



GILVAN BARRETO

Escola pública em Duas Barras, no interior do Rio de Janeiro: a rede municipal absorve um número enorme de crianças que estavam fora do sistema de ensino

# Todo poder às cidades

A ideia de criar um “sistema único de educação” pode colocar em risco avanços importantes obtidos pelo ensino público nas últimas décadas



**RICARDO CENEVIVA**  
É doutor em ciência política e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole do Cebap

A escola Professor Júlio Mastrodomênico, na pequena cidade de Ipaussu, a 362 quilômetros de São Paulo, passou do controle do estado para o do município em 2006. Em três anos, a nota média da escola no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) saltou de 3,4 para 5. O Ideb é um indicador utilizado para medir a qualidade da educação básica no Brasil. Ele é composto pela nota dos alunos na Prova Brasil e por um índice de fluxo idade-série que procura mensurar o atraso escolar. Num curto espaço de tempo, a Júlio Mastrodomênico atingiu a meta projetada para o ano 2019. Um dos principais motivos para a melhoria, segundo Josias Valdomiro, o diretor da escola, foi o aumento da participação dos pais de alunos na gestão. Segundo Valdomiro, quase 98% dos pais participam das reuniões bimestrais de pais e professores.

A municipalização da educação fundamental pode ser apontada como uma das principais medidas governamentais implementadas no Brasil no campo da educação nas duas últimas décadas. A municipalização do ensino é vista como possível solução para que o sistema educacional responda melhor às demandas da sociedade, tenha um salto de gestão escolar e, principalmente, se torne um mecanismo capaz de promover a participação de familiares e da comunidade no ensino público. Seu objetivo é não apenas aumentar o número de vagas disponíveis mas, sobretudo, melhorar a qualidade do sistema educacional público no país. Ao longo dos últimos 20 anos, as escolas municipais foram responsáveis pela incorporação de aproximadamente 15,5 milhões de alunos, absorvendo tanto matrículas novas (cerca de 9 milhões) como parte significativa das matrículas estaduais (aproximadamente 6,5 milhões). Há, entretanto, vozes importantes que defendem a federalização da educação básica no Brasil. Um dos principais, mas não o único, defensores dessa proposta é o senador e ex-ministro da Educação Cristovam Buarque (PDT-DF). Buarque defende que o governo federal assuma gradativamente o controle das escolas de educação básica. Em sua visão, haveria um ganho indiscutível de qualidade com a mudança.

A esfera de governo responsável pelas escolas importa para a qualidade da educação, afinal? A ciência política, a administração e a economia têm

**Nas discussões sobre o futuro da educação pública, decidir “o que” vai ser feito é tão importante quanto saber “quem” vai fazê-lo**

longa tradição de debates e controvérsias a respeito do nível ótimo de governo que deve ser responsável pelas decisões e pela prestação das políticas públicas aos cidadãos. Nesse debate, “quem” faz é tão importante quanto “o que” deve ser feito pelo Estado. Os críticos da municipalização da educação fundamental apoiam-se essencialmente em dois argumentos, no meu entendimento equivocados. O primeiro diz respeito à eficácia na prestação dos serviços educacionais. As escolas estaduais e federais têm, em média, se saído melhor nas avaliações do Ministério da Educação quando comparadas às escolas municipais. De fato, nota-se uma diferença significativa no desempenho nos exames, tanto em português como em matemática. Os estudantes da 4ª série do ensino fundamental das escolas estaduais têm, aproximadamente, um rendimento médio 3 pontos percentuais acima do que o apresentado por seus pares de escolas públicas municipais. As escolas federais, por sua vez, são em média tão boas quanto as escolas particulares.

Mas olhar só os números pode levar a conclusões apressadas. Na verdade, a explicação não se deve a fatores propriamente escolares. Essa diferença no desempenho escolar deve-se, principalmente, ao ingresso de alunos provenientes das camadas mais pobres da população, que estavam fora das escolas e só foram incorporadas pela expansão das redes municipais. Ou seja, critica-se a municipalização por um de seus grandes méritos: trazer para dentro dos muros das escolas uma grande parcela de alunos que antes estavam fora do sistema. Ora, tais alunos saíram dos estratos mais pobres e são, na maioria das vezes, os primeiros da família a frequentar uma sala de aula. A discrepância nas avaliações dos alunos de escolas públicas estaduais e municipais torna-se estatisticamente negligenciável quando os resultados são controlados por meio das variáveis ligadas às condições socioeconômicas e culturais dos alunos. Quando se compara o desempenho acadêmico das escolas que passaram dos estados para os municípios com as escolas que permaneceram sob o controle dos estados, percebemos que o efeito da municipalização sobre as notas médias dos alunos é praticamente nulo, tanto em português como em matemática. Isto é, o nível de governo ao qual a escola se encontra vin-

culada por si só não explica as diferenças no desempenho escolar de seus alunos.

O segundo argumento dos críticos da municipalização se refere à equidade nas condições de financiamento, de acesso e de permanência nas escolas. A descentralização do ensino contribuiria, segundo essa visão, para o fortalecimento das elites políticas locais e de suas práticas clientelistas, além de agravar os já enormes desequilíbrios regionais nas condições de financiamento. Esse ponto também não se sustenta se cotejado com as evidências empíricas. Pesquisas recentes conduzidas no Centro de Estudos da Metrópole pela pesquisadora Marta Arretche demonstram que a implementação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental reduziu cerca de 24% as disparidades de gastos per capita em educação entre os municípios mais ricos e os mais pobres do país entre 1998 e 2006. Outro ponto digno de nota na pesquisa da professora Arretche é que as disparidades regionais nas condições de financiamento da educação pelos municípios são menores do que as encontradas em áreas nas quais a atuação e a regulamentação federal são mais consolidadas, como a saúde. Diante disso, é no mínimo curiosa a interpretação corrente entre parte dos profissionais da educação que reclamam um “Sistema Nacional de Educação” nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Também é importante observar que não há registro histórico, salvo as experiências autoritárias, de um país tão vasto e diverso como o Brasil que adote um sistema de educação básica centralizado. Mais importante, nos países federativos — como o Brasil — prevalecem sistemas descentralizados nos quais o governo central exerce certas funções de coordenação, avaliação ou fiscalização. Até muito recentemente, nosso sistema de educação básica era excessivamente fragmentado e, principalmente, faltavam ao Ministério da Educação os instrumentos de coordenação e controle dos sistemas educacionais dos estados e municípios. Foi apenas a partir de meados dos anos 90 que assistimos a um movimento consistente de formalização e consolidação de programas de avaliação educacional por parte do Ministério da Educação. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) são as duas facetas mais visíveis desse esforço. Por outro lado, a criação do Fundef (substituído em 2007 pelo Fundeb) vinculou os gastos em educação dos estados e municípios ao número de matrículas oferecidas pelas redes públicas. Ele estabeleceu, portanto, um mecanismo de coordenação que condiciona as transferências de recursos à oferta de serviços.



**Cristovão Buarque, ex-ministro da Educação do governo Lula: ele quer que o governo federal assuma gradativamente o controle das escolas**

**Não há registro histórico, salvo ditaduras, de um país tão vasto e diverso como o Brasil que adote um sistema centralizado**

Por fim, há uma razão bastante simples para não federalizarmos a educação básica, que aparentemente parece ser negligenciada pelos partidários da unificação do sistema de educação básica no Brasil. A centralização criaria um sistema educacional de proporções gigantescas. Há no Brasil hoje mais de 150 000 estabelecimentos públicos de ensino básico. Seria simplesmente inviável gerir com eficácia e qualidade um sistema dessa magnitude. Uma escola da região metropolitana de Curitiba tem necessidades muito diferentes das exigências de uma escola no interior do Ceará. Atender a essa diversidade geográfica, econômica e cultural é um desafio complexo demais para um sistema unificado. A municipalização pode funcionar como possível solução para tornar o sistema educacional mais aberto às demandas da sociedade, adequando o provimento dos serviços públicos a grupos menores e mais homogêneos. É, no entanto, evidente que a realização desse objetivo depende da capacitação dos municípios com os recursos financeiros, técnicos e humanos necessários para tanto. ✧