

**POLÍTICAS DE MUNICIPALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: INFLUÊNCIAS
NA EDUCAÇÃO**

***POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: INFLUENCIAS EN
LA EDUCACIÓN***

***MUNICIPALIZATION AND DECENTRALIZATION POLICIES: INFLUENCES ON
EDUCATION***



Celso Francisco do Ó¹
e-mail: celso.francisco@unesp.br



Ricardo RIBEIRO²
e-mail: ricardo.ribeiro@unesp.br

Como referenciar este artigo:

Ó, C. F.; RIBEIRO, R. Políticas de municipalização e descentralização: Influências na educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 19, n. 00, e024133, 2024. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v19i00.18994>



| **Submetido em:** 01/02/2024
| **Revisões requeridas em:** 21/02/2024
| **Aprovado em:** 05/04/2024
| **Publicado em:** 21/10/2024

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Discente de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

² Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar.

RESUMO: O objetivo do artigo é estabelecer uma reflexão sobre o processo de municipalização e descentralização, bem como todos os marcos legais promulgados, em relação à educação brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990, para pensar como a educação infantil, o ensino fundamental e médio, além do ensino superior, foram sendo modificados e ajustados no período aqui recortado, sendo estes elementos para diversos debates públicos. Propomos também pensar sobre os critérios utilizados na criação de legislação e avaliação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, trazendo para análise pontos de continuidades e descontinuidades na educação básica brasileira, além de considerarmos as fragilidades existentes décadas após todas essas movimentações as quais visavam uma melhora nas redes de ensino, nos termos apresentados por Perdonatti e Lemes (2022).

PALAVRAS-CHAVE: Municipalização da educação. Política pública educacional. Gestão educacional.

RESUMEN: El objetivo del artículo es establecer una reflexión sobre el proceso de municipalización y descentralización, así como sobre todos los marcos legales promulgados, con relación a la educación brasileña, durante las décadas de 1980 y 1990, para pensar cómo funciona la educación infantil, educación fundamental y media. La educación, además de la educación superior, fueron modificadas y ajustadas en el período que aquí nos ocupa, siendo estos elementos de diversos debates públicos. También proponemos reflexionar sobre los criterios utilizados en la creación de legislación y evaluación durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, trayendo para el análisis puntos de continuidades y discontinuidades en la educación básica brasileña, además de considerar las debilidades que existieron décadas después de todos estos movimientos que apuntaban a mejorar las redes educativas, de acuerdo con Perdonatti y Lemes (2022).

PALABRAS CLAVE: Municipalización de la educación. Política pública educativa. Gestión educativa.

ABSTRACT: The objective of the article is to establish a reflection on the process of municipalization and decentralization, as well as all the legal frameworks enacted, in relation to Brazilian education, during the 1980s and 1990s, to think about how early childhood education, primary and secondary education, in addition to higher education, were modified and adjusted in the period covered here, these being elements for various public debates. We also propose to think about the criteria used in the creation of legislation and evaluation during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, bringing for analysis points of continuities and discontinuities in Brazilian basic education, in addition to considering the weaknesses that existed decades after all these movements which aimed to improve education networks in accordance with Perdonatti and Lemes (2022).

KEYWORDS: Municipalization of education. Educational public policy. Education Management.

Introdução

A municipalização e descentralização da educação básica brasileira, enquanto meios para garantir sistemas públicos capazes de atender as particularidades de suas localidades, levantam características muito específicas em relação à educação e merecem um olhar apurado. Ambos os processos desencadeiam, não apenas uma nova organização estrutural, mas também impõem sobre suas mudanças novos questionamentos em relação ao conceito e a qualidade da educação básica pública. Pretendemos apresentar um breve histórico deste processo, e nesta construção, nossa hipótese é que tais processos passam a estabelecer na educação básica pública meandros e características diferentes, ao buscar novas estruturas para sua operacionalização, além de uma condição seletiva, considerando que nas décadas passadas, a grande maioria da população residente em municípios tinha pouco – ou nenhum – acesso à escola e as condições de permanência no ambiente escolar eram precárias. No que diz respeito à regulação atual do Estado, Perdonatti e Lemes (2022) buscam problematizar como foram estabelecidas as responsabilizações para modificar esse contexto histórico.

Diante deste cenário, onde as políticas públicas eram pontuais e não atendiam adequadamente a população mais vulnerável, faz-se necessário analisar mais de perto como os desdobramentos da municipalização e descentralização do sistema educacional impactam a educação básica e pública no Brasil, mensurando sua qualidade, gerando dados e informações, bem como meios de atender melhor a população com políticas públicas mais abrangentes. Claro, temos ainda que considerar os muitos resquícios do contexto histórico e social que ainda permeiam diferentes espaços da sociedade brasileira, porém a proposta principal deste artigo é trazer uma reflexão sobre a implementação de marcos legais, planos e instrumentos avaliativos, suas contrariedades, além de momentos importantes relacionados às modificações aplicadas nestas leis e planos, considerando estes elementos necessários na composição de diferentes instrumentos de análise e compreensão das mudanças na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e Médio nos últimos 30 anos. Neste contexto, as contribuições de Perdonatti e Lemes (2022) além de problematizarem a descentralização, propõem um olhar sobre os atores e agentes públicos neste processo de acompanhamento nos desdobramentos da municipalização ao longo destes anos.

Política pública, municipalização e descentralização

Ao debatermos o tema sobre descentralização e políticas públicas direcionadas à educação, é importante deixar claro a definição geral e específica deste tema ao segmento no qual pretendemos realizar nossa reflexão. Utilizamos como referência Oliveira (s/d) que define, segundo a análise das ações e atividades, que o Estado, ao colocar em prática seu conjunto de programas, seja por meio de aparatos totalmente públicos ou por meio da participação da iniciativa privada na sua realização, altera o panorama de direitos do cidadão – como de acesso e permanência na escola –, de maneira mais ampla, contemplando-o no âmbito social, cultural, étnico e econômico. Cabe deixar aqui um adendo ao que se refere à política pública em educação: temos pontualmente o entendimento do que seriam ações e atividades estabelecidas por governos, com o objetivo de garantir o acesso à educação para todos os cidadãos e a partir destes desenvolvemos o escopo de análise deste artigo.

A municipalização, do ponto de vista institucional, segundo Oliveira (s/d), leva em conta a possibilidade do município articular suas próprias forças para garantir a prestação de serviços à sociedade local. Desse modo, as condições para que haja municipalização são:

[...] fim da legislação centralizadora, política tributária condizente; programas constantes de apoio técnico aos Municípios; fim da administração convenial; existência de recursos humanos habilitados em nível local; capacidade de gestão; planejamento participativo na localidade; participação efetiva do povo, e não só formal (Oliveira, s/d, s/p).

Nessa perspectiva, o estabelecimento de características diferentes do patrimonialismo, como citado por Teixeira (1956), apresenta um problema na sociedade brasileira, o qual poderia ser considerado como superado se considerarmos as ações referentes ao Estado democrático e sua legislação vigente. No entanto, a municipalização, enquanto processo de unificação e identidade de um povo, passa a compreender o panorama de direitos do cidadão, como aquele que adquire uma consciência: busca escolarizar-se, aposta na educação e na justiça social como meios de superar os privilégios sociais e educacionais, outrora de apenas uma parcela da sociedade. Por este motivo a compreensão do processo de municipalização se distingue da **prefeiturização**, que centralizava todo tipo de ação local na figura do prefeito do município, em sua assessoria e secretários.

Ainda, seguindo no âmbito da política pública e atrelado à municipalização, temos de considerar o processo da descentralização, o qual garante a autonomia para cada município, e

tem como finalidade a ampliação dos poderes locais, a partir da prática democrática. Em outras palavras, a descentralização é

[...] uma constante partilha de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessárias para financiá-las. Os fundamentos do processo de descentralização são: mais gradualismo, mais flexibilidade, mais transparência, mais progressividade, mais mecanismo de controle social. (Oliveira, s/d, s/p)

Assim, o controle social passa a ser estabelecido na constituição de conselhos locais organizados com diferentes segmentos da sociedade civil, atuando como parceiros, fiscalizadores e orientadores das ações públicas. E a utilização dos recursos fica empenhada na capacidade de suprir as necessidades de quem busca os serviços sociais, seja na educação ou na saúde, que fazem parte da estrutura democrática. Entretanto, o atraso histórico ainda reflete na sociedade brasileira, percebemos ainda as necessidades de mudança, como no caso da educação com a concretização de uma escola que contemple as necessidades reais dos indivíduos, ou seja, de grande parte da população.

Considerando esse repertório, a descentralização educacional acaba sendo um desdobramento devido a possibilidade de libertar ou organizar as forças locais com uma visão protagonista e, para além da sua localidade, como forma de se contrapor ao paternalismo que ainda persiste. Em diálogo, os apontamentos de Teixeira (1956), colocam em pauta a necessidade da reforma educacional, a qual depende de uma política de descentralização que consiga gerir o sistema educacional local, onde cada instância de poder atue conjuntamente com as demais, por exemplo: na instância municipal cabe estabelecer um sistema local com suas características; na instância estadual a responsabilização por auxiliar os municípios e a gerência pelas escolas de ensino médio, educação técnica e superior, capazes de contemplar junto a federação este segmento; e na instância federal a gerência das escolas médias, superiores e pesquisa de diferentes ordens, além de auxílio a outros entes federativos.

Em paralelo, o estabelecimento da autonomia educacional, como afirma Teixeira (1956) deve ocorrer por meio de sistemas escolares autônomos, os quais devem garantir suas características locais, direcionando melhor suas demandas. Neste contexto, os conselhos municipais são instrumentos de fiscalização e cobrança por parte da sociedade civil em relação ao setor público, direcionando suas demandas e verificando o atendimento municipal. Surge assim uma maneira de gerenciar os recursos utilizando-se dispositivos claros para que as verbas cheguem a concretizar a finalidade pretendida.

Reivindicações entre as décadas de 1980 e 1990 em relação a educação

Temos, durante as décadas de 1980 e 1990, a construção e estabelecimento de marcos legais muito importantes no que se refere a estrutura da educação pública brasileira, havendo um aparato legal no qual deixa claro a importância da educação enquanto direito social, mas também como ela passaria a ser estruturada para atender a sociedade enquanto política pública.

Dentre estes marcos legais estão: (i) a Constituição de 1988 considerada como um marco para a construção democrática brasileira; (ii) a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, que traz dentro da sua estrutura a garantia de acesso à educação de modo mais abrangente; (iii) a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1996, que vem para reforçar a importância de acesso à educação em todos os âmbitos; e, por fim a emenda constitucional número 14/1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Brasil, 1996). Esse conjunto de leis, além de estabelecer mudanças importantes, abrem espaço para reflexões sobre a demanda da sociedade e oferecem condições para novas leis e ações complementares.

A descentralização no Brasil, nas duas últimas décadas se instituiu na modalidade da municipalização do ensino, no caso do Estado de São Paulo, tendo como fator deflagrador a implantação, em 1998 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF – Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996b), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998, com oferecimento de recursos aos municípios referentes às verbas vinculadas constitucionalmente para a educação. Os municípios teriam possibilidade de retirar esse recurso aderindo à proposta de municipalização de acordo com o número de alunos existentes na etapa de ensino definida pela legislação (Perdonatti; Lemes, 2022, p.10).

Vale destacar que anteriormente a essa movimentação de municipalização indicada por Perdonatti e Lemes (2022), houve em um primeiro momento, na década de 1980, a luta contra o analfabetismo, que era um grande problema nacional, o qual abarcava populações mais vulneráveis socialmente, pois a maioria da população não tinha acesso às séries iniciais da escolarização. Durante a década de 1990 temos outra questão emergindo na pauta educacional, a ampliação do Ensino Médio e os desdobramentos sobre a sua qualidade – debate este que perdura até momentos mais recentes, como no contexto de sua reforma durante o ano de 2018 – e a permanência dos alunos na escola durante essa etapa do ensino. O Ensino Médio exerce um papel fundamental e um dos mais importantes na formação do cidadão, já que é exatamente neste contexto, que o jovem está vivenciando um momento singular enquanto cidadão em

formação, pois escolherá entre o trabalho prático ou intelectual, e por isso essa etapa deve oferecer meios para atender aos dois tipos de formação, instrumentalizando o jovem egresso a seguir o caminho profissional que escolher.

Nas décadas de 1980 e 1990 também se dá início o debate pela qualidade da educação, passando a ter uma ênfase no contexto político. Outra mudança está na modificação do contexto escolar, que durante esse período, passa a compreender o aluno como ator principal do processo escolar e não mais como um cliente, como era visto pelas instituições particulares. Essas duas décadas foram palco do processo de redemocratização, do debate sobre cidadania e da formação de novos valores sociais, que começaram a discutir mais detalhadamente sobre o poder político e econômico. O processo de redemocratização, iniciado no Brasil em 1985, acabou por gerar um novo formato para a educação: agora descentralizada e dividida nas instâncias federal, estadual e municipal, com o intuito de modernizar o ensino público, de modo que ele fosse universal para todos os segmentos da sociedade brasileira.

Segundo Libâneo *et al.* (2012), as políticas de educação no Brasil se estabelecem a cada governo, havendo alguns pontos em comum que são estabelecidos logo no seu início. Estes pontos são, em sua maioria, a gestão, que será implantada na estrutura; e os tipos de financiamentos, que serão aplicados por meio de diferentes projetos, por exemplo, o conteúdo que irá constituir o currículo escolar, a avaliação destes elementos e a formação dos professores. A organização destes pontos orientadores têm alguns objetivos claros, como: a redução da repetência e a evasão escolar, além de proporcionar elementos para garantir melhores condições para as crianças e jovens.

Em relação a questão de proporcionar elementos para melhoria das condições escolares, podemos citar como exemplo, o Programa Leve Leite, criado na década de 1990 na cidade de São Paulo, que passou a oferecer leite aos alunos das escolas municipais da cidade, com o objetivo de garantir a nutrição e o desenvolvimento das crianças, sendo entregues aos alunos com percentual de frequência superior a 90%. Outro exemplo de política pública também voltadas à permanência escolar é o Programa Bolsa Família, que garantia o benefício às famílias vulneráveis em que as crianças frequentavam a escola todos os dias, valendo-se da utilização do perfil socioeconômico da família do aluno. Estes são alguns exemplos dentro do contexto de várias ações atreladas a frequência das crianças no ambiente escolar durante a educação básica.

Dialogando com as indicações de Libâneo *et al.* (2012), e de acordo com Durhan (2010) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) – governo FHC – temos a

implementação de várias políticas públicas no âmbito educacional, entre as quais citamos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este passou por adaptações e ajustes durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) – governo Lula –, chegando a um novo patamar institucional, com a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), substituindo o FUNDEF e passando a resgatar o conceito de educação básica, além de fortalecer o controle social. Abreu (2010) ao tratar das mudanças dá destaque a educação infantil, por exemplo, que foi incluída na destinação dos recursos, como consequência da forte atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ampliando o raio de ação em relação ao anterior, estendendo-se para toda a educação básica – agora contemplando – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio. A participação dos estados e municípios na composição do fundo foi elevada de 15% para 20%, transferindo os recursos para aqueles que possuem menor arrecadação.

Ao analisar o contexto contemporâneo de políticas de governo relacionadas à municipalização e descentralização, Perdonatti e Lemes (2022) discorrem sobre as fragilidades devido à falta de uma postura estratégica, mas também de continuidade por parte do Estado. Porém, isso se deve a percepção de cada governo vigente, que não consegue abarcar plenamente condições de oferecer uma educação mais equitativa capaz de atender com maior eficiência as demandas da educação básica, por haver o estabelecimento de práticas mais fiscalizadoras, voltadas ao controle, descaracterizando a ação de agentes públicos e atores envolvidos, mas impactados pela aplicação desta nova política descentralizadora.

A ampliação do ensino público: qualidade educacional e os sistemas de avaliação

Em relação à ampliação do ensino básico e público, durante a década de 1990 temos também um outro passo importante: a pauta em debate para mensurar a qualidade da educação. Ponto que gerou muitos embates acerca de como essas leituras seriam realizadas, que avaliações deveriam ser idealizadas, quais instrumentos deveriam ser adotados para gerar dados capazes de levantar informações sobre a qualidade da aprendizagem.

Segundo Libâneo *et al.* (2012), os debates sobre a qualidade da educação demonstram uma contradição em relação às políticas públicas que deveriam garantir o sucesso do aluno na escola, além de responsabilizar o professor pelo insucesso educacional. Essa é uma característica também emergente durante a década de 1990, sendo reproduzida tanto pela

sociedade como por alguns governos. Tendo como reflexo a década de 1980, pensar o Estado de bem-estar social pode ser uma alternativa interessante, desde que já haja uma boa estrutura socioeconômica desta sociedade, onde se tenha pouca desigualdade social, uma realidade contrária ao Brasil, que estava se reestruturando politicamente e no qual as diferenças sociais eram imensas. No entanto, uma constatação relevante é que a década de 1990 foi frutífera na elaboração de políticas públicas educacionais mensuráveis. Em 1995, a regularização e o aperfeiçoamento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a entrada no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) colocam a educação básica brasileira num outro patamar, considerando que ambos os programas têm foco em levantar dados referentes a qualidade da educação. Segundo Durhan (2010),

Costuma-se dizer, e é verdade, que o Brasil possuía antigamente um excelente sistema de ensino público (especialmente no ginásio e no colégio) e que o desempenho dos alunos diminuiu de modo alarmante. Mas é preciso considerar que, naquele tempo, as altíssimas taxas de reprovação e evasão escolar, (assim como os antigos exames de admissão ao ginásio) funcionavam como um sistema de peneiras cada vez mais finas, que excluía precocemente do sistema de ensino a enorme maioria dos alunos provenientes de famílias menos escolarizadas e de menor renda (p. 164).

Aqui vale questionar: como considerar que o ensino era de qualidade se não existiam índices, além de um volume considerável de abandonos e reprovação? Este cenário demonstra a necessidade de refletir sobre quais metodologias devem ser utilizadas para garantir a aprendizagem e a permanência do aluno nos diferentes segmentos da educação e que instrumentos podem mensurar a qualidade educacional de maneira eficaz. Temos, a partir deste contexto, a percepção de como é fundamental a criação de políticas públicas que garantam a inclusão de diferentes estratos sociais e que sejam capazes de mitigar as desigualdades de oportunidades no espaço escolar. Assim, é interessante notar a busca por novas alternativas. Entretanto, de acordo com indicações de Perdonatti e Lemes (2022), a responsabilidade do Estado regulador demonstra insuficiências no desenvolvimento de programas, deste modo o processo educacional brasileiro ainda possui resquícios dos quais se assemelham a um processo produtivo, onde o aluno acaba sendo alienado no desenrolar do processo de aprendizagem, principalmente por estar imerso num sistema educacional que ainda reproduz elementos restritivos dos quais são pouco significativos para fortalecer a produção do conhecimento.

Ao observarmos os apontamentos de Libâneo *et al.* (2012) e Durhan (2010) temos que considerar as questões relativas à distribuição realizada pelo Estado em que, de acordo com

Perdonatti e Lemes (2022), ocorre uma divisão das responsabilidades entre os demais entes federativos, mas principalmente para os municípios. Perdonatti e Lemes (2022) destacam,

No caso da educação, a descentralização posta em prática como políticas de governo e não de Estado, em muitos casos se mostram pouco eficientes, uma vez que não envolvem as instâncias locais em suas decisões, e essas por não se reconhecerem nessas proposições mostram resistência em executar tais políticas, ora por defenderem interesses próprios ou, ora porque os programas de capacitação oferecidos não atendem as especificidades locais e, em consequência, a responsabilidade dos envolvidos nas diferentes instâncias tende a se produzir inadequada, comprometendo desse modo, o processo de escolarização nos resultados das aprendizagens (p. 10).

Este movimento enquanto política de governo, como destacado anteriormente, demonstra a fragilidade na continuidade dos desdobramentos das políticas, principalmente por haver inicialmente resistências, as quais tornam o processo mais moroso e ineficiente, não garantido condições adequadas para a descentralização. Além disso, devemos considerar a complexidade deste processo, que consideram vários elementos: posicionamento político local, critérios técnicos e atendimento por parte do Estado na organização de entidades e órgãos de deliberação, como a aproximação do serviço público junto à população.

Todavia, essas vantagens da descentralização hoje, passadas mais de duas décadas, não se concretizaram com eficiência, o que nos indica que há muito a ser construído em termos de conceitualização do tema, clareza na distribuição das funções do Estado e reconhecimento das propriedades inerentes ao local de aplicação – território e sua territorialidade (Perdonatti; Lemes, 2022, p. 11).

As argumentações favoráveis à descentralização e municipalização tinham como proposta considerar o perfil das localidades, para atender as demandas com maior assertividade, além da redução de uma estrutura burocrática do Estado. No contexto da educação, deveríamos perceber diversos estímulos a inovações das práticas educacionais e pedagógicas, contemplando cada público específico, proporcionando a aproximação da população no debate sobre os serviços públicos. Entretanto, como destacado por Perdonatti e Lemes (2022), esse tema não foi amplamente contemplado nas localidades que tiveram e tentaram se adequar aos novos procedimentos para atender a descentralização.

Qualidade do ensino e suas implicações

No período do governo FHC a educação acaba tendo de se adequar “às necessidades do mercado”, como muitos teóricos mencionam. Na verdade, é uma adequação ao mercado, que segue a necessidade de suprir uma demanda que surgia – para atender ao aquecimento das empresas que necessitavam de profissionais com um conhecimento específico em tecnologia, houve maior investimento do governo em cursos com essas temáticas. Já o governo Lula, como sinaliza Abreu (2010), implementa, ajusta e modifica ações do seu antecessor, pretendendo atingir novos patamares. Porém, como destacado por Perdonatti e Lemes (2022) essa prática está ligada a ambos os governos, desta maneira podemos notar uma discreta continuidade, mas também mudanças consideráveis em alguns casos, por exemplo, no que se refere ao ensino superior. Segundo Abreu (2010), as modificações delineiam características próprias, com o objetivo de atender as camadas sociais mais variadas e vulneráveis.

Mesmo com várias ações referentes a mudanças realizadas com a descentralização, podemos notar ainda questões referentes a determinados segmentos de ensino que direcionam o debate, ainda com o objetivo de buscar por novos ajustes, capazes de superar questões graves relacionadas à continuidade e permanência no ambiente escolar. Um exemplo disso é pensar como uma etapa da educação tem reflexo sobre a outra.

Como afirma Durhan (2010),

O desenvolvimento do Ensino Médio depende, por exemplo, do aumento das matrículas no ensino fundamental e, especialmente, da diminuição da repetência e do abandono escolar nas séries iniciais, permitindo o aumento de concluintes na 8ª série. Por sua vez, a expansão do ensino superior depende do aumento do número de matriculados e egressos do ensino médio (p. 154).

Durhan (2010) apresenta um cenário que ainda é reflexo das políticas desenvolvidas nas décadas de 1980 e 1990, com resquícios fortes, mesmo depois da criação de diversas políticas públicas para contrabalançar esse cenário na educação brasileira e, observando a análise de Perdonatti e Lemes (2022), temos a percepção de poucas modificações. Um exemplo, é o Ensino Médio, que mesmo passando por uma reforma em 2018, ainda é um grande desafio para qualquer governo, ficando ainda mais evidente no período pós pandemia, no que concerne a despertar de alguma maneira o interesse dos jovens e a necessidade de modificar consideravelmente não apenas a estrutura, mas as formas de ensinar.

Para Teixeira (1956), entre os desafios mais importantes,

[...] sem dúvida, se erguerá o sistema de escolas médias, destinadas a continuar a cultura geral da escola primária e iniciar a especialização nos trabalhos práticos e industriais ou nos trabalhos intelectuais, todos eles equivalentes cultural e socialmente, pois os alunos se distribuirão, segundo os interesses e aptidões para a constituição dos quadros do trabalho e nível médio, sejam ocupações de natureza intelectual ou de natureza prática (s/p).

O Ensino Médio, como já dito anteriormente, tem um papel fundamental e um dos mais importantes na formação do cidadão. É nesse período que o jovem está vivenciando a adolescência, momentos de grandes mudanças. Enquanto cidadão em formação poderá escolher os caminhos que deseja percorrer, tanto na vida pessoal, quanto na vida profissional. Poderá escolher entre o trabalho prático ou intelectual, os cursos técnicos ou a universidade, e, por isso, essa etapa de ensino deve oferecer meios para atender aos vários tipos de formação. Ademais, este momento de escolha é muito delicado no que se refere a quais características a formação escolar pode oferecer na construção da sociedade. Há possibilidades por meio da formação técnica – que deveria atender o mercado de trabalho suprimindo suas necessidades de mão de obra qualificada – e em relação ao ensino superior – onde se estabelece a produção acadêmica, abrangendo uma formação cultural e científica. Ambas perpassam as diferentes questões vivenciadas pela sociedade.

Em relação ao Ensino Técnico, é importante salientar que este traz algumas questões pertinentes ao seu contexto, conforme notamos nos apontamentos de Durhan (2010). O foco da educação técnica seria formar mão de obra qualificada capaz de atender a demanda do mercado de trabalho, suprimindo assim as lacunas existentes na indústria, tornando-a mais competitiva. Porém, a qualidade dos cursos técnicos públicos possuem equivalência ou superioridade na oferta das escolas particulares de cursos de Ensino Médio. Nesse sentido,

[...] em lugar de formar trabalhadores e técnicos altamente qualificados e bem remunerados para atender às novas necessidades do mercado de trabalho, transformaram-se em cursos pré-vestibulares, atendendo a uma minoria privilegiada (Durhan, 2010, p. 171).

Outro ponto a considerar reflete a ótima estrutura de institutos federais e demais escolas técnicas estaduais, que começaram a garantir uma maior inserção de jovens na universidade. Claro, é evidente que o ingresso no ensino superior não seja um problema, mas o foco do ensino técnico acaba sendo desvinculado do propósito original. O desdobramento disso ocorre do seguinte modo: as vagas passam a ser disputadas pela classe média, com alunos oriundos de

escolas privadas de Ensino Fundamental; em seguida, ao final da formação técnica, a maioria dos jovens ingressam direto nas universidades, não atendendo ao mercado de trabalho.

Para Durhan (2010), o ensino técnico, o ensino Médio e o ensino superior não conseguem suprir a demanda do mercado de trabalho, mesmo havendo a formação de um contingente de jovens e adultos formados. Além desta questão temos um quantitativo de indivíduos que não conseguiram terminar o nível médio, ou quando terminam apresentam um conhecimento insatisfatório, conforme mensuram os sistemas de avaliação. Vale lembrar que, quanto melhor a qualificação profissional, melhor inserção e posição no mercado de trabalho se consegue, bem como remuneração condizente, no entanto permanece o grande desafio a ser enfrentado na organização da educação técnica.

Dando continuidade aos apontamentos realizados a partir de Durhan (2010), no que se refere ao Ensino Superior, temos de levar em consideração conceitos criados por Teixeira (1956) que já nas décadas de 1950 e 1960 destaca que esta etapa da educação deveria garantir o estímulo a variedade de currículos e profissionais com diversos recursos humanos e materiais, para os mais diversificados tipos de especialização. Além dos variados tipos de oferta, dar uma atenção especial à formação de profissionais para o magistério – tão desvalorizado atualmente – para continuarem levando, às demais etapas, práticas educacionais capazes de abarcar as mudanças da sociedade.

Diante desse escopo salientado por Teixeira (1956) e relacionando com o trabalho de Durhan (2010), temos que retomar um pouco como se estabelece o Ensino Superior no país, e, entender as relações que permeiam o contexto público e privado.

No caso do ensino superior, é necessário analisar também o crescimento relativo dos setores público e privado. Esta relação entre os setores público e privado permanece relativamente estável no período entre 1933 e 1965, com predomínio do setor público. Em 1965, no início do governo militar, o setor privado começa a crescer mais vigorosamente do que o público, ultrapassando-o em número de matrículas em 1970. A partir desta data, o predomínio do setor privado cresce continuamente até 1980 e cai (embora muito pouco) entre 1985 e 1995. O período do governo Fernando Henrique é marcado por uma nova expansão do setor privado que continua a crescer até 2008, durante o governo Lula, embora em ritmo menor (Durhan, 2010, p. 160).

Este breve relato mostra como este segmento flutua a depender da forma como as vagas nas universidades são preenchidas e por quem. A organização do Ensino Superior, no que se refere a instituições privadas, ficou submetida a avaliação do Conselho Federal de Educação,

que posteriormente tornou-se Conselho Nacional de Educação, sendo este o principal responsável por avaliar e credenciar as instituições particulares e seus cursos. No caso das instituições públicas estaduais, a avaliação era feita pelos Conselhos Estaduais. O debate público em torno da qualidade deste segmento se inicia mais a fundo a partir de 1996, com a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como “Provão”, uma vez que anteriormente as instituições eram avaliadas apenas no momento da criação dos seus cursos, como sinaliza Abreu (2010).

Podemos aqui traçar um paralelo entre a realidade dos segmentos educacionais, seja da educação básica como da educação superior, considerando que ambos passam a lidar com a pauta da qualidade educacional, mesmo vivenciando o crescimento no atendimento de suas demandas. Além disso, passa a ser visível como a legislação das décadas de 1980 e 1990 vem estabelecendo mudanças para os anos seguintes, a partir dos debates públicos na sociedade de modo geral e nos próprios segmentos educacionais.

Em relação ao Ensino Superior, podemos ainda estabelecer um diálogo entre os trabalhos de Abreu (2010) e Durhan (2010). Ambas consideram importante a expansão de vagas e o acesso amplo da população à universidade, tendo com isso a possibilidade de profissionalização, bem como acesso a um arcabouço cultural que é oferecido pela academia. Entretanto, observa-se nos apontamentos de Durhan (2010), em relação ao financiamento educacional, que este sendo direcionado para instituições particulares, consideradas de excelência, comungam com a visão e as práticas de políticas públicas presentes no governo FHC durante os seus dois mandatos. Para isso, temos como hipótese uma abertura lenta e gradual de acesso a vagas oriundas de bolsas ou financiamentos educacionais, estabelecendo fortes críticas às ações adotadas durante os dois mandatos do governo Lula, sem haver qualquer menção das implicações posteriores.

Já a análise de Abreu (2010) traz com mais afinco os marcos legais do governo Lula em seus dois mandatos, estabelecendo uma maior abertura e diálogo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a criação de iniciativas de fomento ao ingresso nas universidades, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), além da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 e do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que criam e regulamentam legalmente o Exame Nacional de Avaliação do Desempenho Estudantil (ENADE), onde observamos um crescimento e qualificação da avaliação da educação superior (Brasil, 2004; 2006).

Nesse sentido, podemos considerar a abertura do Ensino Superior privado em larga escala como algo interessante de se pensar, principalmente no que se refere a continuidade e permanência dos alunos no ambiente escolar. Lembrando, sempre, a importância da interligação entre as etapas da educação, onde uma depende da outra para garantir sua demanda de atendimento. A partir de Durhan (2010), podemos supor que a formação integral do cidadão, ou seja, a trajetória escolar compreendendo desde a educação infantil até a educação superior, está interligada e defender a seguinte hipótese: se este cidadão, ao longo de sua vida escolar, vem vivenciando uma educação de qualidade, isso tende a ocorrer em todas as suas etapas escolares, assim como aquele que tem vivenciado uma educação precária tenderá a seguir neste mesmo contexto até o final de sua formação ou abandono da escolarização.

Considerações finais

Até aqui apresentamos um breve panorama sobre a municipalização e a descentralização, refletindo sobre como tais processos que abarcavam as políticas de universalização da escola, recorrendo ao contexto político de cada município, para possibilitar, a partir de um conceito teórico, condições de autonomia para atendimento de demandas específicas de cada localidade, tendo como principal foco respeito às particularidades de cada região. Processo este distinto da prefeiturização, o qual centraliza todo o poder nas mãos de um determinado prefeito, com a municipalização temos o estabelecimento de conselhos locais para prefeituras menores e até a implementação de subsedes da prefeitura para cidades maiores, como as Subprefeituras, no caso da cidade de São Paulo.

Podemos considerar que tal transformação política não eliminou totalmente os resquícios do patrimonialismo existente, mas oferecem, em um longo prazo, a possibilidade e margens para mudanças futuras. Vale lembrar que os conselhos se mostraram espaços importantes na cobrança e fiscalização dos órgãos governamentais, e dos municípios, que precisavam se estabelecer autônomos.

Como reflexo deste processo, observa-se durante duas décadas, entre 1980 e 1990, a criação de um aparato legal importante para a educação, gerando ajustes consideráveis, por exemplo, na educação infantil, que passa a ser parte integrante da educação básica e perde seu caráter assistencialista. Além de redefinições e melhorias conceituais no ensino fundamental e médio, bem como na educação superior. Ambas as décadas marcam um primeiro momento de mudanças, que mais adiante trariam modificações estruturantes na educação brasileira,

quebrando com um ciclo de pouca permanência, devido às altas taxas de reprovação e desistência escolar. O contexto de produção e implementação de políticas públicas elevaram a educação a um novo patamar e ao debate sobre o que é a qualidade da educação. Assim, podemos considerar que a existência de referenciais de qualidade distintos, seja para cada município, estado ou entre as classes sociais, contribuem para a pluralidade discursiva e novos estudos e pesquisas, bem como para aplicação de novas políticas públicas.

Os sistemas e métodos de avaliação em larga escala – desde sua criação à aplicação – não são unanimidade, mas geram uma vasta quantidade de dados e informações sobre os resultados da aprendizagem, mas também como termômetro da efetividade das políticas públicas adotadas. Os dados também ajudam a compreender as mudanças educacionais ao longo do tempo, como por exemplo, no que se refere a educação técnica, a qual inicialmente se centrava na capacitação para suprir as demandas do mercado de trabalho, mas que hoje direciona seu público para o ensino superior, abrangendo atendimento a um público diferente do pensado inicialmente. E, mesmo havendo tal disparidade, pouco foi debatido sobre as possibilidades de ajuste desta possível inversão ou ressignificação da concepção de educação técnica.

O embate teórico entre as políticas de governos, que dentro de determinadas óticas, tinham como foco gerar políticas públicas capazes de atender não apenas a sociedade, mas contemplando os planos de governo estabelecidos, fica perceptível nessa análise recortada de uma linha temporal. Mesmo que havendo, em alguns momentos discontinuidades e divergências partidárias, não podemos desconsiderar as mudanças sociais que ocorreram, a modernização da legislação e o aprimoramento que contemplou setores da sociedade pouco favorecidos. Desse modo, fica evidente a necessidade de manter o olhar atento, sobre os temas aqui citados. Não há um final, mas sempre há espaço para a oportunidade de mudanças, de aprofundamento e de novas questões das quais cada momento político, social e cultural trazem à tona novas perspectivas. Rever para repensar e evoluir.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 87, jun. 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

DURHAN, E. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 88, 2010.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. As políticas educacionais, as reformas de ensino e os planos e diretrizes: a construção da escola pública: Elementos para uma análise crítico-compreensiva das políticas educacionais: aspectos sociopolíticos e históricos. *In*: LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012. p. 145-172.

OLIVEIRA, L. M. **Municipalização e descentralização dos municípios após a constituição de 1988**. Disponível em: <http://www.etcnico.com.br/paginas/mef15764.htm>. Acesso em: 21 jul. 2023.

PERDONATTI, V. M. P.; LEMES, S. S. O papel elucidativo da análise cognitiva das políticas públicas na compreensão da complexidade das ações para a escolarização nos diferentes territórios e suas territorialidades. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, n. 00, e022135, jan./dez. 2022. e-ISSN: 1519-9029. DOI: 10.22633/rpge.v26i00.17223.

TEIXEIRA, A. **Descentralizar a educação, uma reforma que se impõe**. Entrevista. O Globo. Rio de Janeiro, 7 dez. 1956.

Reconhecimentos: Agradecemos a Revista Ibero-Americana de Educação pela oportunidade de publicação deste trabalho.

Financiamento: Programa de Pós-graduação em Educação Escolar – Unesp/FCLAr (Financiamento para publicação).

Conflitos de interesse: Não há conflitos de interesse.

Aprovação ética: Não se aplica.

Disponibilidade de dados e material: Referencial bibliográfico encontra-se disponibilizado na internet, conforme referenciado no trabalho.

Contribuições dos autores: Celso Francisco do Ó contribuiu na construção e formação recorte deste estudo. Ricardo Ribeiro contribuiu com o estudo, a escrita e revisão da redação do texto.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

