# A Municipalização do Ensino em São Paulo

Março/2001

**Campanha Nacional pelo Direito à Educação**

Ação Educativa
Assessoria, Pesquisa e Informação

APEOESP
SINDICATO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
Filiado à CNTE e CUT

# Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação


AÇÃO EDUCATIVA

Rua General Jardim, 660 - V. Buarque
CEP: 01223-010 - São Paulo/SP
Telefone: (11) 825-5544
Homepage: **http://www.acaoeducativa.org**
E-mail: acaoeduca@acaoeducativa.org

ACTIONAID

Rua Corcovado, 252 - Jardim Botânico
CEP: 22460-050 - Rio de Janeiro/RJ
Telefones: (21) 540-5707 / 540-5841
Homepage: http://www.actionaid.org
E-mail: aaidbr@ibm.net

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE

Rua Vinte e Sete de Janeiro, 181 - Carmo
CEP: 53020-020 - Olinda/PE
Telefone: (81) 429-3444
E-mail: cclf@elogica.com.br

CNTE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRABALHADORES EM EDUCAÇAO

SDS - Edifício Venâncio III - sala 101/103
CEP: 70393-900 - Brasília/DF
Telefones: (61) 225-1003 / 653.4185
E-mail: cnte@brnet.com.br

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

Rua Visconde de Ouro Preto, 5 - 7° andar
CEP: 22250-180 - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: (21) 553.0676
E-mail: ibase@ax.apc.org

CECIP - CENTRO DE CRIAÇÃO DE IMAGEM POPULAR

Largo São Francisco de Paula, 34 - 4° andar
CEP: 20051-070 - Rio de Janeiro/RJ
Telefones: (21) 509.3812 / 232.6723
E-mail: cecip@ax.apc.org


## Direito à Educação

*A **Campanha Nacional pelo Direito à Educação** convoca a todos para que sejam cumpridos os direitos educativos estabelecidos na Constituição. A educação que queremos é uma educação para a vida, para o desenvolvimento humano e social. Participar deste processo significa educar-se para o exercício da cidadania.*

### A Campanha afirma os seguintes princípios:

1 A educação pública de qualidade é um direito de todos, cabendo ao Estado a responsabilidade de dar condições para viabilizar o sistema de ensino.

2 Os fatores que levam à exclusão social precisam ser eliminados, para favorecer o acesso e o aproveitamento das oportunidades educacionais.

3 O fortalecimento da sociedade civil e dos grupos excluídos se fará por sua participação na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas e práticas educacionais.

4 Os investimentos em educação devem levar em conta a qualidade, sendo distribuídos a todos, de forma eqüitativa.

5 A educação deve respeitar e atender às diferenças, reconhecendo as necessidades básicas e valorizando a cultura local.

6 Os alunos são sujeitos do seu aprendizado.

7 Professores e professoras são agentes fundamentais da aprendizagem.

8 A comunidade e a escola devem atuar em permanente cooperação.

# Apresentação

Ação Educativa
Documentação
CÓDIGO: 03.04.02.02
Data / /

A Ação Educativa realizou uma pesquisa sobre o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo como parte de seus esforços no acompanhamento da atuação do Banco Mundial na educação brasileira. Pretendeu colher e interpretar sistematicamente os dados daquele processo que, ao ser implementado, materializou a diretriz de descentralização administrativa dos sistemas escolares, uma das orientações de política educacional mais difundidas pelo Banco Mundial.

Esta publicação, editada em parceria com a Apeoesp dentro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, torna acessível a um público mais amplo os resultados da pesquisa. A intenção é contribuir para a formulação de juízos fundamentados sobre o assunto e para o aprimoramento das políticas educacionais com a participação da sociedade civil, sobretudo das professoras, professores e demais trabalhadores do setor.

A Apeoesp, desde há muito, vem se manifestando contra a municipalização do ensino, face aos prejuízos decorrentes para a qualidade do ensino e aos direitos dos profissionais da educação. Divulgados os primeiros estudos sobre a implementação do Fundef, a Apeoesp chamou logo a atenção para o fato de não haver aporte de novos recursos para a educação, a adoção de critérios meramente contábeis para a repartição das verbas entre Estados e Municípios (sem a necessária vinculação com a melhoria da qualidade do ensino), a desoneração da União quanto ao ensino fundamental, a indução à municipalização do ensino e diversos outros aspectos que afetariam de forma negativa a escola pública e os professores. O texto de Roberto Felício aqui incluído detalha esse ponto de vista.

Quem ler esta publicação estará em melhores condições para avaliar os impactos da implantação do Fundef na educação pública estadual, requisito para posicionar-se de forma consistente quanto à municipalização do ensino fundamental, uma das principais conseqüências daquele processo.

*Maria Izabel A. Noronha*
APEOESP

*Elie Ghanem*
Ação Educativa

# Índice

06 Como a educação infantil é atingida pelo Fundef

10 Municípios e entidades educacionais resitiram à implantação do Fundef

13 O novo perfil do ensino básico paulista

17 A municipalização induzida, a reação das prefeituras e as perdas no ensino

26 Educação de jovens e adultos sai ilesa e se expande

33 O impacto financeiro do Fundef

35 Administração e pessoal incompatíveis com o aumento das responsabilidades

42 Pelas contas, educação infantil pagou parte das novas despesas

53 As despesas vetadas nas contas da educação

54 Como a prefeitura da Capital anulou os benefícios recebidos

57 Gasto anual por aluno confirma impactos do Fundef

63 A luta da APEOESP contra a municipalização do ensino

# Como funciona o Fundef

O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi criado pela Emenda à Constituição da República nº 14, promulgada no final de 1996, regulamentada pela lei 9424/96.

O artigo 212 da Constituição determina que a União vincule, no mínimo, 18% da sua receita de impostos à manutenção do ensino e os estados e municípios, do mesmo modo, 25% cada um. A Emenda 14 e a lei 9424/96 instituíram um fundo estadual em cada unidade da Federação. Trata-se de um mecanismo que recolhe automaticamente 60% dos recursos vinculados à educação do estado e dos seus municípios para destiná-los ao ensino fundamental regular. Desse montante, 60% devem ser aplicados em salários e capacitação dos docentes que atuam especificamente nesse nível de ensino.

Uma vez retidos esses recursos no Fundef de cada estado, eles são divididos pelo total de alunos matriculados no ensino fundamental regular a cada ano, definindo um valor per capita a ser usado como medida para o repasse dos recursos do fundo aos municípios ou ao estado, na proporção das matrículas pelas quais cada um é responsável.

O governo federal deve definir um valor mínimo de gasto por aluno do ensino fundamental regular e complementar os fundos estaduais que não forem suficientes para repassar esse valor, multiplicado pelo número de matrículas.

# Como a educação infantil é atingida pelo Fundef

- Prefeituras paulistas sofrem restrição financeira, com a transferência de R$ 410 milhões de seus recursos educacionais para o Estado apenas em 1998. Por isso efetuam cortes nas despesas com educação infantil
- Há contenção das matrículas municipais na educação infantil, estagnando a taxa de cobertura das pré-escolas e creches. A população de 4 a 6 anos de idade voltou a crescer em 1997 e a paralisação na expansão de vagas compromete as metas nacionais de atendimento educacional
- Ganha impulso a municipalização do ensino fundamental regular, um processo que acrescentou 930 mil matrículas na esfera das prefeituras, em cinco anos. A metade delas foi aberta entre 1997 e 1998.
- Diminui em 8% a participação do Estado de São Paulo nesta etapa do ensino público e mudou o perfil do atendimento educacional básico nos Municípios
- Sem ser beneficiária direta do Fundef, a educação de jovens e adultos escapa de cortes e mais que duplica o número de vagas em dois anos
- Fundef e, principalmente, a LDB condicionam as contas municipais e definem as despesas que podem ser pagas com recursos para o ensino

A motivação desta pesquisa foi detectar *impactos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) no atendimento municipal*, especialmente na educação infantil e de jovens e adultos. O estudo se desenvolveu num contexto de municipalização do ensino fundamental regular no Estado de São Paulo. Afinal, esse processo de transferência de matrículas e responsabilidades do governo estadual para as prefeituras ganhou impulso com a implementação do Fundef em 1998, que deu prioridade financeira ao ensino fundamental de crianças e adolescentes. As conseqüências para outras etapas de ensino e modalidades da educação básica precisavam ser conhecidas, já que o "cobertor" (os recursos globais) era o mesmo e mostrava-se insuficiente para abrigar a todos, conforme alertavam especialistas, organizações sindicais e administradores educacionais.

Na investigação para identificar quem ficou descoberto, os pesquisadores *Marcos Edgar Bassi* (coordenador) e *I-Juca Pirama Camargo Gil* passaram mais de um ano localizando e examinando estatísticas federais, estaduais e municipais sobre a evolução do atendimento em educação básica — das creches até o ensino médio — no Estado, entre 1994 a 1998.

Ambos visitaram departamentos administrativos, conversaram com seus responsáveis e funcionários e esmiuçaram a estrutura e documentos contábeis em sete municípios paulistas com perfis distintos em termos populacionais, financeiros e de oferta educacional: Aguaí, Alfredo Marcondes, Cubatão, Descalvado, Diadema, Itatiba e na capital do Estado, São Paulo. Nessas prefeituras, verificaram a adequação dos órgãos e de pessoal aos serviços educacionais oferecidos e a aplicação dos recursos públicos com a manutenção do ensino.

## Corte de vagas atinge redes com alta taxa de cobertura

Entre as inúmeras constatações, comprovando suas suspeitas, está a de que a rede de educação pré-escolar municipal sofreu cortes de despesas e praticamente estagnou a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundef. As prefeituras paulistas foram obrigadas a deixar de concentrar a atenção e os recursos nesta modalidade de ensino porque o Fundo criado pelo governo federal tornou prioritária a educação fundamental regular, etapa que a maioria dos Municípios não mantinha ou na qual participava pouco. Por meio do Fundef, passou a ser obrigatória a aplicação nesta etapa de ensino de 15% da arrecadação de quatro dos principais impostos. Esse percentual representa mais da metade da receita educacional do Estado e da maioria dos Municípios. Desta forma restaram apenas 40% das verbas vinculadas à educação para serem aplicadas em todas as demais modalidades e níveis de ensino.

Naquele ano, a rede municipal, com um acréscimo de 1% de vagas na pré-escola, não alterou o índice de atendimento atingido em 1997, mantendo uma cobertura para 48% da população de 4 a 6 anos de idade. Mas há prefeituras como a de Diadema, que havia alcançado taxa de cobertura de 69% na pré-escola e teve que recorrer ao fechamento de matrículas. No lugar delas, inaugurou vagas na 1ª série do ensino fundamental, dando início a uma tentativa de adequação à nova legis-

lação. Foi uma troca penosa já que a rede estadual continuou oferecendo vagas naquela série e as crianças em idade pré-escolar tiveram reduzidas suas alternativas de ensino.

Constituindo uma exceção, a rede da Capital paulista ficou estagnada entre 1994 e 1996, período em que o Município deixou de investir o mínimo estabelecido por lei, na educação. A pré-escola paulistana voltou a se expandir em 1997 e 1998 porque a prefeitura teve que assumir um compromisso legal de começar a repor a diferença não investida.

## Relegada, educação infantil cresceu na esfera municipal

Principais responsáveis pela oferta dessa modalidade da educação infantil, os Municípios paulistas vinham, nas últimas décadas, expandindo suas redes nessa etapa — e em menor proporção no ensino de jovens e adultos — à medida que o governo do Estado retirava seu atendimento e se concentrava nos níveis fundamental e médio. A desativação das vagas estaduais, na pré-escola, foi consumada ao final de 1996. A novas vagas municipais criadas em ritmo acelerado entre 1994 e 1997 foram suficientes não só para cobrir as que foram fechadas pelo Estado, como também para aumentar a cobertura oferecida em 3% ao ano.

A rede paulista de pré-escolas, incluindo as matrículas de estabelecimentos particulares, conteve bastante o ritmo de crescimento em 1998. Naquele ano, ela oferecia atendimento a 56 crianças em cada grupo de cem, deixando 44 sem acesso ao ensino. Se o ritmo de expansão fosse mantido, São Paulo já estaria atendendo pouco mais de 60 crianças em cada cem em 99. Foi neste ano que o Plano Nacional de Educação (PNE) do MEC fixou em 60% a meta de cobertura a ser alcançada apenas daqui a quatro anos. A contenção na expansão da rede de educação infantil compromete a meta seguinte do setor: atendimento a 80% da população de 4 a 6 anos até o ano 2008.

## Restrição financeira leva a uma estagnação nas creches

Com as limitações financeiras trazidas pelo Fundef, as estatísticas oficiais relativas apenas aos órgãos de educação municipais apontaram, em 1998, um fenômeno que já era aguardado: redução de quase 2 mil matrículas no já parco atendimento público dado, em creches, para crianças de até 3 anos de idade. Cubatão e Aguaí são exemplos dessa retração.

A rede municipal, em todo o Estado, ofereceu naquele ano quase 64 mil vagas, dentro de uma população estimada, na época, de cerca de 1,85 milhão de crianças. Reunidas às pouco menos de 24 mil matrículas na rede particular, as vagas totais, ainda segundo estas estatísticas educacionais, garantiam uma cobertura para menos de cinco crianças em cada grupo de cem.

Havia em 1998, entretanto, uma quantidade de matrículas públicas e particulares não computada em estatísticas do ensino. A evolução delas era, portanto, desconhecida. Ainda não tinha vencido o prazo, de três anos, dado pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases), de 1996, para integração das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino. Muitos órgãos assistenciais das prefeituras continuavam controlando essas matrículas.

As administrações municipais, por sua vez, também não haviam se enquadrado à deliberação do Conselho Estadual de Educação, que, desde junho de 1995, conferiu a elas poder de regulamentar, fiscalizar e computar a oferta de vagas particulares. Somente com os resultados do Censo Escolar de 1999 — após o encerramento dessa pesquisa — soube-se que a mudança de esfera de responsabilidade e o acompanhamento do setor privado se realizaram com maior intensidade e que, por isso, houve um salto repentino nas estatísticas para um total de 137 mil vagas em creches na área municipal e para 97 mil, na particular.

Mesmo que esses números fossem similares ou pouco superiores em 1998, ainda assim menos de treze crianças entre cem estariam ocupando vagas em creches públicas e particulares. A persistência dessa situação restritiva no setor educacional municipal e de contenção de expansão de vagas torna quase inatingíveis as metas do PNE para o setor: 30% de cobertura dentro de quatro anos e atendimento de metade da população de até 3 anos até o final de 2008.

Os recursos educacionais dos Municípios e do Estado contabilizados pelo Fundef são redistribuídos de acordo com o número de matrículas de cada esfera administrativa no ensino fundamental regular. Em 1998, 203 das 645 prefeituras paulistas, entre as quais a de Alfredo Marcondes, permaneceram sem municipalizar matrículas e sem rede própria nesse etapa de ensino. Assim, 60% de suas verbas para a educação foram retidas no Fundef e destinadas ao governo do Estado, que responde pelo atendimento público nesses Municípios.

**A expansão, no Estado, da rede de ensino fundamental municipal**

| Municípios | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n.o | % | n.o | % | n.º | % |
| Com rede EF própria | 121 | 19 | 411 | 64 | 442 | 69 |
| Sem rede EF própria | 504 | 81 | 234 | 36 | 203 | 31 |
| **Total de municípios do Estado** | **625** | **100** | **645** | **100** | **645** | **100** |

Fontes: MEC, Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

Para amenizar a transferência desses recursos, 321 prefeituras instalaram rede própria entre 1996 e 1998. Entre elas estão quatro das sete cidades pesquisadas. Mesmo assim, a maioria das administrações municipais transferiu verbas para o Estado, cuja rede ainda abriga 79% dos alunos nesse etapa do ensino público. Das pesquisadas, apenas São Paulo e Itatiba receberam receita adicional do Fundo por manterem volume de matrículas superior à capacidade de sua receita. O redirecionamento de recursos provocado pelo Fundef deslocou-os da manutenção da rede municipal, acrescentando R$ 410 milhões aos cofres da Secretaria Estadual de Educação em 1998.

## Administração destoa com maiores responsabilidades

O número de matrículas do ensino fundamental regular, na esfera municipal, aumentou 64% em 1997 e 1998. O Fundef, mesmo antes de entrar em vigor, foi o principal indutor desse processo de municipalização, que também foi impulsionado por uma ação combinada de outras medidas locais e nacionais.

Mas a decisão de assumir ou abrir vagas de ensino fundamental regular não foi acompanhada de providências administrativas e pedagógicas correspondentes ao crescimento das responsabilidades, como ocorreu em Aguaí. A necessidade de adaptação à nova legislação e ao Fundo originaram ainda cortes abruptos de despesas e de pessoal de apoio ao ensino, conforme se pôde verificar em Cubatão, provocando grandes distorções nas médias de alunos atendidos por professor ou por funcionário e redução no gasto anual por estudante.

Se esses resultados já eram previstos, o mesmo não se verificou no ensino de jovens e adultos. Sem o benefício direto dos recursos do Fundef, supunha-se que sofreria retração de vagas e perda de investimentos. Afinal, as matrículas dessa modalidade de ensino não entravam nos cálculos da redistribuição de verbas por causa de um veto do Presidente Fernando Henrique Cardoso a um artigo da lei que regulamentou o funcionamento do Fundo. Além disso, o montante de verbas que restava à administração municipal tinha ainda que ser dividido com outras etapas e modalidades educacionais.

Mas o ensino de jovens e adultos sofreu uma expansão geral, com 237 mil novas matrículas entre 1995 e 1998. Destas, 146 mil foram abertas nas dependências municipais, que passaram a responder por 37% do total de vagas em todo Estado. A metade de todo o atendimento de jovens e adultos pertencia ao Estado e o restante, à rede particular. Apesar da precariedade das informações estatísticas, verifica-se que todas as modalidades de suplência tiveram crescimento, com destaque para o ensino fundamental.

A ampliação das vagas está associada a algumas medidas legais e educacionais e à proliferação de novas formas de educação a distância, atendendo às fortes e crescentes pressões sociais contra o analfabetismo e pelo aumento da escolaridade — e de oportunidades — dos trabalhadores. Há também um indicador financeiro para explicar a expansão: o baixo gasto por aluno do ensino de jovens e adultos, 5,5 vezes menor do que o valor despendido na educação infantil e nove vezes inferior ao da etapa fundamental regular.

## LDB e Fundo mudam o emprego de recursos

Nas contas das prefeituras, verificaram-se uma maior transparência dos lançamentos contábeis e um emprego mais adequado dos recursos, em 1998. Mesmo com a obrigatoriedade de aplicação de 15% da arrecadação dos principais impostos no ensino fundamental, algumas administrações demonstraram que tinham algum fôlego financeiro subaproveitado.

Mas foi a LDB, de 1996, especialmente artigos 69, 70 e 71, que deu prazo de dois anos para os sistemas de ensino se enquadrarem às novas normas legais, o principal responsável pela redução dos gastos estranhos ao ensino na maioria dos Municípios pesquisados. Toleradas pelo Tribunal de Contas até recentemente, as despesas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, centros esportivos, culturais e assistenciais deixaram de ser contabilizadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, como manda a LDB. Mas, com respaldo legal, continuaram incidindo sobre os recursos vinculados à educação (25% da receita de impostos) os gastos com transporte escolar, material didático e pagamento de aposentados.

As despesas com inativos constituem um problema das finanças educacionais não resolvido pela LDB, que deixou a critério de cada sistema resolvê-lo. São Paulo e Cubatão, por exemplo, continuaram lançando os gastos com aposentados nas contas da educação. Não obstante essas questões, houve Municípios que ainda apresentaram algum desvio de função em aplicações, omitiram ou misturaram informações contábeis de etapas e modalidades diferentes de ensino, criando dificuldades para a análise dos gastos.

Um aspecto que chamou a atenção foi a existência, em 1998, de 33,4 mil vagas municipais de ensino médio. São despesas irregulares pois a Constituição e a LDB determinam que a oferta pelos Municípios dessa etapa educacional ou de bolsas em faculdades só pode ocorrer após o atendimento da demanda pelo ensino fundamental e pela educação infantil. Entre as prefeituras pesquisadas, São Paulo, Aguaí e Cubatão efetuaram gastos irregulares no ensino médio. O último Município gastou também R$ 234,7 mil em bolsas para o ensino superior em 1998.

**Crescimento das matrículas municipais de ensino fundamental em cinco anos**

| Etapa de ensino | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nº | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % |
| Ed. Infantil | * | * | * | * | * | * | 950.744 | 42% | 957.656 | 39% |
| Creche | * | * | * | * | * | * | 65.996 | 3% | 63.959 | 3% |
| Pré-escola | 734.107 | 48% | 748.804 | 48% | 828.368 | 49% | 884.748 | 39% | 893.697 | 36% |
| Fundamental | 646.230 | 42% | 646.500 | 42% | 726.704 | 43% | 1.075.850 | 47% | 1.194.819 | 49% |
| 1ª à 4ª 3 | 54.636 | 23% | 352.790 | 23% | 421.917 | 25% | 749.941 | 33% | 858.087 | 35% |
| 5ª à 8ª | 291.594 | 19% | 293.710 | 19% | 304.787 | 18% | 325.909 | 14% | 336.732 | 14% |
| Médio | 28.359 | 2% | 31.137 | 2% | 33.538 | 2% | 37.076 | 2% | 33.485 | 1% |
| Ed. Especial | 5.599 | 0% | 5.915 | 0% | 6.422 | 0% | 11.821 | 1% | 12.387 | 1% |
| Supletivo | 115.50 | 8% | 115.978 | 8% | 104.619 | 6% | 216.993 | 10% | 261.874 | 11% |
| **TOTAL** | **1.529.796** | **100%** | **1.548.334** | **100%** | **1.699.651** | **100%** | **2.292.484** | **100%** | **2.460.645** | **100%** |

**Fonte:** SEE, IDE, ETIE
**Nota:** No ano de 1995, o ensino supletivo apresenta números subestimados.
* Informação não disponível

# Municípios e entidades educacionais resistiram à implantação do Fundef

Prevendo prejuízos à rede municipal de educação infantil e de jovens e adultos, dirigentes de ensino e educadores pressionaram, em vão, o Congresso Nacional para barrar ou modificar a Emenda Constitucional que criou o Fundo

Passando por cima dos parlamentares e dos reclamos da sociedade civil, o presidente vetou dispositivo legal que incluía as matrículas da educação de jovens e adultos no cômputo para redistribuição dos recursos do Fundef

Em outubro de 1995, quando o MEC apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional para criar um fundo para financiamento do ensino fundamental, houve uma gritaria generalizada. Ninguém era contra o discurso oficial de se dar prioridade financeira a esta etapa do ensino, nem de se tentar equalizar as oportunidades educacionais ou de se assegurar um gasto e um padrão mínimo de qualidade educacional. É que atrás do discurso do governo federal, que empresta idéias defendidas pela sociedade civil, centenas de prefeitos, secretários de educação, parlamentares, professores e trabalhadores em educação, especialistas e pesquisadores, dirigentes sindicais e de entidades educacionais, todos de várias matizes políticas, percebiam também outras intenções e previam mais responsabilidades às administrações municipais e prejuízos à sua rede de ensino.

Amplas mobilizações promovidas por organizações do setor, como a CNTE e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), encontros de educadores, articulações com parlamentares comprometidos com o ensino, manifestações dentro e fora do Congresso e até ações judiciais foram realizadas na tentativa de barrar ou modificar o projeto. Mas, foi em vão. O governo, com maioria parlamentar, conseguiu o que queria no final de 96, aprovando a Emenda Constitucional nº 14 e, logo depois, a lei 9.424, uma criando e a outra regulamentando o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério).

Mas o que esse instrumento estava modificando no financiamento à educação que tantos temiam?

Pela Constituição Federal de 1988, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar, em educação, no mínimo 25% de toda a sua receita em impostos. O Estado de São Paulo e a Capital paulista, por exemplo, foram além e estabeleceram em sua Constituição e na Lei Orgânica do Município um mínimo de 30%. Pela Carta, o Poder Público deveria usar, até 1998, metade de todos esses recursos vinculados ao ensino para eliminar o analfabetismo e para universalizar o ensino fundamental. Nem todos os administradores cumpriram isso.

Os alvos da Emenda 14 foram exatamente a composição dessa subvinculação de recursos ao ensino fundamental e a atribuição de responsabilidades entre as esferas de governo. O Fundef contabiliza e retém 15% da arrecadação anual de quatro das principais fontes de recursos do Estado e dos Municípios: FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e IPIex (Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais às exportações). Para a grande maioria dos Municípios, esse percentual de subvinculação representa um comprometimento de mais da metade dos recursos destinados obrigatoriamente à educação.

O montante calculado pelo Fundef, no âmbito de cada Estado, é dividido pelo número total de matrículas públicas no ensino fundamental regular, resultando num valor *per capita*. Esta é a quantia mínima que deve ser aplicada, anualmente, por aluno de 1ª à 8ª série. Cada Município e o Estado recebem de volta do Fundo o valor correspondente à multiplicação desse mínimo pelo número de matrículas sob sua responsabilidade. A fórmula aritmética apresentada como medida equalizadora institui uma moeda de troca entre as duas esferas do governo. Quem mantiver nenhuma ou poucas matrículas terá seus recursos retidos no Fundo, que serão destinados a quem oferece vagas do ensino fundamental à população.

## Críticas volumosas e defesa de política global para ensino básico

Sem ou com pequena rede nesta etapa educacional, as prefeituras paulistas viviam, em 1996, a ameaça de ter seus recursos retidos no Fundef , que entraria em vigor dois anos depois. Quase a totalidade dessas verbas, segundo os dirigentes de ensino, seria repassada, por meio do Fundo, ao Estado que respondia por cerca de 80% das matrículas do ensino fundamental. Estavam em risco, advertiam, a manutenção e o desenvolvimento de suas redes de educação infantil e de jovens e adultos, para as quais os Municípios dedicavam havia anos esforços e a maior parte dos recursos vinculados à educação.

O Fundo reuniu todos os tipos de críticas. Para uns, era um mecanismo intervencionista, de confisco de verbas, ferindo a autonomia da esfera de poder municipal. Eles lembravam que o governo federal já vinha retirando recursos tributários dos Estados e Municípios. Segundo esses dirigentes, a parcela referente às transferências da esfera federal (FPE, PFM e IPIex) chegava corroída pela ação de um outro instrumento, o Fundo de Estabilização Fiscal. Constituído com 20% dos impostos federais para ser uma espécie de reserva de caixa da União, esse instrumento diminuía o "bolo" das transferências.

Para outros, o Fundef não trazia "dinheiro novo" à educação e que só haveria uma simples redistribuição dos recursos já vinculados ao ensino. Se, de um lado, daria fôlego financeiro à esfera administrativa que concentrava a oferta de ensino fundamental (o Estado paulista, por exemplo), por outro, retiraria dinheiro das creches, pré-escolas, educação especial, de jovens e adultos e ensino profissional. As prefeituras que efetivamente se dedicavam à expansão dessas modalidades seriam penalizadas, assim como a população que teria acesso a um menor número de vagas municipais.

A quase totalidade das entidades educacionais - entre elas, a Apeoesp, a CNTE e outros sindicatos a ela filiados, bem como e a então direção da Undime – propunham, em contraposição ao Fundef, uma política educacional que, mesmo dando maior prioridade ao ensino fundamental, contemplasse toda a educação básica

(do infantil ao médio) com mais e novos recursos e que buscasse promover progressivamente a universalização, com qualidade, de outras etapas e modali-dades do ensino público. Questionavam ainda o fato de a União não ter a mesma responsabilidade com o ensino fundamental.

## Um veto presidencial que priva jovens e adultos de seus direitos

As mobilizações e pressões sociais haviam conseguido ao menos levar o Congresso a aprovar um artigo na lei incluindo as matrículas do ensino de jovens e adultos no cômputo para redistribuição de recursos do Fundef. O Presidente Fernando Henrique Cardoso ignorou todo o processo de exaustivas negociações entre sociedade e Parlamento e entre os congressistas, usando o seu poder de veto.

Assim, relegou uma modalidade equivalente ao ensino fundamental de crianças e adolescentes, que contava com mais de um terço das vagas na esfera municipal, e contrariou o preceito constitucional de assegurar a todo o cidadão, independentemente da idade, o direito ao ensino fundamental. Mais do que isso, associou-se a um movimento que estava em curso desde o governo Collor, de desqualificação da educação para jovens e adultos. Esse movimento vinha se concretizando com a redução de investimentos federais e estaduais e de vagas.

Na prática, muitos jovens e adultos que não tiveram oportunidade de freqüentar o ensino regular na infância e adolescência estavam sendo excluídos do sistema educacional e destituídos de direitos. Uma outra evidência dessa política foi a alteração sutil, feita pela Emenda nº 14, do artigo 208 da Constituição: ela manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos, mas suprimiu a obrigatoriedade de sua oferta pelo Poder Público.

Para tentar justificar o veto, o Presidente argumentou que era "temerário" contabilizar o alunado desta modalidade porque poderia impulsionar "uma indesejável corrida" para a criação de cursos dessa natureza. Na visão do governo, a corrida só aconteceria para a recuperação dos recursos retidos no Fundo, em detrimento da qualidade de ensino, e não para o atendimento da enorme demanda reprimida.

Estranhamente também, embora o governo federal tenha despendido muitos recursos em censo escolar, o Presidente admitiu inconsistência dos dados estatísticos do MEC e até a falta de competência na aferição dos dados do alunado por causa das características de controle de freqüência nesta modalidade de ensino. Isso, segundo Fernando Henrique, supostamente impediria a confirmação da existência do jovem ou adulto matriculado. Deixou implícita nessa justificativa a possibilidade de ocorrência de registros fraudulentos para obtenção de verbas do Fundef.

O risco de inclusão e manutenção de "alunos fantasmas", contudo, existia em relação a qualquer modalidade de ensino, por causa dos altos índices de evasão e repetência. Isso se confirmou posteriormente: o governo detectou fraude no

registro de matrículas do ensino fundamental em vários Municípios do país.

Tentando minimizar o veto, o Presidente não impôs impedimento ao uso dos recursos do Fundo na educação fundamental de jovens e adultos. Ficou, então, a seguinte pergunta: se as matrículas não são computadas e não há, portanto, a contrapartida correspondente em verbas do Fundef, parte das verbas para manutenção dessa modalidade de ensino deveria ser obtida com a redução do gasto mínimo obrigatório por aluno da educação fundamental regular do Município? Na prática, foi isso o que ocorreu, pelo menos na maioria dos Municípios pesquisados. As despesas de jovens e adultos foram misturadas nos balanços contábeis com as de crianças e adolescentes e classificadas como sendo de ensino fundamental. Esse procedimento tornou impossível a verificação dos gastos por aluno nas modalidades regular e de suplência.

Mas houve quem lançasse mão de outro recurso: as autoridades federais sustentam — e as evidências em vários Estados confirmam — que muitos sistemas de ensino passaram a caracterizar programas de educação de jovens e adultos como projetos de aceleração de estudos em nível fundamental para alunos defasados na relação idade-série. Desta forma, muitas matrículas de jovens foram computadas no ensino regular e, conseqüentemente, incluídas nos cálculos do Fundef. Esse procedimento esteve apoiado na conjugação de dois mecanismos da LDB: a redução, para 15 anos, da idade mínima para a realização de exames do ensino fundamental supletivo (o que permitiu o ingresso mais cedo nesta modalidade de ensino) e a flexibilidade na seriação e avaliação para regularizar o fluxo escolar.

## Diminui a responsabilidade da União com ensino fundamental

O discurso em defesa do Fundef se apoiava em propostas de senso comum, como reduzir os desperdícios e desvios de verbas e valorizar o magistério (com a utilização de 60% dos recursos vinculados ao Fundo no pagamento de salário e na capacitação de professores). Mas ele encobria dois aspectos, segundo as entidades educacionais, como a CNTE, Undime, Anped e outras. Primeiro, aumentaram-se as exigências dos Estados, Distrito Federal e Municípios e excluiu-se a União das mesmas responsabilidades com o ensino fundamental.

Os governos federais que se seguiram à Constituição de 1988 nunca cumpriram a determinação legal de aplicar, durante uma década, pelo menos 50% dos recursos da União vinculados à educação (18% da receita de impostos) na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Agora, com o Fundef, a obrigação federal foi reduzida ao uso de 30% da receita vinculada à educação, para suplementar os Fundos estaduais que não atingirem o valor mínimo nacional de aplicação por aluno.

Mais grave é que a União — por causa de outro veto presidencial a um dos artigos da lei — acabou podendo incluir, na sua participação, a cota federal do salário-educação. Esta contribuição mensal, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas, foi criada, muito antes do Fundo, especialmente para subvencionar o desenvolvimento do ensino fundamental público. Por isso mesmo, não compunha a cota obrigatória de impostos da União a ser destinada à educação.

Em segundo lugar, o governo deu nova interpretação à lei (decreto 2.264/97) que ele mesmo criou e não vem cumprindo a fórmula de cálculo do valor mínimo nacional a ser aplicado por aluno. Para 2001, por exemplo, o governo propunha (em novembro de 2000) R$ 353 por aluno, uma elevação de 6% em relação ao deste ano e equivalente ao índice de inflação estimado no período. No entanto, o Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação) calculava a aplicação mínima em R$ 553,51, valor resultante da divisão da previsão de arrecadação do Fundef (R$ 18 bilhões) pelo número de alunos no país (32,6 milhões).

Com o estabelecimento de parâmetros ínfimos, são poucos os Estados que aplicam abaixo do que é estipulado nacionalmente, reduzindo, assim, a necessidade de suplementação de verbas pelo governo federal e a participação da União no financiamento do ensino fundamental.

## Fundo impulsiona o processo de municipalização em todo o país

Apesar de toda a polêmica e resistência, o funcionamento iminente do Fundef provocou, desde 1996, em todo o país, um movimento de transferência de matrículas da esfera estadual para as prefeituras e de expansão da oferta de vagas municipais, possivelmente com a inclusão de crianças que estavam fora da escola. Esse movimento demonstrou a tentativa dos Municípios de reduzirem os recursos que seriam retido pelo Fundo, que só viria vigorar dois anos depois. No estado de São Paulo, a municipalização já tinha sido impulsionada desde 1997, quando o governo estadual lançou o programa Parceria Educacional Estado-Município.

A esfera municipal passou a responder por 47% das matrículas do ensino fundamental de todo o país em 98, obtendo um acréscimo de 10% de participação em três anos. Tal corrida para se adequar, antecipada ou posteriormente, à legislação modificou a conformação do atendimento escolar nos Municípios, causando, como se previam, impactos no ensino infantil.

**A expansão do ensino fundamental regular nos Municípios em todo país**

| Dep. Admin. | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n.o | % | n.o | % | n.o | % |
| Estadual | 18.468.772 | 63 | 18.098.544 | 59 | 17.266.355 | 53 |
| Municipal | 10.921.037 | 37 | 12.436.528 | 41 | 15.113.669 | 47 |
| **Total** | **29.389.809** | **100** | **30.535.072** | **100** | **32.380.024** | **100** |

Fonte: MEC. Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998.

# O novo perfil do ensino básico paulista

- Estado fecha 5% das vagas em cinco anos e Municípios ampliam em 61% as suas matrículas
- Ensino fundamental tem redução de 270 mil matrículas e ensino médio, com forte incremento da esfera estadual, ganha 437 mil novos alunos
- Rede de pré-escolas, que crescia 7% ano, reprime expansão em 1998 e não dá conta sequer da ampliação do seu público naquele ano

Toda a educação básica paulista — representada pela soma das matrículas nas etapas infantil (creches e pré-escolas), fundamental e médio (regular e supletivo) — teve um acréscimo de 750 mil vagas entre 1994 e 1998. Essa expansão equivalente a 8% na oferta foi, no entanto, irregular se levadas em conta as dependências administrativas responsáveis pelas matrículas.

Enquanto a rede estadual fechou quase 400 mil vagas no período, reduzindo sua oferta geral em 5%, a esfera municipal foi a principal responsável pela expansão das matrículas: ampliou seu atendimento em 61%, abrindo pouco mais de 930 mil novas vagas, e passou a deter quase um quarto de todo o ensino básico.

As escolas particulares, embora tenham uma pequena participação no ensino básico, contribuíram com um acréscimo de 14% em suas vagas. Com um volume de matrículas pouco significativo, a esfera federal cresceu 4% na sua atuação voltada ao ensino médio e técnico-profissionalizante.

## Ensino médio se destaca com crescimento contínuo

A análise dos dados gerais no Estado sobre cada etapa e modalidade educacional revelou que foi o ensino médio — ao lado de algumas modalidades do ensino de jovens e adultos — que colaborou, decisivamente, para a ampliação da educação básica paulista. No período, foram abertas 437 mil vagas novas no setor, representando mais da metade da expansão das matrículas gerais no Estado, no período de cinco anos. A educação especial, com participação irrisória em termos de volume, apresentou evolução também irregular, mas ganhou maior atenção entre 1997 e 1998, crescendo 25%.

Os dados até 1996 relativos à creche, uma das modalidades da educação infantil, estavam indisponíveis, prejudicando uma análise mais precisa de sua evolução. Mesmo ocupando espaço importante na esfera pública municipal, as creches não apareciam nas estatísticas oficiais da educação por estarem, na maioria dos casos, subordinadas a órgãos de assistência social.

Já os números da pré-escola revelaram uma tendência ascendente regular até 1997 e a desaceleração no ano seguinte.

## Matrículas totais no Estado mostram diminuição do segmento de 1ª à 4ª série

| Nível de Ensino | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n.º | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % |
| Ed. Infantil | * | * | * | * | * | * | 1.125.080 | 11% | 1.142.316 | 11% |
| Creche | * | * | * | * | * | * | 85.955 | 1% | 87.738 | 1% |
| Pré-escola | 872.817 | 9% | 911.586 | 95 | 973.474 | 10% | 1.039.125 | 10% | 1.054.57 | 10% |
| Fundamental | 6.632.006 | 70% | 6.662.469 | 69% | 6.572.826 | 69% | 6.483.935 | 65% | 6.394.830 | 62% |
| 1ª à 4ª | 3.535.767 | 37% | 3.516.831 | 36% | 3.445.722 | 36% | 3.330.696 | 33% | 3.194.504 | 31% |
| 5ª à 8ª | 3.096.239 | 33% | 3.145.638 | 32% | 3.127.104 | 33% | 3.153.239 | 31% | 3.200.326 | 31% |
| Médio | 1.484.239 | 16% | 1.608.189 | 17% | 1.672.986 | 18% | 1.814.034 | 18% | 1.921.892 | 19% |
| Ed. Especial | 48.476 | 1% | 49.819 | 1% | 44.488 | 0% | 58.4380 | 1% | 60.413 | 1% |
| Supletivo | 468.078 | 5% | 477.18 | 5% | 294.166 | 3% | 549.116 | 5% | 707.125 | 7% |
| **TOTAL** | **9.505.616** | **100%** | **9.709.244** | **100%** | **9.557.940** | **100%** | **10.030.603** | **100%** | **10.254.161** | **100%** |

**Fontes:** SEE. CIE. ETIE. Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998; Fundação SEADE (préescola) e SEE. CIE. 1998. *Series históricas* (ensino fundamental regular e ensino medio regular).
**Nota:** No ano de 1996, o ensino de jovens e adultos apresenta números subestimados.
* Informação não disponível.

Essa rede, que vinha crescendo 7% ao ano, abriu apenas 15 mil vagas (1,5%) em 1998, insuficientes para cobrir sequer o crescimento da população de 4 a 6 anos (24.268 crianças).

O ensino de jovens e adultos também contribuiu para a expansão da rede de educação básica. Os dados de 1996 são inconsistentes por problemas de coleta. Mesmo assim, foi possível verificar que as matrículas cresceram quase 50% nos dois anos seguintes, em comparação a 1995.

O primeiro segmento do ensino fundamental regular (1ª à 4ª série) sofreu uma progressiva e expressiva redução de quase 341 mil matrículas no período. O segmento posterior (5ª à 8ª série) compensou parte dessa retração abrindo 100 mil novas vagas. Mesmo o crescimento das vagas de 5ª à 8ª série chegou a ser interpretado, nos debates sindicais da categoria do magistério, como efeito de uma política de aprovação automática voltada para reduzir índices de repetência sem gerar as condições correspondentes para o aprendizado.

A secretária de Educação do Estado, Rose Neubauer, confirmou, em 99, que o recuo das matrículas, nas primeiras quatro séries, deveu-se principalmente ao programa de municipalização desencadeado em São Paulo. Mas atribuiu o fenômeno também a dois outros fatores. Para ela, a informatização da rede possibilitou maior controle e eliminou as matrículas duplicadas. Em segundo lugar, houve, de acordo com ela, queda na taxa de crescimento da população, diminuindo, ano a ano, a demanda por ingresso no ensino fundamental.

O efeito da diminuição da taxa de incremento populacional sobre as matrículas deve ser visto com reserva. Dados da Fundação Seade mostraram que, de 1994 a 1996, o número de crianças de 4 a 6 anos caiu de 1,884 milhão para 1,808 milhão. Acompanhando essa tendência, verificou-se, até 1997, uma ligeira queda numa faixa um pouco mais ampla da

## Pára de aumentar a taxa de cobertura da pré-escola

| Ano | População de 4 a 6 anos | Matrícula municipal | Cobertura | Matrícula total | Cobertura total |
|---|---|---|---|---|---|
| 1994 | 1.884.383 | 737.107 | 39% | 872.817 | 46% |
| 1995 | 1.851.962 | 748.804 | 40% | 911.586 | 49% |
| 1996 | 1.808.854 | 829.034 | 46% | 974.005 | 54% |
| 1997 | 1.846.236 | 884.748 | 48% | 1.039.125 | 56% |
| 1998 | 1.870.504 | 893.697 | 48% | 1.054.578 | 56% |

**Fontes:** Fundação Seade, SEE, ATPCE, CIE

população infantil (de 5 a 9 anos). Em ambos os casos, houve coincidências que explicaram a redução das matrículas iniciais do ensino fundamental neste período.

Mas a faixa de crianças de até 6 anos retomou ritmo crescente em 1997 e a de até 9 anos, no ano seguinte. Os dados estatísticos, a partir daí, portanto, se contrapuseram a qualquer argumento que tentou vincular a redução de matrículas de ingresso no ensino fundamental a uma suposta queda de demanda.

Além das taxas populacionais terem voltado a crescer, as estatísticas oficiais apontavam também uma demanda reprimida em 1998, quando o MEC impulsionou a campanha *Toda criança na escola:* mais de 186 mil crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola, no Estado de São Paulo.

## Ritmo de municipalização ganha forte impulso em 97

A redução das matrículas estaduais nas quatro primeiras séries do ensino fundamental regular seguiu constante até 1996. No ano seguinte, porém, registrou-se uma queda brusca, com a diminuição de quase 448 mil matrículas, resultante do *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município* e, principalmente, da iminente implantação do Fundef.

**Estado deixa, de vez, educação infantil e reduz vagas no ensino fundamental**

| NÍVEL DE | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n.º | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % | n.º | % |
| Ed. Infantil | 1.346 | 0% | 989 | 0% | 488 | 0% | - | 0% | - | 0% |
| Fundamental | 5.280.220 | 78% | 5.263.112 | 77% | 5.079.043 | 77% | 4.634.560 | 73% | 4.436.399 | 69% |
| 1ª à 4ª | 2.821.357 | 42% | 2.778.180 | 41% | 2.628.201 | 40% | 2.180.098 | 34% | 1.946.842 | 30% |
| 5ª à 8ª | 2.458.863 | 36% | 2.484.932 | 37% | 2.450.842 | 37% | 2.454.462 | 39% | 2.489.557 | 39% |
| Médio | 1.188.820 | 18% | 1.258.213 | 19% | 1.319.158 | 20% | 1.452.387 | 23% | 1.587.717 | 25% |
| Ed. Especial | 21.172 | 0% | 21.404 | 0% | 19.254 | 0% | 19.211 | 0% | 18.637 | 0% |
| Supletivo | 266.641 | 4% | 261.593 | 4% | 143.476 | 2% | 237.116 | 4% | 352.162 | 5% |
| TOTAL | 6.758.199 | 100% | 6.805.311 | 100% | 6.561.419 | 100% | 6.343.274 | 100% | 6.405.996 | 100% |

**Fontes:** SEE, CIE, ETIE, Banco de dados 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998; Fundação SEADE (pré escolar) e SEE, CIE, 1998, *Séries históricas* (ensino fundamental e ensino médio).

**Notas:** 1) Estão somadas as matrículas em ensino fundamental, médio e supletivo mantidas pelas universidades paulistas e pelo CEET Paula Souza.
2) Ano de 1996, o ensino supletivo apresenta números subestimados.

• *Informação não disponível*

Instituído pelo Decreto Estadual nº 40.673, de fevereiro de 1996, e modificado quatro meses depois pelo Decreto nº 40.889, o programa de parceria era operacionalizado mediante assinatura de convênio de livre adesão, com o Município assumindo as escolas de ensino fundamental antes geridas pelo governo estadual. Este se responsabilizava por ceder pessoal docente, técnico e administrativo, transferir instalações físicas e outros bens, prestar assistência técnica, financeira e capacitar recursos humanos. Em contrapartida, o Município deveria tomar medidas para constituir o Conselho Municipal de Educação, elaborar o Plano Municipal de Educação, o Estatuto e o Plano de Carreira do Magistério. Além disso, a prefeitura precisaria assumir despesas com pagamento de taxas e manutenção de edifícios, planejar e expandir a rede física de escolas, repor pessoal e realizar concurso para ingresso de novos profissionais da educação, oferecendo salários iguais ou superiores àqueles pagos pelo Estado.

A iminente vigência do Fundef induziu, em 1977, dezenas de prefeituras a assinarem esses convênios, assumindo matrículas de 1ª à 4ª série que eram mantidas pelo Estado. Esse movimento de municipalização elevou de 121 para 411 o número de prefeituras com rede de educação fundamental regular naquele ano.

Em 1998, ocorreu outra regressão pronunciada de quase 234 mil vagas na rede sob responsabilidade do governo do Estado. Neste ano em que passou a vigorar o Fundef, mais 31 prefeituras assumiram alunos provenientes do ensino fundamental estadual.

A participação do Estado, na educação especial, também teve queda constante e, ao final do período, 2.700 vagas haviam sido fechadas ou transferidas para os Municípios. Caminho inverso seguiu o ensino médio estadual que registrou 400 mil novas matrículas desde 1994. Assim, o ensino médio, que acolhia 18% do total de alunos atendidos pelo governo do Estado, passou a representar 25% de toda a rede estadual, em 1998.

## Educação infantil deixa de deter maioria das vagas municipais

Refletindo as mudanças na esfera estadual, o perfil de atendimento da rede municipal mudou em 1997, passando a educação fundamental regular a ter maior peso na sua composição. Se, em 1995, a educação infantil (sem dados das creches) representava 48% das matrículas municipais e o fundamental, 42%; em 1998, a relação se inverte: o primeiro (com creches) detinha 39% das vagas e o outro respondia por 49%, por causa principalmente da absorção das matrículas de 1ª à 4ª série transferidas pelo Estado e da tentativa de adaptação ao Fundef.

Os principais indicadores de impactos negativos do Fundef aparecem na educação infantil dos Municípios. Depois de crescer 22% em cinco anos, as pré-escolas tiveram o ritmo de expansão contido em 1998, com um acréscimo de 9 mil vagas apenas. Destas, 8 mil foram abertas pela prefeitura da Capital, que não colaborou, em anos anteriores, para a expansão do setor e foi obrigada, legalmente, em 1997, a retomar os projetos voltados a toda a área educacional. Nem mesmo as 2.700 matrículas novas vagas nas creches da Capital foram suficientes para compensar os cortes verificados, conforme as precárias estatísticas oficiais daquele ano, nesta modalidade de ensino. As creches — apenas as vinculadas aos órgãos de educação municipais — fecharam o ano de 1998 com 2 mil vagas a menos no total.

O ensino médio, na rede municipal, seguiu trajetória ascendente até 1997, quando retorna ao patamar de 1996 (33,5 mil matrículas). Dois fatores devem ter concorrido para esse retrocesso: a Lei de Diretrizes e Bases, que atribui ao Estado a obrigação de manter essa etapa do ensino e as restrições financeiras provenientes do Fundef.

A educação especial, ao contrário, pode ter se beneficiado do fundo e mais do que dobrou o atendimento nos dois últimos anos pesquisados. As vagas nessa modalidade de ensino, equivalentes às do ensino fundamental regular, receberam permissão legal para serem incluídas no cômputo das matrículas feito pelo Fundef.

# A municipalização induzida, a reação das prefeituras e as perdas no ensino

- O governo do Estado induziu prefeituras à municipalização do ensino fundamental, com medidas preparatórias em sua rede de ensino e convênios de parceria
- Entre os sete Municípios pesquisados, as reações ao Fundef e aos programas do Estado foram diversas. O enquadramento deles dependeu da afinidade política com os promotores das medidas e, principalmente, do grau de comprometimento financeiro de cada um com o ensino
- A evolução das matrículas das redes municipais dá uma dimensão das etapas do ensino que acabaram pagando pelas novas contas trazidas pela municipalização e pelo Fundef

Atribuindo o tamanho dos problemas administrativos, financeiros e pedagógicos ao "gigantismo" de sua rede de educação fundamental regular, o governo do Estado de São Paulo, em sintonia com a área federal, começou, em 1995, a preparar terreno para a municipalização, especialmente das matrículas das primeiras quatro séries desse nível de ensino.

Ao mesmo tempo em que o MEC aprontava a sua proposta de emenda constitucional que daria origem ao Fundef, a Secretaria do Estado de Educação (SEE) lançava o *Projeto de Reorganização da Rede Estadual.**

A medida separou as quatro primeiras séries das demais, criando escolas específicas para o primeiro segmento do ensino fundamental. As outras séries e o ensino médio também ganharam prédios próprios ou permaneceram funcionando em conjunto em algumas localidades. Oficialmente, justificava-se que a separação das crianças menores dos adolescentes e de seus respectivos professores possibilitaria a racionalização do atendimento — o que também resultou na desativação de alguns prédios escolares — e das ações pedagógicas.

Em consonância com os objetivos federais e antecipando-se à aprovação do Fundef pelo Congresso Nacional, a SEE desencadeou, em 1996, o *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios*. Por meio de convênios com prefeituras, deu início à transferência de prédios e equipamentos escolares, pessoal docente e técnico-administrativo, recursos financeiros e matrículas das primeiras quatro séries aos Municípios. O ápice desse processo ocorreu no ano seguinte, quando o Fundo já estava aprovado para entrar em vigor a partir de 1998.

**Os dados estatísticos demonstram a adesão de grande número de prefeituras (341) ao processo de municipalização, mas a absorção de matrículas por elas não foi proporcional, nem mesmo no primeiro ano de funcionamento do Fundef.** De 1996 a 1998, o Estado fechou 680 mil vagas de 1ª à 4ª série, um terço destas justificadas com a suposta redução na demanda e com a duplicidade de matrículas. Mesmo assim, a rede estadual permanece detendo 79% das matrículas públicas. Além de assumirem cerca de 434 mil das matrículas do Estado, as prefeituras abriram 32 mil novas vagas na faixa de 5ª à 8ª série. A participação dos Municípios, no ensino fundamental público, passou, em três anos, de 13% para 21%.

**Prefeituras mostram cautela com a municipalização de matrículas**

| Matrículas | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n.º | % | n.º | % | n.º | % |
| Rede estadual | 5.078.539 | 87% | 4.634.560 | 81% | 4.436.399 | 79% |
| Rede municipal | 726.704 | 13% | 1.075.850 | 19% | 1.194.819 | 21% |
| Total | 5.805.243 | 100% | 5.710.410 | 100% | 5.631.218 | 100% |

Fontes: MEC, Censos Escolares de 1996, 1997 e 1998

(* Saiba mais sobre o tema no ***Colóquio sobre reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo, Série Debates - 1***, maio de 1996, produzido pela Ação Educativa e publicado pela Cortez Editora. Veja também ***Colóquio sobre a proposta de emenda à Constituição nº 233-A, Série Debates - 2***, junho de 1996, e ***Colóquio sobre mecanismos e problemas de financiamento da educação, Série Debates – 3***, outubro de 1996 )

O ritmo e processo de absorção de matrículas revelaram não só desigualdades na capacidade financeira entre os municípios como também certa cautela das prefeituras. Os indicadores dessa realidade tornam prematura qualquer afirmação de que o ensino fundamental regular paulista caminhe para sua efetiva municipalização.

## Três aderem ao programa de municipalização e quatro não

Entre as sete cidades paulistas estudadas nessa pesquisa *sobre Impactos do Fundef no atendimento municipal*, que em comum tinham apenas a abrangência dos seus serviços educacionais, verificaram-se reações distintas aos programas do Estado e às novas determinações legais. Três Municípios de portes variados, seguindo o mesmo compasso do Estado e União, aderiram ao programa de parceria com o governo estadual: Aguaí (pequeno), Descalvado (médio), e Itatiba (grande).

Diadema e Alfredo Marcondes — um de grande e o outro de pequeno porte — não fecharam acordo de municipalização com o Estado. O primeiro acabou, em 1998, criando vagas de 1ª série para atender alunos que deixavam suas pré-escolas e Alfredo Marcondes deixou o atendimento direto como estava, sem rede própria de ensino fundamental, mesmo transferindo recursos para o Estado, através do Fundef.

Cubatão (grande) e a capital São Paulo já mantinham grandes redes próprias, que respondiam, respectivamente, por 52% e 34% de todo atendimento oferecido nesse nível de ensino, em cada município. Apesar disso, enfrentaram situações inversas em relação ao Fundef.

Rico pólo petroquímico e com receita tributária excepcional, Cubatão configura um caso extremo de retenção de recursos pelo Fundef. Mesmo que assumisse todas as matrículas públicas desse nível de ensino, ainda assim teriam importantes recursos retidos no Fundo. Os 15% do que o Município arrecadou com quatro dos principais impostos subvinculados, por meio do Fundef, ao ensino fundamental regular eram equivalentes a R$ 14,88 milhões em 1998.

Essa quantia, dividida pelo valor mínimo a ser aplicado por aluno (R$ 657,42, de acordo com cálculos do Fundo), era suficiente para atender 22.646 matrículas. A prefeitura de Cubatão mantinha 11.346 matrículas em sua rede própria de ensino fundamental, que correspondiam a R$ 7,58 milhões, conforme os mesmos critérios aritméticos. Acabou, portanto, tendo R$ 7,3 milhões retidos no Fundef. Essa verba foi redistribuída para o Estado e alguns outros Municípios que mantinham grande volume de matrículas.

Se Cubatão tivesse assumido, naquele ano, o ensino dos 9.178 alunos da rede estadual no Município, ficaria com um total de 20.524 matrículas. As mais de 2 mil vagas a menos do total que os recursos subvinculados permitiriam manter representariam uma retenção de R$ 1,39 milhão. Mesmo que incorporasse também as vagas da rede privada (896), a prefeitura, ainda assim, teria o equivalente monetário de 1.226 matrículas retido no Fundef.

Já a Capital, sem a necessidade de qualquer esforço adicional, é um dos poucos Municípios que recebem receita do Fundef por causa da dimensão de sua rede: 536 mil matrículas de educação fundamental regular, que correspondem a 45% das vagas oferecidas, nessa faixa, pela totalidade dos Municípios paulistas.

Exceto na Capital, foi comum, nos demais Municípios, a estagnação ou queda nas matrículas em educação infantil, como efeito da municipalização e do Fundef. A participação do Estado, em número de matrículas de todo o ensino básico, caiu em cinco das localidades pesquisadas. Só se manteve em leve ascensão em Cubatão e Diadema, devido à tendência generalizada de crescimento no atendimento estadual no nível médio.

## Números provam que educação infantil pagou as novas contas

Até 1996, o município de **Aguaí** — localizado na região administrativa de São João da Boa Vista (ao norte da capital) — deixava a cargo do Estado a oferta de ensino fundamental público e alargava a cobertura nos demais níveis do ensino básico. Naquele ano, no entanto, criou 393 vagas de 1ª à 4ª série e, em 1997, fechou acordo de parceria, assumindo quase 600 matrículas e três unidades escolares estaduais. Desta forma, a oferta de matrículas, nas primeiras quatro séries pelo Estado, caiu quase pela metade.

A educação infantil, que era o nível de ensino mais importante e em expansão na rede municipal, chegou a atender 900 crianças em 1995, mesmo com a entrada de estabelecimentos particulares na oferta desse ensino na cidade. Recuou ,coincidentemente, em 1996, ano-marco da participação municipal no ensino fundamental, e daí por diante permaneceu com a oferta geral estagnada em torno de 850 vagas.

Inicialmente, a modalidade da educação infantil que mais perdeu foi a pré-escola. Sofreu, em dois anos, uma redução de 65 vagas. Em 1998, ano do Fundef, apresentou um pequeno acréscimo de matrículas, em detrimento da creche que deixou de atender 25 crianças. Em todos esses momentos de queda de oferta, parte do público deslocou-se para a área particular, como mostram as leves elevações de matrículas neste setor.

O ensino médio regular municipal, importante e tradicional em Aguaí — mas cuja oferta é irregular, conforme a Constituição e a LDB — não sofreu igual impacto. Ao contrário, acompanhando a mesma tendência de crescimento da rede estadual, teve incremento de matrículas em 1996 e cresceu 30% até 1998. O atendimento municipal, nesse nível de ensino, possui atrativo importante por incorporar um curso técnico de contabilidade. Isso pode ser medido pelo fato de três em cada dez alunos do ensino médio público estarem na rede municipal. Pequeno, numericamente, o ensino especial para portadores de deficiência auditiva de Aguaí passou de 10 para 15 vagas.

Pelos números, a educação infantil pagou a conta.

## Acompanhando os passos dos governos estadual e federal

Se o processo de municipalização, em várias localidades, ocorreu por indução ou adaptação à legislação e teve um movimento lento e gradual, em algumas cidades a absorção de matrículas, em grandes proporções, deve ter sido motivada por concordância com a política educacional dos governos federal e estadual. Não é por mera coincidência que os Mu-

nicípios de Descalvado e Itatiba andaram no mesmo compasso do governo do Estado. Os secretários de Educação, que acabavam de assumir a presidência e a vice da direção estadual da Undime (União dos Dirigentes Municipais de Ensino), inverteram a linha de atuação da entidade, tornando-a favorável ao Fundef e aos programas de municipalização. Eles mantinham afinidade políticas com as gestões do Estado e do MEC.

**Descalvado**, localizado na região administrativa de São Carlos (centro do Estado), destacava-se pela substancial cobertura oferecida na pré-escola: 80% da população de 4 a 6 anos. Neste Município, esta era uma modalidade de ensino sem participação das redes estadual ou particular. Mas também era o único serviço educacional, dentro de toda a educação básica, oferecido à população. Essa característica garantia uma folga financeira que permitiu ao Município vir a se sobressair, em 1996, também na oferta do ensino fundamental regular: passou a ser responsável por quase metade das matrículas públicas neste nível de ensino. Descalvado acompanhou passo-a-passo, aderindo, na primeira hora, ao programa de municipalização do governo do Estado.

Saindo literalmente do zero, naquele ano, o Município assumiu o ensino de 2.013 alunos de 1ª à 4ª série, superando, logo no primeiro ano, as matrículas de educação infantil mantidas pela prefeitura. Em três anos, quase 300 dessas vagas transferidas foram fechadas. Foi um processo de redução de matrículas também constatado na rede estadual, mas não na dependência particular, onde a procura permaneceu estável.

A educação especial, extinta na esfera estadual, também passou para a responsabilidade da prefeitura, só que um ano depois da municipalização do ensino fundamental.

Crescimento da procura ocorreu no ensino médio, nível em que o Município não atua e que está a cargo do Estado e da rede particular.

O esforço de Descalvado em relação ao ensino fundamental, que elevou em 201% o número total de crianças atendidas em sua rede, em cinco anos, teve seus efeitos na educação infantil. Não há dados disponíveis sobre matrículas em creche entre 1994 e 1996, pois o serviço era de responsabilidade de outros órgãos. As estatísticas municipais e estaduais são controvertidas em relação ao número de vagas mantidas em 1997 e 1998.

Na pré-escola, os números oscilam. Em 1995, auge de uma tendência histórica de crescimento, essa modalidade de ensino atingiu 1.199 vagas. Nos dois anos seguintes, houve um retrocesso de 135 matrículas e, em 1998, uma recuperação parcial de 80 vagas. Se levarmos em conta a oscilação no crescimento da população de 4 a 6 anos no Estado, os números de Descalvado sugerem, ao menos, uma estagnação na pré-escola. Essa estabilização pode ser atribuída também ao alto grau de cobertura alcançado e à redução da pressão social por vagas. Há uma pequena parcela populacional desta faixa etária que não se deixa atrair facilmente pelo atendimento público de pré-escola por motivos familiares e econômicos ou opta por outras alternativas educacionais e de convivência social.

## Disponibilidade financeira e verbas adicionais do Fundef

Com uma população de 71.590 habitantes, duas vezes e meia maior do que Descalvado, o Município de **Itatiba** — na região administrativa de Jundiaí — até 1994 só prestava atendimento na educação infantil, etapa em que a concorrência particular é irrisória no Município. Deu início, então, ao ensino supletivo e, em 1996, promoveu a municipalização de 3.619 vagas de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular, dentro do *Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Municípios*. No ano seguinte, assumiu mais 2.900 matrículas nessa faixa e outras 3.524 nas quatro séries finais desse nível de ensino, além de 12 no ensino especial.

Em 1998, quando o Fundef entrou em vigor, as matrículas dos ensinos fundamental e especial somavam pouco mais de 10 mil e representavam 76% de toda oferta de ensino básico da prefeitura de Itatiba. Por conta dessa transferência, o número de alunos atendidos em todo ensino básico pela prefeitura cresceu 601%.

Os dados disponíveis sobre creche e evolução de matrículas da pré-escola mostram um processo ascendente da cobertura do ensino infantil até 1997. Mas, em 1998, a composição do atendimento nas duas modalidades parece ter estabilizado em quase 2.500 matrículas. Avaliação mais precisa depende de informações da secretaria de saúde e promoção social local, que respondia pela creches antes de 1996, e de uma uniformidade de dados do Estado e Município. Estes são desencontrados, ora maiores de um lado, ora de outro.

De qualquer forma, verificou-se um esforço especialmente voltado para a municipalização do ensino fundamental. Foi o fôlego financeiro não utilizado no ensino no passado que permitiu concretizá-la antes mesmo da vigência do Fundef, quando o Município passou a receber receita adicional para a manutenção desse nível de ensino.

## De uma só vez, a supressão de 1.800 vagas na pré-escola

Tal disponibilidade financeira para a municipalização não é uma regra geral. Há situações opostas, de relativo esgotamento da capacidade de aplicações no ensino. **Diadema**, na região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, mantinha, em 1997, uma rede própria de educação infantil e de jovens e adultos que atendia 9% de seus mais de 323 mil habitantes. No período de cinco anos, a soma total de matrículas cresceu 41%, com a abertura de 8.900 vagas.

Até 1997, verificou-se uma divisão informal de responsabilidades em relação ao ensino básico regular. Enquanto a prefeitura dedicava-se à educação infantil e especial, o Estado garantia atendimento nos ensinos fundamental, médio e também, em menor proporção, no especial.

O Município, desde 1994, oferecia mais de 12.600 vagas na pré-escola, que garantiam cobertura superior a 70% da população de 4 a 6 anos. Vinha, mesmo assim, expandindo sua rede, instalando quase 900 novas vagas no pré-escolar (até 1997), pouco mais de 1.500 nas creches e 90 na educação especial, duplicando a oferta nestas duas últimas modalidades. A educação de jovens e adultos também dobrou de tamanho.

O Estado, por sua vez, cumpria sua parte, sustentando o forte crescimento, da ordem de 7.400 matrículas (71%), no ensino médio, compensado, em parte, com a redução — generalizada no Estado — de 3.800 vagas no fundamental.

Em 1998, com o funcionamento do Fundef, a prefeitura decidiu iniciar participação no ensino fundamental regular, mesmo não dispondo ainda de equipamentos suficientes. Inaugurou sua rede própria com 865 vagas para atender os alunos com idade superior a 6 anos que saíam de sua pré-escola. Tratou-se de uma decisão tomada com a perspectiva de expansão paulatina dessa rede e, assim, de retomada progressiva, somente a partir de 99, de recursos educacionais do Município retidos pelo Fundo.

O impacto negativo do Fundef foi enorme: a pré-escola perdeu de uma só vez quase 1.800 vagas, uma retração duas vezes maior do que foi acrescentado em quatro anos no setor e mais do que o dobro das matrículas abertas na 1ª série do ensino fundamental, em 1998. A educação infantil de Diadema voltou a um patamar inferior ao de 1995(14.600 vagas) e se igualou, em termos de oferta, ao supletivo.

## Ignorou a municipalização, mesmo com muitos recursos retidos

Com apenas 3.630 habitantes, 30% deles na zona rural, **Alfredo Marcondes** — localizado na região de Presidente Prudente, no Oeste do Estado — não sofreu qualquer influência do processo de municipalização do ensino fundamental regular. O Município, como todos os outros de pequeno porte, contou com acréscimo de receita tributária, proveniente do aumento das cotas de transferências de impostos do Estado e da União. Isso compensou, em parte, a retenção de 57% de sua receita educacional pelo Fundef, em 1998 e readequou suas despesas. Assim, pôde manter, praticamente inalterado, seu atendimento no ensino infantil e supletivo e o apoio dado à rede estadual de ensino fundamental, que diminuiu de tamanho, e médio.

A oferta municipal de vagas teve um pico em 1997, com um total de 194 matrículas no ensino infantil. No ano seguinte, caiu para 173, retornando aos padrões anteriores de cobertura: em torno de 30% da população de até 3 anos e 63% das crianças de 4 a 6 anos. A evolução irregular das matrículas não permite concluir que o crescimento verificado em 1997 caracterizou uma tendência de expansão. Assim, o recuo de 1998, embora sugira a existência de alguma restrição financeira da prefeitura, não se constituiu, de forma clara, impacto negativo do Fundef.

## Recuo na creche e no supletivo e tentativa de reaver recursos

Com uma das maiores taxas de cobertura na pré-escola (83% da população da faixa etária de 4 a 6 anos), o município litorâneo de **Cubatão,** em 1994, dividia meio-a-meio com o Estado o atendimento de pouco mais de 20 mil alunos do ensino fundamental regular. Enquanto a esfera estadual veio diminuindo as matrículas sob sua responsabilidade, chegando, em 1998, com 9.178 alunos, a prefeitura ampliou em 12,5% as vagas oferecidas, fechando o período com 11.346 estudantes. Embora a procura nas quatro primeiras séries tenha caído, o segmento posterior teve constante incremento de matrículas a partir de 1995, com um expressivo acréscimo de 633 vagas só em 1998.

Examinado de forma geral, o atendimento na educação infantil foi estável durante três anos. Em 1997, ganhou 235 vagas e perdeu quase metade delas no ano seguinte. De qualquer forma, a variação no período de cinco anos foi positiva. Ao se analisarem as modalidades desse ensino, verificou-se que o avanço das matrículas ocorreu na pré-escola e o recuo de 130 vagas, nas creches, exatamente no ano de implantação do Fundef.

A evolução da educação especial foi diferente. Durante três anos, esse nível de ensino viveu um processo gradual de retração de matrículas. Começou a se recuperar em 1997; chegando, em 1998, a um pico de oferta de 402 vagas.

O comportamento das matrículas na educação infantil, especialmente nas creches — cuja cobertura oferecida ainda está distante das metas nacionais para a década — e a redução contínua do atendimento no ensino supletivo, cedendo espaço para o incremento do ensino fundamental, estão associados, de forma evidente, às exigências do Fundef. Cubatão parece ter optado por tentar recuperar parte dos vultosos recursos retidos pelo Fundef.

## Compensação financeira por manter rede sobrecarregada

Embora não tivesse motivos para assumir matrículas da esfera estadual, por possuir uma vasta e abarrotada rede, o que já lhe garantia recursos financeiros adicionais do Fundef, a prefeitura de **São Paulo** acabou sendo induzida a expandir seu atendimento com quase 30 mil novas vagas no ensino fundamental.

Com a reorganização da rede estadual em 1995, alguns prédios escolares, em bairros com demanda declinante, foram desativados e o atendimento dado em todos os estabelecimentos, passou a ser feito no máximo em três turnos diários. Mesmo que eventualmente essas medidas tenham beneficiado alunos da esfera estadual, sobrecarregaram ainda mais as escolas municipais. Não bastasse isso, a Secretaria do Estado da Educação restringiu a matrícula de alunos com 7 anos incompletos em toda a sua rede. A pressão da demanda, especialmente na Capital, recaiu sobre a administração municipal, que, em 1997, ampliou para três o número de turnos diários para atender, principalmente, as crianças egressas de suas escolas de educação infantil (Emeis).

Esse processo estabeleceu um movimento de municipalização em São Paulo e as estatísticas de 1996 até 1998 comprovam o deslocamento de crianças para a rede de ensino da prefeitura. O Estado fechou 158 mil vagas no ensino fundamental regular nesse período, mas isso não se deveu apenas à redução da população infantil. Se fosse assim, as escolas do Município também teriam retração de matrículas. Ocorreu o contrário. Saindo de um público de 507 mil alunos em 1994, o ensino fundamental começou a se expandir em 1996 e chegou a 1998 com 537 mil estudantes.

Em todo ensino básico paulistano houve crescimento no período. O médio — que, ao lado do ensino especial, responde por menos de 1% das matrículas da rede municipal — saltou de 2.494 para 5.338 vagas no período, mais do que dobrando de tamanho. De novo, é necessário ressaltar que essa oferta é considerada irregular pela Constituição e pela LDB.