

O FUNDEF e a Educação Básica em São Paulo: análise de quatro municípios¹

Theresa Adrião
Adriana A. Dragone Silveira

Resumo:

Neste trabalho, apresentam-se, comparativamente, as performances assumidas pelos municípios paulistas de Leme, Pirassununga, Rio Claro e Limeira, durante os anos de 1996 a 2000, para o cumprimento de suas obrigações constitucionais em relação à oferta da educação básica, tendo em vista as mudanças inauguradas com a introdução do D. As informações analisadas resultaram de dados coletados junto a órgãos da administração pública direta, de pesquisa junto à imprensa escrita local e de entrevistas com representantes do executivo e da comunidade educacional. A seleção dos municípios buscou captar diferenças nas estratégias dos governos municipais em face da indução à municipalização do ensino fundamental verificada com a implantação do FUNDEF no estado de São Paulo, a partir de 1998.

Palavras-chave: municipalização; financiamento educacional; gestão educacional.

Abstract:

This paper presents a comparison of the performances adopted by municipalities in the State of São Paulo: Leme, Pirassununga, Rio Claro and Limeira, during the period between 1996 - 2000, executing the constitutional obligations regarding the supply of the basic education with the changes that began with the introduction of FUNDEF. The information analyzed proceeds from the data collected in organs of the direct public administration, research in the local press and interviews with representative of executive and educational community. The selection of municipalities tried to catch the difference in the strategies of the municipalities' governments with the induction of the municipalization of primary school promoted with the implantation of FUNDEF in the State of São Paulo from 1998 on.

Key words: municipalization; financing of education; educational governance.

1 Introdução

Este artigo² resulta de pesquisa sobre as conseqüências da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) para a educação básica de quatro municípios paulistas, dois deles, Rio Claro e Limeira, integraram a pesquisa Nacional PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E IMPACTO DO FUNDEF EM ESTADOS E MUNICÍPIOS: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2000), concluída em 2003. A estes, somaram-se os municípios de Leme e Pirassununga.

Neste trabalho, apresentamos, comparativamente, as tendências desencadeadas pela introdução do FUNDEF no tocante à destinação dos recursos e ao perfil de oferta da educação básica, para o que, analisou-se o período de 1996 a 2000. A opção pelos quatro municípios originou-se da crença de que a posição apresentada pelos governos municipais, em exercício no período analisado, diante da municipalização do ensino fundamental foi peça chave na definição do processo pelo qual o FUNDEF foi absorvido pelas diferentes prefeituras, o que, por sua vez, redundou em conseqüências diferenciadas para a educação básica de cada uma das cidades. Além disso, buscou-se analisar diferentes situações para implantação do FUNDEF definidas pela preexistência ou não de atendimento municipal para o ensino fundamental regular.

Da articulação dos critérios e da análise dos processos resultou a seguinte caracterização: Leme – preexistência de ensino fundamental (EF) e ampliação imediata; Rio Claro – preexistência de ensino fundamental (EF) e resistência à ampliação; Limeira - inexistência de EF e assunção imediata; Pirassununga – inexistência de EF e assunção gradual. De 1996 a 2000, Rio Claro e Limeira mantiveram à frente de seus executivos os mesmos prefeitos, enquanto Leme e Pirassununga elegeram, em 1997, novos representantes. Essa situação indica, ao menos potencialmente, a permanência de uma mesma orientação política em dois dos municípios e sua mudança nos outros dois.

Vale destacar que, mesmo não sendo objeto de tratamento neste trabalho, o cenário propício à implantação do FUNDEF contou com o auxílio da política educacional do governo do Estado, tendo à sua frente o governador

¹ O conteúdo deste artigo foi apresentado no III Congresso Luso-brasileiro de Política e Administração da Educação, organizado pela ANPAE. Recife, nov. de 2003.

² Esta pesquisa contou ainda com o trabalho de Iniciação Científica desenvolvido por Maria Helena Schuveter e Egle P Bezerra, alunas do curso de Pedagogia da Unesp-RC.

Mario Covas – PSDB, pela qual se radicalizou o processo de municipalização do ensino fundamental, apesar da divergência de muitas prefeituras.

No estado de São Paulo, o FUNDEF foi implantado a partir de 1998, após ter sido regulamentado pelo Decreto n. 42.778 de 31/12/97.

2 Perfil dos municípios

Localizados na região centro-leste do interior do Estado de São Paulo, os municípios de Limeira, Pirassununga e Rio Claro foram fundados no início do sé-

culo XIX, enquanto Leme originou-se ao final do mesmo século. Suas histórias estão diretamente relacionadas à economia cafeeira e à conseqüente expansão da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, fatores determinantes na constituição sócio-econômica dessas cidades.

Ainda que apresentem diferenças em termos populacionais, os quatro municípios assemelham-se quando comparados seus indicadores sociais e econômicos, conforme tabela abaixo, nesses termos atendeu-se a um outro critério utilizado para a seleção dos municípios estudados: equiparação sócio-econômica e diferenciação em seu tamanho.

Tabela 1.: Indicadores gerais dos município.

Indicador	Leme	Limeira	Pirassununga	Rio Claro
População Total (2000)	80.757	249.046	64.853	168.218
População Urbana	77.888	238349,0	57.592	163.477
População Rural	2.869	10697,0	7.261	4.741
IDH (2000)	1	0,8	0,8	0,825
IPRS (Riqueza) 1997	48	55,0	51	55
IPRS (Longevidade) 1997	53	70,0	63	62
IPRS (Escolaridade) 1997	55	72,0	74	77
Taxa de Mortalidade Infantil 2000	18,43	10,85	8,1	14,15
Índice de participação do ICMS em % 2002	0,11680	0,67696	0,15165	0,47050
Receita Municipal Total <i>per capita</i> 2000 (R\$)	508,77	667,72	536,86	788,77
Cota-parte do ICMS <i>per capita</i> 1997 (R\$)	120,49	217	182,27	223,41
Cota-parte do FPM <i>per capita</i> 1997 (R\$)	85,8	52	94,62	79,44

Fonte: SEADE

Legenda: IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social (*Riqueza* considera: consumo de energia elétrica, rendimento médio no emprego formal e valor adicionado fiscal per capita; *Longevidade* considera: taxa de mortalidade Infantil, taxa de mortalidade perinatal, taxa de mortalidade-faixa de 15 a 39 anos e mais de 60 anos; *Escolaridade* considera: pessoas de 15-19 anos que concluíram o Ensino Fundamental, pessoas de 20-24 que concluíram o Ensino Médio, pessoas com mais de um ano completo de estudos nas faixas de 10-14 e 15-24 anos, matrículas no Ensino Fundamental na rede municipal em comparação com o total de matrículas na rede pública).

No que se refere à educação, a rede municipal de **Leme** já mantinha, desde 1996, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF), tendo ampliado a oferta das quatro primeiras séries do ensino fundamental a partir de dezembro de 1997, em função de convênios celebrados entre o governo do estado e a prefeitura de Leme, os quais incidiram sobre a transferência de encargos educacionais do estado para o município. Processo similar deu-se em **Rio Claro** que, apesar de priorizar a educação infantil, a partir de 1997, foi forçado pelo Ministério Público a expandir seu atendimento no ensino fundamental. Contudo, opondo-se à assunção das escolas estaduais, como previa a política de indução à municipalização via convênios proposta pelo governo estadual em exercício, optou por ampliar o número de matrículas em suas próprias escolas. **Pirassununga** e **Limeira** ofereciam em suas redes, até 1996, somente a educação infantil, aumentando o atendimento ao ensino fundamental a partir de 1997, claramente induzida pela instituição do FUNDEF.

Apesar do crescimento de suas redes e da existência de Conselhos Municipais de Educação, nenhum dos quatro municípios constituiu sistemas educacionais próprios,

o que significou, durante o período estudado, a manutenção da política educacional do governo estadual sobre a gestão da educação pública municipal. Com relação à vinculação orçamentária para a manutenção e desenvolvimento do ensino, os quatro municípios mantiveram em suas Leis Orgânicas a previsão mínima de 25% das receitas, conforme art. 212 da Constituição Federal. Rio Claro introduziu uma restrição aos gastos com educação ao excluir despesas com alimentação, assistência à saúde e transporte do percentual mínimo.

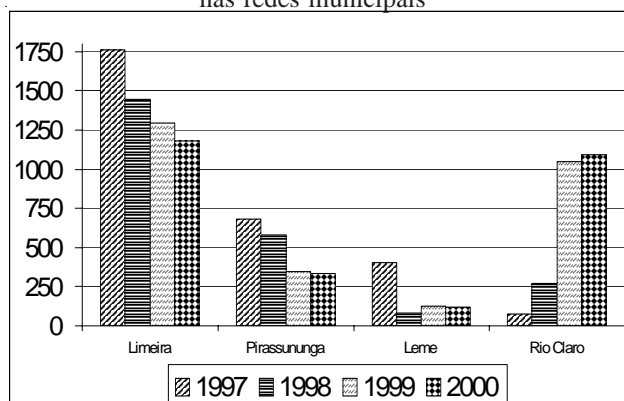
3 Análise dos dados educacionais

Os gráficos a seguir trazem informações referentes ao quadro educacional consolidado no período. Construído a partir da comparação entre o desempenho na oferta da educação básica apresentado pelas redes estadual (RE), municipal (RM) e particular (RP), o quadro educacional indica as *performances* de cada administração municipal e delinea as tendências de alteração no padrão de oferta da educação básica manifestas no estado de São Paulo a partir da implantação do FUNDEF.

Em relação à educação infantil, em primeiro lugar, chama à atenção a alteração na quantidade das matrículas

dos anos de 1996 para 1997, isto aliado às dificuldades na coleta desses dados, ilustrou o amadorismo com que os municípios tratavam seus dados educacionais. Percebe-se, também, que a rede estadual manteve-se ausente da oferta dessa modalidade de ensino. Já as redes municipais apresentaram, na média, um aumento de 24,9% na oferta dessa etapa da educação básica. No entanto, as vagas destinadas às creches foram diminuídas em 6,7%, destacando-se

Gráfico 1. Comparando as matrículas em creche nas redes municipais



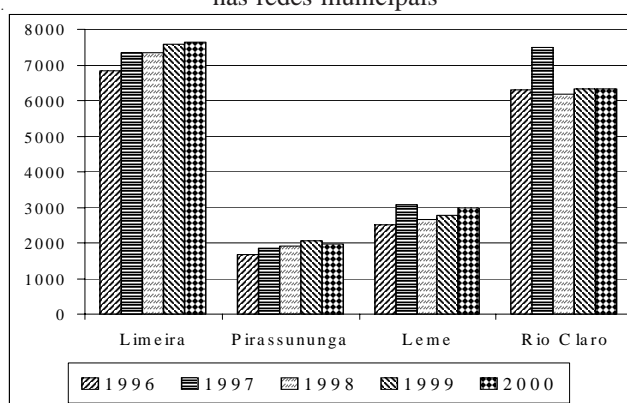
Fonte: Censo Escolar –SEE/SP

Nota: Os dados de 1996 sobre creche não foram disponibilizados.

os casos de Leme em que a diminuição foi de 70% e Pirassununga, de 51,2%.

As vagas oferecidas para a pré-escola sofreram alterações diferenciadas. Em Leme, Limeira e Rio Claro foram ampliadas respectivamente em 19,5%, 11,7% e 0,45%, enquanto em Pirassununga sofreu uma diminuição da ordem de 11,75%. Paralelamente, as escolas particulares au-

Gráfico 2. Comparando matrículas em pré-escola nas redes municipais



Fonte: Censo Escolar –SEE/SP

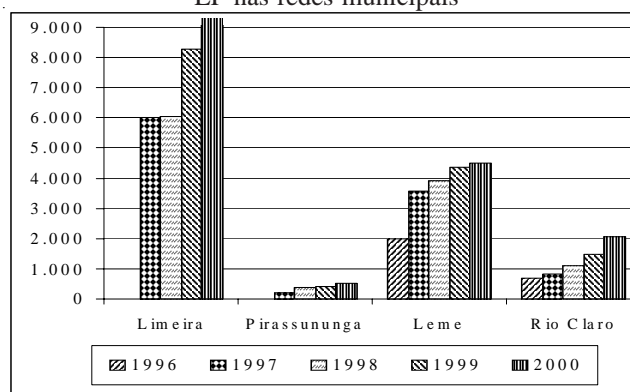
mentaram seu atendimento em Leme e Rio Claro e diminuíram-no em Pirassununga e Limeira.

Atendo-nos ao ensino fundamental (Gráfico 3), a primeira informação refere-se à tendência presente em três, dos quatro, municípios de transferência das matrículas estaduais de 1ª a 4ª séries (ciclo1) para as redes municipais e de manutenção das últimas quatro séries do ensino fundamental (ciclo2) na rede estadual, no entanto, os ritmos com que essa transferência foi se efetivando variaram. Leme e

Rio Claro mais que duplicaram o número de vagas e Limeira passou de zero para mais de nove mil matriculados durante os anos de realização da pesquisa. Em compensação, o município de Pirassununga, mais cauteloso, criou pouco mais de 500 vagas. Observa-se também que Rio Claro praticamente manteve o número de matriculados no Ciclo 2 do Ensino Fundamental, dados que se referem aos alunos da escola agrícola mantida pela municipalidade.

Num efeito combinado, as matrículas na rede estadual diminuíram ou mantiveram-se constantes na mesma proporção com que foram ampliadas ou mantidas nas escolas municipais. Já os efeitos nas escolas privadas fizeram-se sentir no aumento no número de matrículas no Ci-

Gráfico 3. Comparando as matrículas de 1ª a 4ª série do EF nas redes municipais



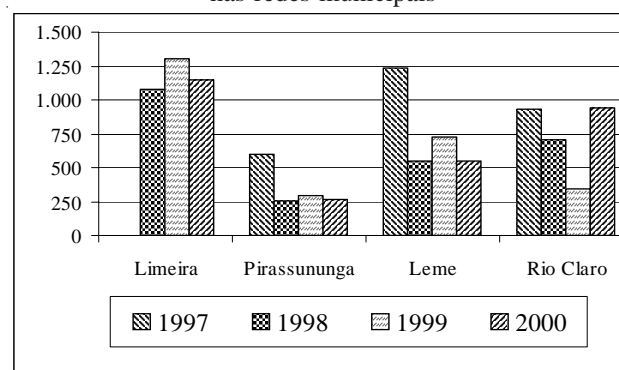
Fonte: Censo Escolar –SEE/SP

clo 2 em três de nossos municípios: Limeira, Pirassununga e Rio Claro.

O Ensino Médio pouca variação sofreu em sua oferta, que se manteve basicamente concentrada nas escolas da rede estadual e privadas.

O gráfico 4 indica a dança das matrículas de EJA. Limeira, o caso mais interessante, saltou de zero para mais de 1500 vagas municipais em um ano. Nos municípios de Pirassununga e Leme observou-se um declínio de mais de 50% na oferta municipal, enquanto a rede estadual apresentou dinâmica diferente nas duas cidades: Aumentou em mais de 200% sua oferta em Leme, enquanto diminuiu em 48% em Pirassununga. Em Rio Claro tem-se uma grande oscilação, principalmente após a introdução do FUNDEF,

Gráfico 4. Comparando as matrículas em EJA nas redes municipais



Fonte: Censo Escolar –SEE/SP

com na média um incremento de 0,85% nas matrículas da rede municipal e um de 4,08% na estadual.

4 Análise dos recursos para a educação

Dois dos quatro municípios aqui analisados, Rio

Claro e Limeira, apresentam uma relativa autonomia frente às outras esferas governamentais, dada sua capacidade de arrecadação de impostos próprios ultrapassar os 30% do total da receita municipal. Os outros dois, Leme e Pirassununga, apesar de possuírem uma menor capacidade

Tabela 2. Quadro resumo das receitas

	1996	1997	1998	1999	2000
Total de receitas próprias					
Leme	6.456.171,10	6.916.061,16	8.166.634,72	8.844.151,54	7.863.451,99
Limeira	35.526.899,26	43.887.188,92	36.448.886,25	36.173.583,30	36.042.238,17
Pirassununga	6.938.768,97	7.468.245,58	7.959.447,22	7.053.980,47	6.771.039,52
Rio Claro	33.426.285,26	33.326.855,80	26.654.576,91	28.684.732,30	30.591.872,45
Total de receitas do município					
Leme	28.798.074,55	30.249.730,46	34.056.420,35	36.015.957,35	30.132.218,11
Limeira	118.050.761,47	128.799.674,77	121.640.503,92	119.322.857,53	119.362.285,80
Pirassununga	35.930.462,13	39.047.896,56	37.750.809,13	38.493.569,03	38.128.709,33
Rio Claro	86.306.213,44	93.014.116,93	89.227.102,03	90.175.972,27	93.503.608,49
Percentual de receitas próprias em relação à receita total do município (%)					
Leme	22,41	22,86	23,97	24,55	26,09
Limeira	30,09%	34,01%	39,97%	30,09%	30,19%
Pirassununga	19,31	19,12	21,08	18,32	17,75
Rio Claro	38,72	35,82	29,87	31,80	32,71

Fonte: Balanço Geral dos Municípios.

Nota: valores em reais indexados para maio de 2002 pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGPDI/FGV).

Tabela 3. Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

	Leme		Rio Claro		Pirassununga	
	Valores totais	%	Valores totais	%	Valores totais	%
1996	6.479.981,31	22,50	21.586.368,72	25,01	8.095.466,55	22,53
1997	8.836.635,27	29,21	24.595.031,28	26,44	8.706.978,25	22,29
1998	9.836.665,58	28,88	24.361.833,04	27,30	11.519.609,69	30,51
1999	10.385.338,70	28,83	23.732.188,01	26,32	11.774.404,24	30,58
2000	11.999.099,22	29,82	22.761.461,13	24,34	11.684.445,04	30,64

Fonte: Balanço Geral dos Municípios.

Notas: 1) Valores em reais indexados para maio de 2002 pelo IGPDI/FGV. 2) No município de Limeira as informações relativas às despesas com MDE não foram disponibilizadas pelo governo municipal em exercício. 3) Em Rio Claro, os valores totais de 1996 e 1997 referem-se às despesas empenhadas.

de arrecadação, têm uma receita própria equivalente a 20% do total, o que também indica uma certa capacidade de gestão, conforme constatado na tabela abaixo.

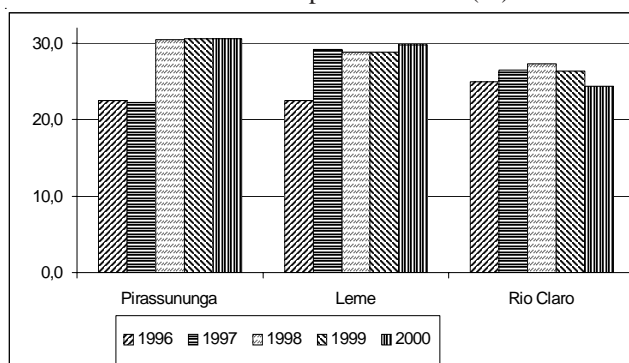
O cálculo das despesas em MDE foi definido da seguinte forma: Em Pirassununga e Leme os valores para todo o período investigado referem-se às despesas realizadas. Quanto a Rio Claro, nos anos de 1996 e 1997 as despesas são empenhadas. Além disso, para efeito de cálculo das despesas em MDE considerou-se, tendo em vista o previsto no art. 70 da LDB, as despesas em transporte escolar, mesmo em Rio Claro onde a Lei Orgânica do Município (LOM) de 1990, art. 263, Parágrafo Único, não a considera.

Pelos gráficos que seguem, nota-se que após a implantação do FUNDEF, todos os municípios declaram investir em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) mais que o previsto em suas LOMs, além de apresentarem

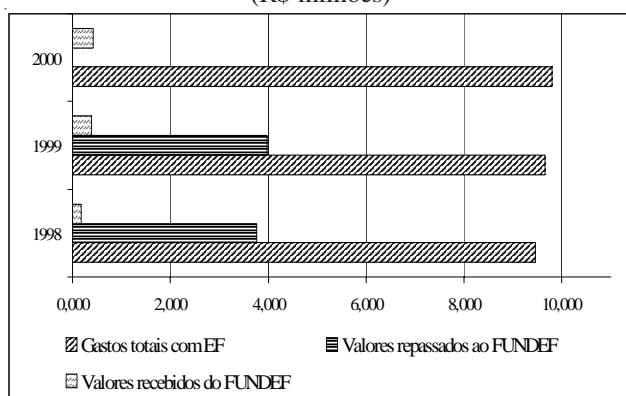
um tendência crescente de gastos, com exceção de Rio Claro. Ainda que Limeira não tenha liberado o acesso aos seus balanços, os dados constantes do gráfico 7 indicam um comprometimento de mais que 90% dos recursos para a educação, apenas com o ensino fundamental. Situação diretamente relacionada à rápida assunção pelo município das matrículas no ensino fundamental, conforme visto anteriormente.

Já Rio Claro apresenta também em relação ao ensino fundamental uma diminuição nos gastos equiparável àquela observada em MDE.

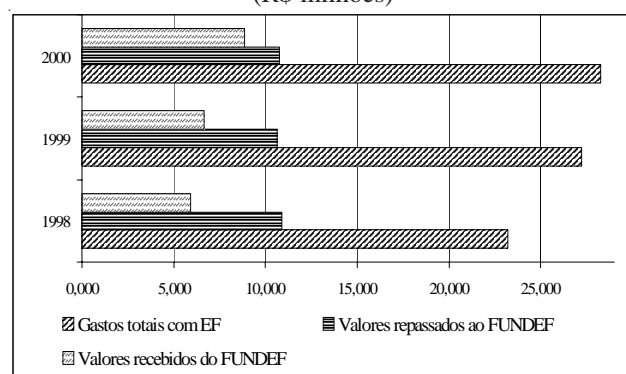
Nos gastos totais com EF não estão contabilizadas as despesas na modalidade EJA ou, no seu equivalente erradicação do analfabetismo, nomenclatura utilizada por alguns municípios, como é o caso de Rio Claro.

Gráfico 5. Despesa em MDE (%)

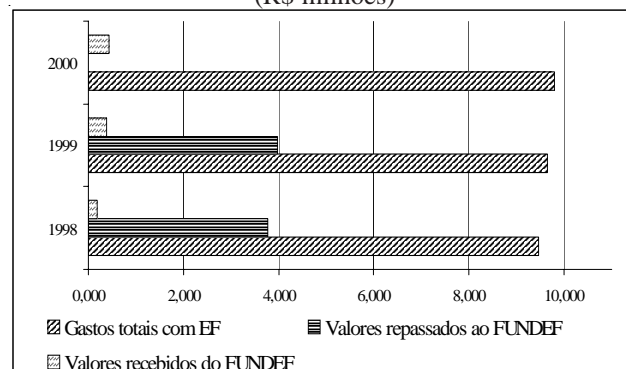
Fonte: Balanço Geral dos Municípios

Gráfico 6. Gastos com EF pós-FUNDEF - Leme (R\$ milhões)

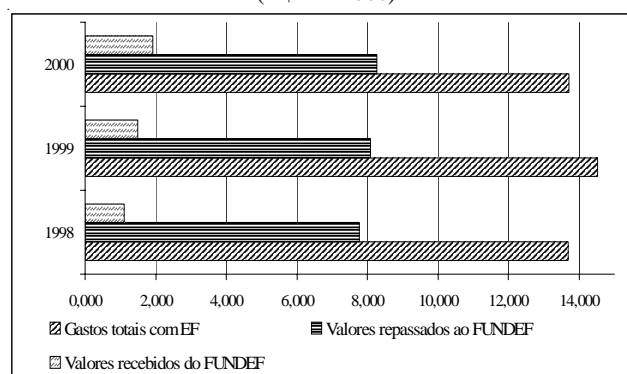
Fonte: Balanço Geral dos Municípios

Gráfico 7. Gastos com EF pós-FUNDEF - Limeira (R\$ milhões)

Fonte: Balanço Geral dos Municípios

Gráfico 8. Gastos com EF pós-FUNDEF - Pirassununga (R\$ milhões)

Fonte: Balanço Geral dos Municípios

Gráfico 9. Gastos com EF pós-FUNDEF – Rio Claro (R\$ milhões)

Fonte: Balanço Geral dos Municípios

5 Considerações finais

O impacto da implantação do FUNDEF acontece de maneira diferenciada nos municípios da amostra. Limeira, que não atendia a este nível de ensino, cria uma rede em 1997 com mais de seis mil alunos o que a leva a comprometer quase a totalidade de seus recursos com o ensino fundamental. Apenas o município de Leme “ganha” com os recursos do fundo, Limeira, Rio Claro e Pirassununga “perdem” recursos com a vigência do FUNDEF.

Analisando o perfil da oferta da educação básica após a introdução do FUNDEF nota-se que nos quatro municípios ocorreu uma redução na oferta das vagas em creches e não, como poderia se supor, nas pré-escolas. Na modalidade de Educação de Jovens e Adultos percebe-se uma inconstância no número de matrículas, uma hipótese explicativa a ser considerada refere-se à introdução, em alguns anos das matrículas de EJA no total de alunos do ensino fundamental, uma das formas já consagradas dos municípios receberem um repasse maior do Fundo.

Por fim, ressalte-se que a partir da implantação do FUNDEF nos municípios analisados, com exceção de Limeira, constatou-se um aumento na transparência quando da prestação das contas públicas da educação, na medida em que, ao menos potencialmente, se ampliou o acesso por parte da população em geral aos dados financeiros referentes à educação e em que se iniciou um tratamento mais cuidadoso das informações educacionais dada à exigência de publicização das contas da educação que o FUNDEF induz. Resta saber, na sala de aula como estas alterações estão se decodificando em melhorias.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: D.O.U, 05/10/1.988.

_____. *Lei nº9.394*, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Lei nº 9.424*, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

LEME (Município) *Balancetes da Prefeitura Municipal de 1996 a 2000*.

_____. *Lei Orgânica do Município de Leme*. Atualizada em 2001. Leme, 2001.

LIMEIRA. (Município) *Balancetes Municipais*. 1996 a 2000.

_____. *Lei Orgânica do Município de Limeira*. Atualizada até a emenda 20/99. Limeira, 1999.

PIRASSUNUGA. *Balancetes Municipais*. 1996 a 2000.

_____. *Lei Orgânica do Município*. Poder Legislativo de Pirassununga. Pirassununga, 4ª ed. 1998.

RIO CLARO (Município). *Lei Orgânica do Município*. Rio Claro, 1990.

_____. *Balancetes da Prefeitura Municipal de 1996 a 2000*.

Encaminhado em jun./05

Aprovado em ago./05

Theresa Adrião
Profª Drª do Departamento de Educação do Instituto de Biociências da UNESP/Rio Claro.
Rua Dr. Antonio Hosri, 89 Cidade Universitária
Campinas – São Paulo
CEP: 13083-370
E-mail: theadriao@yahoo.com.br

Adriana A. Dragone Silveira
Mestranda do Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação USP.
Rua Jacutinga, 400 - Santana
Rio Claro- São Paulo
CEP: 13504-250
E-mail: adragone@golnet.com.br
