

6. Conclusão geral

A nossa pesquisa nos permite inferir que a política de municipalização das escolas públicas do ensino fundamental, realizada no Brasil na década de 1990, teve impactos diferenciados, dependendo da região onde aconteceu. Nos estados de Santa Catarina, Ceará e Bahia, esta não provocou mudanças significativas nos indicadores de desempenho escolar utilizados na nossa pesquisa, a saber, o “percentual de alunos com defasagem maior do que dois anos” e o “atraso médio”. Já no estado de Minas Gerais, as evidências do nosso estudo indicam que a municipalização contribuiu para a deterioração da qualidade do ensino fundamental da 1^a à 4^a série. Nossos resultados sugerem que nesse último estado as escolas poderiam ter obtido melhores resultados caso tivessem permanecido com uma administração estadual.

No Nordeste, a municipalização se fez com o aumento de recursos, tendo em vista que seus estados eram muito pobres. Já no Sudeste, os municípios perderam recursos com a redistribuição. Apesar do presente estudo não ter levado em consideração os efeitos do Fundef concomitantes à municipalização, como a redistribuição de recursos entre uma região e outra, podemos supor que esta pode ser uma razão para termos encontrado impactos diferentes entre os estados. Uma sugestão para aprofundar a pesquisa seria incluir no modelo dos estados analisados onde a municipalização ocorreu no período 1997-1998 (Minas Gerais, Ceará e Bahia) uma variável representativa dos recursos repassados pelo Fundef. É possível que a inclusão desta variável nos permita chegar à mesma conclusão que Paulo Sena, consultor legislativo e autor do relatório sobre Educação Municipal no Brasil, elaborado pelo Banco Mundial. Segundo o autor, “a alocação das despesas municipais com educação e os conseqüentes resultados apontam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal de recursos. O relatório assume a

posição de que a transferência de recursos para o nível local levou a decisões sobre a alocação de recursos que parecem responder melhor às necessidades educacionais”.

Ainda segundo este relatório, “uma das maiores vantagens dos municípios está na área de pessoal administrativo – enquanto que o sistema estadual tem tipicamente uma maior burocracia de pessoal administrativo, que não necessariamente dá um maior apoio às escolas, o pessoal administrativo das secretarias municipais de educação tem um contato mais próximo com as escolas, pois eles podem visitá-las com maior frequência e estão, portanto, melhor conectados. Contudo, é comum que se indique que a burocracia estadual tem um maior nível de capacitação que a média das municipais”.

Os resultados aqui encontrados nos levam a crer que a segunda conclusão do relatório se sobrepõe à primeira, de modo que a falta de capacitação do quadro técnico no nível municipal traga mais desvantagens do que as vantagens trazidas pela proximidade do prefeito ou do secretário municipal da população local. Ou que talvez a municipalização não seja a melhor política de descentralização a ser adotada. Pode ser que os prefeitos ou secretários municipais ainda estejam longe de alunos e pais, e, talvez, uma maior autonomia às escolas seja o melhor caminho para a descentralização.

O impacto nulo ou negativo desta política nos resultados escolares aqui encontrados confirma a hipótese de que os municípios poderiam estar despreparados para receber essa transferência, sem possuir ainda critérios pré-estabelecidos de serviços e encargos para sua administração. Ainda vale ressaltar que para o sucesso de qualquer política de descentralização é importante que a sociedade civil também esteja preparada. Segundo Luck e Parente (1999), “para se efetivar a descentralização, é preciso instituir, efetivamente, a construção de espaços de participação e decisão não somente da escola, mas, sobretudo, do nível local como um todo, em função de interesses específicos da educação do cidadão e

da qualidade do ensino público, construindo dessa forma uma cultura participativa”.

Entretanto, a política de municipalização pode ter sido positiva sob outros aspectos, como, por exemplo, como o de haver um maior controle dos recursos públicos.

De acordo com o relatório de avaliação de políticas educacionais, lançado pelo MEC no ano de 2002, “o estabelecimento de mecanismos de controle social, como consequência do Fundef e do processo de municipalização e descentralização, tem contribuído para dar maior transparência às ações”. Como consta no relatório, “são inúmeras as denúncias sobre desvio de verbas, que resultaram em ações efetivas do Ministério Público e de Comissões Parlamentares de Inquérito, com o intuito de apurar ilegalidades cometidas. Esse talvez seja o impacto mais positivo do intenso processo de descentralização e de municipalização, verificado nos últimos cinco anos”. Desta forma, pode ser que os efeitos positivos da municipalização sejam também apropriados pelas escolas estaduais.

Todavia, para definirmos uma posição mais robusta a respeito da política aqui analisada, deveríamos explorar ainda mais os dados que temos disponíveis sobre a educação no Brasil. Temos ainda vasto campo onde podemos aplicar a técnica utilizada, de maneira que possamos enriquecer ainda mais nossa pesquisa empírica.

Os próximos passos a serem investigados seriam as outras formas de municipalização citadas no segundo capítulo da nossa dissertação, a saber: a criação líquida de escolas estaduais e a mudança no número de alunos por escola sem mudança na quantidade de escolas. A primeira está associada ao aumento do número de escolas municipais num ritmo maior que o número de escolas; a segunda diz respeito à construção de novas salas de aula em escolas existentes ou então ao aumento no número de alunos por sala de aula.

Além disso, podemos medir o impacto dessa política sob o ponto de vista de outras variáveis de resultado. Infelizmente, a variável de resultado que melhor refletiria a qualidade do ensino, a saber: a proficiência média das escolas medida pelos resultados do SAEB, não pode ser aplicada à técnica de “*matching*”. A maneira pela qual o teste é estruturado através de seu plano amostral não nos permite acompanhar uma mesma escola durante um determinado período, isto porque não temos a garantia de que uma escola presente na pesquisa em um ano também fará parte da amostra no ano seguinte.

É possível que os resultados de desempenho das escolas municipalizadas, segundo os dois modos de municipalização anteriormente descritos, fossem melhores do que os seus resultados caso elas tivessem permanecido estaduais. A ampliação do nosso estudo, de modo a contemplar estes dois outros modos de municipalização, poderia nos permitir chegar à uma conclusão mais sólida sobre a política de municipalização das escolas públicas no Brasil, ocorridas na década de 1990.