

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E MELHORIAS DA QUALIDADE EDUCACIONAL: UMA ASSOCIAÇÃO POSSÍVEL

Tatiane Oliveira Santos Nascimento¹, Silvio Cesar Nunes Militão²

¹Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE, Programa de Pós-Graduação em Educação, Presidente Prudente, SP.

²Universidade Estadual Paulista – UNESP, Programa de Pós-Graduação em Educação, Presidente Prudente, SP. E-mail:tatiosn@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar se os municípios pertencentes à Região Administrativa de Presidente Prudente (RA/PP), após o repentino e intensivo processo de municipalização do ensino fundamental, vêm conseguindo ofertar com qualidade tal etapa escolar para o seu alunado. Para tanto, se valeu dos seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental acerca da temática em tela. Os resultados demonstraram que, mesmo se responsabilizando repentinamente pela oferta/gestão do ensino fundamental por força da municipalização e ainda longe das condições ideais em termos de financiamento e estrutura pedagógica e administrativa, a maior parte dos municípios da RA de Presidente Prudente (62,8%) vem conseguindo superar suas metas particulares do Ideb.

Palavras-chave: Municipalização do Ensino. Qualidade Educacional. Ideb. Ensino Fundamental. Educação municipal

MUNICIPALIZATION OF BASIC EDUCATION IN SÃO PAULO STATE AND IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL QUALITY: A POSSIBLE ASSOCIATION

ABSTRACT

This study aimed to analyze the municipalities belonging to the administrative region of Presidente Prudente (RA/PP), after the sudden and intensive municipalization process of elementary school, have been able to offer such a quality school stage for their students. To this end, drew the following methodological procedures: literature search and information retrieval on the screen theme. The results showed that even if suddenly responsible for supply / management of primary education under the municipalization and still far from ideal conditions in terms of funding and educational and administrative structure, most of the municipalities of RA President Prudente (62.8 %) has been able to overcome their particular the Ideb goals.

Keywords: Municipalization of Education. Educational Quality. Ideb. Elementary School. Municipality Education

INTRODUÇÃO

Embora a ideia de se municipalizar o ensino não seja nova e remonte ao início do século XX no Brasil, diversos estudos revelam que o Estado de São Paulo, até o final da década de 1980 destacava-se no cenário nacional por sua fiel “estadualização” da oferta do ensino fundamental, ou seja, “[...] era o estado com menor índice de municipalização do ensino fundamental do país” (ROSSI, 2009, p.19). Muitos foram os intentos no território paulista para que a responsabilidade pela oferta da educação

obrigatória ficasse a cargo dos municípios, tal como em muitos outros estados da Federação.

Contudo, é somente a partir do primeiro Governo de Mario Covas (1995-1998) que o cenário educacional paulista toma novos rumos no sentido da transferência de matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais.

Para favorecer/fomentar o processo de municipalização do ensino fundamental o governo paulista, através do Decreto Estadual nº. 40.473/1995, “[...] reorganizou as escolas

públicas, separando as quatro primeiras séries das demais, na expectativa de que os Municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo primário [...]”, e, mediante o Decreto Estadual nº. 40.673/1996, “[...] passou a incentivar os Municípios a estabelecer convênio com o Estado, objetivando a municipalização do ensino” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 95).

Apesar das duas medidas estaduais supracitadas estimularem a municipalização do ensino fundamental, esta só ganha força e desponta por todo o território paulista com o advento da política de Fundos para o financiamento da educação brasileira: primeiro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigente de 1998 a 2006 induziu um acelerado processo de municipalização do ensino fundamental por reter automaticamente parte considerável dos recursos derivados de impostos e transferências constitucionais de Estado e seus municípios e redistribuiu-os a tais esferas de governo proporcionalmente ao número de matrículas de ensino fundamental mantidas em suas respectivas redes de ensino. Quanto maior a quantidade deste tipo de matrícula na rede de ensino, maior a “recuperação” pelos municípios dos seus recursos capturados pelo FUNDEF; depois do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que, implantado em 2007 (com vigência até 2020) e apesar de dotar as demais etapas e modalidades da educação básica de financiamento, continua a induzir à municipalização do ensino fundamental por também fazer do aluno uma espécie de “unidade monetária” e privilegiar a assunção de matrículas desta etapa escolar pelas administrações municipais para fins de redistribuição dos recursos do FUNDEB.

Atualmente, de 645 municípios existentes no Estado de São Paulo, 641 (ou 99,3% deles) mantém ensino fundamental municipalizado.

Diante do exposto, o presente trabalho – fruto de uma pesquisa desenvolvida para fins de conclusão do curso de Especialização em Gestão Educacional promovido pela Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNESP– objetivou analisar se os municípios pertencentes à Região Administrativa de Presidente Prudente (RA/PP), após o repentino e intenso processo de municipalização do ensino fundamental, vêm

conseguindo ofertar com qualidade tal etapa escolar para o seu alunado.

METODOLOGIA

A abordagem metodológica da investigação proposta foi a de natureza qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986) e envolveu pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento e análise da produção acadêmica sobre a temática em tela e a pesquisa documental contemplou coleta, sistematização e análise de dados oficiais relativos ao Ideb dos municípios da RA/PP.

De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), várias áreas das Ciências Humanas e Sociais fazem uso de documentos em pesquisas dada a riqueza de informações que se pode extrair e resgatar, além de possibilitar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Colocar em destaque a pesquisa documental implica trazer para a discussão uma metodologia que é “pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas das ciências sociais” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.38).

RESULTADOS

Abordar a questão da qualidade do ensino fundamental municipal no âmbito da RA/PP implica, necessariamente, no tratamento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Governo Federal em 2007 no bojo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6094/2007).

Apesar de polissêmico, o tema da qualidade do ensino ganhou um importante parâmetro para a sua aferição e comparação com o advento do Ideb. Para fins de cálculo, o Ideb considera dados de aprovação escolar (obtidos através do Censo Escolar) e dados de desempenho nas avaliações externas (do Saeb, para País e Unidades da Federação, e da Prova Brasil para Municípios). Os resultados do Ideb, divulgados bianualmente, permitem, de modo sintético, projetar metas de qualidade para os múltiplos sistemas e escolas (BRASIL, 2015).

O Ideb segue uma escala de zero a dez e o intuito é que em 2021 a média nacional (anos iniciais do ensino fundamental) seja seis, equivalente à média apresentada pelos países desenvolvidos da Europa e entendida como sendo de qualidade.

Embora haja uma média padrão em termos nacionais, existem também as metas particulares concernentes a cada sistema de ensino e suas respectivas escolas. Assim, mesmo os sistemas/escolas que já superaram o Ideb padrão continuam motivados a superar suas metas particulares projetadas.

Localizada geograficamente no oeste do Estado de São Paulo, a RA/PP possui 53 municípios componentes (SEADE, 2015), dos quais dois deles não foram contemplados para efeito do estudo proposto: Alfredo

Marcondes (por não ter municipalizado o ensino fundamental) e Flora Rica (por não ter o Ideb 2013 calculado/divulgado).

Apresentamos, na sequência, três quadros comparativos, contrastando a meta projetada e o Ideb (relativo aos anos iniciais do ensino fundamental) obtido pelas 51 redes municipais da RA/PP, tomando como parâmetro o Ideb de 2013 (último divulgado à época da pesquisa).

Quadro 1. Municípios da RA/PP que superaram a meta do IDEB 2013

MUNICÍPIO	IDEB 2013		
	META PROJETADA	IDEB OBSERVADO	DIFERENÇA
Álvares Machado	6,0	5,5	+0,5
Anhumas	6,2	6,5	+0,3
Caiabu	5,5	6,5	+1,0
Caiuá	5,3	6,4	+1,1
Dracena	6,0	6,6	+0,6
Emilianópolis	4,6	5,6	+1,0
Estrela do Norte	5,1	6,6	+1,5
Euclides da Cunha	5,1	5,3	+0,2
Inúbia Paulista	5,5	6,5	+1,0
Junqueirópolis	6,5	7,4	+0,9
Lucélia	5,8	6,2	+0,4
Martinópolis	6,6	6,7	+0,1
Mirante do Paranapanema	5,2	6,4	1,2
Monte Castelo	5,8	7,6	+1,8
Nantes	5,3	5,8	+0,5
Narandiba	5,2	6,1	+0,9
Nova Guataporanga	6,6	7,0	+0,4
Pacaembu	5,7	6,1	+0,4
Piquerobi	5,0	6,5	+1,5
Presidente Bernardes	5,7	6,2	+0,5
Presidente Epitácio	5,6	5,8	+0,2
Presidente Prudente	5,6	6,0	+0,4
Presidente Venceslau	5,7	7,2	+1,5
Rancharia	5,6	5,8	+0,2
Regente Feijo	6,0	6,1	+0,1
Sandovalina	4,9	5,8	+0,9
Santa Mercedes	5,4	6,0	+0,6
Santo Expedito	5,2	5,3	+0,1
Taciba	5,1	5,9	+0,8
Tarabai	5,5	5,8	+0,3
Teodoro Sampaio	5,4	6,1	+0,7
Tupi Paulista	6,3	7,3	+1,0

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2015).

Dos 51 municípios da RA/PP estudados, 32 (ou 62,8%) deles superaram a sua meta particular do Ideb para o ano de 2013.

Damos destaque aos municípios (21 ou 41,2%) que além de alcançar a sua meta prevista, obteve o índice igual ou superior a 6,0 pontos, o qual a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considera como educação de qualidade dos países desenvolvidos, são eles: Anhumas, Caiabu, Caiuá, Dracena, Estrela do Norte, Inúbia Paulista,

Junqueirópolis, Lucélia, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Monte Castelo, Narandiba, Nova Guataporanga, Pacaembu, Piquerobi, Presidente Bernardes, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Regente Feijo, Teodoro Sampaio e Tupi Paulista.

Vale destacar, também, que o município de Junqueirópolis apresenta o maior Ideb (7,4), podendo ser considerado o de melhor educação municipal dentro da RA/PP.

Quadro2. Municípios da RA/PP que não atingiram a meta do IDEB 2013

MUNICÍPIO	IDEB 2013		
	META PROJETADA	IDEB OBSERVADO	DIFERENÇA
Adamantina	5,9	5,7	-0,2
Flórida Paulista	6,1	5,1	-1,0
Iepê	5,9	5,2	-0,7
Indiana	6,1	5,7	-0,4
Irapuru	6,4	5,3	-1,1
Marabá Paulista	6,1	6,0	-0,1
Mariópolis	6,4	5,9	-0,5
Ouro Verde	6,6	6,0	-0,6
Panorama	6,1	5,9	-0,2
Paulicéia	5,4	5,1	-0,3
Pirapozinho	6,4	6,1	-0,3
Pracinha	6,1	6,0	-0,1
Ribeirão dos Índios	4,7	4,6	-0,1
Rosana	5,8	5,5	-0,3
Sagres	6,5	5,4	-0,9
Salmorão	5,8	5,3	-0,5
Santo Anastácio	6,1	5,7	-0,4
São João do Pau d'Alho	6,0	5,3	-0,7

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2015).

É preocupante, como demonstrado pelo quadro 2, que 18 (ou 35,3%) dos 51 municípios estudados da RA/PP, não tenham alcançado a sua meta do Ideb projetada para 2013.

Um alento é que dentre os municípios que não atingiram a meta projetada para 2013 existem aqueles que a sua meta segundo o Ideb já é considerada como sendo de um ensino de

qualidade, pois atingiram índices iguais ou superiores a 6,0. Destacamos, neste caso, os municípios: Marabá Paulista, Ouro verde, Pirapozinho e Pracinha (4 ou 7,8%). Os outros 14 (ou 27,5%), por outro lado, além de não atingirem a sua meta particular, também não alcançaram ainda a meta 6,0.

Quadro 3. Municípios da RA/PP que apenas igualaram a meta do IDEB 2013

MUNICÍPIO	IDEB 2013		
	META PROJETADA	IDEB OBSERVADO	DIFERENÇA
Oswaldo Cruz	6,0	6,0	----

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil (2015).

Dentre os municípios que compõe a RA/PP, destacamos que apenas município de Oswaldo Cruz (1 ou 1,9%) igualou o Ideb obtido (6,0) com sua própria meta projetada (6,0), justamente aquela considerada para uma “qualidade de ensino”.

DISCUSSÃO

Embora os dados da pesquisa tenham apontado que a maioria (32 ou 62,8%) dos municípios da RA/PP superou a sua meta particular do Ideb para 2013 e que parte considerável deles (26 ou 50,9%) já igual ou e/ou superou a meta padrão nacional projetada para 2021 (de 6,0, para os anos iniciais do ensino fundamental), é possível constatar também que a melhoria da qualidade da educação nos municípios da região em estudo vem ocorrendo em encurtados degraus, pois, mesmo com avanços, a maioria deles não atingiu/superou sequer 1,0 de crescimento no seu Ideb particular em relação à meta projetada.

Este pequeno avanço evidencia que, embora estejam sendo feitas inúmeras mudanças educacionais no financiamento, planos de desenvolvimento e investimentos em todas as etapas da educação, os passos rumo aos índices de “primeiro mundo” são bem morosos. (PAZ, 2011, p. 66).

O fato de 18 (ou 35,3%) dos 51 municípios da RA/PP não ter atingido a sua meta própria do Ideb para 2013, além de extremamente preocupante, demonstra claramente a dificuldade da esfera municipal de promover uma educação de qualidade para seu alunado.

Sem dúvida, tal dificuldade é forte reflexo do abrupto processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado de São Paulo que imputou novas e crescentes

responsabilidades aos municípios paulistas que, em muitos casos, encontram-se desamparados financeira, administrativa e pedagogicamente, bem como desprovidos de amparo governamental/estadual.

CONCLUSÃO

Num contexto de generalizado e contínuo processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, fortemente induzido/impulsionado no âmbito do território paulista pela vigência da política de Fundos (primeiro, pelo FUNDEF, e depois, pelo FUNDEB) para o financiamento da educação básica brasileira, os municípios assumiram abruptamente importantes e crescentes responsabilidades educacionais, notadamente da cobertura do segmento dos anos iniciais do ensino fundamental, estando ou não preparados a contento para tanto.

Os resultados da pesquisa realizada demonstraram que, mesmo se responsabilizando repentinamente pela oferta/gestão do ensino fundamental por força da municipalização induzida e ainda diante de condições adversas em termos de financiamento, estrutura pedagógica e administrativa, a maior parte dos municípios jurisdicionados à RA de Presidente Prudente (32 ou 62,8% dos 51) vem conseguindo superar suas metas particulares do Ideb e, assim, caminham rumo à oferta de um ensino fundamental de melhor qualidade para os seus alunos.

Por outro lado, mesmo em menor quantidade (18 ou 35,3% dos 51 municípios), a outra parte dos municípios da RA/PP que não alcançaram a sua meta própria do Ideb comprova que eles não estavam, de fato, preparados e nem tinham condições suficientes para municipalizar o ensino fundamental, o que impactou sensivelmente a sua oferta com qualidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MEC/INEP. **Portal Ideb**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E. D.A.. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P.. O processo de municipalização do ensino fundamental, da primeira à quarta série, em Piracicaba. In: GIUBILEI, S. (org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001. p. 93-138.

PAZ, F.M.; **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**: um estudo do município de Santa Fé do Sul/SP. Marília, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciência de Marília, UNESP.

ROSSI, L.. **Oferta educacional e parceria com o setor privado**: um perfil dos municípios com até 10.000 habitantes. Rio Claro, 2009. 181f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, UNESP.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDAC. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**.v.1, n. 1., jul. 2009. -

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Perfil Municipal**. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

Recebido para publicação em 23/08/2016

Revisado em 24/08/2016

Aceito em 06/09/2016