



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8122 - Trabalho Completo - 14a Reunião da ANPEd – Sudeste (2020)

ISSN: 2595-7945

GT 05 - Estado e Política Educacional

HETEROGENEIDADES DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Ana Paula Donato de Aquino - FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

HETEROGENEIDADES DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o município como ente federativo autônomo, expandir o rol de competências concorrentes entre os três níveis e introduzir mudanças fiscais, remodelou o federalismo brasileiro. No setor educacional, deu-se continuidade à tradição de pluralização de sistemas de ensino, descentralizados, mas introduzindo novos elementos: competência de municípios manterem sistemas de ensino próprios; atribuição de prioridades de cada ente federativo quanto à oferta escolar por etapa de ensino; e prescrição de um regime de colaboração para coordenação dos sistemas de ensino. Em 1996, aprovam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que especifica atribuições em linha com a nova constituição, bem como a emenda constitucional e a lei que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e passa a promover a redistribuição de receitas para estados e municípios baseada nos seus desempenhos quanto ao número de matrículas. Completava-se, assim, um primeiro ciclo de arquitetura normativa federal para as profundas transformações que passaram a ser observáveis nos anos seguintes quanto à organização do financiamento e provisão da educação escolar no Brasil.

Entre tais transformações, um dos fenômenos que ganhou centralidade nas investigações da área é a guinada para a municipalização da oferta escolar. Não só houve um aumento quantitativo de matrículas nas redes municipais, mas também uma ampliação de sua participação relativa às redes estaduais. É especialmente interessante observar tal movimento no recorte do ensino fundamental, já que se atribuiu a esta etapa a competência compartilhada entre municípios e estados. Em poucos anos a disposição estadualista da oferta deste nível de ensino, com mais de um século de vigência, foi invertida.

Enquanto uma primeira leva de estudos observou tal fenômeno da municipalização do ensino fundamental no Brasil atribuindo-o ao Fundef, Gomes (2009) trouxe à luz outra variável: o papel dos estados como indutores da municipalização. Observando que o ritmo do fenômeno era diferente entre estados, a autora passou a demonstrar que aqueles com maiores taxas de municipalização promoveram incentivos adicionais ao processo.

O presente estudo parte deste olhar ao plano infranacional, buscando contribuir com novos elementos para reflexão sobre a municipalização do ensino fundamental, manifestada

de forma heterogênea no Brasil. Para além das diferenças entre estados, trabalhos recentes têm indicado que a municipalização também se apresenta distintamente dentro de cada estado. Loyola (2017) identifica esta ocorrência ao mostrar, para cada município, a rede dominante na oferta de ensino fundamental nos anos de 2000 e 2012. O estudo de Licio e Pontes (2020) também é interessante, pois trabalha com a divisão anos iniciais e anos finais, e apresenta um mapa em que os municípios foram tingidos de acordo com o grau de municipalização (em quatro estratos, com dados de 2015). Com um olhar atento é possível identificar alguns poucos estados com padrão uniforme dos municípios (ainda sim com seus elementos discrepantes) e por outro lado estados com muita disparidade.

No trabalho ora apresentado, buscou-se avançar no estudo acerca destas heterogeneidades dentro de cada estado. Para tal, foi realizada uma análise exploratória de dados, em três passos. Primeiro, a coleta dos dados na Sinopse Estatística da Educação Básica 2019, considerando a guia referente ao “Número de Matrículas do Ensino Fundamental Regular, por Etapa de Ensino e Dependência Administrativa”. Segundo, para cada município, foi calculado o grau de municipalização no ensino fundamental, que consistiu em dividir a quantidade de matrículas na rede municipal pelo total da rede pública, separado por anos iniciais e anos finais. Foi excluída a linha referente ao Distrito Federal, que não possui rede municipal. Por último, aplicou-se técnicas de estatística descritiva, de forma a encontrar para cada estado medidas de centro e de dispersão dos municípios a respeito da municipalização.

A partir da base de dados gerada, buscou-se inicialmente identificar se há por padrão uma clivagem nos graus de municipalização entre anos iniciais (AI) e anos finais (AF). Observou-se que, no geral, a municipalização é maior nos AI, e encolhe nos AF. Este fenômeno tem intensidades distintas: i) em nove estados houve, na média, uma inversão da proporção municipalização/estadualização dos AI para os AF; ii) em quatro estados, há forte coincidência de padrão entre AI e AF, já que ambas as etapas encontram-se quase integralmente municipalizadas; e iii) os demais (13 estados) situaram-se no intermédio, apresentando esta tendência de forma leve à moderada. A confirmação desta clivagem é relevante tendo em vista que complexifica as questões relacionadas à transição dos AI para os AF, já envolta em desafios de ordem pedagógica. O que se observa é que, em nove estados, os alunos provavelmente experimentam essa transição também por meio de mudança de escola (da rede municipal para a rede estadual), sendo notável o caso do estado do Paraná, em que a referida clivagem é praticamente absoluta. Este cenário requer, portanto, fortalecimento dos mecanismos de coordenação entre estados e municípios de forma a assegurar um percurso contínuo aos alunos e a efetivação da lógica de uma educação básica articulada.

Sobre o perfil de uniformidades/heterogeneidades do grau de municipalização intraestadual, encontrou-se graus de dispersão que revelam que, quando a municipalização é examinada apenas pelo desempenho médio do estado, não se capta um segundo nível de heterogeneidades, dessa vez não entre estados, mas entre municípios de um mesmo estado. Tal achado indica que, no contexto de decisões quanto à distribuição de responsabilidades na oferta do ensino fundamental, operam não somente estratégias estaduais distintas (como já demonstrado em GOMES, 2009), mas que tais estratégias podem contemplar incentivos diferenciados para seus municípios e que municípios também promovem seus cálculos particulares. Apenas em três estados (Paraná, Ceará e Maranhão) os municípios apresentam-se de forma mais uniforme entorno da média da taxa de municipalização do estado. Outros estados também apresentam tal disposição se observado somente os AI, sendo, portanto, maior a dispersão nos AF. Os estados que apresentaram significativa dispersão em ambas as etapas são: São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Acre, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

A partir deste estudo, entendeu-se que seus achados reforçam a importância da pesquisa em políticas públicas educacionais no âmbito infranacional. A evidência da

existência de configurações diversas dos sistemas educacionais nos estados, em um dos seus aspectos principais (a materialidade da oferta escolar), implica em distintas possibilidades e dificuldades no primordial debate acerca da equalização de desigualdades educacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Municipalização do ensino. Ensino fundamental.

REFERÊNCIAS

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Brasília: Inep, 2020.

LICIO, Elaine Cristina e PONTES, Pedro. Papel dos governos estaduais no ensino fundamental: coordenação intergovernamental importa? In JACCOUD, Luciana (org). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em Educação no Brasil (2000–2014). *Educ. Soc., Campinas*, v. 38, n. 140, p.767-790, jul.-set., 2017.