



ariús

Revista de Ciências Humanas e Artes

ISSN 0103-9253

v. 13, n. 2, jul./dez., 2007

Uma década da LDB: o acesso ao ensino fundamental em municípios paraibanos

MELÂNIA MENDONÇA RODRIGUES E THALITA CUNHA MOTTA

Universidade Federal de Campina Grande

RESUMO

Referenciado em um trabalho de pesquisa voltado à construção do perfil do ensino fundamental nos municípios da 3ª Região de Ensino do Estado da Paraíba, durante o período 1997-2004, o trabalho retrata a situação da municipalização do ensino fundamental, considerando a democratização do acesso à escola, com base em dados do Censo Escolar, sistematizados pelo INEP/MEC e pela Secretaria Estadual de Educação. Tais dados demonstram que o incremento de matrículas, ainda insuficiente para universalizar a escolarização obrigatória no universo pesquisado, decorre de um processo de expansão da rede municipal, não de transferência de encargos, promovida pelo Governo Estadual.

Palavras-chave: Municipalização da Educação. Ensino Fundamental. Democratização da Educação.

A decade of LDB: the access to primary school in cities of the State of Paraíba

ABSTRACT

Based on a research work focused on the building of a profile of primary schools in Paraíba State municipalities, during the 1997-2004 period, this work shows the situation of the municipalization of primary schools, considering the school access democratization, according to the Censo Escolar (School Census) data, systematized by INEP/MEC and by the Secretaria Estadual de Educação (Secretary of Education of the State). This data shows that the increase of registrations is still insufficient to universalize the obligatory schooling in the researched area. This increase is due to an expansion process of the municipal network, and not to the transfer of responsibilities promoted by the State Government.

Key word: Municipalization of Education. Primary School. Democratization of Education.

Melânia Mendonça Rodrigues

Doutora em Educação pela UFRN. Professora da Unidade Acadêmica de Educação – CH/UFCC.
E-mail: melania.r@uol.com.br

Thalita Cunha Motta

Especializanda em Educação – UFCCG. Professora Substituta da Unidade Acadêmica de Educação – CH/UFCCG.

Endereço para correspondência:

Universidade Federal de Campina Grande, Unidade Acadêmica de Educação. Rua Aprígio Veloso, 882, Bodocongó. CEP 58109-970 – Campina Grande, PB – Brasil

INTRODUÇÃO

Desenvolvida desde o ano de 2004, a pesquisa *Educação municipal e democratização: um perfil*¹ objetiva compor o perfil da educação pública municipal, em 41 (quarenta e um) municípios da 3ª Região de Ensino do Estado da Paraíba, a partir da entrada em vigor do atual ordenamento jurídico-político da educação nacional, visando contribuir para a construção de um conhecimento acerca da educação municipal paraibana. Mais especificamente, a investigação realizada apresenta os dados da trajetória do atendimento escolar e da organização da educação nos municípios estudados, no período 1997-2004, tendo como referente a categoria da democratização, em suas três dimensões: acesso à escola, acesso ao conhecimento e gestão.

Dessas dimensões, este artigo focaliza a primeira, visando, com base nos dados relativos à matrícula no ensino fundamental, verificar a ocorrência, no universo do estudo, do movimento de ampliação das redes municipais, observado no âmbito nacional. Ademais, o trabalho pretende identificar se tal incremento é decorrência do alargamento do acesso à escola ou de um remanejamento de alunos entre as redes de ensino.

Tendo em conta que os aspectos considerados no estudo são contemplados no Censo Escolar, cuja sistematização é responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação e do INEP/MEC, tais órgãos constituíram as fontes junto às quais procedeu-se à coleta dos dados. Dado o cunho descritivo do estudo, adotou-se a classificação simples dos dados, construída pelos citados órgãos, acrescentando-se, tão-somente, o cálculo de percentuais, para facilitar a comparação entre grandezas diferenciadas.

Inicialmente, organizou-se o conjunto de tabelas referentes a cada município, segundo as redes de escolarização. Posteriormente, para fins de sistematização de resultados globais da pesquisa, os municípios pesquisados foram agrupados segundo o critério de população, constituindo-se quatro grupos, a saber:

- *Grupo I* (até 5.000 habitantes): Alcantil, Algodão de Jandaíra, Assunção, Boa Vista, Cabaceiras, Caturité, Matinhas, Montadas, Olivedos, Riacho de Santo Antônio, São Domingos do Cariri e Tenório;
- *Grupo II* (de 5.001 até 10.000 habitantes): Aerial, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Gado Bravo, Itatuba, Livramento, Santa Cecília, Serra Redonda e Umbuzeiro;
- *Grupo III* (de 10.001 até 15.000 habitantes): Arara,

Fagundes, Juazeirinho, Massaranduba, Natuba, Poções, Puxinanã, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça e Soledade, e

- *Grupo IV* (acima de 15.001 habitantes): Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia, Aroeiras, Boqueirão, Campina Grande, Esperança, Lagoa Seca, Queimadas e Taperoá.

De acordo com esse agrupamento, apresenta-se, neste artigo, o quadro do acesso ao ensino fundamental nos municípios estudados, precedido de uma primeira seção, na qual são destacados alguns norteamentos por que se pauta o projeto de pesquisa *Educação municipal e democratização: um perfil*, no âmbito do qual se insere a dimensão ora focalizada.

EDUCAÇÃO MUNICIPAL: UM FÉRTIL CAMPO DE ESTUDOS

A partir da segunda metade dos anos 1990, a municipalização do ensino constitui um dos principais focos da reforma educacional instaurada no Brasil, o que pode ser considerado como uma resultante de todo um longo debate acerca da questão, travado nos diversos momentos da história da educação nacional.

Com efeito, no estudo da literatura educacional, constata-se a presença da temática da municipalização do ensino, articulada à perspectiva da descentralização político-administrativa, desde o período Imperial, em decorrência do Ato Adicional de 1834, conforme o qual (Art. 10, parágrafo 2º), as províncias teriam a incumbência de “legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la” (OLIVEIRA, 1999, p. 17). Entretanto, essas províncias solicitaram a colaboração das Câmaras Municipais. Dessa forma, Oliveira (2001, p. 53) apud Teixeira (1969), entende que “a União preferia assumir a educação da elite, deixando para as Províncias (hoje Estados), a tarefa da educação popular, considerada de menor importância para a elite governamental”.

Já em 1971, é promulgada a Lei nº 5692 que, no Art. 58, delega responsabilidade a Estados e Municípios sobre a educação em diferentes níveis, esclarecendo, no seu parágrafo único, que “essas medidas visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau” (OLIVEIRA, 1999, p. 25). Apesar de parecer uma medida incompatível com o caráter centralizador do regime ditatorial, então vigente, Oliveira (2006, p. 56) explica que, nessa época, “a descentralização passará a ser entendida como princípio da centralização das deci-

¹ Vinculado ao Programa Primeiros Projetos (CNPq/FAPESQ-PB).

sões e da descentralização da execução, forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa”.

Tal determinação legal, no entanto, não se fez acompanhar de “... um planejamento capaz de garantir as condições desse processo, [...] incluindo as atividades de coordenação e controle, sem prejuízo da descentralização e delegação de competências” (ROSAR, 1995, p. 78). Segundo essa autora, como decorrência mais efetiva do estabelecido na Lei 5692/71,

[...] o Governo Federal foi aplicando cada vez menor volume de recursos no ensino fundamental e os governos estaduais seguiram essa estratégia, deixando, sob a responsabilidade dos municípios, os encargos com o ensino de 1º grau, sem que fossem redefinidas as diretrizes e os processos de implementação dessa política, apesar das constatações dos resultados que se produziam, em grande parte, desfavoráveis. (ROSAR, 1995, p. 78).

Colocada em evidência pelo Governo Federal – seja pela citada Lei, seja pela promoção dos Programas Especiais – a municipalização torna-se objeto de estudos e de acirradas discussões, durante toda a década de 1980, em que fica marcado o confronto entre posicionamentos favoráveis e contrários a esse mecanismo de redistribuição de encargos educacionais.

No final da década de 1980, a trajetória da municipalização do ensino sofre nova inflexão, iniciada com a publicação da Constituição Federal de 1988, na qual os Municípios passam a se constituir como entes federados, adquirindo autonomia político-administrativa e fiscal. Como desdobramento da Carta Magna, e considerando, especificamente, o campo educacional, sucessivos dispositivos legais colocam em relevo a instância municipal, como sejam: a) a atribuição, aos municípios, da responsabilidade primeira pelo atendimento escolar obrigatório – o ensino fundamental (Constituição Federal, art. 211, § 2º; LDB, art. 11, V); b) a prerrogativa de os municípios instituírem seus Sistemas Municipais de Ensino (SME), conferida pela LDB (artigos 8º, 11 e 18); c) a criação (EC 14/96) e a regulamentação (Lei n. 9424/96) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério–FUNDEF, que representa um *elemento indutor* da municipalização da educação, na opinião de Callegari (1997).

A partir da entrada em vigor desse ordenamento jurídico-político, o crescimento da educação municipal, tipificado no aumento das matrículas no ensino fundamental mantido por essas redes, ao tempo em que gera um novo quadro do atendimento escolar, reacende a polêmica em torno da municipalização da educação, debatendo-se causas, conseqüências, limites e possibili-

dades dessa nova configuração da gestão educacional.

Na significativa produção acadêmica, disseminada desde então, identifica-se uma predominância de trabalhos que analisam a municipalização como uma estratégia de descentralização da gestão, inscrita nos marcos das diretrizes neoliberais, tendo, como traço mais marcante, a desobrigação do Estado – entendido como Governos Federal e Estaduais – para com os encargos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A materialização mais nefasta dessa omissão, segundo tais estudos, é o repasse, compulsório – ou induzido – de escolas ou alunos das redes estaduais para as municipais – estas, detentoras de menores recursos –, produzindo uma contraditória realidade, em que a ampliação do acesso à escola seria inversamente proporcional à qualidade do ensino ministrado às crianças das classes populares.

Embora francamente minoritária, e quase exclusivamente restrita às publicações vinculadas a Secretarias Municipais ou à União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), uma concepção antagônica considera a municipalização do ensino como um movimento de vetor inverso à pretensa descentralização neoliberal, anteriormente referida, expressando o esforço dos governos municipais em conquistar espaços de decisão e gestão do ensino.

Segundo se entende, a adoção de apenas uma das duas interpretações reflete uma visão reducionista e unilateral, pois, conforme um texto de formação direcionado a secretários municipais de educação, os levantamentos do INEP demonstram que:

[o] crescimento da participação dos municípios na oferta do ensino obrigatório não vem ocorrendo da mesma forma, nem com a mesma intensidade e proporções em todo o País. Em alguns Estados, é resultado da transferência de matrículas estaduais para as redes municipais, mais por iniciativa dos Governos Estaduais do que dos Municípios [...]. Em outros Estados, verificou-se redução da rede estadual, como no Sul e Sudeste, e crescimento das redes municipais, ou, ainda, a rede estadual apresentou situação de estabilidade ou crescimento inferior ao das respectivas redes municipais, verificando-se, assim, aumento da participação proporcional dos Municípios na oferta do ensino fundamental, sem transferência de matrículas entre as redes de ensino. (ABREU, 2001, p. 234).

Sob qualquer ângulo de análise, para além do encargo de assegurar o ensino obrigatório, os municípios assumem, a partir de dezembro de 1996, a prerrogativa e a responsabilidade de formular políticas, voltadas ao atendimento das “necessidades educacionais da população como um todo, [...] de modo a realizar o valor social da educação” (SAVIANI, 1999, p. 134).

Com base nos diagnósticos referentes às condições enfrentadas por significativa parcela dos municípios brasileiros, notadamente os situados nas regiões de mais precárias situações sócio-econômicas, tal responsabilidade representa um desafio ainda de maiores proporções que o referido encargo. De fato, está colocada, para os municípios, a necessidade de articular educação municipal e democratização, mediante, no mínimo, a universalização do acesso ao ensino fundamental e a garantia da permanência na escola, assegurada a qualidade do ensino.

Em se considerando, especificamente, o Estado da Paraíba, no período posterior à aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional, os dados globais do atendimento escolar demonstram um sensível aumento nas matrículas no ensino fundamental, mais particularmente, nas escolas das redes municipais. Em conseqüência, o perfil do atendimento escolar experimenta uma reconfiguração, materializada no crescente predomínio das redes municipais, em relação à estadual, acompanhado de uma progressiva involução das matrículas na rede particular.

A ampliação das matrículas, no entanto, ainda se mostra insuficiente para superar marcas históricas da exclusão escolar, identificadas no diagnóstico do Plano Estadual de Educação (PEE/PB), quais sejam: não-universalização do ensino fundamental; decréscimo da taxa de escolarização líquida nessa etapa da educação básica, nos anos de 1999-2000, e manutenção de percentuais elevados de analfabetismo de jovens e adultos.

O diagnóstico do PEE/PB, articulado às ponderações dos autores referenciados, justificam o desenvolvimento de investigações voltadas à sistematização de informações que permitam um conhecimento da educação municipal paraibana, como as aqui apresentadas.

EDUCAÇÃO MUNICIPAL PARAIBANA: UM QUADRO DO ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL

A Paraíba caracteriza-se, no momento, como um dos estados mais pobres da federação, ocupando, no Índice de Desenvolvimento Humano, a 24ª posição entre os Estados brasileiros (PNUD, 2000). De modo geral, ainda predomina, no Estado, “a produção rural tradicional, vinculada a um processo de industrialização poupador de mão-de-obra e preso aos mercados externos” (QUEIROZ, 1999, p. 12), gerando altas taxas de desemprego, êxodo rural e uma significativa parcela da população vivendo na chamada situação de risco social. Essa é a situação da quase

totalidade do universo deste estudo, uma vez que, dos 41 municípios estudados, 48,8% estão classificados, quanto ao IDH, além da 100ª posição no Estado e 63,4% apresentam taxa de urbanização inferior a 50%.

Embora uma análise das prováveis relações entre o quadro sócio-econômico dos municípios e o atendimento educacional não se constitua no foco deste trabalho, tais informações permitem uma noção – mesmo preliminar e parcial – do contexto da pesquisa.

Quanto ao objeto específico do artigo, o acesso ao ensino fundamental, a intenção de propiciar maior clareza e acessibilidade aos dados sistematizados levou à decisão de apresentá-los em gráficos, organizados de modo a permitir uma comparação entre as redes de escolarização, notadamente as públicas.

Em se tratando do primeiro aspecto considerado, os gráficos de 1 a 4 apresentam, para os quatro grupos de municípios, a evolução das matrículas no ensino fundamental, no período 1999-2005, por rede de escolarização².

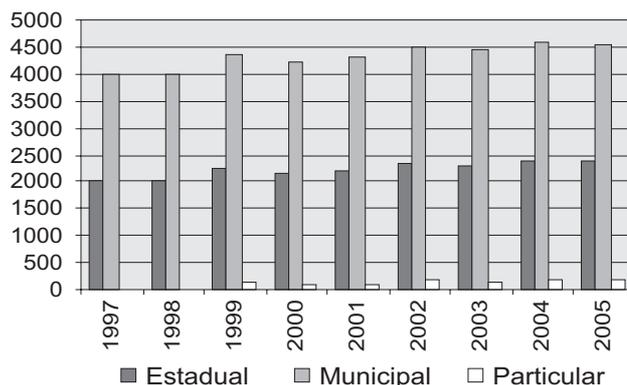


GRÁFICO 1. Matrículas no ensino fundamental, por redes (1999-2005) – Grupo I

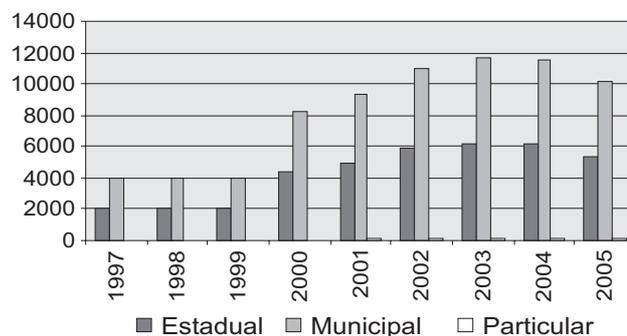


GRÁFICO 2. Matrículas no ensino fundamental, por redes (1999-2005) – Grupo II

² Para os anos de 1997 e 1998, não se dispõem de dados por rede, uma vez que o INEP não apresenta os dados com essa discriminação.

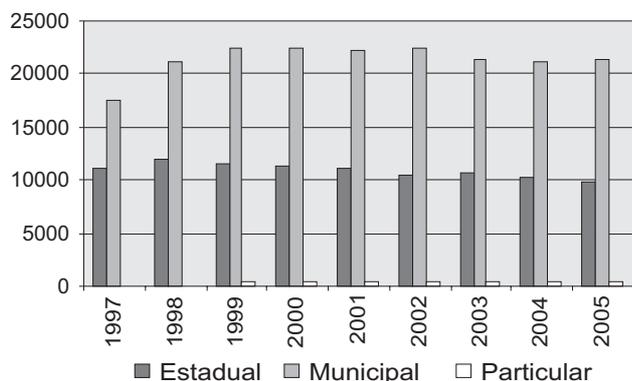


GRÁFICO 3. Matrículas no ensino fundamental, por redes (1999-2005) – Grupo III

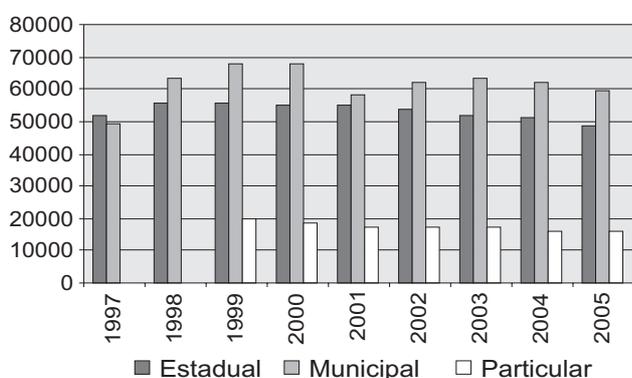


GRÁFICO 4. Matrículas no ensino fundamental, por redes (1999-2005) – Grupo IV

Como se pode observar, o aumento de matrículas na rede municipal – mais expressivo no Grupo II – não se encontra, para o universo estudado, relacionado a uma transferência de matrículas da rede estadual, cuja participação, na garantia do ensino obrigatório, mantém-se relativamente estável, em todo o período. Aliás, cabe destacar que, à exceção do Grupo IV, as redes municipais apresentam, desde o primeiro ano considerado, maior número de alunos matriculados, quando comparadas à rede estadual.

À luz de semelhante constatação, parece pertinente afirmar que a municipalização do ensino fundamental, nos municípios integrantes da 3ª Região de Ensino da Paraíba, decorre de uma decisão dos respectivos governos, motivada, segundo depoimentos de Secretários Municipais de Educação, por dois fatores: a disputa pelos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e a maior fiscalização exercida pelo Ministério Público, no sentido de assegurar, a todas as crianças, o direito à educação legalmente estabelecido.

Na seqüência da investigação, procedeu-se ao des-

membramento do total das matrículas no ensino fundamental, com base na divisão de responsabilidades vigente na história de nossa educação, destacando-se as séries iniciais e as finais. O resultado obtido é apresentado no gráfico 5, para todos os quatro grupos de municípios, uma vez que não se apuraram diferenças entre eles. Cabe esclarecer que, embora a pesquisa abranja o período de 1997 a 2005, a análise da distribuição das matrículas pelas redes públicas, considerando as quatro séries iniciais e as quatro finais, somente pôde ser realizado a partir do ano 2000, quando as estatísticas do INEP passam a conter tal discriminação.

Observados os dados sintetizados no gráfico 5, apenas parcialmente se confirma uma divisão de responsabilidades entre as duas esferas do Poder Público: há predominância das redes municipais, durante todo o período, quando se consideram as matrículas nas séries iniciais. Uma outra observação que se pode fazer, com base nos dados do gráfico, ora analisado, refere-se ao declínio do número de alunos ocorrido em ambas as redes, porém, mais fortemente, na rede municipal, que sofre uma redução de, aproximadamente, nove mil matrículas, no ano de 2005, em relação ao ano de 2000.

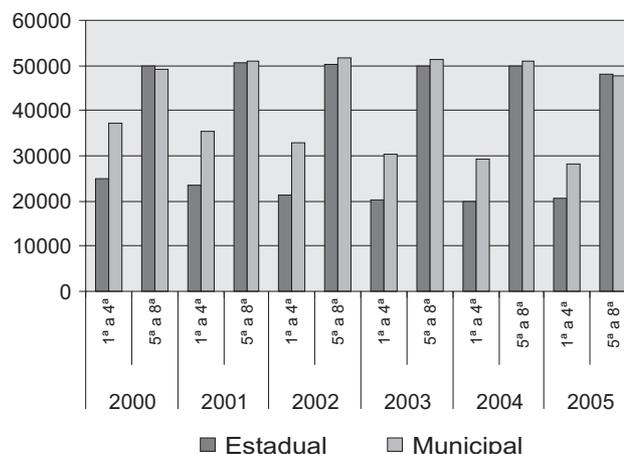


GRÁFICO 5. Matrículas do Ensino Fundamental das Redes Públicas: séries iniciais e finais (2000-2005)

No tocante às séries finais, a proximidade dos números de matrículas em ambas as redes evidencia uma clara concorrência entre elas. Ao longo do período, observam-se pequenas oscilações, de modo que, no primeiro ano observado, a rede estadual responde por um número de matrículas levemente superior à rede municipal. Esta, por seu turno, experimenta um crescimento nos quatro anos consecutivos, superando, discretamente, a rede estadual, que, no ano de 2005, volta a assumir uma ligeira vantagem.

Diferente da tendência decrescente, observada, desde o ano inicial, para as séries iniciais, nas quatro séries finais, a diminuição de matrículas ocorre apenas no último ano do período, em pequenas dimensões (cerca de mil e oitocentas matrículas, na rede estadual e, aproximadamente, mil e seiscentas, na municipal).

Em complemento à investigação do papel desempenhado pelos municípios no provimento da educação escolar, levantaram-se os dados relativos a uma etapa e uma modalidade da educação básica, não contempladas pelo FUNDEF: a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Confirmando a tendência observada em outras realidades, recai, sobre os municípios, a responsabilidade quase exclusiva pela educação infantil ao longo do perí-

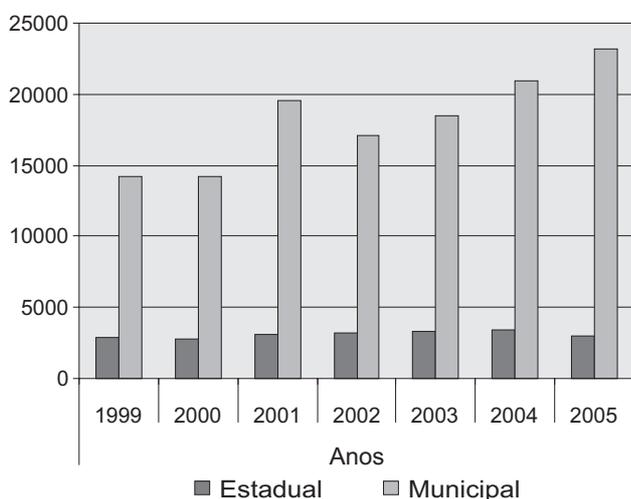


GRÁFICO 6. Matrículas na Educação Infantil nas Redes Públicas (1999-2005)

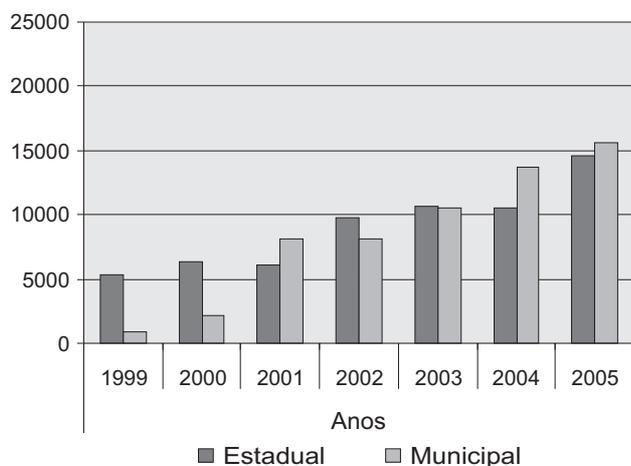


GRÁFICO 7. Matrículas na Educação de Jovens e Adultos nas Redes Públicas (1999-2005)

odo considerado. Importante é notar que, apesar de certas oscilações, as redes municipais ampliaram sua atenção nessa etapa da educação básica.

Já quando se consideram as matrículas na educação de jovens e adultos, o quadro apresenta uma pequena variação, pois, nos anos de 1999, 2000 e 2002, a rede estadual supera a municipal, em número de alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com respaldo nos dados apresentados, pode-se depreender que, no âmbito dos municípios integrantes da 3ª Região de Ensino do Estado da Paraíba, mesmo existindo uma clara municipalização do ensino fundamental, o Governo Estadual vem mantendo o atendimento nessa única etapa de escolarização obrigatória.

Assim, em resposta às questões norteadoras do estudo, constata-se o crescimento das redes municipais, como uma conseqüência da ampliação de suas próprias matrículas, cujo incremento permite cogitar-se – ao menos como uma hipótese a ser comprovada – uma certa democratização do acesso ao ensino fundamental. Ressalta-se, no entanto, a insuficiência desse incremento, uma vez que, no princípio de século XXI, nossa Região ainda não alcançou o patamar atingido, desde finais do Século XIX, pelas nações situadas no pólo dinâmico da expansão capitalista.

Ademais, quando se atenta para o fato de a Constituição Federal de 1988 haver afirmado o direito à educação, associando-o à obrigatoriedade do ensino fundamental e estabelecendo mecanismos jurídicos para a efetivação desse direito, o quadro aqui delineado demonstra que “... a exclusão social e, particularmente, a educacional, requerem remédios mais amplos e articulados, pois o Estado mostrou-se refratário, em diversas esferas, a efetivar tais direitos” (OLIVEIRA, 2001, p. 43). Como o autor referenciado conclui, sem descurar a relevância do ordenamento jurídico, faz-se necessária uma ampliação do âmbito da discussão, colocando em questão a própria natureza do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. Educação básica no Brasil: avanços e desafios. In: BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação: PRASEM III*. Guia de Consulta. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2001.
- CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Editora SENAC, 1997.

PARAÍBA. Governo do Estado. Secretaria da Educação e Cultura. Conselho Estadual de Educação. *Plano Estadual de educação*. João Pessoa: SEC/PB, 2006.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: _____. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: _____.; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15-43.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, 2000.

QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de. *A educação na Paraíba*. Brasília: UNICEF, MEC/FUNDESCOLA, Banco Mundial, UNDIME, 1999.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. 1995. 348 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

Recebido em junho de 2007

Revisado e aprovado para publicação em agosto de 2007
