevante em termos de aumento no percentual de escolas municipais, potencialmente não foram encontrados efeitos significativos destas variáveis em relação às mudanças entre os anos 1995 e 2005.

6. Conclusão

A municipalização da educação é uma realidade presente. Não há discussão sobre a possibilidade de um retorno ao modelo com maior centralização. Ao longo dos anos, portanto, buscou-se compreender se tal fator de fato contribuiu para a qualidade da educação que se provê no país. Não há uma conclusão definitiva, mas a maior parte dos trabalhos encontra efeitos não significativos ou ligeiramente negativos. Talvez isso ocorra pela incapacidade de se gerar mais experiências de colaboração real entre estados e municípios como, por exemplo no caso do Ceará, um dos estados que mais evoluíram ao longo dos anos com políticas que promoveram a descentralização e troca de experiências entre seus municípios.

Neste trabalho, busquei apresentar uma revisão sobre as motivações para o incentivo à descentralização dos serviços públicos com um foco específico no Brasil e em educação. Demonstro a importância que diversos agentes tiveram sobre as decisões de descentralizar serviços públicos, desde organismos multilaterais, como o FMI, passando por movimentos sociais e partidos políticos e como, juntamente com saúde, educação é um dos serviços em que a municipalização se faz mais presente. Mas também ilustro como os incentivos adicionais representados pelo FUNDEF foram de extrema importância para a efetivação da política de descentralização, desejada desde a Constituição de 1988.

Ao buscar aprofundar-me nos motivos da decisão de municipalizar a educação, encontrei indícios da importância dada a resultados de provas de avaliação em larga escala, como o SAEB e também uma correlação da municipalização com a desigualdade, principalmente após a implementação do FUNDEF. Estados com notas mais baixas no SAEB e desigualdade menor são os que tipicamente apresentaram um processo mais amplo de descentralização. Isso pode ocorrer porque a municipalização é entendida como uma forma de buscar uma melhoria na provisão da educação e também pois em municípios mais equânimes, onde há uma menor chance de haver uma influência desproporcional de camadas mais abastadas na decisão de gastar os recursos adicionais trazidos pelo FUNDEF em educação, tais recursos podem ser empregados na efetiva municipalização e não em uma realocação de recursos que privilegie outro tipo de obras.

Ao fim do trabalho fica, entretanto a impressão de que é possível aprofundar mais a questão da decisão de descentralizar serviços públicos de forma geral e educação de forma mais específica. Duas extensões podem ser particularmente interessantes. A primeira é o desenvolvimento de estudos que busquem entender a relação entre a existência de corrupção e o aumento da parcela de matrículas municipais. Afinal, com recursos adicionais provenientes do FUNDEF, lideranças locais podem buscar aumentar a rede municipal, o que possibilitaria acesso a uma maior fonte de recursos a serem desviados sem interferência de agentes de outras esferas. Outra classe de agentes que não abordei exaustivamente e poderia ser chave para a explicação da municipalização em maior e menor grau em diferentes estados, são os sindicatos de professores. Afinal, suspeito que diferenças entre estados como São Paulo e estados nordestinos possam ter raiz na diferença na interação entre sindicatos de professores estaduais e municipais e as diversas esferas de governo.

7. Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M., Estado Federativo e Políticas Sociais, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

BANCO MUNDIAL. World Development Report: Making Services Work for Poor People. Oxford: Oxford University Press, 2004. Disponível em: <http://www.gse.pku.edu.cn/lib/gse_lib/edu-search/e_publication/e_pub/268950PAPER0WDR02004.pdf> Acesso em: 2 de abril de 2013

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. Capture and Governance at Local and National Levels. In: *The American Economic Review*, v. 90, n. 2, maio, 2000. p. 135-139.

BARDHAN, P.K.; MOOKHERJEE, D. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, 1ªed. Cambridge: The MIT Press, 2006.

BARROS, R. P. et all. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 31 n. 1, 2001. p. 1-42

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental, *Parâmetros curriculares nacionais: Matemática: ensino de 5ª a 8ª séries*, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/matematica.pdf>>

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Lei 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

CARVALHO, I., Decentralization and Social Policies in Bahia, *Caderno CRH*, 26-27: 75-105.

CORRALES, J. The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks, In: *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, v. 2, n. 1, 1999. Disponível em: <

<https://www.amherst.edu/media/view/330384/original/The%2BPolitics%2Bof%2BEducation%2BReform.pdf>>

CROOK, R. and J. MANOR, *Democracy and Decentralization In South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

D'ATRI, F. *Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: os Impactos sobre o Desempenho Escolar*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2007.

FAGUET, J.P., Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia, In: *Journal of Public Economics*, v. 88 pp. 867– 893, 2002.

GALIANI, S., GERTLER, P., SCHARGRODSKY, E., School Decentralization: Helping the Good Get Better, but Leaving the Poor Behind. *Journal of Public Economics*, v. 92. Amsterdã: Elsevier, 2008. P. 2106-2120.

GOODSPEED, T., *Corruption, Accountability, and Decentralization: Theory and Evidence from Mexico*, 2011. Disponível em:
< <http://arrow.hunter.cuny.edu/research/papers/HunterEconWP433.pdf>>

KING, E. M.; GUERRA, S. C. Education Reforms in East Asia: Policy, Process, and Impact. World Bank (ed.), *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*. Washington D.C., 2005, p. 179-207.

KOSEC, K., Relying on The Private Sector: The Income Distribution and Public Investments in the Poor, *The Selected Works of Katrina Kosec*, 2013. Disponível em: < http://works.bepress.com/katrina_kosec/10/>

KUGELMAS, E., SOLA, L., Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil nos Anos 90, In: *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, v. 11, São Paulo, 1999. p. 63-81.

LITVACK, J. AHMAD, J., BIRD, R., *Sector Studies Series: Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, 1998. Disponível em:

<<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf>>

LEME, M.C., PAREDES, R. D., PORTELA, A. *Decentralization and Education Performance: A First View to the Brazilian Process*, Textos para Discussão 207, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6679>>

OATES, W.E., *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*, IFIR Working Paper Series, 2006. Disponível em: <http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf>

ORELLANO, V., et al., *Descentralização Fiscal e Municipalização do Ensino Fundamental: Impacto sobre os Indicadores de Desempenho Educacional*, Textos para Discussão 287, 2011. Disponível em: <<http://cepesp.fgv.br/pt-br/node/362>>

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B., *Democracy, Accountability and Representation*, New York: Cambridge University Press, 1999.

SEGHINI, U., *FUNDEF: Uma Revolução Silenciosa*, disponível no Portal do MEC: www.mec.gov.br. Acessado em 15 de junho de 2013.

TENDLER, J. *Good Government in The Tropics*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

THE AMERICAN DIPLOMA PROJECT, *Ready or not creating a high school diploma that counts*, 2004. Disponível em: <<http://www.achieve.org/ReadyorNot>>

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*, V. 64, N. 5, Chicago: The University of Chicago Press, 1956. p. 416-424. Disponível em: <http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/tiebout_1956.pdf>

UNITED STATES OF AMERICA, Department Of Education, “*Race to the Top Program Executive Summary*”, 2009. Disponível em: <<http://www2.ed.gov/programs/racetothetop/executive-summary.pdf>>

WILLIS, E., GARMAN, C., HAGGARD, S., The Politics of Decentralization in Latin America, *Latin American Research Review*, v. 34, p. 7-56, 2001.