

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL RENATO FISCHER GOLTZ

**A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS:
FUNDAMENTOS E O CASO BRASILEIRO**

Porto Alegre

2017

GABRIEL RENATO FISCHER GOLTZ

**A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS:
FUNDAMENTOS E O CASO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sabino da Silva Pôrto Júnior

Porto Alegre

2017

GABRIEL RENATO FISCHER GOLTZ

**A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS:
FUNDAMENTOS E O CASO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sabino da Silva Pôrto Júnior – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro
UFRGS

Prof. Me. Thomas Hyeono Kang
ESPM

RESUMO

O presente trabalho se propõe a estudar a descentralização dos sistemas educacionais e a descentralização do sistema de ensino brasileiro. O primeiro capítulo se destina à conceitualização do sistema educacional, da descentralização dos sistemas educacionais e da divisão adotada para este trabalho; trará também estudos de caso e análises dos respectivos resultados de políticas de descentralização dos sistemas educacionais, com o objetivo de coletar evidências para a comparação com o caso brasileiro. O segundo capítulo traz um breve histórico do sistema de ensino brasileiro e o seu atual Plano Nacional de Educação para uma perspectiva de futuro, sempre sob a ótica da descentralização do sistema educacional. Por fim, foram encontrados alguns problemas no modelo de descentralização estabelecido no Brasil - especialmente na descentralização dos recursos através do Fundeb - além de deficiências estruturais no sistema de ensino que não permitem que a descentralização seja eficaz para o aumento da qualidade da educação.

Palavras-chave: Descentralização. Sistema educacional. Sistema de ensino brasileiro.

ABSTRACT

The present work intends to discuss the decentralization of educational systems and the case of the Brazilian education system. The first chapter is aimed at the definition of the educational system, the decentralization of educational systems and the framework adopted. It also brings case studies and analyzes of the results of the decentralization policies of educational systems, with the objective to compare the evidence with the Brazilian case. The second chapter presents a brief history of the Brazilian education system and its current National Education Plan for a future perspective, always under the lenses of the decentralization of the educational system. Finally, some problems were found without decentralization model established in Brazil - especially in the decentralization of resources through FUNDEB. Structural deficiencies also impede the gains from decentralization.

Keywords: Decentralization. Educational System. Brazilian educational system.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação do gasto total em educação de países selecionados.....	37
Tabela 2 – Comparação do desempenho no PISA 2015 de países selecionados	37
Tabela 3 – Resumo da disparidade regional da infraestrutura escolar	40

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REVISÃO DA LITERATURA E DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS.....	9
2.1 SISTEMAS EDUCACIONAIS.....	10
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS	13
2.2.1 Descentralização das decisões	16
2.2.2 Descentralização dos recursos	18
2.2.3 Descentralização curricular.....	19
2.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO.....	20
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
3 ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO	33
3.1 UM BREVE HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO	33
3.2 O ESTADO ATUAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	37
3.3 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	41
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

O crescimento econômico depende, sobretudo, das habilidades da população que adicionam à produtividade. Assim podemos afirmar que a qualidade da educação é central à questão do crescimento econômico de longo prazo, pois se observa que a qualidade da educação tem um impacto maior do que os anos de estudo (GLEWWE; MURALIDHARAN, 2015; HANUSHEK, E., 2017). Modelos de crescimento econômico que consideram o capital humano conseguem explicar três quartos da variação internacional das taxas de crescimento de longo prazo, enquanto modelos que excluem as habilidades cognitivas conseguem explicar apenas um quarto das diferenças (HANUSHEK, E.; WOESSMANN, 2015, p.39). Estes resultados exaltam a importância da educação para uma sociedade, não só devido ao acesso da população à educação, mas também pela qualidade da mesma.

Nas últimas décadas o debate no campo da educação migrou da questão do acesso à educação para um foco maior na qualidade da educação. Isto inseriu uma incerteza no debate, pois o processo de evolução da qualidade dos resultados escolares é menos conhecido do que o processo da expansão do acesso à educação e esta incerteza resultou em múltiplas políticas públicas ao redor do mundo que obtiveram pouco ou nenhum sucesso (HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012; WORLD BANK, 2008).

Utilizando os escores do PISA¹ para matemática, ciências e leitura como instrumentos de mensuração para a qualidade da educação, não observamos uma boa imagem do Brasil. Entre 2000 e 2015 observa-se um avanço pouco relevante na matemática (aproximadamente 13%), uma modesta melhora nas ciências (cerca de 7%) e uma estagnação nos escores de leitura (FALVO; AMARAL, 2016). Isto é muito preocupante, pois a evolução recente do Brasil no Pisa ainda não conseguiu mudar significativamente a sua posição em relação aos demais países. A formação básica de nossos jovens prossegue de baixa qualidade, de acordo com Soares e Nascimento (2012) e Inep (2016).

Em face do desafio de elevar o nível de conhecimento da população e de evoluir a adequação do sistema educacional às necessidades dos alunos, surge uma alternativa para aumentar a eficiência dos sistemas educacionais: a descentralização do sistema. Os principais argumentos em favor da descentralização dos sistemas educacionais são: redistribuição de poder, aumento da eficiência administrativa e a criação de estruturas de governança que são

¹ O PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos – é uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciências. O exame é realizado a cada três anos pela OCDE.

mais sensíveis às necessidades locais (BRAY, 1999; GLEWWE; MURALIDHARAN, 2015; HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012; RONDINELLI; NELLIS; CHEEMA, 1983).

O primeiro problema que surge, ao redor desta ideia, é a definição deste conceito. A descentralização educacional é um tema popular nas reformas educacionais ao redor do mundo, mas com objetivos, estratégias e resultados tão diferentes quanto os países que as propõem (HANSON, 1998). Apesar de usado extensivamente por intelectuais e *policymakers*, diversas definições foram atribuídas à descentralização. Esta definição flexível proveu à observadores a oportunidade de realizarem todos os tipos de afirmações sobre os objetivos e resultados alcançados, mas manteve o tópico fixado nos discursos de reformas educacionais (BJORK, 2006, p. 1). A definição da descentralização da educação é muito dependente do contexto de cada país. Em alguns países latinos com um histórico de completa centralização do poder de decisão no ministério da educação, descentralização é apenas a delegação de poderes para repartições regionais do ministério. Em outros países, se refere à transferência de poderes constitucionais para governos locais e regionais (WINKLER, 1993, p. 102).

A descentralização educacional é um tipo de política pública, e assim como todas as demais uma questão a ser trabalhada são as dificuldades de implementação da política em questão. A implementação é o desenvolvimento de uma decisão política e determina o sucesso ou o fracasso desta (SABATIER; MAZMANIAN, 1980). Diversos programas desenhados para melhorar a qualidade dos serviços públicos não alcançaram seu potencial por uma série de desafios inerentes ao processo de implementação (AARONS; HURLBURT; HORWITZ, 2011). Para o caso específico das reformas educacionais de descentralização, há evidências fortes de que uma resistência passiva por parte do Ministério da Educação muitas vezes se mostra uma grande barreira; estudos de caso mostram que frequentemente os próprios oficiais de governo que propõe as reformas acabam por debilitá-las. O grau de oposição varia, mas a relutância em abandonar autoridade do governo central é constante (BJORK, 2006, p. 224).

Para uma política tão ambiciosa e de vasto escopo como uma descentralização de um sistema educacional, os resultados são influenciados por muitas variáveis específicas à cada país, como a proporção rural das escolas (IKOYA, P. O.; IKOYA, O. V., 2005) ou as condições políticas (HANSON, 1997; ORNELAS, 2000). Estas políticas dependem de atores locais traduzirem proposições dos *policymakers* para a prática e portanto políticas de um local podem provocar resultados muito diferentes em outros (BJORK, 2006, p. 2).

A descentralização dos sistemas educacionais foi uma medida popular entre os governos nos anos 90 (HANSON, 1998; KARLSEN, 2000). No contexto de reduzir gastos públicos e

aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos a descentralização se tornou uma realidade em muitos países (MCGINN; WELSH, 1999, p. 9). Analisar exemplos de reformas que foram postas em prática na Ásia, América Latina e em países da OECD² além dos resultados das mesmas é relevante para o caso brasileiro, que tem muito a melhorar na aplicação de seus recursos – como foi evidenciado pela estagnação dos resultados do PISA (SOARES; NASCIMENTO, 2012).

Estes são alguns dos problemas que serão analisados no presente trabalho a fim de entender como o Brasil implementou a sua descentralização e quais foram os resultados. Uma questão secundária, que será explorada através da revisão da literatura internacional, é se as políticas de descentralização dos sistemas educacionais atingiram os seus objetivos propostos e quais são os fatores mais importantes para o seu sucesso.

O objetivo principal do trabalho é estudar a questão da descentralização dos sistemas educacionais para se entender o perfil da descentralização do sistema de ensino brasileiro. O conceito da descentralização dos sistemas educacionais será abordado com ênfase em três competências específicas: a descentralização dos recursos, a descentralização curricular e a descentralização das decisões. Esta divisão se mostra necessária pela heterogeneidade dos resultados e motivos destas categorias.

O capítulo seguinte se destina à definição dos conceitos a serem trabalhados, juntamente com suas ramificações; trará também estudos de caso de políticas de descentralização educacional e análises dos respectivos resultados, utilizando as definições conceituais prévias como parâmetros e objetivando agregar evidências para a comparação com o caso brasileiro. No segundo capítulo será realizada uma breve apresentação da evolução do sistema educacional brasileiro no período após 1988, no que diz respeito à sua descentralização, e o seu Plano Nacional de Educação para uma perspectiva de futuro - juntamente com análises a respeito do sucesso das medidas tomadas e de seus resultados, tomando o cumprimento das metas estabelecidas pelo próprio como referencial.

² A OECD ou OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional de 35 países que teve origem em 1948 e tem entre seus objetivos apoiar um crescimento econômico duradouro, desenvolver o emprego, aumentar o nível de vida, manter a estabilidade financeira, ajudar os outros países a desenvolverem as suas economias e contribuir para o comércio mundial.

2 REVISÃO DA LITERATURA E DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS

A importância da educação para o crescimento econômico - ver por exemplo Lucas (1990) e Romer (1990) - e para o desenvolvimento das sociedades já foi bem estabelecida pela literatura econômica, agora o foco das políticas públicas é melhorar a educação a fim de receber estes benefícios (HANUSHEK, E., 2017). A descentralização dos sistemas educacionais é uma destas opções de política pública capazes de melhorar a qualidade da educação que se popularizou por apresentar a possibilidade de ganhos de eficiência e de uma maior flexibilidade para os sistemas educacionais (HANSON, 1998; PRAWDA, 1993).

Como forma de ajudar a parametrizar a discussão, este capítulo trará definições para os principais conceitos trabalhados no texto, argumentos teóricos a respeito dos assuntos abordados e estudos empíricos relacionadas aos mesmos. Na primeira seção será apresentada a definição do sistema educacional e como as reformas educacionais podem encarar as diversas complexidades dos mesmos. A segunda seção traz a discussão a respeito da descentralização dos sistemas educacionais, com a definição do conceito e a decomposição proposta. A última seção analisa as evidências empíricas e busca traçar conclusões com base nestas.

Serão afirmadas algumas restrições sobre o objeto de estudo. Apenas os impactos sobre a educação primária e sobre a educação secundária serão avaliados. Níveis superiores de educação apresentam padrões muito heterogêneos no mundo real e também muito diferentes dos padrões da educação primária e secundária, inclusive à respeito do grau de descentralização (OECD, 2017, p. 207). Isto fica evidente quando entendemos que é muito comum que países incluam em suas respectivas constituições como um direito o acesso de todos à educação primária e secundária, mas não há nenhum caso que garanta o acesso de todos os cidadãos às segundo McGinn e Welsh (1999, p. 71). Além disto podemos apontar que em reformas descentralizadoras o setor do ensino superior se comporta de maneira completamente diferente dos ensinos primário e secundário - como no caso chileno dos anos 80 abordado por Prawda (1993) por exemplo.

Outra restrição é que o trabalho foca na educação pública. Enquanto a educação privada é uma forma de descentralização da educação, ela também se diferencia muito da educação pública por apresentar incentivos diferentes aos *stakeholders*³ do sistema (WORLD BANK, 2008).

³ Stakeholders é um termo utilizado para descrever todos os envolvidos em um sistema ou processo (<https://en.wikipedia.org/wiki/Stakeholder>). É um termo adaptado do meio corporativo para diversas outras áreas, como a gestão de projetos ou a análise de sistemas por exemplo.

Uma última restrição diz respeito à interação da descentralização dos sistemas educacionais com os mecanismos de *school accountability*⁴. Esta política é estudada e aplicada também na ausência da descentralização e não será abordada extensivamente neste trabalho.

2.1 SISTEMAS EDUCACIONAIS

Antes de entendermos o processo, a implementação e as consequências de uma política de descentralização é necessário compreender o sistema educacional em si. Será definido o conceito de sistema educacional e serão abordados autores que tratam de reformas nestes sistemas educacionais. As literaturas estão conectadas porque o objetivo da definição dos sistemas educacionais é um melhor entendimento dos detalhes e características do sistema para que reformas mais adequadas sejam implementadas no mesmo.

Uma definição recente, de um relatório do Banco Mundial, sintetiza bem o conceito de sistema educacional de maneira pragmática:

Um sistema educacional é uma coleção de instituições, ações e processos que afetam a “situação educacional” da sociedade no curto e longo prazos. Sistemas educacionais são compostos de um grande número de diferentes atores (professores, famílias, políticos, burocratas, sociedade civil, etc.) interagindo em diferentes cenários institucionais (escolas, ministérios, departamentos) por diferentes motivos (desenvolvimento de currículos, monitoramento da performance escolar, gerenciamento dos professores). Todas estas interações são governadas por regras, crenças e normas de comportamento que afetam como atores se adaptam e reagem à mudanças no sistema (WORLD BANK, 2017, p. 172, tradução própria).

Segundo Kaufman (1968), sistemas sociais são complexos por natureza e sistemas educacionais enfrentam possivelmente os tipos de problemas mais complexos e estes devem ser analisados e solucionados de acordo com uma metodologia adequada a estas complexidades.

Pode-se observar uma evolução na abordagem dos problemas referentes aos sistemas educacionais. Substituiu-se, gradualmente, a abordagem fragmentada por uma visão da escola incluindo o sistema na qual esta se inclui e os *stakeholders* envolvidos (HAWLEY, 1997).

Banathy resume esta evolução da literatura:

[...] pensadores da corrente tradicional do planejamento social têm o objetivo de fragmentar os problemas para que as partes sejam problemas menores e passíveis de resolução, mas esta visão é falha para a abordagem do design de sistemas porque estes autores entendem que se livrar de um problema não lhe traz exatamente o resultado esperado, em um sistema social complexo. (BANATHY, 1994, p. 28, tradução nossa).

⁴ *School accountability* é uma política pública educacional muito comum que compreende, em linhas gerais, as seguintes características: (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) divulgação dos resultados dos testes por escola; e (iv) adoção como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes (ANDRADE, E. D. C., 2008).

Em contraste à esta visão, portanto, a abordagem do design de sistemas busca entender cada problema como interconectado, interdependente e interativo com um sistema de problemas; para resolvê-los, são necessárias ideias de complexidade similar - segundo Banathy (1994).

Bowman *et al.* (2015), estudando a resolução destes problemas, concluem que:

[...] para compreender sistemas complexos compostos de diversos processos naturais, processos humanos, instituições e relacionamentos, a abordagem dos sistemas analisa as relações entre as partes do sistema e não apenas as partes isoladamente. (BOWMAN *et al.*, 2015, p. 2, tradução nossa).

É por esta razão que a abordagem de sistemas pode levar a uma evolução sustentável e transformativa. A abordagem dos sistemas, na prática, é complexa e depende muito de cada caso, mas alguns pontos são fundamentais para o seu sucesso. Bowman *et al.* (2015) apresentam sete fundamentos para que propostas de reformas tenham o entendimento adequado dos sistemas:

1. Um planejamento de longo prazo que seja iterativo e adaptativo para se moldar à experiência e ao aprendizado do projeto em questão;
2. O foco em envolver todos os *stakeholders* que fazem parte do sistema;
3. O envolvimento destes *stakeholders* na definição dos objetivos do projeto;
4. A adaptação das soluções e modelos generalizados ao contexto específico;
5. O reconhecimento de que nossos paradigmas e ideias podem limitar a capacidade de entendimento do contexto específico;
6. A redução das diferenças de poder entre as instituições presentes;
7. Sempre buscar reduzir o viés de análise, através de opiniões independentes.

Estas recomendações básicas estão de acordo com a análise de Hawley (1997), cujo modelo de *roadmap*⁵ propõe um método de trabalho para reformas educacionais. A autora sugere que uma mudança deve partir de um facilitador externo ao distrito escolar (o sistema utilizado no exemplo dela), imparcial e com o capital político e apoio financeiro necessários para o sucesso da proposta de mudança. O primeiro passo proposto é a formação de um grupo central, com representantes de cada grupo de *stakeholders*, para construir confiança no projeto, alinhar objetivos e desenhar qual é o sistema ideal – para que o projeto tenha um objetivo e para

⁵ *Roadmap* é um termo utilizado para descrever todos os passos e etapas de um plano, especificando metas e objetivos para diferentes prazos (<https://en.wikipedia.org/wiki/roadmap>). É um termo utilizado para descrever processos e mudanças complexas sendo de uso comum no meio corporativo para questões tecnológicas, mas também utilizado eventualmente para a análise de sistemas.

que o grupo entenda o sistema em questão não apenas como um conceito abstrato. A autora afirma que esta fase acaba quando:

Quando o facilitador julgar que o grupo chegou à um consenso de sistema ideal e entende bem a metodologia, então as ações seguintes devem construir um modelo do sistema hoje e, comparando com a visão ideal construída, elaborar um planejamento de evolução. (HAWLEY, 1997, p. 59, tradução nossa).

Também segundo a autora o modelo deve ser construído pensando no seu público alvo, nos seus proprietários, nos responsáveis pelo seu funcionamento, nas responsabilidades do sistema para com a sociedade, as instituições relacionadas e com o ambiente e principalmente nas relações das partes componentes do sistema.

Hawley (1997) complementa dizendo que, para garantir o sucesso deste modelo, a construção do mesmo deve seguir a metodologia proposta por Banathy (1991) – utilizando uma visão do sistema em seu contexto, uma visão da estrutura interna presente do sistema e considerando a evolução deste no tempo. A etapa final de implementação das reformas consiste em trazer a situação atual o mais perto possível do cenário ideal. Devem ser estabelecidas métricas de avaliação qualitativas e quantitativas, uma ordem para as reformas (com ciclos de reavaliação, para que o projeto possa mudar de direção caso mudanças ocorram) e um foco no envolvimento dos *stakeholders*, para garantir uma boa adesão dos participantes e uma implementação suave. Cada situação trará nuances para o planejamento e é por isto que este *roadmap* é apenas um guia geral – adaptações devem ser realizadas para cada situação (BANATHY, 1991; HAWLEY, 1997).

Ao estudar diversas propostas de reformas e propostas de melhorias para a qualidade da educação americana, Sarason (1989) chega a diversas conclusões sobre os motivos dos fracassos destas tentativas. O autor afirma que uma primeira barreira para o sucesso destes esforços seria a visão afunilada dos proponentes de tais reformas “É notável que aqueles que propõem as reformas não falam sobre mudar o sistema, como se as partes não fossem interligadas.” (SARASON, 1989, p. 13, tradução nossa). Os autores destes relatórios e estudos, além de terem uma noção muito básica do sistema que buscavam melhorar, deixavam seus vieses e concepções afetarem os resultados, de modo a culparem os vilões mais comuns (de acordo com suas pré-concepções): os professores inadequados, familiares irresponsáveis, currículo inadequado, a burocracia, baixos padrões para a aprovação, estudantes desmotivados e etc. Segundo o autor:

Este erro de diagnóstico implica em uma solução inevitavelmente imperfeita porque não considera as interligações entre os agentes e instituições; o resultado foi diversas recomendações ineficazes que levaram a apenas movimentos laterais da qualidade da educação. (SARASON, 1989, p. 15, tradução nossa).

Sarason (1989) explica que um indivíduo pode interagir com seus pares e com objetos, mas não com esta abstração que definimos como sistema – este exercício de reflexão e compreensão é a origem da complexidade e dificuldade da questão. A dificuldade em compreender o sistema resulta em recomendações falhas e, na experiência do autor, pouca experiência prática com escolas é um dos principais fatores limitantes à esta tarefa. Sarason também disserta sobre a visão limitada dos *stakeholders* do sistema:

Profissionais de outras áreas tendem a trazer conceitos de seus setores de origem para o problema da educação (como um empresário propondo mais competição entre alunos, professores e escolas quando isto pode não ser a melhor solução, por exemplo) resultando em recomendações inadequadas. Por outro lado, aqueles que são parte do sistema (professores, supervisores, diretores, superintendentes e etc.) também têm, geralmente, análises incompletas dos problemas referentes aos sistemas educacionais – apesar de suas experiências práticas. Infelizmente, as partes do sistema se veem como adversários. (SARASON, 1989, p. 27, tradução nossa).

O autor conclui que é necessário, porém não suficiente, entender como cada desafio se relaciona com as demais partes do sistema. O crucial é, a partir da melhor conceitualização disponível do sistema, definir um ponto de partida para reformas educacionais e entender como cada passo altera os próximos objetivos e o próprio sistema⁶.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS

O grau de descentralização influencia não apenas a escala e a forma dos sistemas, mas também o acesso à educação por diferentes grupos. Muito pode se aprender a partir de estudos comparativos compreendendo diferentes sistemas e políticas, mas para orientar os resultados e os próprios estudos são necessárias algumas definições dos diferentes graus e estilos de descentralização possíveis (BRAY, 1999, p. 207).

O principal argumento a favor da descentralização das decisões educacionais é a redução da assimetria de informações através da aproximação dos tomadores de decisão e dos afetados por estas decisões, podendo assim encarar os problemas das comunidades com mais precisão e efetividade. Os demais argumentos a favor são similares a este, no sentido de que a descentralização traz ganhos à responsabilidade e à *accountability* dos atores, no comprometimento dos mesmos com o sucesso dos alunos, na eficiência alocativa dos recursos escolares, na compreensão das peculiaridades culturais de cada comunidade e dos efeitos destas

⁶ Embora Sarason (1989) não utilize os termos explicitamente, observa-se uma convergência com a metodologia da abordagem dos sistemas, ou do design de sistemas (*systems approach, systems design*) observada na obra de outros autores abordados neste capítulo (BANATHY, 1994; BOWMAN *et al.*, 2015; KAUFMAN, 1968).

sobre as necessidades de cada, e também ganhos em outras dimensões – sempre através da redução da assimetria de informações (AMELSVOORT; SCHEERENS, 1997; BRAY, 1999; CLUNE, 1993; GALIANI; PEREZ-TRUGLIA, 2011; GLEWWE; MURALIDHARAN, 2015; HANSON, 1998; HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012; WALBERG *et al.*, 2000)⁷.

Há uma convergência da literatura na descrição dos níveis de autonomia dos sistemas seguindo Rondinelli, Nellis e Cheema (1983). Vários autores, em estudos empíricos e conceituais teóricos, utilizaram esta classificação para simplificar a questão conceitual (AMELSVOORT; SCHEERENS, 1997; BJORK, 2006; HAWKINS, 2012; MCGINN; WELSH, 1999; WORLD BANK, 2004, p. 189; ZAJDA, 2006)⁸.

Uma primeira diferenciação importante se dá entre a descentralização funcional e a territorial. A descentralização funcional se refere às mudanças na distribuição dos poderes entre as diversas instituições envolvidas, como uma separação do Ministério da Educação em dois ou mais órgãos com responsabilidades e funcionalidades distintas por exemplo; mudanças legislativas que impactam a atuação do setor privado na educação ou de agências voluntárias. Já a descentralização territorial se refere à redistribuição do poder dentre as esferas do governo e existem três subcategorias (BRAY, 1999, p. 209; HANSON, 1997; WORLD BANK, 2004, p. 189; ZAJDA, 2006):

- Desconcentração é o processo pelo qual a autoridade central se estabelece regionalmente através de escritórios e unidades distribuídas pelo território em questão, sem de fato abrir mão de nenhuma responsabilidade ou autoridade;
- Delegação é um arranjo com um maior grau de poder de decisão nos níveis locais, porém a autoridade central pode revogar estes poderes sem necessidade de alterações legislativas;
- Devolução é a situação na qual os poderes são formalmente detidos pelos níveis subnacionais do governo e não há necessidade de autorizações para que os respectivos oficiais públicos tomem suas decisões. A autoridade central apenas exerce a função da organização dos fluxos de informação e da coleta das mesmas.

A privatização pode ser descrita como uma forma mais radical de descentralização, uma devolução com transferências de recursos e responsabilidades do setor público para o privado (HANSON, 1998; ZAJDA, 2006). O assunto é muito distinto do objetivo deste trabalho, a

⁷ Estes autores contribuem para a definição dos ganhos da descentralização enfatizando aspectos diferentes em seus respectivos trabalhos.

⁸ São exemplos de trabalhos que utilizam esta classificação.

literatura sobre a educação privada transcende o assunto da descentralização dos sistemas educacionais. Há muita heterogeneidade nos processos de evolução⁹ destes sistemas educacionais privados, o que dificulta a comparação entre diferentes países. A educação privada é uma complexa discussão que se estende além do escopo deste trabalho¹⁰.

Sobre estes modos de descentralização, em uma visão teórica é mais desejável que a descentralização seja territorial e devolutiva, pois uma delegação traz o risco de - após uma instabilidade política ou mudança da ideologia dos oficiais eleitos a autoridade central interromper o processo de descentralização e revertê-lo por causa da ausência de um compromisso legal - segundo Hanson (1998). O autor conclui a discussão afirmando que as demais opções de descentralizações são inferiores porque não conseguem efetivamente colher os ganhos da descentralização¹¹.

Quando olhamos para o mundo real, entretanto, observamos mais complexidades na descentralização dos sistemas educacionais. Há diversas relativizações que devem ser aplicadas ao conceito, sendo a primeira a unidade de análise. Quando escolhemos as nações como objeto de estudo encontramos o problema de comparar sistemas educacionais de tamanhos muito diferenciados. Enquanto a Índia se promove como um sistema altamente descentralizado, seus distritos educacionais podem chegar a incluir mais de 5 milhões de pessoas - o que facilmente supera a população de sistemas centralizados de países menores, como Tonga por exemplo (BRAY, 1999, p. 213). Estas e outras questões serão tratadas na seção das evidências empíricas, mas esta em específico - referente ao tamanho dos sistemas educacionais - muda muito a questão conceitual porque levanta uma pergunta importante: os sistemas educacionais são centralizados ou descentralizados em referência a quê?

Ainda sobre as unidades de análise, é comum em estudos empíricos que comparam diferentes sistemas educacionais a classificação entre a autoridade centralizada no governo central, nas regiões (adaptando para o contexto brasileiro, seriam os estados), nos distritos (adaptando para o contexto brasileiro, seriam os municípios) e nos locais (que são as escolas). É comum que muitas decisões sejam compartilhadas, portanto a repartição nem sempre será simples. É normal também que muitas decisões sejam centralizadas enquanto outras são descentralizadas - criando situações mistas (BRAY, 1999, p. 215; WINKLER, 1993). Uma consequência interessante desta metodologia é que o nível mais descentralizado de análise é

⁹ O processo de formação da educação privada chilena após as reformas dos anos 80 com a introdução dos *vouchers educacionais* é muito diferente das escolas charter dos Estados Unidos, do modelo brasileiro e também do modelo Australiano de subsídios, por exemplo (HANSON, 1998; WINKLER, 1993).

¹⁰ Para uma coleção de estudos mais detalhados sobre o assunto veja Zajda (2006).

¹¹ Segundo Lee (2006, p. 158) a descentralização do sistema educacional malaio encontrou este problema.

muito mais homogêneo do que os demais, pois as escolas não variam tanto de tamanho quanto os países. Portanto podemos afirmar que os estudos comparativos que focam na gestão escolar enfrentam problemas menores de análise, quanto à restrição levantada no parágrafo anterior.

Estes estudos que focam na escola como unidade de análise são parte da literatura do *school-based management* (SBM). O SBM é uma devolução de responsabilidades às escolas, sendo, portanto, uma forma mais acentuada de descentralização. O assunto chama muita atenção por ser comum a países que obtiveram sucesso recente em testes internacionais e por ser tema de diversas reformas sendo implementadas em países em desenvolvimento (WORLD BANK, 2008). Há evidências, entretanto, de que estes programas podem levar a aumentos na desigualdade, pois o sucesso do mesmo depende da capacidade da comunidade em contribuir à gestão escolar (GALIANI; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, 2008; GERTLER, P. J.; PATRINOS; RUBIO-CODINA, 2012).

Apurando ainda mais o conceito da descentralização, observamos que as diferentes competências dos sistemas educacionais apresentam diferentes graus de descentralização em diferentes países, inclusive o Brasil (BJORK, 2006; HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012; PINTO, 2014; WINKLER, 1993; ZAJDA, 2006). Dada essa variabilidade da questão é plausível que a melhor pergunta de pesquisa não seja se um país deve tomar ações de descentralização ou centralização, mas sim quais ações de descentralização devem ser tomadas (DERQUI, 2001; WALBERG *et al.*, 2000). Assim concluímos que devemos analisar a questão da descentralização dos sistemas educacionais tomando diversas precauções e repartindo a análise em tópicos.

Não há uma clara definição na literatura desta subdivisão da questão da descentralização e, portanto, a decisão de seguir um ou outro autor é parcialmente arbitrária. Não obstante, as análises estudadas dividem a questão em partes e um dos pontos comuns é o tratamento diferenciado dado à questão curricular e à questão dos recursos (AMELSVOORT; SCHEERENS, 1997; BJORK, 2006; HAWKINS, 2012; MCGINN; WELSH, 1999; ZAJDA, 2006). Diversas outras competências dos sistemas educacionais são abordadas sob a ótica da descentralização, mas aqui são condensadas como a descentralização das decisões; a terminologia aqui apresenta diversas variações, por isso a escolha pela condensação destes seguindo trabalhos como Amelsvoort e Scheerens (1997) e Zadjja (2006).

2.2.1 Descentralização das decisões

A descentralização das decisões, no sentido empregado neste trabalho, contempla as decisões referentes à gestão escolar, excluindo decisões de planejamento (estrutura de séries,

currículo, aberturas de escolas são alguns exemplos de decisões de planejamento) e decisões financeiras (salários e fatores de carreira dos professores, decisões orçamentárias das escolas são exemplos). São exemplos destas decisões: o calendário escolar, os horários de sala de aula, os livros-textos, os recursos utilizados em sala de aula, as atividades extra classe, a acreditação da escola, os métodos pedagógicos, os métodos de avaliação, a contratação ou demissão dos diretores das escolas e serviços terceirizados (OECD, 2012, p. 510). A literatura de SBM será tratada neste trabalho como uma devolução de decisões às escolas (mas podendo ser acompanhada de uma descentralização de recursos também).

Sob a ótica de descentralização, em um cenário ideal, todas as decisões não são tomadas em um nível de governo acima do que o necessário; esse é o caso do governo Alemão, que utilizase este princípio para a descentralização das decisões - segundo Daun (2006, p. 86). É comum também um arranjo de regulamentações e diretrizes dadas pela autoridade central com considerável liberdade de decisão por parte das escolas (OECD, 2017, p. 505), como o caso britânico por exemplo, de acordo com Turner (2006).

Daun (2006) ressalta a importância de a política pública ser adaptada ao seu contexto analisando o exemplo da República Tcheca, um país com um histórico de cinco décadas de um sistema de ensino altamente centralizado. As autoridades locais não eram capacitadas para uma gestão escolar efetiva e também não apresentavam iniciativa; para resolver estes problemas algumas políticas de treinamento e qualificações foram enfatizadas pela administração pública central. Uma descentralização condicional a estas qualificações e a recentralização de responsabilidades que não se mostraram eficazes na gestão local é uma estratégia para estas circunstâncias (DAUN, 2006, p. 93).

O que é claro é que as autoridades centrais controlando a operação e estrutura das escolas gera múltiplas ineficiências. Agendas não servem às necessidades locais, prédios são inapropriados para o clima, o número de contratados é sub-ótimo e as avaliações são inapropriadas para contribuir ao processo de aprendizado. A rigidez introduzida pela padronização das operações desencoraja os administradores locais a usarem as informações locais, o que gera as ineficiências - segundo McGinn e Welsh (1999, p. 65). Esse é o caso do sistema educacional grego, por exemplo, que será analisado através do trabalho de Saiti e Eliophotou-Menon (2009).

Independentemente do tipo de descentralização, o treinamento dos administradores locais é fundamental para o sucesso da política. As informações locais só podem ser bem utilizadas se os gerenciadores das operações tiverem a capacidade de tomarem boas decisões

com as mesmas, de acordo com McGinn e Welsh (1999, p. 68). Uma gestão local só será superior à gestão centralizada se existirem gestores qualificados nas escolas e municípios.

2.2.2 Descentralização dos recursos

A descentralização dos recursos, no contexto deste trabalho, contempla a captação de recursos públicos para a educação, mas também as decisões de orçamento mais simples das escolas. São exemplos destas decisões de recursos: os tributos e taxas utilizadas para a captação de recursos públicos para a educação, os mecanismos de repasses destes recursos entre as diferentes esferas de governo, os orçamentos das escolas, o pagamento dos professores, os fatores de carreira dos professores, a construção de estruturas novas e também os gastos de capital (OECD, 2012, p. 510).

As autoridades centrais controlam a alocação de recursos para os professores das escolas em metade dos países da OECD, mas em contraste uma grande maioria dos países delega as decisões referentes aos demais empregados às próprias escolas. As despesas operacionais são frequentemente decididas pelas escolas em conjunto com as autoridades locais, mas é mais comum que as despesas de capital sejam decididas pelas autoridades locais (OECD, 2012, p. 505). Estas e outras questões serão analisadas de acordo com a literatura nacional e internacional.

Winkler (1993) observa que os salários dos profissionais da educação geralmente representam 90% do total dos custos operacionais, logo a delegação das responsabilidades de recrutamento e pagamento destes deveria ser alocado aos níveis mais baixos dos sistemas – para que as preferências da sociedade sejam refletidas nestas importantes decisões. Não obstante a questão pode também ser dividida - com o recrutamento e o pagamento sendo responsabilidades de esferas distintas do governo, o que é comum em países como os Estados Unidos, Austrália e Chile. Esta prática tem o objetivo de adaptar a prática da descentralização às estruturas orçamentárias já existentes – de modo a não incorrer em grandes mudanças no sistema e ainda colher os benefícios da descentralização (WINKLER, 1993, p. 122).

As reformas de descentralização por vezes ocorrem em contextos de ajuste fiscal e as autoridades centrais veem a descentralização como uma política custo efetiva. Esta é uma realidade de muitas reformas educacionais no mundo todo, incluindo o caso brasileiro (DEMPSTER; NEIL, 2000; DERQUI, 2001; GEO-JAJ, 2006; WORLD BANK, 2004, p. 189).

Outra relação importante das políticas de descentralização é com as disparidades regionais, pois a descentralização não afeta igualmente comunidades pobres e não pobres. A autoridade central deve estabelecer padrões mínimos de qualidade e acesso a fim de reduzir as

desigualdades - ver Duflo, Dupas e Kremer (2015); Galiani, Gertler, P. e Schargrotsky (2008); Moradi, Beidokhti e Fathi (2016) e World Bank (2004, 2008).

2.2.3 Descentralização curricular

A questão curricular é o centro de diversos debates a respeito da descentralização. Proponentes da descentralização argumentam que esta decisão deve ser deixada às escolas e distritos para que o currículo seja elaborado com base na visão dos professores que sabem quais os melhores conteúdos para os seus alunos. Outros apoiadores afirmam que estes tipos de decisões devem ser tomadas por diretores de escolas, profissionais administrativos e pela comunidade de pais, refletindo assim as necessidades da parcela da sociedade em questão (WALBERG *et al.*, 2000).

Apesar dos ganhos teóricos, explicados na seção 2.2 deste trabalho, serem similares às descentralizações de outros aspectos do sistema, o controle sobre o conteúdo curricular é frequentemente uma das últimas áreas a serem descentralizadas – tanto em casos democráticos como o Japão quanto em situações mais autoritárias como a China dos anos 90 - de acordo com Hawkins (2006). Dados da OECD apontam que a descentralização do currículo é pouco comum nos países membros¹² da OECD. Apenas 11% das escolas de ensino primário têm flexibilidade curricular, mas aproximadamente um terço dos países dá alguma flexibilidade de organização curricular¹³ às escolas (OECD, 2017, p. 342).

Recentemente alguns sistemas educacionais estão passando por mudanças neste aspecto. Segundo Khan (2012, 2013), o valor adicionado aos estudantes pela educação vem declinando em virtude de os sistemas não terem acompanhado as mudanças tecnológicas e sociais do mundo. É notável que o interesse dos jovens pelo estudo vem declinando inclusive no Brasil, segundo Gouw, Mota e Bizzo (2013). De acordo com o educador e empreendedor americano Salman Khan, os sistemas educacionais podem melhorar muito o seu método de ensino - principalmente as interações dos educadores com os alunos (KHAN, 2013). Ele advoga principalmente por flexibilidade curricular para que o interesse dos alunos pelo estudo seja priorizado. Nas palavras do autor:

¹² Os países membros da OECD são Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia, Alemanha, Espanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, México, República Tcheca, Hungria, Polónia, Coreia do Sul, Eslováquia, Chile, Eslovênia, Israel, Estónia e Letónia.

¹³ Esse conceito se refere à liberdade de alocação dos conteúdos curriculares em estruturas de séries e anos letivos variáveis - de acordo com a escolha das escolas ou até dos alunos.

A educação formal deve mudar, deve ser aproximada do modo de aprendizado mais adequado aos jovens estudantes focando em seus interesses e em aplicações práticas dos aprendizados. (KHAN, 2012, p. 11, tradução nossa).

2.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

A discussão a respeito dos resultados das experiências de descentralização é complexa. O impacto desta política depende dos objetivos políticos dos governos que as implementam, das capacidades administrativas dos níveis inferiores de governo e da implementação da política. Tais variáveis, e como os países se adaptam aos problemas que surgem, tornam difícil a mensuração dos custos e benefícios das políticas de descentralização (WORLD BANK, 2004, p. 187).

Esta seção do trabalho busca, por meio da análise de estudos empíricos realizados sobre as políticas de descentralização implementadas nos sistemas educacionais de diversos países, avaliar os resultados das mesmas. As políticas serão avaliadas de seu desenho até sua implementação, em busca de razões para o sucesso ou fracasso das mesmas.

Essuman e Akyeampong (2011) e Chapman *et al.* (2002) testam uma importante hipótese para a análise dos efeitos da descentralização dos sistemas educacionais examinando comunidades rurais de Gana. Uma premissa central no argumento para a descentralização da educação é que os membros das comunidades gostariam de participar mais no processo decisório que afeta as escolas destas mesmas comunidades e que a participação destes seria positiva. Os trabalhos mostram que, para o caso ganês, os cidadãos não se envolvem tanto quanto é desejado pelos *policymakers* nas decisões escolares e também não contribuem como esperado para melhores resultados educacionais. Em um contexto de pobreza, é notável que o custo para a participação na política pública é muito maior em regiões mais pobres, pois os cidadãos têm menos tempo livre. Em suas entrevistas, Essuman e Akyeampong (2011) encontram que a vasta maioria das pessoas não acham viável o voluntariado não remunerado para inspecionarem as escolas e participarem de reuniões. Chapman *et al.* (2002) afirmam que as comunidades podem não ter um entendimento razoável das melhores práticas de sala de aula e de gestão escolar e, portanto, a eficiência das medidas de descentralização é prejudicada. E concluem “Há um grande risco de que a participação comunitária, em um contexto de cidadãos pouco informados sobre o processo educacional, tenda a enfatizar mais o senso comum do que evidências empíricas.” (CHAPMAN *et al.*, 2002, p. 186, tradução nossa).

Mukundan (2003) analisa uma questão similar para o contexto de dois distritos indianos do estado de Kerala. O autor investiga o impacto de dois programas de descentralização do

governo indiano que afetam a educação com o objetivo de analisar se as propostas das políticas estão sendo efetivadas. O governo do estado de Kerala pretendia transformar a esfera administrativa pública através de uma descentralização democrática, mas após conduzir um estudo detalhado dos documentos oficiais e realizar discussões e entrevistas com profissionais que fizeram parte dos programas o autor concluiu que “[...] de fato, os oficiais públicos e *policymakers* responsáveis pela implementação não tinham o conhecimento sobre as realidades e possibilidades específicas dos distritos.” (MUKUNDAN, 2003, p. 33, tradução nossa). A razão para este fracasso foi a não inclusão de todos os *stakeholders* no processo, principalmente dos pais e dos professores. O autor também indica que isto foi uma escolha do governo, pois o resultado final foi um “[...] processo institucional alternativo para a implementação das mesmas políticas do governo.” (MUKUNDAN, 2003, p. 35, tradução nossa).

Pradhan *et al.* (2014) conduziram uma avaliação experimental de uma série de intervenções cujos objetivos eram aumentar a participação das comunidades na gestão escolar na Indonésia. Estas consistiam na implementação de eleições para o comitê de decisões escolares, treinamentos e para os membros dos comitês e a implementação de reuniões entre os comitês escolares e conselhos municipais (instituições já existentes). Os autores encontraram resultados positivos e significantes apenas para a última medida e sugerem que a razão deste sucesso possa ocorrer em função de a instituição escolhida para representar os *stakeholders* já ser reconhecida e já ter poder na comunidade.

Bjork (2006, p. 137) também aborda o sistema educacional da Indonésia e suas reformas¹⁴. O autor conclui que as escolas e os professores, por questões de tradição, não estavam conectados às comunidades e sim ao governo central, pois a lealdade e a obediência sempre foram muito enfatizadas no setor público do país. A partir de entrevistas com diretores de escolas locais, o autor relata que a participação das comunidades era vista pelos gestores como apenas financeira - na visão destes profissionais o *feedback* da comunidade não era valoroso. Não obstante o autor observa que famílias mais ricas interagiam mais com os professores e com as escolas, notando assim que a participação das comunidades existe na Indonésia - mas em uma escala muito inferior ao desejado pelo governo. Bjork (2006) conclui que barreiras culturais da sociedade indonésia impedem o sucesso total das reformas de descentralização e que o governo central deveria repensar as reformas de acordo com tais obstáculos.

¹⁴ O autor utiliza a revisão bibliográfica, a análise da legislação e entrevistas com diversos atores do sistema educacional indonésio (educadores, servidores, pais de estudantes dentre outros).

Beasley e Huilley (2017) usam um experimento randomizado para avaliar um programa que buscava maior participação dos pais nas decisões escolares na República do Niger. O programa provia recursos aos comitês escolares para estes encorajarem a participação dos pais na gestão das escolas e este objetivo foi alcançado, mas não houve mudanças nos resultados escolares dos alunos. Os autores afirmam que “Os resultados deste trabalho implicam que a estratégia de incentivar a participação dos pais devem levar em consideração que nem sempre estes têm a capacidade de contribuir para as escolas.” (BEASLEY; HUILLERY, 2017, p. 39, tradução nossa).

Um outro programa de descentralização das decisões é o AGEMAD¹⁵, instituído como piloto em Madagascar em 2005 com o objetivo de melhorar a estrutura administrativa das escolas e distritos. As reformas incluíam, entre outros aspectos, a contratação de professores temporários e uma reorganização da estrutura administrativa. Dois trabalhos, Glewwe e Maïga (2011) e Lassibille *et al.* (2010), avaliaram os efeitos desta política e não acharam efeitos significativos sobre os resultados dos alunos para os dois anos que o projeto . Também não foram encontradas diferenças significativas entre os tipos de contratos dos professores (GLEWWE; MAÏGA, 2011). A reorganização da estrutura trouxe um resultado interessante: apenas as intervenções que incluíram diretamente as escolas e os professores obtiveram resultados positivos (principalmente uma redução nas abstenções), enquanto as demais intervenções (que dependiam da ação de gestores dos distritos e municípios) foram ineficazes (LASSIBILLE *et al.*, 2010).

Um estudo de Duflo, Dupas e Kremer (2015) no Quênia buscou medir o impacto da participação da comunidade em comitês de decisões escolares para fiscalizarem outras reformas em andamento. O resultado é que a eficiência da aplicação dos recursos nas escolas aumenta porque a participação das comunidades diminui a captura de recursos públicos por parte dos demais *stakeholders* (no caso queniano eram os professores). Nas palavras dos autores:

Nossos resultados sugerem que na presença de instituições fracas para a fiscalização um aumento no volume de recursos terá sua eficiência prejudicada pelo comportamento corrupto dos provedores existentes; com a governança local, entretanto, há um potencial de se aumentar a eficiência dos recursos resultado em uma maior qualidade da educação. (DUFLO; DUPAS; KREMER, 2015, p. 105, tradução nossa).

¹⁵ A tradução literal é “Programa de Melhoramento do Sistema Educacional de Madagascar”. A sua finalidade é aumentar a qualidade da educação do país; o governo lançou este programa em 2005. Mais informações em: <http://www.education.gov.mg/presentation-de-lagemad/>

O México é outro país que implantou reformas de descentralização incentivando o SBM. Gertler, Patrinos e Rubio-Codina (2012) conduziram uma análise¹⁶ para avaliarem o impacto de um programa de incentivo à participação dos pais em distritos rurais do México. Os autores observaram uma redução de 5,5% nas reprovações dos alunos, mas nenhum impacto na evasão escolar (os autores não tiveram acesso às notas dos alunos). É notável o baixo custo do programa, as associações de pais recebem entre 500 e 700 dólares por ano, dependendo do tamanho da escola. Um resultado negativo do programa é que ele se mostrou completamente ineficaz em comunidades muito pobres, o que aumenta a desigualdade entre as escolas (GERTLER, P. J.; PATRINOS; RUBIO-CODINA, 2012).

Galiani, Gertler e Schargrotsky (2008) encontram evidências muito parecidas com Gertler, Patrinos e Rubio-Codina (2012) para o caso da descentralização educacional na Argentina. Os autores estudam a transferência da autoridade e gestão das escolas do nível federal para as províncias (adaptando para o contexto brasileiro, seriam os estados) que ocorreu na década de 90. A descentralização foi geral: o governo federal apenas manteve a autoridade sobre padrões mínimos para o currículo, testes nacionais padronizados e alguns programas de treinamento para professores. A descentralização apresentou resultados positivos, após 5 anos foi observado um avanço de 5% nos escores de matemática e de 7% para o espanhol em escolas impactadas pela reforma quando comparadas às escolas não impactadas. Contudo este efeito positivo não foi observado nos locais mais pobres (GALIANI; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, 2008).

Saiti e Eliophotou-Menon (2013) analisam o modo de tomada de decisões do sistema educacional grego - que é altamente centralizado em seu Ministério da Educação - dando um foco em políticas públicas recentes do Ministério da Educação, principalmente a política de turno integral para educação primária que não atingiu seus objetivos. Saiti e Eliophotou-Menon (2013) identificam uma estrutura de decisões que não permite a participação de outros *stakeholders*, caracterizando o mesmo como “[...] mais arbitrário do que democrático, já que não há consultas à população nem aos professores e servidores afetados.” (SAITI; ELIOPHOTOU-MENON, 2009, p. 451, tradução nossa). Outra característica marcante do sistema grego é a burocracia excessiva nos procedimentos, já que grande parte dos mesmos passam diretamente pelo ministério. Uma consequência desta burocracia excessiva é que o processo de implementação das políticas propostas é inadequado e gera diversos contratemplos,

¹⁶ Os autores realizaram uma análise de diferenças em diferenças com dados do censo escolar mexicano, do censo populacional (para indicadores socioeconômicos) e da própria política em questão.

nas palavras das autoras “Para implementar as mudanças não foram realizados estudos piloto, não foram contratadas consultorias para a avaliação e não foram formados comitês para corrigirem os problemas que surgem durante a implementação.” (SAITI; ELIOPHOTOUMENON, 2009, p. 451, tradução nossa).

Meade e Gershberg (2008) estudam determinantes do sucesso de reformas de descentralização educacional na América Latina, com um foco nas dificuldades políticas e técnicas da implementação dos projetos. Eles observam que o consenso e o apoio de todos os *stakeholders* é fundamental, mesmo que na forma de clientelismo; na América Latina frequentemente o maior obstáculo político são os sindicatos dos professores, aumentos nos salários são normalmente utilizados para facilitar a adesão às reformas como nos casos de Chile, Colômbia, Nicarágua e Brasil - de acordo com Grindle (2004, p. 122). Outra conclusão é que os ministérios da educação desempenham papel central na coordenação das reformas, no monitoramento das esferas inferiores de governo, na criação de infraestruturas para assegurar a competências das esferas inferiores de governo e na coleção e distribuição de informações (MEADE; GERSHBERG, 2008, p. 317).

Hanushek, Link e Woessmann (2012) realizaram estimativas de painel com quatro ondas dos testes internacionais PISA (2000-2009)¹⁷, compreendendo 42 países em sua amostra, para buscarem evidências robustas sobre os efeitos da autonomia escolar¹⁸. Controlando para a qualidade das escolas, riqueza e renda das famílias, utilizando efeitos-fixos para as características específicas de cada país e agregando o nível de autonomia para os países¹⁹ os autores acham uma heterogeneidade significativa entre os efeitos da autonomia e o nível de desenvolvimento dos países²⁰. A conclusão geral do trabalho é que “O efeito da autonomia escolar sobre a tomada de decisões é positivo em países desenvolvidos e negativo em países em desenvolvimento.” (HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012, p. 213, tradução nossa). E os autores adicionam que “Empiricamente, os principais resultados se mostram robustos através de uma série de testes de especificação e testes de sensibilidade.” (HANUSHEK, E. A.; LINK; WOESSMANN, 2012, p. 228, tradução nossa).

¹⁷ Foram utilizadas apenas as notas de Matemática, pois as primeiras versões do PISA não contemplaram outras áreas do conhecimento.

¹⁸ A metodologia utilizada por estes autores na seleção das informações para a mensuração da autonomia escolar se assemelha à definição de descentralização das decisões utilizada no presente trabalho.

¹⁹ Os autores justificam esta agregação em virtude da existência de um viés de seleção entre as escolas.

²⁰ Os autores usaram como *proxy* para o desenvolvimento dos países o seu PIB per capita em USD em 2000. Entretanto os autores também testaram o nível inicial dos resultados no PISA como *proxy* para o desenvolvimento e encontraram resultados similares, ver a Tabela 10 do trabalho para mais detalhes.

Segundo as estimativas dos autores, um país com um nível de desenvolvimento similar ao da Argentina em 2000 apresentaria um decréscimo de 0,34 desvios padrões²¹ nos escores do PISA - caso o país passasse a ter autonomia total em suas escolas a partir de um cenário com nenhuma autonomia. Por contraste, um país cujo nível de desenvolvimento era mais próximo da Noruega teria um efeito positivo de 0,53 desvios padrões²² - caso o país passasse de nenhuma à total autonomia em suas escolas. De acordo com a modelagem utilizada, o ponto de inflexão para o sinal deste efeito se encontra no nível de PIB per capita de \$19.555. O anexo estatístico do trabalho apresenta os coeficientes discriminados pelos grupos de países e revela grandes diferenças nos efeitos estimados com significância à 1% para a autonomia sobre os cursos, conteúdos, escolha dos livros base e contratação dos professores. Para as decisões orçamentárias e decisões sobre os salários, entretanto, os resultados não são significativos à 5% de confiança e o ponto de inflexão é muito mais baixo, o que indica que os resultados destas políticas não são tão influenciados pelo nível de desenvolvimento dos países.

A respeito da construção de novas escolas e da compra de bens duráveis para as mesmas, Gershberg (2014) afirma que há algumas economias de escala em função da centralização de custos de capital, mas há muitas evidências apontando que a centralização de processos como estes levam a aumentos na corrupção (THEUNYNCK, 2009). O autor ainda ressalta que uma descentralização das obrigações públicas deve ser acompanhada de uma descentralização das receitas ou de transferências da autoridade central para a autoridade local responsável, o que muitas vezes não acontece e prejudica a infraestrutura escolar (GERSHBERG, 2014).

Decisões referentes ao design e localização de escolas são um caso misto. É clara a necessidade por uma autoridade central forte definindo padrões de construção para garantir a segurança com transparência e consistência, mesmo que isso crie algumas ineficiências. Apesar disto é muito comum e valiosa a participação de *stakeholders* locais na definição destes parâmetros - uma autoridade central afastada nem sempre poderá levar em conta detalhes que atores locais podem (GERSHBERG, 2014). A participação não significa que estas decisões são descentralizadas, na realidade as decisões relacionadas às estruturas e aos investimentos nas mesmas são muito centralizadas (OECD, 2012, p. 503). Gershberg (2014) também nota que esta forma de descentralização foi pouco estudada e há a necessidade de desenvolvimento da

²¹ A média dos escores do PISA em 2000 foi de 473,9 e o desvio padrão foi 56,9. 0,34 desvios padrões resultam em 19,3 pontos no PISA - o que representa uma redução de 5% da nota da Argentina (387,4).

²² 0,53 desvios padrões são 30,1 pontos no PISA - o que representa 6% de acréscimo ao escore norueguês (498,7). A Noruega é o país com o maior nível de renda per capita na amostra do estudo.

literatura para que se tenham conclusões sobre a melhor forma de política pública, especialmente para o caso dos países em desenvolvimento.

Quando olhamos para as questões curriculares temos menos exemplos de descentralizações - uma vez que é comum a centralização das decisões curriculares - segundo o relatório *Education at a Glance 2012* (OECD, 2012, p. 506), mas há alguns modelos mistos. A partir de 1987 houve uma política de descentralização curricular em Gana, um país que até então apresentava um sistema educacional muito centralizado, e o caso foi estudado por Osei e Brock (2006). A política se enquadra como uma desconcentração porque o mecanismo de financiamento continua sendo, principalmente, transferências da autoridade central às autoridades locais e também porque as reformas são todas frutos de diretrizes do governo central (OSEI; BROCK, 2006, p. 441). A prática da descentralização não se estendeu, entretanto, ao controle do orçamento, às contratações e às decisões gerais da gestão escolar. Esta escolha de política educacional vai de encontro à situação dos países da OECD - a maior parte destes descentraliza questões de gestão e orçamentárias enquanto centraliza questões curriculares, as creditações do ensino e testes de desempenho (OECD, 2012, p. 503). Os autores concluem que os professores ganeses não estavam prontos para esta reforma, pois sempre atuaram sob um regime altamente centralizado e optaram por uma estratégia mais conservadora - uma mudança de cultura tão drástica é difícil de ser efetivada, principalmente em decorrência da falta de treinamentos oferecidos aos professores. Esta observação é semelhante com McGinn e Street (1986), que observam que “Reformas descentralizadoras falham mais frequentemente por resistência ativa de algum grupo de *stakeholders* do que por falta de instrumentos corretos.” (MCGINN; STREET, 1986, p. 374, tradução nossa). No contexto estudado por Osei e Brock (2006), esta resistência vem do próprio governo central que delega obrigações aos professores sem prover o contexto adequado para que os mesmos tomem estas decisões (são destacadas pelos autores a falta de treinamento, a falta de experiência dos professores na tomada de decisões e a ausência de um programa de acompanhamento da implantação do projeto).

Yeom *et al.* (2002) descrevem uma experiência parecida, para o caso da descentralização curricular da Indonésia na década de 1990. A proposta estabelecia que 20% do currículo passaria a ser desenvolvido pelas autoridades locais, mas passados cinco anos o autor analisa que a política²³ não gerou mudanças na qualidade da educação. A primeira dificuldade encontrada pela reforma foi o baixo nível de engajamento dos professores, gestores

²³ Em virtude de falhas em sua implementação, não em seu desenho.

e dos pais; também não foram dados incentivos suficientes para que os professores elaborassem as mudanças curriculares desejadas. E continuam:

[...] a escassez de professores capacitados a lecionar as novas disciplinas, a falta de capacidade dos gestores locais e dos professores implementarem as mudanças curriculares, a falta de materiais escolares para as novas disciplinas e a ausência de incentivos financeiros para os professores investirem o seu tempo nestas reformas inovadoras não permitiram o sucesso desta reforma curricular (YEOM *et al.*, 2002, p. 66, tradução nossa).

Yeom *et al.* (2002) afirmam como lições desta falha, para o governo da Indonésia e para *policymakers* do mundo todo, que o envolvimento e engajamento dos *stakeholders*; a liderança ativa por parte de gestores municipais ou das escolas; diretrizes claras por parte da autoridade central sobre a elaboração e implementação de reformas locais; e a garantia de recursos e incentivos suficientes para os atores locais atuarem com autonomia são determinantes do sucesso de reformas descentralizadoras (YEOM *et al.*, 2002).

Bjork (2006) chega a conclusões similares ao estudar o mesmo caso de Yeom *et al.* (2002), a autonomia curricular não causou impacto nas escolas indonésias. Segundo o autor “Não há evidências de que as escolas modificaram a estrutura curricular de acordo com as necessidades das comunidades.” (BJORK, 2006, p. 143, tradução nossa). O autor também observou que as escolas em regiões mais ricas se adaptaram melhor à legislação e puderam aproveitar a flexibilidade curricular, porém a evidência para um aumento efetivo da qualidade da educação é apenas circunstancial.

Por contraste, Lavonen (2017) descreve o sucesso do sistema educacional finlandês com a descentralização através de uma revisão de literatura e entrevistas com dois oficiais do Ministério da Educação responsáveis pelo planejamento curricular. O autor descreve que as bases para o sistema educacional de hoje foram estabelecidas em 1970, mas a descentralização apenas começou a ser implementada na década de 1990. A política ocorreu na forma de uma devolução das responsabilidades às escolas e municípios, sendo que a preparação do currículo e gestão escolar eram responsabilidades das escolas e os municípios fiscalizam a qualidade das mesmas. Não obstante o Ministério da Educação ainda é responsável pelo planejamento da estrutura do sistema, bem como a implementação de reformas (como foi o caso da década de 1990); o ministério direciona os municípios com diretrizes curriculares, diretrizes gerais para as práticas em sala de aula (como o número de horas de sala de aula e instruções pedagógicas) e ajuda os municípios também oferecendo treinamento aos professores e gestores. O autor conclui afirmando três razões centrais ao sucesso da descentralização educacional na Finlândia:

- 1) Um planejamento de longo prazo da autoridade central, elaborado em conjunto com os *stakeholders* locais, e com uma implementação de qualidade;
- 2) Mecanismos de supervisão da qualidade que assegurem a correta implementação das diretrizes nacionais, que priorizam a melhoria contínua das práticas de ensino por parte dos professores e gestores;
- 3) A formação de professores qualificados para educarem bem, mas que também sejam engajados para gerirem as práticas de sala de aula e as adaptem a fim de atingirem sempre melhores resultados (LAVONEN, 2017, p. 16, tradução nossa).

Há exemplos também, entretanto, de que a descentralização curricular pode falhar em países mais desenvolvidos. Hong e Youngs (2016) mostram que as reformas que promovem autonomia curricular aos professores podem não promover nenhum ganho nos resultados de sala de aula, pois aumenta a carga de trabalho não acadêmico dos professores; também é comum que os professores não se sintam confortáveis com o novo arranjo, por falta de experiência, treinamento ou falta de engajamento. Para o caso coreano, que foi estudado no trabalho, os autores afirmam que “[...] demonstramos que os professores coreanos não gostaram, não se engajaram e não foram preparados para a nova autonomia provida pela reforma curricular nacional de 2009.” (HONG; YOUNGS, 2016, p. 10, tradução nossa).

Assim como Yeom *et al.* (2002), Kristiansen e Pratikno (2006) estudam o caso da Indonésia, mas com um foco na redistribuição de obrigações e recursos aos estados. Os autores observam que a política de descentralização foi implementada com o objetivo da redução dos gastos do governo central, e como consequência “[...] os gastos dos domicílios aumentaram em até seis vezes para o ensino primário.” (KRISTIENSEN; PRATIKNO, 2006, p. 527, tradução nossa). Outra consequência da política, segundo os autores, é a redução do acesso à educação - sendo que os domicílios mais pobres foram afetados mais fortemente. Um terceiro desenvolvimento foi a redução da *accountability* dos gastos públicos, mas isso ocorreu por uma questão de despreparo institucional dos governos estaduais (que não foi levada em conta na elaboração da política pública). Políticas com este foco inevitavelmente acabam por reduzir a quantidade total de recursos educação pública, mas isto não pode ser atribuído a descentralização e sim ao seu contexto de austeridade fiscal - como observado por Bray (1999).

Quanto à questão da descentralização dos recursos da educação, através de uma extensa revisão de três estudos realizados no Canadá, Austrália e Nova Zelândia, Dempster e Neil (2000) afirmam que a prática do SBM leva à redução dos recursos para as escolas. O SBM é visto como uma solução para altos dispêndios com a educação pelos *policymakers* da autoridade central, quando na verdade uma descentralização das obrigações para uma autoridade local deve ser acompanhada da descentralização das fontes de recursos (BRAY, 1999; DEMPSTER; NEIL, 2000). É interessante observar, entretanto, que estas políticas aconteceram em um

contexto de restrições fiscais do setor público - o que também foi o caso do Brasil nos anos 1990, segundo Rodriguez (2001).

Estudando o caso de descentralização da Nigéria, cujas reformas começaram em 1973, Geo-Jaj (2006) mostra que a descentralização da captação dos recursos pode ter efeitos inesperados. O governo, em um contexto de descentralização geral da educação, decidiu adotar taxas diretamente aplicadas às famílias dos estudantes para financiar a educação pública. O autor conclui que “O uso das taxas aplicadas sobre os usuários causou graves disparidades e imensos custos sociais e econômicos à Nigéria.” (GEO-JAJ, 2006, p. 71, tradução nossa). Além disto, o autor entende que não houve ganhos significativos na eficiência do uso dos recursos públicos - pois não foram encontradas melhorias em indicadores de qualidade da educação nem em indicadores de retenção escolar (considerando a diminuição do total de recursos).

Arunatilake e Jayawardena (2010) estudam a descentralização do financiamento da educação com um modelo baseado em fórmulas (determinadas pela autoridade central) no contexto do Sri Lanka²⁴. Os autores notam que a política foi inspirada em exemplos de países mais desenvolvidos e buscam entender como o contexto de pobreza do Sri Lanka afetaria estes resultados. A conclusão do trabalho é que “A adequação da fórmula escolhida ao contexto, [...] a supervisão do governo central, [...] diretores qualificados e infraestrutura adequada são necessários para o sucesso da política de descentralização.” (ARUNATILAKE; JAYAWARDENA, 2010, p. 52, tradução nossa).

Também estudando países da América Latina, Faguet e Sánchez (2008) buscam avaliar o sucesso das políticas de descentralização fiscal do governo federal aos municípios na Bolívia e na Colômbia²⁵. De acordo com os autores, a evidência para o caso boliviano aponta que os gastos estão refletindo melhor as necessidades da população, com mais recursos sendo aplicados nas regiões com os piores indicadores educacionais. Para o caso colombiano houve uma melhora nas taxas de matrícula nas regiões mais afetadas pela política de descentralização. Segundo Faguet e Sánchez (2008), foi a pressão popular e a aproximação dos recursos dos eleitores que permitiu esta mudança nos padrões dos gastos públicos.

Fan, Lin e Treisman (2009) estudam os efeitos da descentralização fiscal sobre a frequência de propinas no setor privado. Com uma base de dados compilada a partir de um estudo elaborado pelo Banco Mundial em 2000 e pelo menos 480 outras fontes, os autores

²⁴ Foram utilizados dados do censo escolar para informações sobre as escolas e de outras fontes para os resultados dos alunos dos ensinos primário e secundário.

²⁵ Os autores utilizaram um modelo de regressão de painel para a Bolívia e um modelo de diferenças para a Colômbia, trabalhando com dados dos respectivos institutos nacionais de estatística - mas sem dados qualitativos.

estimaram regressões *probit* ordenadas para estimarem a probabilidade condicional das propinas. A conclusão geral do estudo é que estruturas de governo mais complexas²⁶ e mais centralizadas tendem a apresentar níveis maiores de corrupção²⁷.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira seção deste capítulo traz a abordagem dos sistemas e uma análise geral dos sistemas educacionais, a literatura trata de reformas educacionais em geral e como *policymakers* podem realizar estas com maior qualidade. Duas sugestões da abordagem aqui explorada foram muito importantes na análise das reformas: o envolvimento dos *stakeholders* locais, em todo o processo de criação, implementação e ajustes da política pública - preferencialmente; e a metodologia proposta para a solução de problemas e realização de ajustes na política, uma vez que reavaliar a política pública no caso de que dificuldades apareçam é vital para o seu sucesso. Verificou-se que estas duas sugestões da literatura surgiram como problemas em alguns dos casos estudados.

A análise conceitual da descentralização dos sistemas educacionais traz a literatura que se desenvolveu a partir de trabalhos pioneiros como Rondinelli, Nellis e Cheema (1983). Foram definidas as diferentes formas de descentralização e afirmadas algumas observações sobre este referencial teórico, finalizando a seção com a divisão proposta entre a descentralização dos recursos, do currículo e das decisões.

Os mais de vinte trabalhos apresentados nesta seção, que analisou os estudos de caso, provêm algumas conclusões sobre os fatores que determinam o sucesso das políticas de descentralização educacional. Os resultados de Hanushek, Link e Woessmann (2012) à respeito da descentralização das decisões escolares se mostram consistentes com os estudos de caso, há uma eficiência maior das reformas descentralizadoras nos países desenvolvidos. Estudos como Beasley e Huilley (2017), Bjork (2006, p. 137), Pradhan *et al.* (2014), Mukundan (2003), Essuman e Akyeampong (2011), Duflo, Dupas e Kremer (2015) e Chapman *et al.* (2002) revelam as dificuldades institucionais que países em desenvolvimento enfrentam para o sucesso de suas reformas educacionais. Os fatores limitantes mais comuns foram a baixa qualificação dos profissionais de ensino e gestão, a falta de envolvimento dos *stakeholders* do sistema com as reformas e a incapacidade dos pais dos estudantes de contribuírem para as decisões escolares

²⁶ O autor considera o número de esferas do governo como medida para a complexidade.

²⁷ “Um aumento de um desvio padrão na proporção do PIB destinada às receitas dos governos subnacionais estava associada a uma redução de 3% no número de firmas que “sempre” pagavam propinas e a um aumento de 7,7% na parcela de firmas que “nunca” pagaram uma propina.” (FAN; LIN; TREISMAN, 2009, p. 27, tradução nossa).

de maneira qualificada. Não obstante Saiti e Eliophotou-Menon (2013) mostram o ônus da centralização dos processos no sistema educacional, mostrando que a descentralização é o objetivo a ser perseguido. A evidência sugere, portanto, que a descentralização das decisões é uma opção superior à centralização, mas que a gestão local só será superior à gestão centralizada se as escolas e municípios puderem superar estas limitações (MCGINN; WELSH, 1999, p. 68).

A questão curricular, apesar de ter um grau de descentralização menor nos sistemas educacionais (OECD, 2017, p. 342), mostra barreiras similares para seu sucesso. Um modelo de sucesso é estabelecido por Lavonen (2017), que descreve a experiência finlandesa, mas as dificuldades para se chegar neste nível de sucesso são várias. Osei e Brock (2006), Yeom *et al.* (2002), Bjork (2006, p. 143) e Hong e Youngs (2016) mostram algumas das deficiências que limitam os efeitos positivos que estas reformas podem gerar. Os principais problemas encontrados foram o envolvimento dos professores em suas novas responsabilidades, a quebra de barreiras culturais que impedem esta maior autonomia dada aos professores de ter sucesso e a falta de capacidade técnica dos professores em abordarem esta nova responsabilidade. O caso descrito por Hong e Youngs (2016) é especialmente interessante porque mostra um país desenvolvido como a Coreia do Sul tendo dificuldades. No caso estudado, foram identificadas barreiras culturais para a mudança da função dos professores, para a implementação de uma reforma de descentralização.

A descentralização dos recursos foi estudada por Kristiansen e Pratikno (2006), Dempster e Neil (2000), Geo-Jaj (2006), Arunatilake e Jayawardena (2010), Faguet e Sánchez (2008) e Fan, Lin e Treisman (2009), mas é um assunto um pouco diferente dos outros dois tipos de descentralização porque esta política geralmente acontece em um contexto de austeridade fiscal por parte dos governos centrais. Este contexto específico gera algumas distorções nos resultados, pois apesar de trabalhos como Geo-Jaj (2006), Dempster e Neil (2000) e Kristiansen e Pratikno (2006) constatarem que há uma redução nos gastos públicos destinados à educação após a implementação de tais políticas não se pode atribuir isto à política, mas sim ao contexto político econômico dos países. Isto dificulta a avaliação do impacto da política, pois a qualidade do ensino cai quando a quantidade geral de recursos é reduzida. Não obstante Dempster e Neil (2000) observam que a descentralização dos recursos provem flexibilidade às escolas, além de melhorar o planejamento e comunicação dos diretores e professores; não foram identificados melhorias diretas na qualidade da educação, mas sim nestes fatores adjacentes. É notável que este estudo analisou apenas países desenvolvidos com sistemas educacional de qualidade, por outro lado trabalhos como Geo-Jaj (2006) e Kristiansen e Pratikno (2006) não identificam estes efeitos em países em desenvolvimento. Uma ressalva

final sobre o assunto se dá a respeito de das desigualdades regionais: há ampla evidência para se afirmar que uma descentralização dos recursos pode aprofundar disparidades entre as regiões, logo resolver tais problemas é um dever do governo central - ver por exemplo Geo-Jaj (2006), Duflo, Dupas e Kremer (2015) e World Bank (2004, p. 186).

3 ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

O objetivo deste capítulo é analisar a evolução do sistema educacional brasileiro e a repartição das responsabilidades entre as esferas do governo. Será afirmado um breve histórico do sistema educacional brasileiro²⁸ na primeira seção, um panorama geral da educação brasileira e da sua descentralização na segunda seção e uma análise dos resultados e das evidências sobre o caso brasileiro na última seção do capítulo.

A análise será realizada com base nos documentos oficiais mais importantes que definem o sistema nacional de ensino: a Constituição Federal de 1988, o primeiro Plano Nacional de Educação (2000-2010), o segundo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e as diretrizes dos fundos de financiamento da educação. Isto porque, de acordo com Winkler (1993, p.106), para qualquer sistema educacional governamental o nível de descentralização pode ser determinado pela análise da constituição, das legislações e das regulamentações em vigor; não obstante há diferenças entre a legislação e a realidade²⁹ e estas também serão analisadas.

3.1 UM BREVE HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

O período anterior à 1988 não será analisado em detalhes, pois o sistema educacional brasileiro mudou muito de direção a partir da Constituição Federal de 1988. Entretanto, segundo Derqui (2001), pode-se afirmar que o estado brasileiro manteve um nível mais baixo de controle sobre o sistema educacional do que os países vizinhos da América Latina; muitas responsabilidades foram transferidas aos municípios a partir da crise dos anos 1970. Ao final dos anos 1980 o Ministério da Educação já via a descentralização como uma ferramenta mais custo efetiva para o sistema educacional, mesmo que os municípios não tivessem a capacidade técnica ou financeira para tal desafio - segundo Santos (1993).

A partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) estabelecida pela lei Nº 9.394 de 1996 o acesso à educação primária se tornou um direito de todos cidadãos. Desde então ocorreram diversas mudanças relacionadas à abrangência, organização e financiamento da educação pública, notavelmente a inclusão do direito à educação secundária no artigo 208 da Constituição Federal através da emenda constitucional

²⁸ Um aspecto importante do sistema que não será enfatizado com detalhes neste trabalho é o financiamento da educação brasileira. Para esta análise veja Lambretch (2015, p. 33–40).

²⁹ Segundo o autor, especialmente em referência a padrões de qualidade estabelecidos muito acima das possibilidades de um determinado estado ou distrito, dadas as restrições de recursos do mesmo.

n.º 59 de 2009. No artigo 208 da Constituição, observam-se as delimitações legislativas atuais do sistema educacional público brasileiro.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência na rede regular de ensino, preferencialmente;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

As diretrizes específicas da educação brasileira são determinadas, entretanto, por meio dos Planos Nacionais de Educação. De maneira complementar ao artigo 208, o artigo 214 da Constituição estabelece o Plano Nacional de Educação como a diretriz principal da educação brasileira, com o objetivo de:

[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Logo após a promulgação da nova Constituição já havia dúvidas sobre a proposta educacional que esta trazia. Sato (1993) já questionava se o modelo proposto de repartição das obrigações iria funcionar, pois “[...] a Constituição não definiu claramente os espaços para a autonomia dos estados e municípios e daí decorre que cada instância administrativa pode concorrer entre si em todas as áreas.” (SATO, 1993, p. 14). Segundo o autor a proposta apresentou uma visão de sistema que em nada inova, mas sim complica o relacionamento entre as esferas administrativas.

Seguindo cronologicamente, a partir de 1991 o Brasil já implementou um sistema de avaliação comum e em 1993 buscou a padronização curricular e de procedimentos educacionais - centralizando o sistema nestes aspectos. Não obstante as decisões administrativas e de recursos continuavam a ser descentralizadas, com a implementação até de alguns conselhos escolares

incentivando a participação de professores, gestores e pais (DERQUI, 2001; RODRIGUEZ, 2001). Xavier, Amaral Sobrinho e Marra (1994) relatam que ocorreram dificuldades na implementação dos conselhos escolares em virtude da participação autoritária dos diretores escolares e devido à falta de experiência e de treinamento dos demais *stakeholders* com o mecanismo - segundo os autores o desenho da política não levava em conta estas dificuldades.

Outra consequência relevante do novo arranjo institucional estabelecido a partir de 1988 foi a intensa municipalização do ensino fundamental a partir de 1996, que acarretou uma marginalização dos demais níveis, de acordo com Franca (2013) e Pinto (2014). Após a sua implementação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)³⁰, criou distorções na alocação dos recursos do ensino. O fundo tinha, entre outros, o objetivo de aumentar a participação da União nos gastos educacionais; o objetivo não foi alcançado e isso piorou ainda mais as desigualdades regionais observadas no sistema educacional do país de acordo com Lambretch (2015, p. 36). Além disso o fundo retirou recursos do ensino pré-escolar e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por causa da metodologia de cálculo dos repasses, e os direcionou ao ensino fundamental - criando assim um caráter competitivo entre os níveis de ensino segundo Rodriguez (2001).

De acordo com Rodriguez (2001), o governo federal reduziu a sua participação na educação na implementação do Fundef, substituindo os 50% ditados na Constituição Federal de 1988 por efetivos 30%. Contrariando o seu discurso de priorização da educação, a União desrespeitou as regras de repasse estabelecidas pelo custo-aluno na legislação do Fundef e estabelecendo arbitrariamente um nível mais baixo de repasse por aluno (LAMBRETCH, 2015, p. 35; RODRIGUEZ, 2001).

Uma avaliação do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) deve levar em conta as limitações do Fundef e do Fundeb, pois estes impossibilitaram o cumprimento de algumas metas do plano - segundo Pinto (2007). Não obstante, também existiam poucos e fracos mecanismos de avaliação no primeiro plano, o que corroborou para o seu fracasso (LAMBRETCH, 2015). É consenso que o plano foi subfinanciado, sendo que a meta de 7% do PIB para a educação em 2010 não foi atingida - a marca foi de 5% do PIB em 2010 (AGUIAR, 2010; FRANCA, 2013; SOUZA, 2014). O ensino fundamental foi privilegiado pelos mecanismos de financiamento estabelecidos (RODRIGUEZ, 2001) e isso comprometeu as metas que visavam a expansão da pré-escola, do ensino média e da EJA (SOUZA, 2014). A

³⁰ Instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

universalização do ensino fundamental foi alcançada, mas ao custo de uma baixa qualidade (em função das restrições de recursos causadas pela União) e da manutenção das desigualdades regionais (FRANCA, 2013; LAMBRETCH, 2015, p. 37; RODRIGUEZ, 2001). Outro consenso é que o primeiro PNE não obteve sucesso em lidar com as desigualdades regionais, dado que as compensações da União eram muito baixas (AGUIAR, 2010; FRANCA, 2013; LAMBRETCH, 2015; RIBEIRO, 2011).

Além desta influência do Fundef, outras importantes metas não foram atingidas. A cooperação e colaboração com os estados e municípios deixou muito a desejar, ao final do PNE mais da metade dos estados não tinham o seu Plano Estadual de Educação formalizado e menos de 40% dos municípios elaboraram os seus respectivos Planos Municipais de Educação - segundo Souza e Menezes (2017). Sendo assim pode-se declarar o primeiro PNE um fracasso, com base no atingimento de suas metas, mas também “[...] um avanço por sua expressão jurídica, significado sociopolítico e valor pedagógico que exprime progresso social e institucional [...]” (SOUZA, 2014).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação (Fundeb), sucessor do Fundef, foi implementado em 2007 e tentou corrigir as falhas identificadas anteriormente. Não obstante na análise de Pinto (2007) o autor afirma que, apesar de o Fundeb ser um indiscutível avanço ante ao Fundef, a política do novo fundo não resolveu dois problemas importantes. O primeiro é a questão das disparidades regionais e o segundo problema é que embora o fundo seja único os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração (PINTO, 2007, p. 894).

A Lei Federal 13.005 em 25 de junho de 2014 instalou o segundo Plano Nacional de Educação, após quatro anos de debates intensos e um longo trâmite. As principais evoluções, em comparação ao seu antecessor, são as publicações a respeito do cumprimento das metas a cada biênio pelo Inep, a avaliação da qualidade também por parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o aumento de recursos vinculados a uma parcela da participação no resultado da exploração de petróleo e de gás natural, a consolidação do plano em 20 metas claras, ao contrário das 365 de seu antecessor, e um avanço no uso de uma medida de custo-aluno qualidade para um financiamento mais equilibrado das diferentes regiões do país (LAMBRETCH, 2015; SOUZA, 2014; SOUZA; MENEZES, 2017).

De um modo geral o segundo PNE aperfeiçoa o seu antecessor tratando os seus maiores erros já na legislação, mas ainda é cedo para se afirmar se os problemas levantados anteriormente serão resolvidos ou amenizados na realidade. O relatório de acompanhamento

das metas do PNE, divulgado pelo INEP (2016), trabalha com dados até 2014 apenas. Moreno (2017) afirma que a crise econômica atual retirou recursos da educação, em meio à tentativa do governo de equilibrar as contas públicas, e prejudica o andamento do atual PNE.

3.2 O ESTADO ATUAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Esta seção do trabalho tem o objetivo de avaliar os resultados e deficiências do sistema educacional brasileiro na atualidade. O país será analisado no contexto internacional em termos de gasto público em educação e considerando também a qualidade da educação brasileira.

A parcela brasileira da educação dentro do gasto público total é 40%³¹ maior do que a média dos países da OECD, segundo dados da OECD (2017, p. 204), e mesmo assim os resultados são muito abaixo da média; ver os dados apresentados na tabela 2, Carnoy *et al.* (2013) e Soares e Nascimento (2012) por exemplo.

Tabela 1 – Comparação do gasto total em educação de países selecionados³²

Países	Parcela do gasto público destinada à educação	PIB per capita 2015 (PPC\$)	Gasto por aluno (PPC\$) do ensino primário	Gasto por aluno (PPC\$) do ensino secundário
Costa Rica	19,1%	\$15.879	\$4.179	\$3.930
Indonésia	17,6%	\$11.038	\$1.462	\$1.158
México ¹	17,3%	\$17.244	\$2.565	\$2.823
África do Sul ²	16,3%	\$13.229	\$2.315	\$2.567
Brasil ²	16,3%	\$15.615	\$3.168	\$3.420
Chile	15,8%	\$23.579	\$3.590	\$3.933
Colômbia	14,1%	\$13.825	\$2.456	\$2.212
Argentina ¹	13,5%	\$20.337	\$2.857	\$4.235
Média	16,3%	\$16.343	\$2.824	\$3.035
Média OCDE	10,3%	\$36.280	\$8.733	\$10.106

Fonte: Elaboração própria com dados de OECD (2017, p. 204), do World Bank (2017b) e da UNESCO (2017)³³; ¹Dados de gasto por aluno de 2014; ²Dados de gasto por aluno de 2013;

O perfil de gasto público em educação, entretanto, é similar ao perfil de gasto de países em estágios de desenvolvimento parecidos com o Brasil - conforme vemos na tabela 1. A comparação do Brasil com países semelhantes, portanto, mostra que o nível de gasto do governo brasileiro em educação é similar aos países selecionados²⁹. A qualidade da educação brasileira, quando comparada a de outros países em uma prova internacional como o PISA, não é boa. O

³¹ Para obter esta estatística foi realizada uma divisão simples com os dados referentes à coluna “Parcela do gasto público destinada à educação”. Dados disponíveis em <dx.doi.org/10.1787/888933557983>

³² Os países foram selecionados de acordo com a disponibilidade dos dados em OECD (2017, P. 204) e foram retirados da amostra os países desenvolvidos.

³³ A base de dados da UNESCO não tinha as informações de gasto por aluno para todos os países em 2015, mas era a única que apresentava dados para todos os países.

Brasil tem a pior média nas provas do PISA dos países selecionados e também apresenta a maior parcela de alunos que não atingem um nível mínimo de proficiência em nenhum dos três testes. Em uma comparação intertemporal podemos observar que, entre 2009 e 2015, o Brasil regrediu 7 pontos contra a média destes países e 9 se compararmos apenas as notas de ciências e matemática, segundo dados da OECD (2015)³⁴. A tabela 2 mostra estes resultados.

Tabela 2 – Comparação do desempenho no PISA 2015 de países selecionados³⁵

Países	Ciências	Leitura	Matemática	Média	(1)	(2)
Chile	447	459	423	443	435	23,3%
México	416	423	408	416	412	33,8%
Costa Rica	420	427	400	416	410	33,0%
Colômbia	416	425	390	410	403	38,2%
Argentina ³⁶	406	396	388	397	397	14,5%
Indonésia	403	397	386	395	395	42,3%
Brasil	401	407	377	395	389	44,1%
Média	416	419	396	410	406	32,7%
Média OCDE	493	493	490	492	492	13,0%

Fonte: Elaboração própria com dados da OECD (2015);

(1) Média apenas das notas de ciências e matemática³⁷;

(2) Parcela dos alunos com notas ruins nos três testes³⁸.

O argumento posto aqui é que o gasto público na educação brasileira se encontra em níveis similares aos países selecionados da comparação, mas o país não apresenta resultados tão bons na qualidade da educação. A partir disto, concluímos que o foco da política pública educacional brasileira deveria ser a eficiência da aplicação destes recursos e a descentralização é uma das opções para este aumento³⁹. Entretanto, os *policymakers* brasileiros decidiram, através da meta 20 do plano nacional de educação vigente⁴⁰, que há a necessidade deste aumento de recursos.

³⁴Cálculo elaborado pelo autor, selecionando os países de acordo com o critério da tabela 1 e utilizando dados do PISA 2009 e do PISA 2015.

³⁵ Os países foram selecionados de acordo com o critério da tabela 1. Não foram encontrados dados do PISA para a África do Sul, mas a qualidade da educação deste país pode ser classificada por escores em outros testes internacionais como abaixo da brasileira sem dúvidas (THE ECONOMIST, 2017).

³⁶ Foram utilizados os resultados do PISA 2012 em virtude dos problemas ocorridos na aplicação do PISA 2015. Para mais informações acesse: <thebubble.com/argentina-excluded-from-pisa-exam-results/>

³⁷ É comum o uso destes para comparações internacionais em virtude da dificuldade de comparação das provas de leitura. As notas de leitura são mais utilizadas para comparações no tempo (OECD, 2014, 2016).

³⁸ Seguindo metodologia da OECD (2015), um resultado ruim é quando o estudante não atinge o nível 2 - considerado o nível mínimo de proficiência no tópico.

³⁹ A discussão sobre a necessidade de mais recursos para a educação brasileira é complexa e as evidências apresentadas aqui não são definitivas, mas sim como uma razão para a importância do objetivo deste trabalho.

⁴⁰ Meta 20: ampliar o investimento público em educação de forma a atingir [...] 7% do PIB do país em 2019 e 10% do PIB em 2024 (BRASIL, 2014).

Por sua vez, Lambretch (2015) conclui que a meta é razoável quando se consideram as imensas dificuldades que o país ainda precisa avançar. De qualquer maneira a questão da eficiência da aplicação dos recursos é central para que a qualidade da educação brasileira aumente.

Uma outra característica marcante do sistema de ensino brasileiro é a grande desigualdade de oportunidades. Ribeiro (2011) estima um modelo *logit* sequencial com transições educacionais⁴¹ com dados da Pesquisa Dimensões Sociais das Desigualdades de 2008⁴² para apurar este fenômeno. O autor identifica significativas diferenças regionais, sendo que os alunos nascidos no sul do país (Sul/Sudestes) têm 1,4 vezes mais chances de completar a educação fundamental e 1,6 vezes mais chances de entrarem na universidade. O *status* socioeconômico (medida de renda da família) também é um fator de peso, segundo o autor “Como há muita competição para entrar na universidade, aqueles com mais recursos acabam tendo vantagens.” (RIBEIRO, 2011, p. 59). O estudo também apresenta uma análise inédita - medindo o efeito da riqueza⁴³ da família sobre o resultado educacional do filho:

Indivíduos que cresceram em famílias com “riqueza alta” tinham, pelo menos, 1,3 vezes mais chances de completar qualquer uma das cinco transições do que indivíduos cujas famílias “não tinham riqueza”, enquanto aqueles que vinham de famílias com “riqueza baixa” tinham, pelo menos, 1,2 vezes mais chances (RIBEIRO, 2011, p. 60).

Se destacam também as desigualdades raciais: brancos têm 1,5 e 1,6 vezes mais chances de completar as quatro séries iniciais do fundamental (T1) e de completar o secundário (T3), respectivamente. Os efeitos das escolas privadas eram significativos, mas não puderam ser estimados com precisão em função da correlação com o status socioeconômico e das limitações do modelo. O autor conclui que o sistema brasileiro de educação ainda tem muito a avançar nos níveis fundamental e médio para que a taxa de conclusão dos alunos aumente, mais do que na questão do acesso à educação. Uma conclusão interessante do trabalho é que a desigualdade de oportunidade regional está no mesmo patamar das desigualdades raciais do país.

⁴¹ O autor considera um modelo simplificado do sistema educacional brasileiro em que há cinco transições: completar as quatro séries iniciais do ensino fundamental (T1); completar as oito séries do fundamental (T2); completar o ensino médio (T3); entrar na universidade (T4); e completar a universidade (T5).

⁴² O autor destaca que “A amostra é inteiramente probabilística e estratificada em múltiplos estágios, o que permite inferências acuradas dos parâmetros populacionais. A amostragem segue um procedimento probabilístico em três etapas. Na primeira foram selecionados os municípios, na segunda os setores censitários dentro dos municípios, e na terceira, os domicílios dentro dos setores.” (RIBEIRO, 2011, p. 50).

⁴³ “Por riqueza me refiro a ativos financeiros e bens que são um recurso econômico que vai além da renda ou do status ocupacional, e que pode ser usada para financiar direta ou indiretamente o investimento dos pais na educação dos filhos.” (RIBEIRO, 2011, p. 43).

De um modo geral, a condição das escolas brasileiras resume a questão da desigualdade regional. A tabela 3 traz informações sobre a qualidade da infraestrutura das escolas brasileiras, Soares Neto et al. (2013) utilizaram a metodologia da teoria de resposta ao item e os dados do Censo Escolar de 2011 – realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – e elaboraram uma escala para medir a aptidão da infraestrutura escolar brasileira.

Tabela 3 – Resumo da disparidade regional da infraestrutura escolar

Condição das Escolas	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
% das escolas em condições Elementares ⁴⁴	71,0%	65,1%	17,6%	22,7%	19,8%	44,5%
% das escolas em condições Básicas ⁴⁵	22,2%	27,6%	51,6%	57,0%	49,9%	40,0%
% das escolas em condições Adequadas ⁴⁶	6,5%	7,1%	29,7%	19,8%	28,8%	14,9%
% das escolas em condições Avançadas ⁴⁷	0,3%	0,3%	1,0%	0,5%	1,6%	0,6%

Fonte: Elaboração própria com dados de Soares Neto et al. (2013, p.15)

Os resultados são preocupantes porque além de ressaltarem o baixíssimo nível de qualidade da infraestrutura educacional existente, revelam um grande nível de desigualdade dentre as regiões do país. Estes resultados certamente devem ser considerados quando se debate o nível de descentralização do sistema educacional brasileiro, pois estas desigualdades devem ser corrigidas pela autoridade central em virtude de as autoridades locais frequentemente não terem a capacidade financeira para enfrentarem tal desafio - segundo relatórios da OECD (2012, p. 506) e do World Bank (2004, p. 186). Trabalhos como Silveira *et al.* (2017) e Höerh (2014) provêm ainda mais evidências de que estas desigualdades regionais não podem ser solucionadas pelos governos estaduais.

⁴⁴ Estão no nível “Elementar” escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha.

⁴⁵ Além dos itens presentes no nível anterior, as escolas de nível “Básico” possuem sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.

⁴⁶ Além dos itens anteriores, as escolas de nível “Adequado” possuem espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há também espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil e equipamentos complementares como copiadora e acesso à internet.

⁴⁷ As escolas de nível “Avançado”, além dos itens anteriores, laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais.

3.3 A DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Esta seção do trabalho objetiva entender como se deu a construção do sistema educacional brasileiro sob a ótica da descentralização do sistema, dando ênfase à autonomia para decisões escolares, à distribuição dos recursos entre as esferas do governo e à questão curricular.

Após quase três décadas do experimento democrático brasileiro a visão do sistema brasileiro de ensino descentralizado posta na Constituição Federal ainda não foi efetivada. Souza e Faria (2004) afirmam que, à época do primeiro PNE, a municipalização da educação ainda configurava um mecanismo de centralização das decisões em virtude da baixa capacidade financeira e técnica dos mesmos; sendo que o avanço do federalismo brasileiro dependia de uma redistribuição efetiva de poderes e recursos. Com uma visão mais recente, Souza e Menezes (2017) afirmam que em 2014 mais da metade dos estados não tinham o seu Plano Estadual de Educação formalizado e menos de 40% dos municípios haviam elaborado os seus respectivos Planos Municipais de Educação.

Quando olhamos para a legislação, o Plano Nacional de Ensino atual foca em aspectos quantitativos do ensino, dado que 9 das 20 metas dizem respeito ao acesso à educação primária e secundária. Contudo há, no Plano Nacional de Ensino, estratégias que objetivam o apoio e formação dos *stakeholders* do sistema educacional para que os conselhos escolares exerçam sua função com a qualidade necessária - como parte da Meta 19:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014, p.84).

O instrumento oficial de acompanhamento das metas do PNE, o relatório do INEP, afirma alguns indicadores sobre a participação da comunidade e dos pais na gestão escolar:

“O Indicador 19B se refere ao percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político pedagógicos e na constituição do conselho escolar. Quanto ao projeto pedagógico da escola [...] não pode ser percebida a participação de pais e alunos na atividade. No que diz respeito à constituição dos conselhos escolares, 65% das escolas urbanas têm seus conselhos constituídos por professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis, enquanto nas escolas rurais são 57%. Em 15% das escolas rurais não há conselhos e em 9% das escolas urbanas.” (INEP, 2016, p. 332).

O relatório também inclui o indicador 19D, que investiga a autonomia da gestão escolar associada às condições em que os diretores exercem a função, constata que o apoio da

comunidade está presente em mais de 90% das escolas (INEP, 2016, p. 332). Não é averiguado pelos indicadores, entretanto, em que grau e em quais decisões que a comunidade participa.

Apesar dos esforços para a participação dos demais níveis de governo e das próprias escolas nas decisões no sistema, é notável que a questão dos recursos ainda desequilibra muito a distribuição de poder no sistema atual; segundo Pinto (2014) a dependência de grande parte dos municípios brasileiros do Fundeb e a incapacidade técnica administrativa de muitos destes municípios são os principais causadores deste fenômeno. Segundo o autor 70% dos municípios brasileiros têm menos de 20 mil habitantes e estes apresentam uma estrutura debilitada para cumprir as obrigações educacionais estabelecidas por lei, aproximadamente 25% destes não têm Conselhos Municipais de Educação enquanto todos municípios com mais de 600 mil habitantes têm estas instituições formalizadas.

Nesta mesma linha, Höerh (2014) afirma que a descentralização do estado brasileiro como um todo criou alguns graves desequilíbrios. E continua:

A responsabilidade pela educação pública foi repassada aos municípios, mas sem o devido repasse dos meios de financiamento; a situação fiscal dos municípios é grave, a dependência dos repasses da união torna uma situação aparentemente de descentralização em uma centralização efetiva do poder (HÖERH, 2014, p. 36).

Avaliando o impacto do Fundeb, o estudo de diferenças em diferenças de Silveira *et al.* (2017) conclui que o fundo não reduziu as desigualdades regionais. Os autores afirmam que além de o aumento de recursos ter causado um impacto maior nos resultados educacionais da região Sul e Sudeste a complementação do fundo por parte da União ainda é baixa (SILVEIRA *et al.*, 2017, p. 39). Se a capacidade de financiamento dos estados, quando medida pelo PIB per capita, é muito distinta - ver Galeano (2014) - há a necessidade de complementações significativas por parte da União se o objetivo for a redução das desigualdades regionais.

Uma outra consequência do sistema de descentralização dos recursos escolhido pelo Brasil é que há níveis de corrupção mais elevados, o que prejudica a eficiência do uso dos recursos. Ferraz, Finan e Moreira (2012), em um estudo sobre a corrupção dos municípios brasileiros, encontram que os municípios mais influenciados pelo Fundeb apresentavam níveis mais elevados de corrupção⁴⁸. Os autores afirmam que a ausência de fiscalização destes recursos era a principal causa destes níveis elevados de corrupção (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012). O mecanismo de transferências entre as esferas do governo também pode

⁴⁸ “Um aumento de um desvio padrão no grau de dependência dos recursos de Fundeb aumentava a probabilidade de corrupção no município em 23%” (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012, p. 720, tradução nossa)

ser apontado como um dos responsáveis, pois apresenta maiores níveis de corrupção do que a opção da coleta local destes recursos públicos - ver Caldas, Costa e Pagliarussi (2016).

Ainda sobre a corrupção nos municípios, Caldas, Costa e Pagliarussi (2016) encontram que a corrupção dos municípios se encontra em situação grave, pois há menos mecanismos de controle neste nível de governo. Nas palavras dos autores:

Medidas de prevenção e combate à corrupção [...] vêm sendo adotadas no âmbito do governo federal e na maioria dos estados brasileiros [...] no entanto, parece ser necessário expandir as medidas anticorrupção aos entes municipais, inclusive com mecanismos de acompanhamento da implantação, que podem constituir um conjunto de medidas adequadas para reduzir a corrupção e aumentar a eficiência dos gastos públicos. (CALDAS; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, 2016, p. 258)

Por fim, os autores concluem que o modelo atual de distribuição, aplicação e controle de recursos públicos próprios ou transferidos do orçamento da União para os municípios brasileiros pode não estar adequado. A complexidade das transferências gera uma dependência dos municípios da União e não estimula o uso eficiente dos recursos de acordo com as necessidades das comunidades.

A análise de Bliacheriene *et al.* (2016) sobre o Fundeb e seus mecanismos de *accountability* revela que neste sistema federativo de cooperação com entes autônomos, há redes desiguais de atores em colaboração, com riscos concorrenciais de conflitos, lacunas de oferta e assimetria de informações. É uma conclusão do texto que o sistema de financiamento atual, embora superior ao anterior, ainda é muito complexo e gera ineficiências distributivas, além de conflitos entre os níveis do governo (BLIACHERIENE *et al.*, 2016).

Por outro lado a questão curricular brasileira sempre foi relativamente descentralizada, sendo de responsabilidade das unidades federadas, mas não houve grandes reformas que diferenciam os currículos regionalmente de maneira significativa; Mello (2014) afirma que levantamentos não oficiais dão conta de que há, no país, 17 estados com propostas curriculares, mas as maiores diferenciações se dão em aspectos pedagógicos. A autora afirma que, sobre o processo de formação dos currículos no Brasil:

[...] a LDB promulgou um modelo curricular centrado em competências, cuja construção deveria partir de uma base nacional comum e ser elaborada em colaboração pelas esferas de governo sob coordenação do MEC. O CNE (Conselho Nacional de Educação) trabalhou, como ainda o faz, na fixação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) que são valores e princípios, e não orientações para elaborar currículos específicos. (MELLO, 2014).

A autora também afirma que a falta de coordenação e articulação da política educacional curricular e a falta de apoio técnico e financeiro do governo federal têm impedido até agora que

os estados se comprometam com um pacto ou entendimento nacional no que respeita aos currículos de seus sistemas de ensino.

Sendo assim a questão curricular brasileira ainda está em construção, mas prejudicada por algumas falhas estratégicas como o estabelecimento de testes padronizados de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), antes de uma base nacional curricular para o próprio ensino médio; Mello (2014) comenta que esta decisão deveria vir depois de o país precisa resolver seus impasses curriculares, o que só será alcançado com menos ativismo e mais coordenação da parte da União. A elaboração da base nacional comum ainda está em andamento, mas a autora considera que este será um avanço para a garantia de uma qualidade mínima à educação básica dos brasileiros.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão sobre a educação brasileira mostra, portanto, que as desigualdades regionais seguem muito grandes; os resultados educacionais ainda são fortemente determinados pela situação socioeconômica das famílias; e que os resultados no PISA seguem abaixo do esperado, dado o nível de gasto público em educação, quando comparamos o Brasil com países semelhantes. Sendo assim, no que diz respeito à qualidade da educação, o sistema educacional brasileiro continua sua trajetória histórica de não atingir as metas estabelecidas pela legislação e apresenta uma trajetória preocupante, pois os recursos públicos destinados à educação vêm aumentando (em coerência com a legislação), mas a qualidade da educação (principalmente no nível secundário) não respondeu de acordo com o esperado - ver Inep (2016).

No sistema educacional brasileiro a principal relação entre as esferas de governo se dá por meio das transferências de recursos do Fundeb e há evidências de que esta opção de centralização dos recursos e distribuição dos mesmos às demais esferas por parte da União pode não ser a mais adequada, como ressaltado pela análise de Bliacheriene *et al.* (2016) e pelo trabalho de Caldas, Costa e Pagliarussi (2016).

As decisões escolares foram descentralizadas a partir da legislação, mas o Plano Nacional de Ensino não consegue verificar a qualidade da participação dos *stakeholders* locais ou o impacto desta participação - ver Inep (2016). Pinto (2014) traz preocupações também para a baixa capacidade técnica e financeira dos municípios a fim de atender as demandas do PNE atual e de usufruir da autonomia que a descentralização das decisões afirmada na legislação brasileira lhe oferece, pois na análise do autor poucos municípios têm a infraestrutura necessária para gerir a educação com qualidade.

Por fim, Mello (2014) traz o histórico e a situação atual dos currículos no Brasil mostrando que os estados estão exercendo seu papel e construindo currículos de acordo com suas determinações, seguindo os valores e princípios afirmados como base pelo governo federal. A autora ressalta que há pouca articulação com a União para uma base nacional comum, mas também nenhuma conexão com os municípios ou escolas para a elaboração de modificações locais no currículo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou explorar a questão da descentralização dos sistemas educacionais e analisar o impacto desta no contexto brasileiro. Foi utilizada a abordagem dos sistemas para a conceitualização do sistema educacional e o conceito da descentralização dos sistemas educacionais foi abordado com ênfase em três competências específicas: os recursos, o currículo e as decisões.

Ao contrário dos países desenvolvidos, a descentralização do sistema educacional não tem um efeito claro na performance dos estudantes de países em desenvolvimento (WORLD BANK, 2008). Como foi observado nos casos trabalhados no segundo capítulo, a evidência aponta para alguns pré-requisitos para que o sistema ganhe com a descentralização das decisões.

A visão da abordagem dos sistemas apresenta sugestões que são reforçadas pela evidência empírica estudada nos estudos de caso. A primeira seria que o envolvimento de todos os *stakeholders* é fundamental para o sucesso das reformas, e observamos que em casos como os estudados por Beasley e Huilley (2017), Essuman e Akyeampong (2011), Chapman *et al.* (2002) e Yeom *et al.* (2002) os *policymakers* falharam em entender os incentivos necessários e limitações dos agentes locais. A segunda conclusão da abordagem dos sistemas que se revelou importante é que a descentralização como política pública deve ser reavaliada sempre que esta falhar ou quando as circunstâncias mudarem já que a eficácia de uma legislação depende da aderência à realidade de seus *policymakers* (BOWMAN *et al.*, 2015); autores como Daun (2006) e Lavonen (2017) mostram como estas adaptações fizeram parte do sucesso do caso tcheco e finlandês, respectivamente.

A descentralização do sistema só se mostra eficaz quando há um comprometimento do governo central com esta política e com o objetivo de melhorar a qualidade da educação; utilizar a descentralização como justificativa para uma redução dos gastos públicos na educação (DEMPSTER; NEIL, 2000; GEO-JAJ, 2006; KRISTIANSEN; PRATIKNO, 2006) ou para buscar o apoio popular à reformas políticas (MUKUNDAN, 2003) não geram melhoras na educação de um modo geral. A descentralização educacional deve ser tratada e implementada como uma política pública que objetiva o envolvimento dos *stakeholders* locais com todo o apoio necessário por parte do governo central, possivelmente o envolvimento destes no desenho da proposta teria resolvido algumas das complicações.

A participação dos pais e das comunidades nas decisões escolares só será eficaz se estes tiverem as condições técnicas e financeiras para contribuir (BEASLEY; HUILLERY, 2017; GALIANI; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, 2008; GERTLER, P. J.; PATRINOS; RUBIO-

CODINA, 2012; OSEI; BROCK, 2006). Uma maior participação nas decisões escolares não implica em uma melhoria automática na eficiência dos recursos, pois conselhos escolares devem ser formados, estabelecidos - Pradhan *et al.* (2014) demonstram a importância de uma instituição já estabelecida na sociedade - e também capacitados e auxiliados antes de produzirem resultados efetivos. Não obstante há exemplos de sucesso com programas baratos e eficazes - como o caso mexicano descrito por Gertler, Patrinos e Rubio-Codina (2012) por exemplo.

Descentralizações curriculares, no contexto deste estudo, são mais raras e enfrentam dificuldades ainda maiores com o seu sucesso. É notável o sucesso alcançado pelo modelo finlandês descrito por Lavonen (2017), mas o processo até o sucesso atual durou ao menos duas décadas de estabilidade institucional e de treinamento e qualificação dos professores para que estes pudessem realizar ajustes de qualidade no currículo local. As dificuldades de implementação deste tipo de política são grandes em contextos de países em desenvolvimento, e até em países desenvolvidos que encontraram barreiras culturais como descrito por Hong e Youngs (2016).

Uma última conclusão geral da literatura seria que a descentralização das diversas competências do sistema educacional gera maiores desigualdades entre as escolas com melhores condições e as com piores condições, como notado por Bjork (2006, p. 143), Galiani, Gertler e Schargrotsky (2008) e Gertler, Patrinos e Rubio-Codina (2012). É sugerido, entretanto, que isto não deve ser interpretado de maneira negativa, pois demonstra que a descentralização tem o potencial de impactar positivamente resultados educacionais, mas que as condições para que estes ganhos ocorram não existem ainda em todo o sistema. A conclusão é que o governo central deve trabalhar para reduzir estas desigualdades a fim de permitir que as regiões com menos recursos físicos, recursos humanos e de capital também possam obter as autonomias e os ganhos de eficiência da descentralização.

O caso da descentralização do sistema de ensino brasileiro é recente, assim como a formulação do próprio sistema - que se deu a partir de 1988. Até então o sistema educacional brasileiro sofreu com a pobre articulação da União, como evidenciado pelos erros do Fundef e Fundeb (LAMBRETCH, 2015; PINTO, 2007, 2014; RODRIGUEZ, 2001), mas também o absentismo da União, que descumpriu a lei dos repasses e em geral minimizou seu gasto em educação (FRANCA, 2013; LAMBRETCH, 2015, p. 35), prejudicaram muito o avanço da qualidade da educação do país - dado que é a única esfera do governo com a capacidade financeira necessária para tratar das grandes desigualdades regionais que existem no sistema educacional (PINTO, 2014; SOUZA; MENEZES, 2017).

No sistema de ensino brasileiro a principal relação entre as esferas de governo se dá por meio das transferências de recursos do Fundeb do governo federal aos municípios. Há evidências de que esta opção gera problemas na fiscalização dos recursos, um aumento da corrupção na esfera municipal e uma demasiada complexidade que implica em ineficiências distributivas - ver Bliacheriene *et al.* (2016), Ferraz, Finan e Moreira (2012) e Caldas, Costa e Pagliarussi (2016). Isso é especialmente preocupante porque Fan, Lin e Treisman (2009), que estudam a descentralização de diversos sistemas educacionais, apontam que a descentralização dos recursos deveria ter um efeito contrário aos citados acima.

Reformas educacionais têm sua duração determinada por considerações políticas e não considerações técnicas, por esta razão podemos afirmar que para uma implementação de sucesso o consenso entre os maiores partidos políticos é fundamental (HANSON, 1998). Infelizmente não há tal consenso no Brasil. O país passa por um momento de instabilidade política grave que prejudica a implementação de qualquer reforma de maneira efetiva. Ademais, o debate político atual gira em torno de denúncias de corrupção e de outras reformas que o governo atual pretende aprovar, logo a educação fica em segundo plano nas prioridades nacionais - ver Campos (2017), Machado (2017) e Moreno (2017).

Além da problemática atual, autores como Pinto (2014) identificam que o PNE é muito ambicioso em algumas de suas metas - especialmente as que dependem da participação ativa de municípios com pouca infraestrutura, capacidade de financiamento e alguns também com profissionais pouco qualificados. Atingir as metas de acesso à educação infantil também é outro exemplo de uma meta difícil que a União afirma sobre os municípios, mas sem o próprio financiamento e auxílio técnico - segundo o autor.

A dificuldade em aumentar a qualidade da educação brasileira persiste, conforme o Inep (2016, p. 120) que mede a performance dos municípios brasileiros contra as metas do IDEB e estabelece que cada vez menos municípios atingem suas metas (principalmente as metas referentes aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio). A evidência aqui estudada indica que a descentralização do sistema educacional brasileiro pode ser culpada por esta queda relativa da qualidade, pois os mecanismos de descentralização dos recursos existentes podem não ser adequados. Há indícios de que as instituições atuais que financiam a educação brasileira causam dificuldades nas relações entre as esferas do governo (BLIACHERIENE *et al.*, 2016; CALDAS; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, 2016), maiores níveis de corrupção nos municípios (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2012) e que ainda não são adequados para lidar com as desigualdades regionais do sistema de ensino brasileiro (SILVEIRA *et al.*, 2017).

Com base na evidência internacional e na análise do caso brasileiro apresentados, seria interessante se as diretrizes educacionais do país pudessem focar na correção dos fatores limitantes da efetividade descentralização antes de darem autonomia às escolas e municípios - como a melhoria da infraestrutura educacional e uma qualificação maior dos professores e dos demais *stakeholders*. Uma visão mais compreensiva das desigualdades regionais também é recomendada, pois as localidades não têm a capacidade de corrigirem suas deficiências no sistema atual. Por fim, uma simplificação do sistema de captação e repasses dos recursos entre as esferas de governo seria desejável visando o uso eficaz destes recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AARONS, G. A.; HURLBURT, M.; HORWITZ, S. M. Advancing a Conceptual Model of Evidence-Based Practice Implementation in Public Service Sectors. **Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research**, 2011. v. 38, n. 1, p. 4–23. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/s10488-010-0327-7>>. Acesso em: 1º out. 2017.
- AGUIAR, M. A. D. S. Avaliação Do Plano Nacional De Educação 2001-2009: Questões Para Reflexão. **Educação e Sociedade**, 2010. v. 31, n. 112, p. 707–727. Disponível em: <dx.doi.org/10.1590/S0104-40602007000100004>. Acesso em: 2 out. 2017.
- AMELSVOORT, H. W. C. G. Van; SCHEERENS, J. Policy Issues Surrounding Processes of Centralization and Decentralization in European Education Systems. **Educational Research and Evaluation**, 1997. v. 3, n. 4, p. 340–363. Disponível em: <dx.doi.org/10.1080/1380361970030404>. Acesso em: 1º out. 2017.
- ANDRADE, E. D. C. “School Accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, 2008. v. 28, n. 3, p. 443–453. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n3/a05v28n3.pdf>>. Acesso em: 1º out. 2017.
- ARUNATILAKE, N.; JAYAWARDENA, P. Formula funding and decentralized management of schools — Has it improved resource allocation in schools in Sri Lanka? **International Journal of Educational Development**, 2010. v. 30, n. 1, p. 44–53. Disponível em: <dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2009.05.007>. Acesso em: 11 out. 2017.
- BANATHY, B. H. **Systems Design of Education: A Journey to Create the Future**. 1. ed. Englewood Cliffs, NJ, EUA: Educational Technology, 1991.
- _____. Designing Educational Systems: Creating Our Future in a Changing World. In: REIGELUTH, C. M.; GARFINKLE, R. J. (Org.). **Systemic Change in Education**. 1. ed. New York: Educational Technology, 1994, p. 172.
- BEASLEY, E.; HUILLERY, E. Willing but unable? Short-term experimental evidence on parent empowerment and school quality. **World Bank Economic Review**, 2017. v. 31, n. 2, p. 531–552. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/wber/lhv064>>. Acesso em: 1º nov. 2017.
- BJORK, C. **Educational decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions**. Dordrecht: Springer, 2006. V. 8.
- BLIACHERIENE, A. C. *et al.* Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability Decentralization of Fundeb and federalism of educational policy : an analysis with reference to the concept of accountability. **Jornal de Políticas Educacionais**, 2016. v. 10, n. 20, p. 33–48. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49966/32547>>. Acesso em: 11 nov. 2017.
- BOWMAN, K. *et al.* **Systems Thinking: An introduction for Oxfam programme staff.**: 2015. Disponível em: <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/systems-thinking-an-introduction-for-oxfam-programme-staff-579896>>. Acesso em: 1º out. 2017.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. LEI Nº 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art46>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRAY, M. Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. In: ARNOVE, R. F.; TORRES, C. A. (Org.). **Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local**. 1. ed. Lanham, Maryland, EUA: Roman & Littlefield, 1999, p. 431.

CALDAS, O. V.; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, M. S. Corrupção e composição dos gastos governamentais : evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, 2016. v. 50, n. 2, p. 237–264. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612140185>>. Acesso em: 1º out. 2017.

CAMPOS, Á. Moody's: Acusação de corrupção reduz capital político do governo Temer. São Paulo: **Valor Econômico**, 18 jul. 2017. p. 1. Disponível em:

<<http://www.valor.com.br/politica/5043048/moody%3Fs-acusacao-de-corrupcao-reduz-capital-politico-do-governo-temer>>. Acesso em: 1º out. 2017.

CARNOY, M. *et al.* A educação brasileira está melhorando? Evidências do PISA e do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, 2013. v. 45, n. 157, p. 450–485. Disponível em:

<dx.doi.org/10.1590/198053143331>. Acesso em: 1º out. 2017.

CHAPMAN, D. *et al.* Do communities know best? Testing a premise of educational decentralization: Community members' perceptions of their local schools in Ghana.

International Journal of Educational Development, 2002. v. 22, n. 2, p. 181–189.

Disponível em: <[dx.doi.org/10.1016/S0738-0593\(01\)00026-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0738-0593(01)00026-8)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CLUNE, W. H. The Best Path to Systemic Educational Policy: Standard/Centralized or Differentiated/Decentralized? **Educational Evaluation and Policy Analysis**, 1993. v. 15, n. 3, p. 233–254. Disponível em: <[dx.doi.org/10.3102/01623737015003233](https://doi.org/10.3102/01623737015003233)>. Acesso em: 10 out. 2017.

DAUN, H. Privatisation, Decentralisation and Governance in Education in the Czech Republic, England, France, Germany, and Sweden. In: ZAJDA, J. (Org.). **Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State**. 1. ed. Dordrecht: Springer, 2006, p. 75–96.

DEMPSTER; NEIL. Guilty or not: the impact and effects of site-based management on schools. **Journal of Educational Administration**, 2000. v. 38, n. 1, p. 47–63. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1108/09578230010310975](https://doi.org/10.1108/09578230010310975)>. Acesso em: 1º out. 2017.

DERQUI, J. M. G. Educational decentralization policies in Argentina and Brazil : exploring the new trends Educational decentralization policies in Argentina and Brazil : exploring the new trends. **Journal of Education Policy**, 2001. v. 16, n. 6, p. 561–583. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1080/02680930110087825>>. Acesso em: 1º out. 2017.

DUFLO, E.; DUPAS, P.; KREMER, M. School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. **Journal of Public Economics**, 2015. v. 123, p. 92–110. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.008>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

ESSUMAN, A.; AKYEAMPONG, K. Decentralisation policy and practice in Ghana: The promise and reality of community participation in education in rural communities. **Journal of Education Policy**, 2011. v. 26, n. 4, p. 513–527. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1080/02680939.2011.554999>>. Acesso em: 1º out. 2017.

FAGUET, J.; SÁNCHEZ, F. Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia. **World Development**, 2008. v. 36, n. 7, p. 1294–1316. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.021](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.021)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FALVO, J. F.; AMARAL, A. L. S. N. Do. **Brasil no PISA 2015: Comparação dos resultados no contexto nacional e internacional**. São Paulo: , 2016. Disponível em: <<http://tracegp.senai.br/handle/uniepro/211>>. Acesso em: 1º out. 2017.

FAN, C. S.; LIN, C.; TREISMAN, D. Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. **Journal of Public Economics**, 2009. v. 93, n. 1, p. 14–34. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.09.001>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning. Evidence from missing federal education funds in Brazil. **Journal of Public Economics**, 2012. v. 96, n. 9, p. 712–726. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

FIRPO, S.; PIERI, R.; SOUZA, A. P. Electoral impacts of uncovering public school quality: Evidence from Brazilian municipalities. **EconomiA**, 2017. v. 18, n. 1, p. 1–17. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1517758016300686>>. Acesso em: 1º out. 2017.

FRANCA, M. P. **Perspectiva do investimento público em educação: é possível alcançar 10% do PIB?** Center for Studies on Inequality and Development. : , 2013. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD74.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

GALEANO, E. A. V. Evidências de Desigualdades Econômicas e Convergência do PIB per capita entre os Estados Brasileiros no Período de 1985 a 2008. **Revista de Economia do Nordeste**, 2014. v. 45, n. 1, p. 19–33.

GALIANI, S.; GERTLER, P.; SCHARGRODSKY, E. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, 2008. v. 92, n. 10–11, p. 2106–2120. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.05.004>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

_____; PEREZ-TRUGLIA, R. School Management in Developing Countries. *In*: GLEWWE, P. (Org.). **Education Policy in Developing Countries**. 1. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2011, p. 69.

GEO-JAJ, M. A. Decentralisation and Privatisation of Education in Africa: Which one for Nigeria? *In*: ZAJDA, J. (Org.). **Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State**. 1. ed. Dordrecht: Springer, 2006, p. 57–74.

GERSHBERG, A. I. **Educational Infrastructure, School Construction, & Decentralization in Developing Countries: Key Issues for an Understudied Area**. 12. Atlanta: , 2014. Disponível em: <<http://aysps.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp1412.pdf%5Cnhttp://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=1425368&site=ehost-live>>. Acesso em: 1º out. 2017.

GERTLER, P. J.; PATRINOS, H. A.; RUBIO-CODINA, M. Empowering parents to improve education: Evidence from rural Mexico. **Journal of Development Economics**, 2012. v. 99, n. 1, p. 68–79. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jdevco.2011.09.004>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

GLEWWE, P.; MAÏGA, E. W. H. The impacts of school management reforms in Madagascar: Do the impacts vary by teacher type? **Journal of Development Effectiveness**, 2011. v. 3, n. 4, p. 435–469. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/19439342.2011.604729>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____; MURALIDHARAN, K. **Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps and Policy Implications. Research on Improving Systems of Education**. 15. Oxford: , 2015. Disponível em: <http://www.riseprogramme.org/sites/www.rise.ox.ac.uk/files/RISE_WP-001_Glewwe_Muralidharan.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2017.

GOUW, A. M. S.; MOTA, H. S.; BIZZO, N. O currículo de Ciências e o interesse dos estudantes brasileiros : uma aproximação necessária 1. **cadernos cenpec**, 2013. v. 3, n. 2, p. 7–34. Disponível em: <<http://www.cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/257>>. Acesso em: 11 out. 2017.

GRINDLE, M. S. **Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform**. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HANSON, E. M. Educational Decentralization: Issues and Challenges. **Hemisphere**, 1997. v. 9, p. 24. Disponível em: <http://archives.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL_9-English.pdf>. Acesso em: 1º out. 2017.

_____. Strategies of Educational Decentralization: Key questions and core issues. **Journal of Educational Administration**, 1998. v. 36, n. 2, p. 111–128. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09578239810204345>>. Acesso em: 1º out. 2017.

HANUSHEK, E. For long-term economic development, only skills matter. **IZA World of Labor**, 2017. n. March, p. 1–11. Disponível em: <<http://wol.iza.org/articles/for-long-term-economic-development-only-skills-matter>>. Acesso em: 1º out. 2017.

HANUSHEK, E. A.; LINK, S.; WOESSMANN, L. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. **Journal of Development Economics**, 2012. v. 104, n. 1, p. 212–232. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.08.002>>. Acesso em: 1º out. 2017.

HANUSHEK, E.; WOESSMANN, L. **The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth**. 1. ed. Cambridge: MIT Press, 2015.

HAWKINS, J. N. Walking on Three Legs: Centralization, Decentralization and Recentralization in Chinese Education. In: BJORK, C. (Org.). **Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions**. 8. ed. Dordrecht: Springer, 2006, p. 27–41.

_____. Educational reform in China. **Journal of Educational Administration**, 2012. v. 38, n. 5, p. 443–455. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/09578230010378340>>. Acesso em: 1º out. 2017.

HAWLEY, C. Systemic Change in Education: A Roadmap. Englewood Cliffs: **Educational Technology**, 1997. p. 6. Disponível em: <http://www.indiana.edu/~syschang/decatour/documents/32_hawley.pdf>.

HÖERH, J. B. **O mito da descentralização no Brasil: uma análise da concentração do poder na união**. : 2014. Trabalho de conclusão (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/116216>>. Acesso em: 11 out. 2017.

HONG, W. P.; YOUNGS, P. Why are teachers afraid of curricular autonomy? Contradictory effects of the new national curriculum in South Korea. **Asia Pacific Journal of Education**, 2016. v. 36, n. May 2015, p. 20–33. Disponível em: <dx.doi.org/10.1080/02188791.2014.959471>. Acesso em: 11 nov. 2017.

IKOYA, P. O.; IKOYA, O. V. Determinants of rural-urban variability in the implementation of educational decentralisation programmes in developing countries. **Journal of Educational Administration**, 2005. v. 43, n. 5, p. 500–519. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09578230510615251>>. Acesso em: 1º out. 2017.

INEP. **Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: , 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

KARLSEN, G. E. Decentralized centralism: Framework for a better understanding of governance in the field of education. **Journal of Education Policy**, 2000. v. 15, n. 5, p. 525–538. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1080/026809300750001676](https://doi.org/10.1080/026809300750001676)>. Acesso em: 1º out. 2017.

KAUFMAN, R. A System Approach to Education: Derivation and Definition. **Communication Review**, 1968. v. 16, n. 4, p. 415–425. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/30217466>>. Acesso em: 1º out. 2017.

KHAN, S. **The One World Schoolhouse: Education Reimagined**. 1. ed. Londres: Hodder & Stoughton, 2012.

_____. **Sal Khan on Air Talk talking about his book**. Mountain View, CA, EUA: AirTalk. 23 de out. de 2012. (17min): , 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l-QFT7XNeb4>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

KRISTIANSEN, S.; PRATIKNO. Decentralising education in Indonesia. **International Journal of Educational Development**, 2006. v. 26, n. 5, p. 513–531. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059305001574>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

LAMBRETCH, S. P. **Financiamento da educação no Brasil: 10% é um valor elevado? :** 2015. Trabalho de conclusão (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/140380>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

LASSIBILLE, G. *et al.* Managing for results in primary education in Madagascar: Evaluating the impact of selected workflow interventions. **World Bank Economic Review**, 2010. v. 24, n. 2, p. 303–329. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1093/wber/lhq009>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

LAVONEN, J. Governance decentralisation in education: Finnish innovation in education. **Revista de Educación a Distancia**, 2017. v. 53, n. 1, p. 1–22. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.6018/red/53/1%0Ahttp://www.um.es/ead/red/53/lavonen.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

LEE, M. N. N. Centralized Decentralization in Malaysian Education. *In*: BJORK, C. (Org.). **Educational Decentralization: Asian Experiences and Conceptual Contributions**. 1. ed. Dordrecht: Springer, 2006, p. 149–158.

LUCAS, R. E. Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? **American Economic Review**, 1990. v. 80, n. 2, p. 92–96. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2006549>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

MACHADO, A. Temer tenta abafar denúncia e dar ênfase às reformas. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 17 jul. 2017. p. 1. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1901767-temer-tenta-abafar-denuncia-e-dar-enfase-as-reformas.shtml>>. Acesso em: 1º out. 2017.

MCGINN, N.; STREET, S. Educational Decentralization: Weak State or Strong State? **Source Comparative Education Review**, 1986. v. 30, n. 4, p. 471–490. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1188361>%5Cn<http://www.jstor.org/stable/>>.

_____.; WELSH, T. **Decentralization of education: why, when ,what and how?** 1. ed. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1999. V. 64.

MEADE, B.; GERSHBERG, A. I. Making education reform work for the poor: Accountability and decentralization in Latin America. **Journal of Education Policy**, 2008. v. 23, n. 3, p. 299–322.

MELLO, G. N. De. **Currículo na educação básica do Brasil**. São Paulo: , 2014. Disponível em: <www.ceesp.sp.gov.br/comunicado.php?id=321>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MORADI, S.; BEIDOKHTI, A. A.; FATHI, K. Comparative Comparison of Implementing School-Based Management in Developed Countries in the Historical Context: From Theory to Practice. **International Education Studies**, 2016. v. 9, n. 9, p. 191. Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ies/article/view/62652>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

MORENO, A. C. Governo veta prioridade para metas do Plano Nacional de Educação no orçamento de 2018. Rio de Janeiro: **G1**, 9 ago. 2017. p. 1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/governo-veta-prioridade-para-metas-do-plano-nacional-de-educacao-no-orcamento-de-2018.ghtml>>. Acesso em: 1º out. 2017.

MUKUNDAN, M. V. Democratic Decentralization and Primary Education: A Comparison of Continuity and Change in Two Districts of Kerala (India). **Asia**, 2003. v. 4, n. 1, p. 27–38.

MYERS, J. P. Democratizing school authority: Brazilian teachers' perceptions of the election of principals. **Teaching and Teacher Education**, 2008. v. 24, n. 4, p. 952–966. Disponível em: <[dx.doi.org/10.1016/j.tate.2007.09.012](https://doi.org/10.1016/j.tate.2007.09.012)>.

OECD. **Education at a Glance 2012: OECD Indicators**. Paris: , 2012. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en>. Acesso em: 1º nov. 2017.

_____. **PISA 2012 Results in Focus. Programme for International Student Assessment**. Paris: , 2014. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

_____. Volume I. **PISA 2015 Database**, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **PISA 2015 Results in Focus. Programme for International Student Assessment**. Paris: , 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

_____. **Education at a Glance 2017: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en>. Acesso em: 1º nov. 2017.

ORNELAS, C. The politics of the educational decentralization in Mexico. **Journal of Educational Administration**, 2000. v. 38, n. 5, p. 426–442. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/09578230010378331>>. Acesso em: 1º out. 2017.

OSEI, G. M.; BROCK, C. Decentralisation in education, institutional culture and teacher autonomy in Ghana. **Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State**, 2006. v. 21, n. 4, p. 437–458. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/02680930600731880>>. Acesso em: 1º out. 2017.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, 2007. v. 28, n. 100, p. 877–897. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, 2014. v. 44, n. 153, p. 624–644. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 1º nov. 2017.

PRADHAN, M. *et al.* Improving Educational Quality through Enhancing Community Participation: Results from a Randomized Field Experiment in Indonesia. **American Economic Journal: Applied Economics**, 2014. v. 6, n. 2, p. 105–126. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43189479>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PRAWDA, J. Educational Decentralization in Latin America. **International Journal of Educational Development**, 1993. v. 13, n. 3, p. 253–264. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/232356446_Educational_Decentralization_in_Latin_America_Lessons_Learned>. Acesso em: 1º out. 2017.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil: raça, classe e gênero. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, 2011. v. 54, n. 1, p. 41–87. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/02.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o Fundef e a Política de Descentralização. **Cadernos Cedes**, 2001. v. 21, n. 55, p. 42–57. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ROMER, P. M. Human capital and growth: Theory and evidence. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, 1990. v. 32, n. Spring, p. 251–286. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/016722319090028J>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

RONDINELLI, D. A.; NELLIS, J. R.; CHEEMA, G. S. **Decentralization in developing countries. Management and Development Series - Number 8**. Washington, DC, EUA: , 1983. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2017.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Implementation of Public Policy: A framework for analysis. **Policy Studies Journal**, 1980. v. 8, n. 4, p. 538–560. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x/full>>. Acesso em: 1º out. 2017.

SAITI, A.; ELIOPHOTOU-MENON, M. Educational decision making in a centralised system: the case of Greece. **International Journal of Educational Management**, 2009. v. 23, n. 6, p. 446–455. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/IJCHM-01-2013-0049>>. Acesso em: 10 out. 2017.

SANTOS, M. M. R. The challenge of educational reforms in Brazil. **La Educación**, 1993. v. 37, n. 114, p. 59–75. Disponível em: <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=UCC.xis&expresion=mfn=082291>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SARASON, S. B. **The Predictable Failure of Educational Reform**. 1. ed. San Francisco, CA, EUA: Jossey-Bass Publishers, 1989.

SATO, A. **Descentralização: um tema complexo**. Brasília: , 1993.

SILVEIRA, I. M. Da *et al.* Avaliação Do Efeito Do Fundeb Sobre O Desempenho Dos Alunos Do Ensino Médio No Brasil. **Pesquisa e planejamento econômico**, 2017. v. 47, n. 1, p. 7–44. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8009>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SOARES, S. S. D.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Evolução do desempenho cognitivo dos jovens brasileiros no Pisa. **Cadernos de Pesquisa**, 2012. v. 42, n. 145, p. 68–87. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742012000100006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 1º out. 2017.

SOARES NETO, J. J. *et al.* Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em Avaliação Educacional**, 2013. v. 24, n. 54, p. 78–99. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/eae/v24n54/v24n54a05.pdf>>.

SOUZA, D. B. Avaliações Finais sobre o PNE 2001-2010 e Preliminares do PNE 2014-2024. **Est. Aval. Educ**, 2014. v. 25, n. 59, p. 140–170. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>. Acesso em: 1º jan. 2017.

_____; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino pós-LDB 9.394/96. **Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, 2004. v. 12, n. 45, p. 925–944.

_____; MENEZES, J. S. Da S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, 2017. v. 22, n. 71, p. 1–23. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n89/1809-4465-ensaio-23-89-0901.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

THE ECONOMIST. South Africa has one of the world’s worst education systems. Cape Town: **Middle East and Africa**, jan. 2017. p. 2. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21713858-why-it-bottom-class-south-africa-has-one-worlds-worst-education>>.

THEUNYNCK, S. **School construction strategies for universal primary education in Africa: Should communities be empowered to build their schools? Africa human development series; Africa Regional Educational Publications**. Washington, DC, EUA: , 2009. Disponível em: <[https:// dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-7720-8](https://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-7720-8) >. Acesso em: 1º nov. 2017.

TURNER, D. Privatisation, Decentralisation, and Education in the United Kingdom: The Role of the State. *In*: ZAJDA, J. (Org.). **Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State**. 1. ed. Dordrecht: Springer, 2006, p. 97–110.

UNESCO. Education and Literacy. **UNESCO Institute of Statistics**, 2017. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>.

WALBERG, H. J. *et al.* Decentralization: An International Perspective. **Educational Horizons**, 2000. v. 78, n. 3, p. 153–164. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/42925360>>. Acesso em: 1º out. 2017.

WINKLER, D. R. Fiscal Decentralization and Accountability in Education: Experiences in Four Countries. *In*: HANNAWAY, J.; CARNOY, M. (Org.). **Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?** 1. ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1993, p. 268.

WORLD BANK. **World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People**. Washington, DC, EUA: , 2004. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR2004-English.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **What Is School-Based Management?** Washington, DC, EUA: , 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1145313948551/what_is_SBM.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2017.

_____. **World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise**. Washington: , 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018?CID=DEC_TT_WDR2018_EN_EXT>. Acesso em: 1º out. 2017.

XAVIER, A. C. Da R.; AMARAL SOBRINHO, J.; MARRA, F. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. **Gestão escolar: desafios e tendências**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994, p. 51–86.

YEOM, M. *et al.* The reform of secondary education in indonesia during the 1990's: Basic education expansion and quality improvement through curriculum decentralization. **Asia Pacific Education Review**, 2002. v. 3, n. 1, p. 56–68. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF03024921>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ZAJDA, J. **Decentralisation and privatisation in Education**. 1. ed. Dordrecht: Springer, 2006.