

2. CONTEXTO – A MUNICIPALIZAÇÃO

O aumento no número de matrículas na rede municipal, de 1996 a 2002, no ensino fundamental, pode ser decomposto em três componentes: o primeiro é o aumento no número de alunos por escolas nas redes municipais; o segundo, a transferência de escolas entre redes; o último, o saldo entre escolas criadas e fechadas no período. Essa decomposição pode ser vista mais detalhadamente em Soares e Souza (2003). Os resultados mostram que, para as escolas públicas da 1ª à 4ª série, o primeiro componente é o grande responsável pelo aumento na matrícula, enquanto a troca de escolas entre redes teve um aumento positivo pequeno. Da 5ª à 8ª série, a situação quase se inverte: a criação líquida foi a grande responsável pelo aumento. Sabemos que o processo de municipalização no Brasil não foi um processo ordeiro de troca de escolas e alunos entre redes: foi essencialmente caracterizado pela retirada dos estados e pela ocupação do espaço por parte dos municípios.

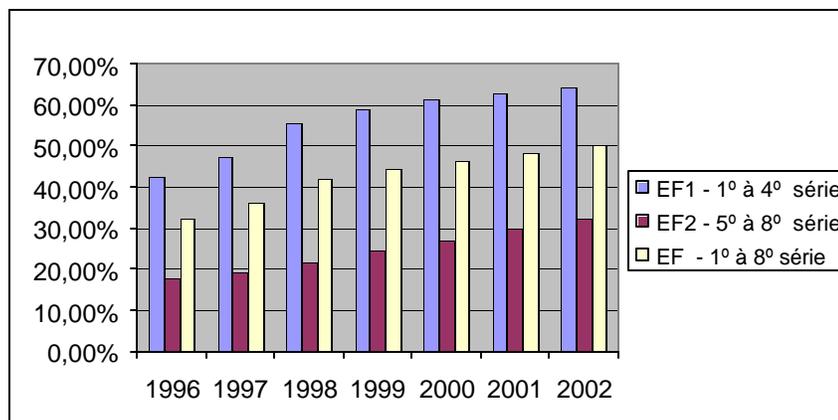
O objetivo principal do trabalho é a avaliação da municipalização como uma política pública educacional. A fim de ter uma visão comparativa entre o desempenho das escolas que trocaram de rede, passando à administração municipal, e das escolas que permaneceram estaduais, a análise é embasada na segunda componente do aumento da matrícula municipal – a troca de rede das escolas estaduais.

2.1. O processo

O final dos anos de 1990 assistiu a um grande processo de municipalização do Ensino Básico. Enquanto em 1996 43% dos alunos da 1ª à 4ª série se matricularam em escolas municipais, seis anos depois, em 2002, esse número tinha subido para 64%. Da 5ª à 8ª série, no mesmo período, os números são igualmente

expressivos: a porcentagem de crianças matriculadas em escolas municipais cresceu de 18% para 33%. O Gráfico 1 mostra a evolução da matrícula municipal para o Ensino Fundamental. Exploraremos por que esse fenômeno ocorreu, assim como suas conseqüências para a qualidade do ensino.

Gráfico 1: Porcentagem da matrícula em escolas municipais



Para começar, uma definição operacional do que vem a ser municipalização é necessária. Definimos municipalização como sendo o processo de aumento da proporção de alunos do ensino público matriculados em escolas municipais. Em outras palavras, embora a unidade de definição seja a escola, a unidade de conta relevante é o aluno. Essa definição não é necessariamente consensual, uma vez que alguns diriam que municipalização seria apenas a transferência de escolas de uma rede para outra ou, então, algum outro tipo de mecanismo organizado transferindo alunos. Aqui, definimos essa municipalização ordeira como sendo um dos subcasos do processo de municipalização, que é avaliado com maior profundidade mais adiante.

Outra decisão que tomamos é a de ignorar as redes federal e privada em nossas análises. A privada, porque segue outra lógica: sua matrícula foi mais ou menos constante no período considerado, em torno de 9% da matrícula total. A federal, devido à sua baixa representatividade para o nível analisado: menos de 1% da matrícula total, podendo ser tomada como residual. Além disso, como estamos

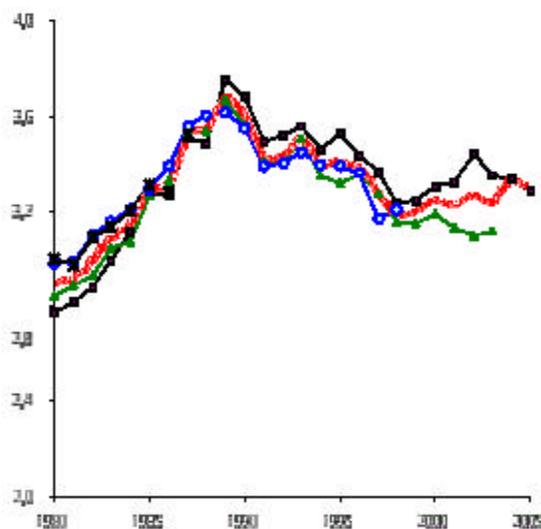
interessados no efeito da descentralização do ensino, as unidades administrativas que queremos comparar são as estaduais e as municipais.

Uma vez definido o que é municipalização, falta definir o que é uma escola municipal. Devido à grande variedade de arranjos administrativos no Brasil, decidimos optar pela definição do Ministério da Educação (MEC) de escola municipal: uma escola é municipal quando seu diretor é nomeado pelo prefeito ou secretário municipal de Educação, e estadual quando o governador ou secretário estadual o nomeia.

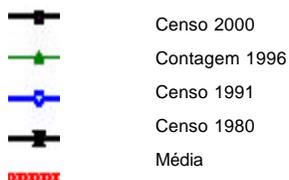
2.2. Possíveis explicações para o fenômeno

Antes de decompor o aumento na proporção de crianças matriculadas em escolas municipais e de fazermos qualquer inferência sobre as conseqüências da municipalização, cabe uma rápida discussão acerca de quais fenômenos podem estar na raiz desse processo. É possível que a municipalização seja um processo mais demográfico do que de política educacional, ou vice-versa. Trata-se de uma distinção importante porque o tipo de pergunta a ser feita para a avaliação muda segundo a natureza do processo. Uma possibilidade é que esse processo esteja apenas refletindo fatores demográficos. Talvez exista uma pressão demográfica geral, mas que está sendo absorvida principalmente pelas escolas municipais. Se assim for, possivelmente o aumento na proporção da matrícula em escolas municipais reflete um aumento absoluto no número de alunos, e não propriamente decisões de política educacional.

Gráfico 2: Coortes por ano de nascimento mais sete anos, segundo recenseamento censitário (em milhões de crianças)



Fonte: IBGE



O Gráfico 2 sugere que esse não parece ser o caso. Esse gráfico representa o número de crianças em cada coorte de nascimento, mas indexa as coortes não por ano de nascimento, e sim por ano no qual completam sete anos, idade mais provável de ingresso no ensino fundamental no Brasil. Embora nem todas as crianças ingressem no ensino fundamental com sete anos, essa é uma boa aproximação. O gráfico mostra esses dados segundo cada um dos censos demográficos (e a contagem de 1996) e também a média simples do número de cada censo (uma vez que uma criança pode ser contada ao nascer em 1991, com cinco anos em 1996 e com nove em 2000), a qual consideramos o melhor indicador.

O gráfico também sugere que o tamanho das coortes, segundo o ano-calendário em que as crianças completam sete anos de idade, vinha aumentando

rapidamente até 1990 e, a partir daí, começou a cair. Quer dizer, a década do grande aumento na proporção de crianças nas escolas municipais foi também uma década de arrefecimento da pressão demográfica primária sobre o sistema educacional fundamental de 1^a a 4^a série. Isso mostra que a pressão demográfica, entendida como “aumentos nas coortes sucessivas de meninos e meninas entrando em idade escolar”, não foi responsável pelo aumento na matrícula educacional e que esse parece ter sido, antes de tudo, resultado de políticas educacionais.

Se a causa não foi a pressão demográfica primária, expressa no tamanho de cada coorte, então esse aumento talvez seja devido a mudanças no fluxo de alunos, sempre uma explicação a ser testada quando se trata de educação. Uma possibilidade seria um custo de transição entre uma situação de repetência alta, fluxo distorcido e evasão alta, para uma situação nova com menor repetência, fluxo mais regular e menor evasão. Se a queda na evasão fosse maior do que os ganhos em função do aumento no número de concluintes, isto poderia levar a um aumento expressivo, embora temporário, na matrícula. Mais uma vez, esse aumento poderia ter sido absorvido nas escolas municipais, caracterizando o processo de municipalização não como uma decisão de política educacional, mas sim como resultado do aumento no fluxo de alunos.

A Tabela 1 mostra que isto pode ser, no máximo, apenas parcialmente verdade. Embora haja um claro e contínuo aumento na matrícula de 5^a a 8^a série, após 1998 há uma queda contínua nas matrículas de 1^a a 4^a série. A partir de 1999, a queda no primeiro ciclo do fundamental (1^a a 4^a série) mais do que compensa o aumento no segundo ciclo (5^a a 8^a série), de modo que a matrícula total no ensino fundamental cai a partir desse ano.

Tabela 1: Matrícula por série – 1996-2002

Ano	Total EF1 1ª à 4ª série	var. %	Total EF2 5ª à 8ª série	var. %	Total EF 1ª à 8ª série	var. %
1996	20.515.321		13.544.625		34.059.946	
1997	21.032.078	0,52%	14.079.488	3,95%	35.111.566	3,09%
1998	21.768.248	3,05%	14.880.905	5,69%	36.649.153	4,38%
1999	21.353.331	-1,91%	15.536.038	4,40%	36.889.369	0,66%
2000	20.616.456	3,45%	15.914.237	2,43%	36.530.693	-0,97%
2001	20.131.585	-2,35%	15.955.173	0,26%	36.086.758	-1,22%
2002	19.782.186	-1,74%	16.135.002	1,13%	35.917.188	-0,47%

O fato de a matrícula total começar a cair apenas em 1999, quando em 1990 as novas coortes já passam a diminuir, é coerente com um país onde o fluxo escolar está gravemente distorcido, mas não explica o aumento na matrícula municipal. Afinal, de 1996 a 1999, a matrícula total do ensino fundamental aumentou em 2,9 milhões de alunos, mas a matrícula em escolas municipais aumentou em 5,3 milhões – quase o dobro. Em outras palavras, a municipalização do ensino fundamental é um processo que não é explicado nem pelo aumento da população em idade escolar, nem pela dinâmica do fluxo escolar. Trata-se de um processo que segue outra lógica, que tentaremos explorar de modo mais detalhado. Cabe uma rápida revisão das possíveis motivações de política educacional que podem ter levado à municipalização da matrícula.

O processo de municipalização pode ter se caracterizado por atender a uma diversidade de interesses e ser executado de várias maneiras. Alguns governos estaduais municipalizaram por não desejar administrar pequenas escolas rurais; outros, para passar seus professores para séries mais elevadas e acompanhar a evolução demográfica da matrícula; outros ainda o fizeram porque hoje a descentralização é considerada uma boa prática administrativa – ou seja, sem uma razão específica. Os governos municipais, por sua vez, aceitaram ou incentivaram a municipalização também por diversas razões. Alguns estados podem ter municipalizado suas escolas por acharem que poderiam responder melhor às

necessidades educacionais locais, outros, por se verem impelidos a atender a demandas demográficas, e outros ainda para cumprirem compromissos eleitorais. Mais adiante analisamos, por meio de um modelo *probit*, as escolas que efetivamente mudaram de rede e, assim, tentamos identificar as causas deste processo: se existiram características comuns a essas escolas, se estas tinham o mesmo perfil em termos de insumos básicos, se pertenciam a uma mesma região, ou se eram em sua maioria de áreas rurais ou urbanas.

O processo de municipalização, bem ou malfeito, com ou sem razões específicas, foi um tanto ultrapassado pelos fatos ocorridos em 1998 – ano em foi instalado o Fundef .

Tão diversas quanto as razões da municipalização foram os meios de atingi-la.

O primeiro modo de municipalizar a matrícula é mediante a transferência de escolas – este é o mais evidente e será o objeto de nossa análise. A princípio, esse fenômeno pode parecer simples, mas a diversidade de arranjos administrativos no Brasil faz com que não o seja. Existem quase todas as combinações de propriedade do prédio escolar, pagamento dos salários dos professores, pagamento dos gastos operacionais e nomeação do diretor. No Brasil, é possível encontrar escolas onde o prédio é cedido por uma instituição privada, os professores são pagos pelo estado e as contas pelo município. Essa imensa diversidade exige uma decisão arbitrária quanto à definição sobre e à qual rede pertence uma escola. Aqui, usamos a definição do MEC: “escola estadual é aquela onde o governo estadual nomeia o diretor; escola municipal é aquela onde o diretor é nomeado pelo governo municipal”. Trata-se de uma decisão até certo ponto arbitrária, mas necessária, em face da diversidade de situações encontradas no Brasil.

Outro método de municipalização implícito é aumentar o número de escolas municipais em um ritmo maior que o número de escolas estaduais. Em outras palavras, o saldo entre as escolas municipais que foram criadas e as que foram fechadas tem de ser maior que a mesma grandeza relativa às escolas estaduais.

Não há transferência de titularidade de escolas entre redes, mas o efeito é o mesmo: mudanças na porcentagem de escolas cujos diretores são nomeados por administrações municipais. Todavia, este método não estará presente em nossa análise.

Finalmente, outro modo de municipalizar a matrícula é mediante mudanças no número de alunos por escola sem mudanças na quantidade de escolas. Isso pode ocorrer com a construção de novas salas de aula em escolas existentes ou então com aumento no número de alunos por sala de aula. Possivelmente, se não há um plano de municipalização e apenas uma resposta a mudanças demográficas, esse será o tipo de municipalização típico.

Os números sugerem que o processo de municipalização não foi caracterizado por uma transferência organizada de escolas entre redes, mas pela acomodação de novos alunos pelos municípios, da forma como podiam. No caso da 1^a à 4^a série, isso se deu mediante aumento no tamanho das escolas, até mesmo com o fechamento de muitas pequenas escolas, elevando o número médio de alunos por escola de 65 para 100. No caso da 5^a à 8^a série, onde o tamanho já era razoável (em torno de 200 alunos) no início do período, o aumento se deu mediante a criação de novas escolas.

Apesar de a troca de rede entre as escolas ser a componente de menor peso na municipalização, o número de escolas em que isso ocorreu é grande o bastante para formamos grupos de controle e de tratamento que nos permitam inferir sobre o resultado da política de descentralização na qualidade do Ensino Fundamental no Brasil.

Tabela 2: Transferência de escolas da rede estadual para a rede municipal – 1996-2002

	Nº de escolas	% do período
1996-1997	4,205	28.15%
1997-1998	7,085	47.43%
1998-1999	1,235	8.27%
1999-2000	1,174	7.86%
2000-2001	675	4.52%
2001-2002	565	3.78%
Total	14,939	100.00%

Fonte: Censo Escolar – Inep/MEC

A grande maioria das escolas transferidas trocou de rede entre 1996 e 1997, e entre 1997 e 1998, anos que foram responsáveis por 75.57% do movimento de escolas entre redes.

Além da concentração nesses dois períodos, é bastante clara também a concentração em determinados estados.

Para os períodos de 1996-1997 e 1997-1998 a municipalização foi distribuída da seguinte maneira, entre os estados:

Tabela 3: Número de escolas que passaram da rede estadual para a rede municipal –
Por estado

1996-1997	Freq.	%		1997-1998	Freq.	%
SC	2532	60.2%		BA	1840	26.0%
CE	309	7.4%		MG	1396	19.7%
MG	225	5.4%		ES	1260	17.8%
RS	152	3.6%		PA	1072	15.1%
BA	139	3.3%		CE	326	4.6%
ES	139	3.3%		SC	158	2.2%
RJ	111	2.6%		RJ	136	1.9%
PR	86	2.1%		RS	121	1.7%
PI	80	1.9%		PE	106	1.5%
MA	79	1.9%		PI	95	1.3%
AL	66	1.6%		AL	82	1.2%
RN	55	1.3%		PB	79	1.1%
GO	34	0.8%		PR	71	1.0%
PA	33	0.8%		GO	65	0.9%
PE	23	0.6%		MA	59	0.8%
AC	20	0.5%		TO	50	0.7%
PB	20	0.5%		SP	43	0.6%
MT	19	0.5%		RN	35	0.5%
AM	18	0.4%		MT	23	0.3%
TO	18	0.4%		MS	13	0.2%
RO	14	0.3%		RO	13	0.2%
SP	10	0.2%		SE	11	0.2%
SE	8	0.2%		AC	10	0.1%
RR	7	0.2%		AM	9	0.1%
AP	4	0.1%		RR	8	0.1%
MS	4	0.1%		AP	4	0.1%
Total	4205	100		Total	7085	100

Tabela 4: Percentual entre as escolas estaduais que mudaram para rede municipal – Principais estados

1996-1997		1997-1998	
SC	65,5%	BA	43,88%
		ES	37,09%
		PA	30,66%
		CE	30,33%
		MG	22,91%

Segundo as técnicas de avaliação de impacto, é crucial que os grupos de controle e de tratamento sejam os mais parecidos possíveis. Assim, é importante que esses grupos pertençam a um mesmo cenário político e econômico. Por isso, nossa análise será realizada por estado, naqueles onde houve o maior número de escolas municipalizadas. São eles: Santa Catarina, no período 1996-1997; e no período de 1997-1998, Minas Gerais, Bahia e Ceará. Nosso principal objetivo é averiguar se as escolas transferidas melhoram ou pioram em termos de desempenho, podendo, assim, tirar algumas conclusões a respeito da política educacional de municipalização do Ensino Fundamental.