

O DESCOMPASSO DAS PARCERIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS

Cristina Maria Bezerra de Oliveira

Universidade Estadual de Alagoas

cristinambo@hotmail.com

Resumo: Este trabalho analisa o processo de universalização e municipalização do Ensino Fundamental em Alagoas tomando como referência central os altos indicadores de abandono, repetência e distorção idade-série dos municípios pesquisados. Além das pesquisas bibliográficas que tiveram como principais referências documentos oficiais, a análise dos dados disponíveis, das entrevistas e dos questionários aplicados nos possibilitou afirmar que, em Alagoas, diferentemente da maioria dos estados brasileiros, o atendimento no Ensino Fundamental, que, desde os anos 70, vem se dando pelos municípios, com a promulgação do FUNDEF, mais se aprofundou, sem que, com isso, tenha havido ganhos de qualidade.

Palavras-chave: municipalização do ensino fundamental; universalização do ensino; financiamento da educação.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende acompanhar um pouco do processo de municipalização do ensino, no Estado de Alagoas; os avanços e retrocessos marcados por indicadores de educação que nos revelam os índices de evasão, repetência e distorção idade-série, caracterizando o nível de compartilhamento de responsabilidades desempenhadas pelos entes federados que, ao longo dos anos, tem se configurado muito mais em disputa na busca de alunos, como veremos nas tabelas e gráficos, aqui apresentados.

Analizando a história política da educação brasileira, vamos encontrar uma situação problemática em termos de distribuição de responsabilidades educacionais, mesmo após a autonomia política do Brasil. Se, até a Independência política do país, o sistema de Aulas Régias, que substituiu o monopólio do ensino entregue aos jesuítas, não deu conta das demandas educacionais da nova nação, ainda que bastante restrita, a Constituição de 1824, que estabeleceu formalmente a obrigatoriedade e a responsabilidade da União, ao menos com a educação elementar, com o Ato Adicional à Constituição, no período regencial, os encargos, em todos os aspectos, com o ensino que hoje corresponde ao Ensino Fundamental e Médio, foi jogado integralmente nas mãos das Províncias, o que continuou depois da proclamação da República até a década de 1930.

Isso gerou por décadas, desde as bases de nossa escolarização pública, uma situação caótica do ponto de vista do desenvolvimento e da manutenção do nosso ensino básico, pois, com as políticas econômicas que se sucederam, desde o período dos chamados ciclos econômicos, as mudanças apenas privilegiaram, do ponto de vista educacional, algumas regiões em detrimento de outras.

Foi, dessa forma, que a educação em Alagoas avançou até o período desenvolvimentista (1930-1960), já que, fazendo-se este expressivo, apenas na região sul-sudeste, trouxe o Nordeste e Alagoas para dentro do circuito econômico apenas na medida em que contribuíam para o avanço do modelo hegemônico que se fazia vigoroso e visível apenas naquelas regiões. Desse modo, em Alagoas, até os anos de 1970, o ensino cresceu expressivamente apenas no curso primário – período de escolaridade que vai da 1^a à 4^a série. É que aqui os limites tecnológicos do setor produtivo e até de serviços, por exigirem a realização massiva de trabalho simples, somente fizeram ampliar a escolarização para oito anos, por força da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.692/71 (Brasil, 1971). Isso, porém, em Alagoas, aconteceu de modo singular por indução do Governo Federal; o atendimento foi acompanhando as mudanças demográficas do campo para a cidade, sem que se fornecessem recursos para uma adequada mudança do perfil da oferta.

Na década de 1980, quando o Brasil entra em processo de reestruturação produtiva, ao mesmo tempo em que politicamente transitava da ditadura militar para a definição de novos marcos formais da institucionalidade democrática, consubstanciados, segundo Neves (2005), no processo de elaboração da nova Constituição Federal, em Alagoas, o nível de escolaridade dos trabalhadores também passou a ser mais exigido para a execução de trabalhos simples e complexos, ocorrendo, contudo, ainda conforme a autora, uma exigência maior para o avanço tecnológico que se dá até na indústria canavieira ou na pecuária, já que “o trabalho qualificado requer, ao contrário do trabalho simples, uma educação qualificada”.

Com pouco esforço podemos intuir que os postos de trabalho, as relações sociais e as interações interpessoais sofrem modificações com grande rapidez; que, com bastante frequência, somos forçados a adquirir novas competências, a desenvolver outras habilidades, a mudar rotinas e condutas que eram consideradas normais e típicas até esse momento”. Daí a necessidade de constantemente estar se verificando as possibilidades de manter nossos alunos mais em contato com o mundo real, contextualizado com todos os avanços da tecnologia que ora se apresentam, exigindo desses sujeitos, maiores competências para o mercado de trabalho, já tão disputado. (SANTOMÉ, 2003, p.13).

Foi também, na década de 1980 e início dos anos 1990, que a União passou a implementar financiamento direto aos municípios, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), privilegiando as ações de construção de escolas, a maioria na zona rural. Tal processo ocorreu sem nenhum planejamento da rede e sem articulação com a rede estadual de educação, através de sua secretaria. Contudo, essa indução, em Alagoas, levou a um processo de *prefeiturização* do ensino fundamental, sem que fosse considerada a ausência de condições técnicas e materiais para esse aumento de responsabilidades. Isso se deu devido a inúmeros fatores: a extrema dependência dos recursos federais e as políticas a eles subjacentes; a política de expansão da oferta de vagas compartilhada com a rede privada, através de compra de vagas do subsídio público à chamada “rede comunitária”; do apoio material como a doação de prédios escolares públicos à rede privada, e, ainda, à própria política de construção de prédios escolares

vedados em localidades já servidas pela rede comunitária ou privada. Isso é agregado, também, ao processo de degeneração da rede estadual de ensino, a partir do final da década de 80, chegando ao total colapso no período mais recente 1993/98. As consequências desse processo expressam-se nos dados de matrícula na educação básica, evidenciando a municipalização acentuada, destacando- se que não se tratou de um processo organizado ou planejado, mas de um quadro de abandono progressivo do sistema estadual, que, durante toda a década de 90, não aplicou os percentuais constitucionais vinculados em educação, e sofreu com a crise geral da máquina pública, que teve repercussões políticas de conhecimento nacional.

Essa é a razão por que Lira (2001), em seu estudo sobre os efeitos do FUNDEF em Alagoas, chama esse fenômeno de “prefeiturização”, em vez de “municipalização”, já que a oferta se dá, até a última LDBEN, por decisão dos prefeitos, sem que isso seja acompanhado por uma política orgânica de oferta e manutenção do ensino que é assumida pelos municípios, juntamente com o estado.

A universalização do Ensino Fundamental e a inversão das matrículas dos entes federados, no Estado de Alagoas.

Sabe-se que a legislação vigente (CF e LDBEN) estabelece o regime de responsabilidade compartilhada entre Estado e Municípios pelo ensino fundamental, porém, o grande responsável pelo crescimento da participação dos municípios na oferta desse nível de ensino foi em decorrência da implantação do Fundef, que, ao redistribuir recursos, de acordo com o quantitativo de alunos matriculados, também estimulou os gestores municipais a assumirem maiores responsabilidades por matrículas nesse nível, enfatizando a necessidade de os Estados melhor compartilharem a oferta com os Municípios, de forma a se tornarem capazes de responder à crescente demanda da população por matrículas no ensino médio.

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 Alagoas, a implantação do Fundef levou ao crescimento progressivo das matrículas relativas a todo o ensino fundamental, em detrimento da rede estadual que teve uma significativa redução. No entanto, vamos observar uma variação desses números, entre 1996 e 1998, fase de criação e implantação do Fundef, verificando-se quedas na pré-escola/classe de alfabetização de 3% no Estado, 30% na Região Nordeste e 7% para o Brasil.

Esse fato provavelmente deve-se à diminuição do ritmo de crescimento da faixa etária demandatária desse nível de ensino e pode ser explicado também pela mudança ocorrida no financiamento da educação, introduzida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Esse Fundo, ao vincular constitucionalmente recursos ao ensino fundamental, transferiu para esse nível de ensino valores que, anteriormente, poderiam estar sendo destinados, por exemplo, à pré-escola/classe de alfabetização, tornando mais clara a relação entre a queda de matrícula, no período 1996-98 (17%), e a implantação, em 1998, do FUNDEF.

Em 1996, a taxa de escolarização líquida no Brasil era de 90,5%, crescendo para 93%, impulsionada pelo programa “Toda criança na escola” e, finalmente, em 2008, sob influência do FUNDEF, como se pode verificar na tabela 2.

Tabela 2. Taxa de Atendimento Escolar na faixa etária de 7 a 14 anos e Taxa de Escolarização Líquida e Bruta do Ensino Fundamental, referentes a 1998

Unidade da Federação	Taxa de Atendimento	Taxa de Escolarização	
		Líquida	Bruta
Brasil	96,5	95,8	127,6
Região Nordeste	94,4	92,0	139,5
Alagoas	90,1	87,6	130,3

Fonte: INEP/MEC – 1998.

Observa-se o esforço que está sendo empreendido pelos entes federados, em especial, pelo governo federal, como menciona o então Ministro da Educação Paulo Renato, para “universalizar” o atendimento à educação básica e superar, com políticas de avaliação e melhoria da qualidade, o atraso histórico, acumulado pelo país nas últimas décadas”. (INEP/Sinopse do Censo Escolar 2008)

De acordo com o Censo Escolar deste ano, apenas três estados (Piauí, Alagoas e Maranhão) possuem taxas de escolarização líquida no ensino fundamental inferior a 90%, ao mesmo tempo em que todos os estados das regiões sul e sudeste já alcançam taxas superiores a 97%, destacando-se o Distrito Federal, que obteve o melhor índice do país (98,2%).

A tabela 3 mostra as inversões das matrículas dos entes federados. Observamos que enquanto no Brasil houve um aumento de 57% nas matrículas da Educação Pré-Escolar entre o período de 1996 e 2008, o Nordeste do Brasil e o Estado de Alagoas apresentaram diminuição nas referidas matrículas de 22% e 7%, respectivamente. Já para o Ensino Fundamental, tanto o Brasil como na região Nordeste, houve diminuição com pouca representatividade de aproximadamente 3%, mas o Estado de Alagoas apresentou um aumento significativo de 39%.

Tabela 3 - Taxas Líquidas de Escolarização, por nível de Ensino: Brasil, Região Nordeste e Estado de Alagoas 1996 – 1998

Regiões	Educação Pré-Escolar		Ensino Fundamental	
	1996	2008	1996	2008
Brasil	4.270.376	6.719.261	33.131.270	32.086.700
Nordeste	1.470.151	1.149.142	10.475.469	10.101.688
Alagoas	69.451	64.406	470.566	656.412

Fonte: MEC/INEP (Tabela construída pelos autores)

Nesse sentido, é certo que alunos com menos de sete anos foram matriculados no ensino fundamental e não na pré-escola ou nas classes de alfabetização, como forma de compor a quota de alunos necessários para a realização do repasse de recursos do referido fundo. Na verdade, o que podemos supor é que existiu uma grande “corrida ao ouro”, ou seja, uma vez que o

aluno começa a valer por cabeça, então era preciso correr para garantir o máximo de matrículas possíveis, mesmo que para isso implicasse matricular crianças com menos de sete anos, às vezes até menos que seis anos, no ensino fundamental, e assim aumentar o “caixa” da escola, o que seria razoável se, pelo menos, esse recurso fosse de fato administrado pela escola, de modo a investir nas demandas pedagógicas e estruturais das escolas.

Segundo o Censo Escolar de 1998, realizado pelo INEP, vamos encontrar 1,6 milhões de alunos a mais matriculados no ensino fundamental em relação ao ano anterior. Com base nos números, podemos entender que o Brasil já está atingindo uma taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 95,8% da população na faixa etária entre 7 e 14 anos, meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar a cobertura até o ano 2003 para, no mínimo, 94% da população em idade escolar. “A meta não só foi antecipada como superada”, pela parceria que se estabeleceu entre os entes federados, através do Programa “Toda Criança na Escola” e a implantação do FUNDEF. Neste período, o setor público, incluindo as redes municipais, estaduais e federais, ampliou o atendimento de 89,3% para 90,6% de suas matrículas, como podemos verificar na tabela 4.

Unid. Federado	Matrícula no Ensino Fundamental									
	1997					1998				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	34.229.388	30.569 0,09%	18.098.544 52,87%	12.436.528 36,33%	3.663.747 10,70%	35.838.372	29.181 0,08%	17.260.563 48,16%	15.150.376 42,27%	3.398.252 9,48%
Nordeste	11.184.186	4.659 0,04%	4.233.478 37,85%	5.678.516 50,77%	1.267.533 11,33%	12.261.780	5.331 0,04%	4.175.484 34,05%	6.972.924 56,87%	1.108.041 9,04%
Alagoas	627.597	102 0,02%	142.065 22,64%	388.251 61,86%	97.179 15,48%	687.849	493 0,07%	166.569 24,22%	444.125 64,57%	76.662 11,15%

Tabela 4 - Matrícula Inicial no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa - 1997 e 1998

Fonte: MEC/INEP – 1999

É bem verdade que o Brasil consegue cumprir sua meta pactuada com os organismos internacionais, que “recomendavam” aos governos que priorizassem a **educação básica**, mas não podemos esquecer que essa recomendação veio norteada por três princípios: eficiência, equidade e qualidade, conforme prescrições contidas nos seguintes documentos: “Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem: uma visão para o decênio de 1990”; “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jontien, Tailândia, de 05 a 09 de março de 1990; “Transformação produtiva com equidade”, produzido pela UNESCO em 1990 e no “Plano Decenal de Educação para Todos”, editado pelo Ministério da Educação em junho de 1990, princípios que parecem ter sido esquecidos pelos governantes alagoanos, pois o que parece ter sido bem absorvido, principalmente após a implantação do Fundef foi o slogan “Toda Criança na Escola”, motivando os entes federados a usarem da criatividade para fazer a chamada pública

para as matrículas do ensino fundamental, levando os municípios a uma virada histórica através do crescimento de suas redes, inchando as salas de aula com números exorbitantes de alunos mais, garantindo com isso, recursos financeiros para a “prefeitura”. Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, segundo Pinto (2000, p.71), o raciocínio deve ser outro, a saber:

Primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (ou que a deveriam estar freqüentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não (PINTO, 2000 p.71).

Na verdade, o que Pinto (2000) coloca está traduzido da própria Emenda constitucional nº 14 (Brasil/96), quando traz, em seu texto, o princípio segundo o qual se deve assegurar um “*padrão mínimo de qualidade de ensino*”, sendo o papel da União exatamente o de assegurá-lo, bem como o de garantir uma equalização das oportunidades educacionais (art. 211, § 1º).

A LDBEN (Brasil, 1996), aprovada logo depois desta Emenda, reproduz o texto constitucional no que se refere a esse assunto, mas amplia ambas as responsabilidades também para os estados (art. 75). Além disso, outras possibilidades de compartilhamento que vão além das fontes de recursos constitucionalmente vinculadas, a União viabiliza para assegurar, o princípio constitucional do regime de colaboração com programas permanentes de apoio às etapas e modalidades da Educação Básica, e os programas suplementares: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Transporte Escolar (PNAT); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que repassa recursos às escolas para apoiarem sua manutenção e inovações pedagógicas, eliminando o problema de acesso aos recursos federais, que antes era feito por um sistema muito burocratizado e dispendioso, dando margem para manipulação política das verbas da educação.

Estes são programas universalizados, que em seus critérios de distribuição consideram prioritariamente o número de alunos matriculados. Muito diferente dos textos legais, podemos fazer um paralelo entre estes e a prática desenvolvida no estado de Alagoas, onde encontraremos uma realidade gritante no que diz respeito às políticas internas de investimentos na educação e, em especial, no ensino fundamental, por se tratar do nível de escolaridade obrigatório e gratuito, que tem um fundo específico para sua manutenção e desenvolvimento.

No entanto, esse crescimento quantitativo das oportunidades de acesso à escola pública, na medida mesmo em que possibilitou significativos contingentes de alunos das camadas populares a frequentarem, aumentando substancialmente o quantitativo de alunos, trouxe, como problemática fundamental, a questão da precariedade da qualidade do ensino ministrado e, por conseguinte, da impropriedade das políticas educativas que têm sido implementadas para equacionar os problemas da repetência, da evasão e do desempenho, enfim, da garantia de processos efetivos de escolarização que combatam as desigualdades educacionais.

Cabe-nos considerar a expansão de matrículas que se deu no ensino médio, ratificando o exposto por Neves (2000), quanto à exigência de “uma educação mais qualificada”, as novas necessidades do mercado de trabalho, que está exigindo melhor formação escolar e profissional ou o que afirma a presidente do INEP, Maria Helena Guimarães, “a prioridade dada ao ensino fundamental nos últimos anos, permitirá ao Brasil atingir, em 1998, uma taxa de escolarização líquida de 95% da população na faixa etária entre 7 a 14 anos, – meta prevista somente para o ano 2003 – estes números, estariam impulsionando a matrícula no ensino médio”, o que seria um desafio para os governos federal e estadual, já que o aumento de matrículas neste nível de ensino vem sendo direcionado para o setor público, principalmente para as escolas mantidas pelos estados.

Nesse sentido, para o Estado de Alagoas, isso tem sido o suporte para manutenção da rede, já que o ensino fundamental encontra-se praticamente absorvido pelos municípios, visto que, com a implantação do FUNDEF, não houve mais interesse de os municípios estabelecerem acordos para compartilhamento de responsabilidades com o ensino fundamental, limitando-se, na maioria deles, ao compartilhamento de responsabilidade com transporte escolar, visto que, só nesse nível de ensino, havia a garantia de financiamento contemplado com os recursos oriundos deste fundo, enquanto que a pré-escola e o ensino médio seriam da responsabilidade dos municípios e do estado, respectivamente, utilizando para isso, recursos do tesouro municipal ou estadual, levando os entes federados a uma acomodação nos investimentos nesses dois níveis de ensino.

O que parece é que, de fato, essa “corrida ao ouro” levou os municípios a promoverem chamadas e realizarem matrículas nas praças públicas, até mediante sorteios de bens, a fim de garantirem o maior número possível de alunos (“afinal eles valem por cabeça”). A alegação era de que isso significava mais recursos para a educação e, consequentemente para a escola, criando grande expectativa nos profissionais da educação e, em especial, nos docentes que vislumbraram a possibilidade de melhorar seus salários e ver os investimentos na educação aumentarem a motivação dos alunos que, finalmente, teriam mais acesso aos materiais didáticos e à melhoria da estrutura física de suas escolas, bem como aos recursos que pudessem favorecer o processo de ensino e aprendizagem e assim garantir a manutenção com qualidade dos alunos matriculados no ensino fundamental que, na sua grande maioria, são extremamente pobres e com IDH abaixo da média.

No entanto, o que podemos observar é que a falta de articulação e a de políticas de financiamento e de gestão mais transparente entre os entes federados sinalizam para a desqualificação da escolarização básica no Estado de Alagoas, apesar dos avanços na matrícula que cresceu sensivelmente após o FUNDEF, combinada com a condicionalidade da Bolsa-Família, atingindo uma taxa líquida que ultrapassa os 95% do total de crianças em idade escolar, colocando Alagoas em uma posição confortável nos resultados que indicam a universalização do ensino, quando se examina, como de costume, a matrícula inicial.

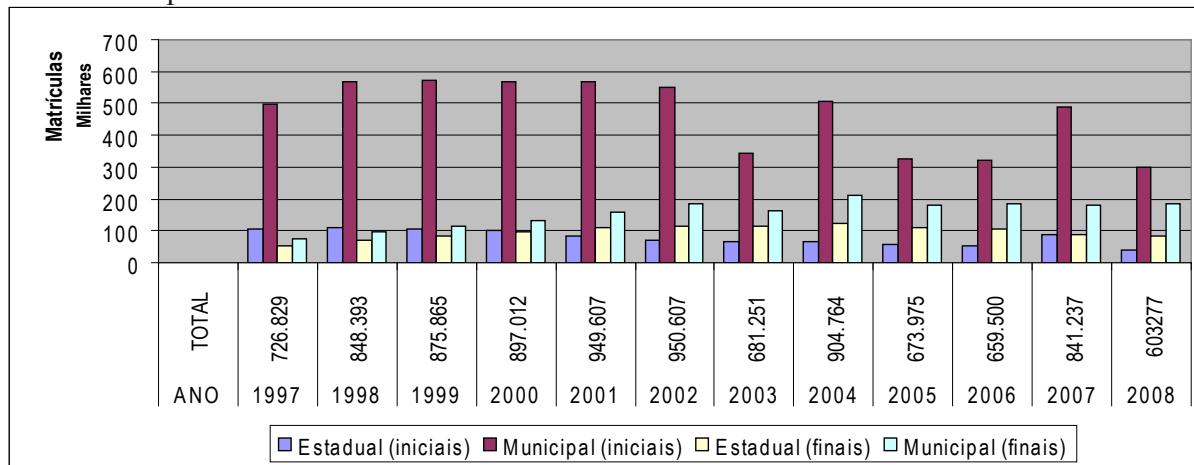
Diante dos fatos, iniciou-se uma “caça ao tesouro”, na busca de alunos do ensino fundamental como meio de aumentar os recursos que deveriam servir para a manutenção e o

desenvolvimento desse nível de ensino, ignorando a orientação da legislação educacional, que indicava que os Municípios ofertassem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e como nesse nível cabe o compartilhamento de responsabilidades, ficaria o município com os anos iniciais, atendendo à infância, o que permite estruturar melhor a proposta pedagógica e o espaço físico das escolas, e até mesmo a formação dos professores dessa etapa, e ao estado caberiam os anos finais e o Ensino Médio, ou seja, a educação de adolescentes e jovens, etapas para as quais a formação de professores exigida é a mesma. Essa orientação, não deve ser compreendida de forma rígida, porém contribui para uma melhor organização das redes de ensino.

Uma observação interessante nos mostra que, mesmo com a implantação do FUNDEF, não houve ampliação suficiente de matrículas na rede estadual a ponto de reverter o quadro anterior. Embora o Estado tenha assumido a oferta pública da etapa do Ensino Médio com maior vigor, isso permitiu uma distorção grave: o aumento desordenado das matrículas municipais no segundo segmento do Ensino Fundamental (5^a a 8^a séries), tornando as matrículas municipais superiores às estaduais, fato inédito e não recomendável já que o sistema estadual sempre demonstrou maior equilíbrio na organização do ensino. Tal crescimento não deve ser creditado exclusivamente às novas matrículas, mas também à transferência de alunos da rede pública estadual e da rede privada, que reduziram a oferta de vagas.

O fato é que, a partir daí, Alagoas, que já vinha com problemas nos indicadores de qualidade da educação, tornou-se o estado com os piores resultados educacionais do país e com a maior taxa de analfabetismo, o que perdura até hoje.

O gráfico 1 nos dá uma clara visão do comportamento das matrículas no Estado de Alagoas, considerando os anos iniciais (1^a à 4^a série) e finais (5^a à 8^a série) no ensino fundamental, considerando sua graduação nos anos contemplados pelo FUNDEF e a década da educação, estabelecida pela LDBEN/1996.



Fonte: Elaborado pela autora com dados do INEP/ MEC.

Gráfico 1 – Histograma das Matrículas no Ensino Fundamental em Alagoas, por Séries e Entes Federados.

Observamos os anos iniciais, aqueles que sempre estiveram sob a égide do município, que, no primeiro ano de implantação do FUNDEF, há um crescimento de suas matrículas, enquanto

esse mesmo nível, na rede estadual permanece estável, com leve declínio em 2001 para, a partir daí, gradativamente cair em número de alunos, chegando em 2008, praticamente sem matrícula nos anos iniciais que foi absorvida pelos municípios que consolidaram definitivamente suas matrículas, nesse nível.

Como nos acordos firmados entre Estado e Município, o “carro chefe” da rede estadual sempre foi os anos finais, fica a expectativa para saber que fenômeno foi esse que ocorreu em Alagoas que levou esse nível de escolaridade a uma inversão substancial do ponto de vista quantitativo das matrículas, desde 1998. O estado perde seus alunos de 5^a à 8^a série para a rede municipal que, por conta do valor-aluno, cancela compromissos assumidos para o compartilhamento de responsabilidades quanto ao atendimento desses alunos.

Sem condições físicas e estruturais, sem professores qualificados e sem planejamento, os municípios alagoanos absorvem praticamente 80% das matrículas do ensino fundamental, deixando o estado, com sua rede física e estrutural em melhores condições, praticamente sem alunos e deixa de receber crianças da pré-escola que seriam naturalmente seus alunos, tendo em vista sua responsabilidade nesse nível de escolaridade, estabelecido pela LDBEN/96, inclusive garantindo *a posteriori*, seu acesso ao ensino fundamental. Essa foi a causa do declínio da matrícula também, na educação infantil.

Quanto aos declínios de matrícula que ocorrem entre 2003 a 2006 e, em especial, 2008, podemos atribuir aos investimentos feitos pelo MEC em programas de aceleração da aprendizagem que possibilitassem aos alunos que estão repetindo a mesma série por muitos anos, abreviarem a conclusão do nível de escolaridade em que se encontram, de modo a descongestionar o fluxo que compromete os indicadores denominados de “distorção idade-série”. Essa é uma das ações que nossos governantes precisam desenvolver para atender às metas pactuadas com organismos internacionais, no sentido de tirarem o Brasil e, consequentemente, Alagoas, da subcondição de escolarização das nossas crianças. Aprofundaremos esse assunto que trata da distorção e correção de fluxo, no 3º capítulo, quando mostraremos os indicadores estaduais e do semiárido alagoano.

Outro fato interessante nos informes estatísticos do Censo da Educação Básica de 1997 nos mostra que 57,9% da matrícula registrada no ensino fundamental, no ano, estão concentradas nas escolas com mais de 500 alunos. Essas escolas, que representam apenas 11,3% dos estabelecimentos do ensino fundamental, atendem a 19 milhões e 823 mil alunos. O restante das matrículas está dividido em escolas de menor porte. A maioria dos estabelecimentos tem até 150 alunos. Com até 30 alunos, são 39,7% das escolas, de 31 a 150 alunos, 33,8%, de 151 a 250 alunos, 6,5% e de 251 a 500 alunos, 8,8%. Nas escolas, com apenas uma sala de aula, estudam somente 4% dos alunos, grande parte na zona rural.

Isso nos leva a pensar que, apesar do observado, o crescimento das matrículas e da tão comentada “universalização do ensino fundamental”, o avanço representado pelo novo modelo de financiamento, através da vinculação de recursos (FUNDEF), indica também o baixo valor financeiro propiciado ao aluno, como mostra o estudo feito pelo INEP, em 1999, quanto o

gasto médio por aluno desse nível de ensino, que foi de R\$ 691,00, valor irrisório e insuficiente para investir em recursos didático-pedagógicos de apoio aos docentes, em possíveis inovações necessárias para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, visto ser este uma das maiores reclamações tanto de alunos como de professores, nas escolas e até fora delas. Outro fato que corrobora com o citado está nos baixos salários dos docentes, já que este é o principal componente no custo manutenção do aluno.

Não podemos pensar em qualidade do ensino sem também pensar na formação e valorização dos docentes e, claro, sua respectiva remuneração. No Brasil, em 1997, 88% dos professores da 1^a à 4^a série, 75% da 5^a à 8^a série apresentavam a formação exigida para o exercício do magistério. Na Região Nordeste, os percentuais eram de 77%, para os de 1^a à 4^a série e 53% para os da 5^a à 8^a série, e, em Alagoas, de 71% para os de 1^a à 4^a série e de 54%, para os de 5^a à 8^a série. Esses valores indicam que, para o Estado, o número de docentes da 1^a à 4^a série do ensino fundamental demonstrava perfil de formação exigido pela lei inferior ao do País e ainda aquém ao da Região Nordeste e que, os de 5^a à 8^a série apresentavam perfil de formação, inferior ao do país mais superior ao da Região (ALMEIDA e LIRA, 1999).

Os valores do salário médio dos docentes, por grau de formação, variavam significativamente, considerando-se, nesta análise, apenas formação exigida pela lei. Em 1997, eram maiores para o Brasil em todos os níveis de ensino, sendo que, Alagoas mostrava valores inferiores aos da Região Nordeste para os docentes de 1^a à 4^a série com formação mínima exigida (médio completo), e valores superiores para aqueles com formação suplementar (superior completo ou mais). Também para os docentes de 5^a à 8^a série do ensino fundamental e do ensino médio, os salários eram superiores aos da Região.

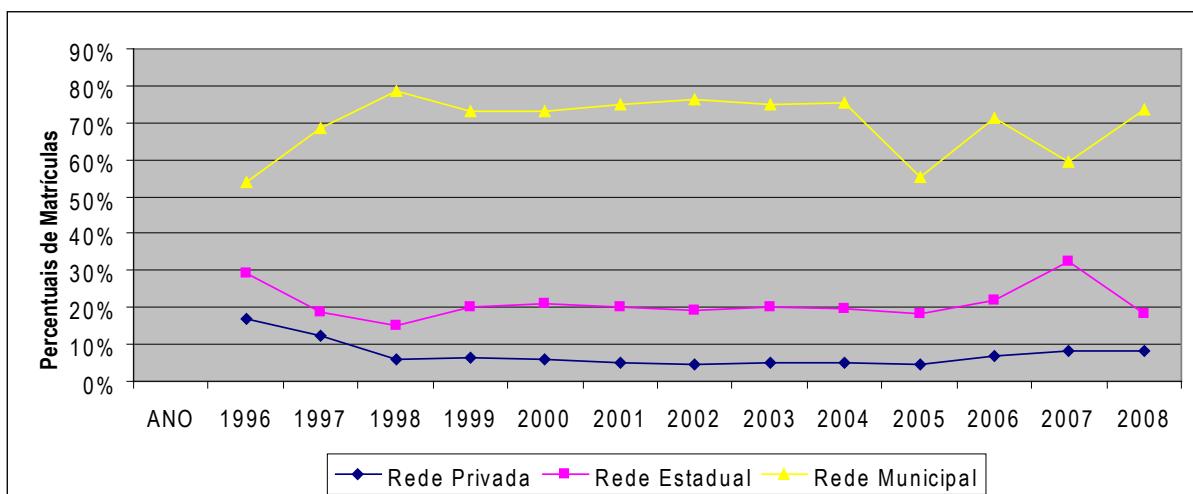
Com a implantação do FUNDEF nos municípios e a exigência da elaboração e implantação dos Planos de Cargo e Carreira dos professores/trabalhadores da educação, pode ter havido alteração dessa realidade apresentada, para o ensino fundamental, propiciando elevação no salário dos professores, de acordo com a habilitação, o que seria uma motivação para a elevação também da qualidade dos serviços educacionais, dispensados à população escolar. Na prática, no entanto, pouco ou quase nada mudou na elevação dos números que retratam o retrocesso no ensino e na aprendizagem, isso porque a ânsia de muitos governantes em abocanhar uma maior fatia do FUNDEF os tem levado a “operarem” o milagre da multiplicação das matrículas, sem, contudo, planejarem as condições necessárias para garantir a qualidade desse atendimento.

Bem longe do que pregava o Governo Federal da época, em belos discursos, sobre os efeitos do fundo (MEC, 1999), curiosamente, divulgando apenas os ganhos de receitas dos municípios, sem mostrar que estes recursos “ganhos” correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais, mesmo porque os recursos adicionais federais são ínfimos (menos de 3% dos recursos do fundo). Outro elemento do qual a propaganda oficial se valeu para confundir a opinião pública está relacionado à afirmação de que o FUNDEF ampliou os recursos para o ensino no país, o que causou, inclusive, muitas expectativas aos trabalhadores da educação, acreditando na possibilidade de verem enfim as escolas funcionarem com um mínimo

de padrão de qualidade, no entanto, o que de fato, o FUNDEF fez, foi dar mais transparência ao transferir os recursos para uma conta específica, o que facilita a fiscalização, mas não impede a fraude, como a imprensa largamente tem denunciado no país.

Vale ressaltar que um dos postulados positivos estabelecidos pela LDBEN (Brasil, 1996), em seu art. 74, que define as formas de colaboração entre os poderes públicos de governo na oferta do ensino fundamental, é o de que a oferta de matrícula dos estados e municípios deve ser proporcional à sua capacidade fiscal. Ora, com o atual estágio da municipalização no país, este princípio já foi descumprido porque os municípios possuem pouco mais da metade dos recursos tributários existentes e os estados, um número maior de alunos que estes, no nível fundamental. Além disso, tinham que oferecer a educação infantil, com sete anos de duração (0 a 6 anos), ao passo que aos estados cabia manter o ensino médio, com apenas três anos de duração, em geral.

Podemos observar, a partir da tabela 6 e o gráfico 2, o impacto causado pelo FUNDEF, proporcionando uma inversão dos números de matrícula entre as redes de ensino. Enquanto isso, o município dá um salto quantitativo nas matrículas do ensino fundamental, chegando em 1998, ano da implantação do FUNDEF aos 80%, mantendo-se estabilizada até mais ou menos 2005, quando há uma queda para uma média de 55%, cujo declínio está relacionado à redução das taxas de reprovação e correção de fluxo série/idade.



Dados retirados do INEP/MEC (gráfico construído pela autora)

Gráfico 2 – Comportamento percentual das matrículas no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa no Estado de Alagoas (1996 - 2008)

A rede estadual, por sua vez, inicia a década do FUNDEF com declínio em torno de 15%, mantendo-se estável em torno de 20% até 2006 quando tem um acréscimo para 35% das matrículas do ensino fundamental. A rede privada se mantém estável com um percentual em torno de 8%, só apresentando um leve acréscimo por volta de 2006.

Com esses dados, poderíamos concluir que, além da “universalização” do ensino obrigatório, teríamos também alguns avanços nos indicadores educacionais, a exemplo da redução do analfabetismo que, em Alagoas, persistia em elevadas taxas da população de 11 a

14 anos e de 15 a 24 anos. Apesar da queda verificada, o analfabetismo ainda era muito alto, no segmento de 15 a 24 anos, mais que o triplo das taxas observadas para o Brasil, assim como os índices de conhecimento e habilidades já escritos acima, neste capítulo, demonstrando a fragilidade do ensino alagoano.

Em 1998, ano da implantação do FUNDEF com exceção da pré-escola, houve um aumento das taxas de escolarização do ensino fundamental, no Estado (86%) e na Região Nordeste (90%), acompanhando a tendência nacional. No ensino médio, no entanto, as de 12% e 15% continuaram muito aquém dos 31% apresentados pelo Brasil, indicando que tanto o Estado quanto a Região Nordeste ainda enfrentam sérios problemas de acesso e principalmente de permanência dos jovens, nesse nível de ensino.

A distribuição das matrículas, em Alagoas, por nível de ensino e dependência administrativa, no mesmo ano, apontou que a rede estadual mantinha 5% dos alunos da pré-escola/classe de alfabetização, 24% do ensino fundamental e 36% do ensino médio. A rede particular participava com 31% das matrículas da pré-escola/classe de alfabetização, 11% do ensino fundamental e 44% do ensino médio. A rede municipal respondia por 64%, 65% e 13% respectivamente das matrículas dos três níveis de ensino (ALMEIDA e LIRA, 1999).

Como podemos perceber, o processo de municipalização do ensino fundamental, em Alagoas, assim como no resto do Brasil, incentivado pelas vantagens econômicas que permitiriam a melhoria da estrutura física e dos bens materiais considerados prioritários, além de investirem em formação que pudesse influir na dinâmica das salas de aula, de maneira rápida, providenciou as vagas para a chamada pública para suas matrículas. No entanto, eis o que Santomé (2003) nos cita:

Convém não esquecer que a descentralização proposta pelos modelos econômicos neoliberais está muito obcecada pela obtenção de uma maior eficácia dos investimentos e, assim, economizar. O próprio Banco Mundial (1996, p.141) frisa que “a qualidade da educação pode aumentar se as escolas estiverem facultadas para utilizar os insumos educacionais de acordo com as condições escolares e comunitárias locais, e se tiverem de responder perante os pais e as comunidades”. (SANTOMÉ, 2003, p 42)

A grande questão é identificar, nessa ação, as condições que estão sendo oferecidas aos docentes para o desempenho das suas funções aos alunos para que sua permanência na escola seja satisfatória a ponto de possibilitar o “despertar do interesse pelo que lhe é ensinado” e assim garantir os resultados satisfatórios tão esperados pelo Ministério da educação e os organismos mundiais a quem este deve o cumprimento de metas pactuadas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Milton Canuto de e LIRA, Sandra Lúcia dos Santos. *A Educação em Alagoas*. Brasília, Unicef, MEC/Fundescola, Banco Mundial/Undime. Abril de 1999. 38
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, promulgada em 05/10/1988, contendo as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1 a 15. – Brasília: Imprensa Nacional, 1997.

- _____. Lei 4.024/61 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.
- _____. Lei 5.692/71 - **Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus**.
- _____. Lei 9.394/96 - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.
- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- _____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 10-01-2001.
- _____. INEP/MEC – **Censos Escolares** (1997-2006). Disponível em: <www.inep.gov.br/basica/censo>. Acesso em: 19 abr. 2008.
- _____. INEP/MEC – **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica/ org. Maria José Rocha Lima e Vital Didonet. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- _____. Ministério da Educação. FNDE. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília: FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/MEC, 3ª Edição.
- _____. Ministério da Educação. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 1998**. Brasília: Inep. 1999.
- _____. Ministério da Educação. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 2007**. Brasília: Inep. 2008
- LIRA, S. L. S. **Financiamento e democratização da educação pública em Alagoas**: os efeitos do FUNDEF. Dissertação de mestrado. UFPB/CEFET-AL, 2001.
- NEVES, M. L. W. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.
- SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.