

## O FUNDEB e a municipalização do ensino fundamental em São Paulo: novo fundo, velhas tendências

Silvio Cesar Nunes Militão

*Departamento de Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, SP - Brasil  
nmsilvio@ig.com.br*



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Common](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

### Resumo

Este artigo tem como objetivo precípua analisar como o processo de municipalização do ensino fundamental, deflagrado no Estado de São Paulo a partir de meados dos anos 1990, se comporta no contexto do FUNDEB. Com base em levantamento e análise bibliográficos e documentais acerca da temática em tela, recuperam-se, inicialmente, a história e os desdobramentos de tal processo, antecipado/favorecido por medidas adotadas em nível estadual e fortemente induzido pelo agora extinto FUNDEF. Na sequência, demonstra-se que apesar do advento do FUNDEB, sistemática de financiamento voltada à cobertura de toda a educação básica, o processo de municipalização do ensino fundamental se mantém em curso no Estado de São Paulo. Mesmo representando significativo avanço em relação ao Fundo precedente, o Fundo vigente continua, também, a induzir, na prática, a municipalização da etapa escolar em questão. Por fim, revela-se que, em tempos de FUNDEB, o referido processo segue caracterizando-se pela permanência de marcantes tendências registradas durante a vigência do Fundo anterior: (1) adesão municipal fundada no enfoque economicista; (2) notória preferência das administrações municipais pelos anos/séries iniciais; e (3) segmentação do ensino fundamental.

**Palavras-chave:** Ensino Fundamental. Estado de São Paulo. FUNDEF. FUNDEB. Municipalização do ensino.

## FUNDEB and elementary school municipalization in São Paulo: new fund, old trends

### Abstract

This article aims to analyze how the process of elementary school municipalization, which has been introduced in the middle 90's, has worked in the current FUNDEB context. Anticipated and favored by the state government decisions, and strongly induced by the substituted FUNDEF, the process history and enfoldments have initially been recuperated by means of bibliographical and documental analysis. The text demonstrates that the process of

elementary school municipalization is still in course in São Paulo state, in spite of the new FUNDEB, the financial system applied to support the entire basic education degree. Although it represents a significant advance comparing to the previous one, the new Fund has also induced elementary school municipalization. The article finally reveals that even with FUNDEB, the mentioned process keeps showing the same remarkable trends observed under the previous Fund: (1) municipal adherence based on economic approach; (2) municipal authorities' preference for the first years of elementary school; (3) elementary school partitioning.

**Keywords:** Elementary School. São Paulo State. FUNDEF. FUNDEB. School Municipalization.

## 1 Introdução

A política de Fundos para o financiamento da educação pública foi introduzida no Brasil na segunda metade da década de 1990, com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei nº. 9.424/96 para um período de vigência de dez anos (1997-2006).

Como se sabe, tal Fundo – de natureza contábil e de âmbito estadual – reunia, automaticamente, 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação) de importantes impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96)<sup>1</sup> pertencentes a cada Estado e seus respectivos municípios, aos quais retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino fundamental regular.

Desde seu advento, o FUNDEF recebeu uma série de críticas dos diversos autores que passaram a se debruçar sobre a matéria, sobretudo pela: (1) focalização de recursos no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica; (2) não adição de novos recursos para o setor; (3) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o referido Fundo; e (4) indução à municipalização do ensino fundamental.

Embora a implantação do FUNDEF tenha tido um impacto importante para a (quase) universalização do ensino fundamental, mesmo que para tal tenha gerado vários “efeitos colaterais”, a literatura especializada revela que seu principal efeito foi o de induzir à municipalização dessa etapa escolar.

---

<sup>1</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações, recursos relativos à desoneração de exportações, respectivamente.

Conforme vários pesquisadores previram e demonstraram em seus estudos e publicações, o FUNDEF – por conta do seu caráter confiscatório e de sua focalização no ensino fundamental – acabou induzindo um acelerado e generalizado processo de municipalização desse nível de ensino em todo o país, sendo o Estado de São Paulo um caso emblemático (ADRIÃO, 2006; 2008; ARELARO, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; CALLEGARI, 2010; DAVIES, 2008; GUIMARÃES, 1998; 2004; MILITÃO, 2010; C. OLIVEIRA, 1999; 2004; C. OLIVEIRA; GANZELI, 2001; R. P. OLIVEIRA, 2004; 2007; PINTO, 2007).

Reativos em relação às limitações, insuficiências e consequências do FUNDEF, pesquisadores, educadores, políticos e entidades dos movimentos sociais atuantes no campo da educação passaram a advogar a existência de um novo fundo voltado ao financiamento de toda a educação básica, da creche ao ensino médio.

Aventado ainda nos anos 1990 para substituir o Fundo precedente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) somente se materializou com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 53, em 19 de dezembro de 2006, regulamentada em definitivo pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007.

No discurso oficial, na imprensa e até mesmo em parte considerável da literatura da área o Fundo, em vigor desde o início de 2007, passou a ser apontado como a panacéia para os vários e sérios problemas educacionais do país.

Nesse contexto, esperava-se que a implantação do FUNDEB reprimissem o radical e abrupto processo de municipalização do ensino fundamental, deflagrado em todas as regiões do Brasil por força do FUNDEF.

Diante do exposto, o objetivo precípuo deste artigo consiste em analisar como o processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado no Estado de São Paulo, um dos mais afetados pelas decorrências do FUNDEF, se comporta em tempos de FUNDEB.

## **2 São Paulo: um caso emblemático de municipalização do ensino fundamental**

É lugar-comum a referência à histórica preponderância da rede estadual paulista na cobertura pública da etapa obrigatória<sup>2</sup> de escolaridade, formato diverso do instituído na

---

<sup>2</sup> Recentemente a Emenda Constitucional nº. 59/09 estendeu a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos de idade, com cumprimento apazado para 2016. Neste artigo, porém, ensino obrigatório refere-se, ainda, ao atualmente denominado ensino fundamental.

maioria das outras unidades da Federação onde a participação municipal era próxima, igual ou até mesmo superior a do Estado na oferta do ensino fundamental.

Mesmo não tendo sido poucos os intentos de municipalização do ensino obrigatório no âmbito do território paulista ao longo da história<sup>3</sup>, no Estado de São Paulo ela não vingou, mantendo-se constantemente baixo seu índice até a primeira metade dos anos 1990, “[...] seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização” (ARELARO, 1999, p. 61).

Via de regra, a atuação dos municípios paulistas concentrava-se na oferta da educação infantil, ficando a atuação no ensino fundamental – historicamente “estadualizada” – restrita a programas específicos (merenda e construções escolares, por exemplo), “[...] desenvolvidos por intermédio de parcerias Estado-Município” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 93).

Tal quadro, contudo, começou a ser alterado após 1995, quando o Estado de São Paulo foi administrado pelo governador Covas (1995-1998). Alinhado às orientações de reforma e racionalização do aparelho do Estado, hegemônicas a partir de 1990, o governo Covas lançou, em março de 1995, as Diretrizes Educacionais para o Estado; deflagrou-se, então, uma ampla reforma na educação paulista que estimulou, sobremaneira, a transferência do ensino fundamental para os municípios, “[...] inaugurando um novo padrão de atendimento a esta demanda” (ADRIÃO, 2008, p. 80).

O referido documento, formulado pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) para nortear a política educacional paulista no quadriênio (1995-1998), fazia um breve diagnóstico da situação da educação pública em São Paulo e, dentre vários pontos, elencava a sobrecarga da esfera estadual em relação à municipal no tocante à oferta do ensino fundamental e médio como um dos seus principais entraves. Nesse sentido, tendo em vista a reversão de tal situação, o documento da SEESP apontava para uma indispensável busca de novas parcerias (com os níveis inferiores de governo, sobretudo) para a prestação de serviços educacionais no âmbito do Estado. O documento em questão sublinhava a necessidade de ampliação da responsabilidade municipal na oferta do ensino fundamental obrigatório, permitindo entrever que a instituição de parcerias entre Estado e municípios para o atendimento desta etapa escolar viria ser fortemente fomentada na gestão Covas.

---

<sup>3</sup> Para uma leitura mais aprofundada e detalhada sobre a história da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, ver Militão (2010).

Consoante com as Diretrizes Educacionais supracitadas foram duas as ações desenvolvidas pelo governo paulista voltadas à criação das condições para a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo: pelo Decreto Estadual nº. 40.473, de 21 de novembro de 1995, “[...] reorganizou as escolas públicas, separando as quatro primeiras séries das demais, na expectativa de que os Municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo primário [...]”, e mediante o Decreto Estadual nº. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, “[...] passou a incentivar os Municípios a estabelecer convênio com o Estado, objetivando a municipalização do ensino” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 95).

Diversos pesquisadores (ADRIÃO, 2006; 2008; ARELARO, 1999; GUIMARÃES, 1998; MILITÃO, 2010; C. OLIVEIRA; GANZELI, 2001; C. OLIVEIRA, 2002; 2004; R. P. OLIVEIRA, 2004) entendem que a reorganização, ao reagrupar o ensino fundamental em dois ciclos de quatro anos cada e propiciar a oferta de ambos em prédios distintos, foi medida decisiva para “preparar o terreno” e facilitar o processo de municipalização em São Paulo, uma vez que a maioria dos prefeitos paulistas não manifestava disposição para assumir, abruptamente, a responsabilidade por todo o ensino fundamental.

Também, na perspectiva do estímulo à municipalização, a administração estadual paulista instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, autorizando SEESP a celebrar convênios com os municípios, conforme a adesão dos mesmos, para assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede estadual e da gestão educacional.

Uma vez firmado o convênio para municipalização, caberia ao Estado garantir ao município parceiro a cessão de alunos, pessoal docente, técnico e administrativo, prédios escolares, móveis e utensílios, equipamentos e materiais didáticos, bem como assistência técnica, pedagógica, administrativa e gerencial. O município conveniado, por sua vez, se encarregaria de outras importantes obrigações, tais como a criação ou adequação do Conselho Municipal de Educação e do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério municipal, “[...] planejamento da rede física, reforma, ampliação e construção de prédios escolares, manutenção e reposição de mobiliário, equipamentos e material didático além do fornecimento de merenda e transporte escolar aos alunos” (LUDWIG, 2001, p. 50).

A partir de então, a SEESP começou a firmar convênios para “[...] o repasse de recursos e cessão de prédios, equipamentos e pessoal do estado de São Paulo para os

municípios, a fim de subsidiá-los no processo de transferência das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais” (SOUZA, 2007, p. 180).

Com a decidida posição municipalista do governo paulista, e as duas medidas adotadas pela SEESP em prol dela, “[...] o FUNDEF encontra terreno político muito favorável no Estado de São Paulo” (R. P. OLIVEIRA, 2004, p. 10).

Assim, a política de indução à municipalização implantada pelo governo paulista, a partir de 1995, encontra forte aliado no FUNDEF, que impulsiona um vertiginoso processo de transferência das matrículas estaduais do ensino fundamental para os municípios, alterando, substancialmente, a histórica cobertura desse nível de ensino no Estado.

Ante essa dupla ação municipalista, a de natureza política implementada pela Secretaria Estadual de Educação e a financeira advinda do FUNDEF, o Estado de São Paulo assiste a um dos mais radicais (senão o mais!) e abruptos processos de municipalização já vivenciados no Brasil (R. P. OLIVEIRA, 2004, p. 10).

A radicalidade do referido processo é atestada pelos dados dos Censos Escolares (INEP/MEC), os quais mostram que de 1997 a 2006 (vigência do FUNDEF) houve tanto uma tendência surpreendente de crescimento constante da participação do conjunto municipal no atendimento das matrículas do ensino fundamental (de 18,8% para 43,3%) quanto uma correspondente tendência contrária de queda contínua e acentuada da participação da esfera estadual na cobertura da etapa escolar obrigatória (de 81,2% para 56,7%).

Ainda, os números da municipalização paulista são mais incríveis quando se considera apenas a oferta pública dos anos/séries iniciais do ensino fundamental. Entre 1997 e 2006 a participação dos municípios na oferta de matrículas desse segmento de ensino saltou de 25,6% para 62,2%. Em contrapartida, houve uma retração no atendimento pela rede estadual, que, no período considerado, caiu de 74,4% para 37,8%. Tais números indicam, sem dúvida, que o ciclo I do ensino fundamental foi o alvo principal do processo de municipalização levado a efeito no âmbito do território paulista em tempos de FUNDEF.

Cumprir destacar que no segmento dos anos/séries finais do ensino fundamental a municipalização pouco avançou no Estado de São Paulo, permanecendo majoritária a sua cobertura pela rede estadual de ensino que, em 2006, registrou atendimento de mais de três quartos das matrículas (77,2%).

O aumento surpreendente do número de cidades paulistas com rede municipal de ensino fundamental durante a vigência do Fundo supracitado, de 121 para 567, também testemunha a velocidade do referido processo, estando ou não devidamente preparadas para assunção de tal responsabilidade.

Apesar da importância das medidas adotadas em nível estadual paulista, inúmeros estudos<sup>4</sup> realizados sobre a matéria apontam, de forma inofismável, que o processo de municipalização do ensino fundamental deflagrado no Estado de São Paulo teve no FUNDEF a sua principal motivação, uma vez que tal mecanismo de financiamento trouxe, como consequência, a possibilidade do município “ganhar” ou “perder” parte considerável de seu próprio orçamento. Claramente, o processo de transferência das matrículas estaduais do ensino fundamental para os municípios só avançou de modo significativo após a iminência do FUNDEF, quando as administrações municipais partiram em busca dos recursos do Fundo, confirmando, assim a “[...] prevalência da perspectiva economicista sobre a perspectiva pedagógica e/ou administrativa na tomada de decisão pela adesão ao processo de municipalização” (GUIMARÃES, 1999, p. 63).

Ao vincular parte significativa dos recursos do financiamento da educação às matrículas, o FUNDEF fez com que os alunos “[...] matriculados nas redes públicas de ensino fundamental passassem a figurar, também, como uma espécie de “unidade monetária”, proporcionando um per capita ao governo, municipal ou estadual, encarregado de sua educação escolar” (CALLEGARI, 2010, p.25).

Assim, em muitos casos, a adesão à municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo “teve como meta somente mais recursos, para os quais os alunos eram meios necessários, e não a finalidade do processo pedagógico” (CALLEGARI, 2010, p. 17).

A “preferência” dos municípios pela assunção de matrículas dos anos/séries iniciais, evidenciada pelos percentuais já expostos, explica-se, em grande parte, pela sua proximidade “[...] com a educação infantil, nível que os municípios têm maior familiaridade de atuação, e a menor complexidade de sua gestão” (C. OLIVEIRA, 2004, p. 133).

A predominância da municipalização dos anos/séries iniciais do ensino fundamental acabou ocasionando a segmentação dessa etapa de escolaridade e, assim, o modelo paulista de oferecimento de todo o ensino obrigatório em um mesmo estabelecimento de ensino foi quebrado ao meio (ADRIÃO, 2008; OLIVEIRA, 2002).

---

<sup>4</sup> Muitos deles, verdadeiros estudos de casos.

Em prol da transferência do ensino fundamental para as administrações municipais, pulverizou-se, pelo Estado, a “[...] coexistência de duas redes distintas, minúsculas, com salários e condições de trabalho e orientações pedagógicas diferenciadas” (GUIMARÃES, 2004, p. 204). A “fratura” do ensino fundamental implica no seguinte problema:

[...] para poder concluir o ensino obrigatório, crianças e jovens brasileiros precisam freqüentar escolas de diferentes redes de ensino que, em geral, possuem grandes diferenças de qualidade e padrões de avaliação entre si, o que torna mais difícil ainda a conclusão do ensino fundamental com êxito (PINTO, 2007, p. 879).

No contexto de vigência do FUNDEF e da decorrente municipalização induzida do ensino fundamental, a educação infantil – historicamente desprovida de uma fonte específica de financiamento, mas que vinha sendo crescentemente ofertada pelas administrações municipais – foi negativamente impactada.

Os estudos de alguns pesquisadores (ARELARO, 2008; DIDONET, 2005; GOUVEIA; SOUZA, 2004; GUIMARÃES; PINTO, 2001; GUIMARÃES, 2004; MILITÃO, 2010; R. P. OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2008) que examinaram a situação da educação infantil em tempos de FUNDEF demonstram que houve uma desaceleração das taxas de crescimento, ocasionada pela focalização dos recursos educacionais municipais no ensino fundamental.

No caso paulista, particularmente, a grande maioria dos municípios passou a enfrentar dificuldades para compatibilizar as redes de educação infantil que já mantinham com as novas e crescentes demandas do ensino fundamental, comprometendo sobremaneira a oferta da primeira etapa da educação básica.

Num contexto de restrição dos recursos e de crescente demanda por educação infantil, tentativas de “contabilizar” gastos com educação infantil em rubricas do ensino fundamental se materializaram. Em São Paulo, especificamente, muitos municípios adotaram a estratégia de ofertar a educação infantil e o ensino fundamental em um mesmo prédio. A adoção desse novo formato institucional permitiu aos administradores locais a “contabilização” de gastos com esse período de escolaridade em rubricas do ensino fundamental, coberto pelo FUNDEF (ADRIÃO, 2006; R. P. OLIVEIRA, 2007), possibilitando driblar, em parte, os “efeitos colaterais” do referido Fundo sobre a educação infantil.

### **3 FUNDEB e municipalização do ensino fundamental em São Paulo: processo e tendências em curso**



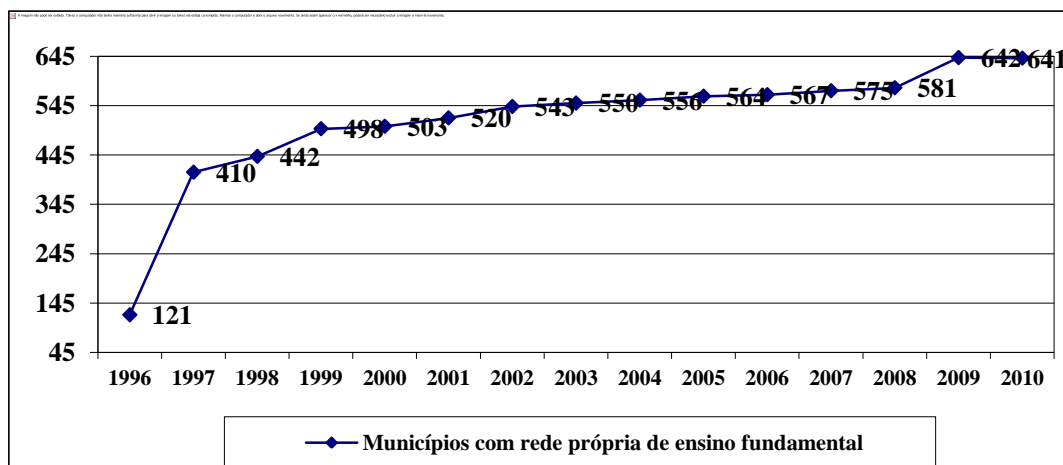
Como destacado, o FUNDEF induziu um processo de municipalização do ensino fundamental sem precedentes no Brasil, notadamente no Estado de São Paulo, pela sua peculiar situação em relação à cobertura dessa etapa escolar (extrema “estadualização”), conforme demonstrado por muitos estudos.

Na perspectiva de alguns analistas, a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica (CALLEGARI, 2010; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; SAVIANI, 2008). Além de suplantar uma das principais limitações do Fundo precedente, o FUNDEB contribui, assim, para resgatar o conceito de educação básica no seu mais lídimo significado, fragmentado em tempos de FUNDEF.

Com tal característica, o FUNDEB permite uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte do Estado e municipalidades, suplantando-se, assim, o “engessamento” causado pelo Fundo já extinto, que determinava que parte significativa (60%) dos recursos vinculados fosse aplicada tão somente no ensino fundamental.

Entretanto, tal qual o FUNDEF, o FUNDEB também se configura como mecanismo fortemente indutor da municipalização do ensino fundamental, pois, além de incidir sobre um percentual ainda maior (80% de 25%) de recursos vinculados constitucionalmente à educação, continua a fazer do aluno uma espécie de “unidade monetária”, uma vez que os recursos do Fundo vigente retornam para os entes federados em valores proporcionalmente relativos ao número de alunos matriculados nos respectivos sistemas/redes de ensino. Nesse aspecto, o FUNDEB repete “[...] a experiência do FUNDEF, que também operava segundo princípio ‘mais matrícula, mais dinheiro’” (CALLEGARI, 2010, p. 16).

Assim, apesar de um novo Fundo destinado ao financiamento de toda a educação básica, o processo de municipalização do ensino fundamental, verificado no Estado de São Paulo durante a vigência do FUNDEF, se mantém em curso em tempos de FUNDEB. Anteriormente impactado pelo FUNDEF, e, agora, pelo FUNDEB, o contínuo crescimento, ano a ano, do número de municípios que aderiram a tal processo está refletido no Gráfico 1, abrangendo o período de 1996 a 2010.



**Gráfico 1** - Evolução dos municípios paulistas com rede municipal de ensino fundamental (1996-2010)  
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

O gráfico 1 revela o sensível e contínuo aumento, ano a ano, do número de municípios que aderiram ao processo de municipalização do ensino fundamental em curso no território paulista, decorrente da política de Fundos. Se, por um lado, o gráfico mostra que tal aumento ocorreu com mais intensidade durante o decênio de vigência do FUNDEF (446 adesões registradas), por outro, indica que nos quatro primeiros anos de implantação do FUNDEB (2007 a 2010) o número de novas adesões ao processo foi bem maior do que nos quatro últimos anos de existência do FUNDEF (2003 a 2006): 66 contra 17, respectivamente.

Dos 66 municípios paulistas que passaram a ofertar o ensino fundamental em tempos de FUNDEB, 61 deles iniciou tal atendimento no ano de 2009, ou seja, no primeiro ano de governo das administrações municipais eleitas para o período de 2009-2012, o que talvez explique esse número tão significativo. Como a vigência do FUNDEB teve início no ano de 2007 – penúltimo ano da gestão dos prefeitos com mandato de 2005 a 2008 – pode-se inferir que a maioria dos gestores locais deixou a decisão de aderir ou não ao processo de municipalização para o próximo chefe do executivo. Explica-se, ainda, por 2009 ser o ano de vigência plena do FUNDEB, tanto em termos de cômputo total das matrículas da educação básica para fins de distribuição dos recursos, quanto em relação ao percentual de 20% incidente sobre a receita proveniente de impostos e transferências que compõem tal Fundo.

A implantação do FUNDEB no Estado de São Paulo, sem dúvida, provocou a elevação do número de municípios que aderiram ao processo de municipalização do ensino

fundamental em curso, bem como o crescimento na taxa de participação da rede municipal na oferta desse nível de ensino, conforme apresentado na tabela 1.

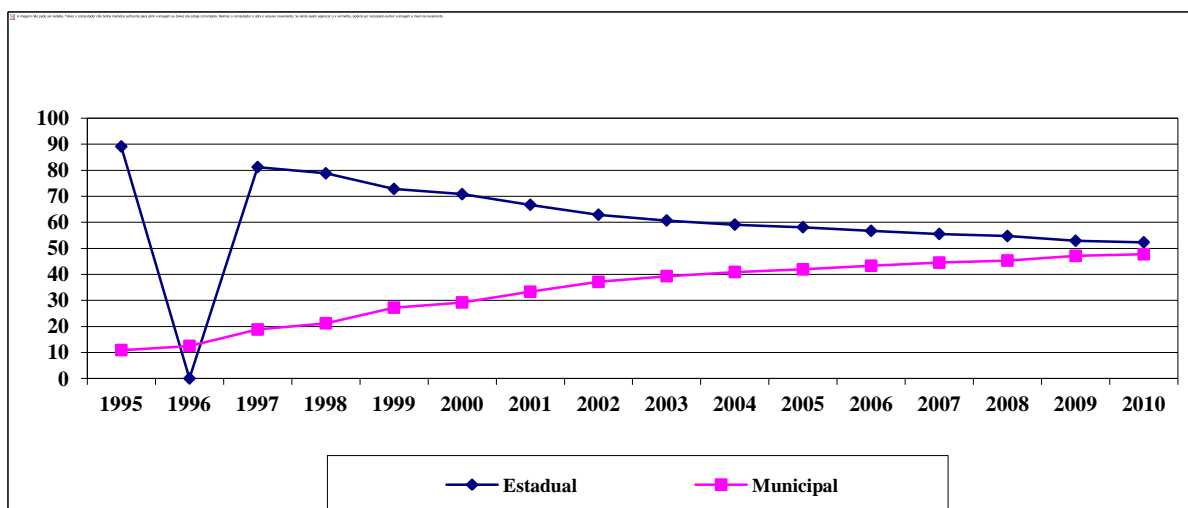
**Tabela 1** - Estado de São Paulo - Evolução da matrícula pública do EF (1995-2010)

Ano	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	Municípios com rede de EF	Fundo Vigente
1995	5.263.112	89,1	645.500	10,9	5.909.612	72	Sem Fundo
1996	5.078.539	87,5	726.704	12,5	5.805.243	121	Criação FUNDEF
1997	4.634.560	81,2	1.075.850	18,8	5.710.410	410	FUNDEF
1998	4.436.407	78,8	1.194.819	21,2	5.631.218	442	
1999	4.052.972	72,8	1.511.184	27,2	5.564.156	498	
2000	3.865.320	70,8	1.595.881	29,2	5.461.201	503	
2001	3.550.793	66,7	1.771.767	33,3	5.322.560	520	
2002	3.285.418	62,9	1.935.101	37,1	5.220.519	543	
2003	3.106.812	60,7	2.011.743	39,3	5.118.555	550	
2004	3.001.513	59,1	2.075.869	40,9	5.077.382	556	
2005	2.954.426	58,1	2.127.994	41,9	5.082.420	564	
2006	2.945.985	56,7	2.249.262	43,3	5.195.247	567	
2007	2.841.788	55,5	2.278.235	44,5	5.120.023	575	FUNDEB
2008	2.771.588	54,7	2.293.609	45,3	5.065.197	581	
2009	2.674.586	52,9	2.381.566	47,1	5.056.152	642	
2010	2.592.461	52,3	2.363.520	47,7	4.955.981	641	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

A tabela 1 mostra que nos primeiros quatro anos de vigência do FUNDEB – assim como o ocorrido em tempos de FUNDEF – houve um crescimento contínuo da taxa de participação municipal no atendimento do ensino fundamental, que subiu de 44,5% para 47,7% de 2007 a 2010<sup>5</sup>. A rede estadual, por sua vez, registrou queda de 55,5% para 52,3% em tal atendimento no período considerado. Assim, como os dados indicam, há no contexto da vigência da política de Fundos uma tendência de repartição mais equânime da responsabilidade pela oferta pública do ensino fundamental entre a rede estadual e o conjunto das redes municipais (de 52,3% e 47,7%, respectivamente, em 2010), melhor visualizada no gráfico 2.

<sup>5</sup> Para fins de comparação, o índice nacional de municipalização desta etapa escolar foi 59,6% em 2010.



**Gráfico 2-** Estado de São Paulo – Distribuição das matrículas públicas de ensino fundamental (1995-2010)  
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

Assim, ao que tudo indica, mais uma vez houve a prevalência da perspectiva economicista sobre a pedagógica na tomada de decisão municipal pela adesão ao processo de municipalização do ensino fundamental em curso em São Paulo, tal qual ocorreu com o FUNDEF. Se um número considerável de municípios paulistas conseguiu resistir a tal processo e se manter sem ensino fundamental municipalizado no contexto do Fundo já extinto, o mesmo não se seguiu durante a vigência do FUNDEB, quando o impacto nos cofres municipais causado pelo Fundo supracitado passa a ser bem maior (20% e não mais 15%, como no FUNDEF, dos recursos da educação).

A tendência crescente de aumento de responsabilidade dos municípios pelo atendimento ao ensino fundamental público fica ainda mais evidente quando analisamos sua taxa de participação por segmento, ou seja, anos iniciais e anos finais, abrangendo o período de vigência dos Fundos de financiamento (tabelas 2 e 3, acompanhadas dos gráficos correspondentes).

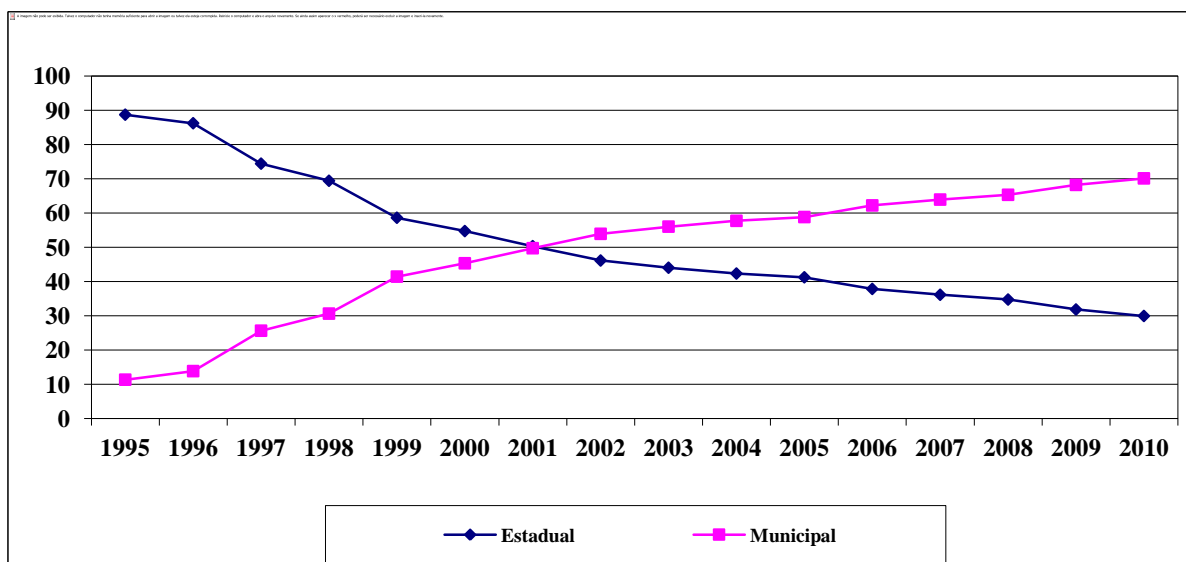
**Tabela 2** - Estado de São Paulo - Evolução da matrícula pública nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental (1995-2010)

Ano	ANOS/SÉRIES INICIAIS					Fundo vigente
	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	
1995	2.778.180	88,7	352.790	11,3	3.130.970	Sem Fundo
1996	2.627.948	86,2	421.917	13,8	3.049.865	Criação FUNDEF
1997	2.180.098	74,4	749.941	25,6	2.930.039	FUNDEF
1998	1.946.850	69,4	858.087	30,6	2.804.937	
1999	1.570.059	58,6	1.109.225	41,4	2.679.284	
2000	1.430.797	54,7	1.184.431	45,3	2.615.228	
2001	1.330.036	50,3	1.314.169	49,7	2.644.205	
2002	1.229.390	46,1	1.437.119	53,9	2.666.509	

2003	1.166.431	44,0	1.485.700	56,0	2.652.131	
2004	1.104.762	42,3	1.504.448	57,7	2.609.210	
2005	1.045.904	41,2	1.491.176	58,8	2.537.080	
2006	1.023.731	37,8	1.681.503	62,2	2.705.234	
2007	960.096	36,1	1.699.702	63,9	2.659.798	FUNDEB
2008	901.940	34,7	1699.494	65,3	2.601.434	
2009	832.660	31,8	1.784.156	68,2	2.616.816	
2010	742.729	29,9	1.742.888	70,1	2.485.617	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

Como se verifica na tabela 2, entre 1997 e 2006 a participação dos municípios paulistas na oferta de matrículas dos anos/séries iniciais do ensino fundamental saltou de 25,6% para 62,2%. Em contrapartida, houve uma retração no atendimento pela rede estadual, que, no período considerado, saiu de 74,4% para 37,8%. A tendência de “preferência” das administrações municipais pela expansão de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, pelas razões já apresentadas, também se mantém na vigência do FUNDEB, quando, no período de 2007 a 2010, a taxa de participação municipal no atendimento do referido segmento subiu de 63,9% para 70,1%, ao passo que rede estadual registrou queda de 36,1 para 29,9% em tal atendimento no período considerado. O gráfico 3 ilustra melhor tal tendência em tempos de FUNDEF e FUNDEB.



**Gráfico 3-** Estado de São Paulo – Distribuição das matrículas públicas dos anos/séries iniciais do EF (1995-2010)  
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

A propósito, a surpreendente municipalização dos anos/séries iniciais do ensino fundamental colocou o Estado de São Paulo próximo da média nacional do referido segmento, de 76,1% em 2010.

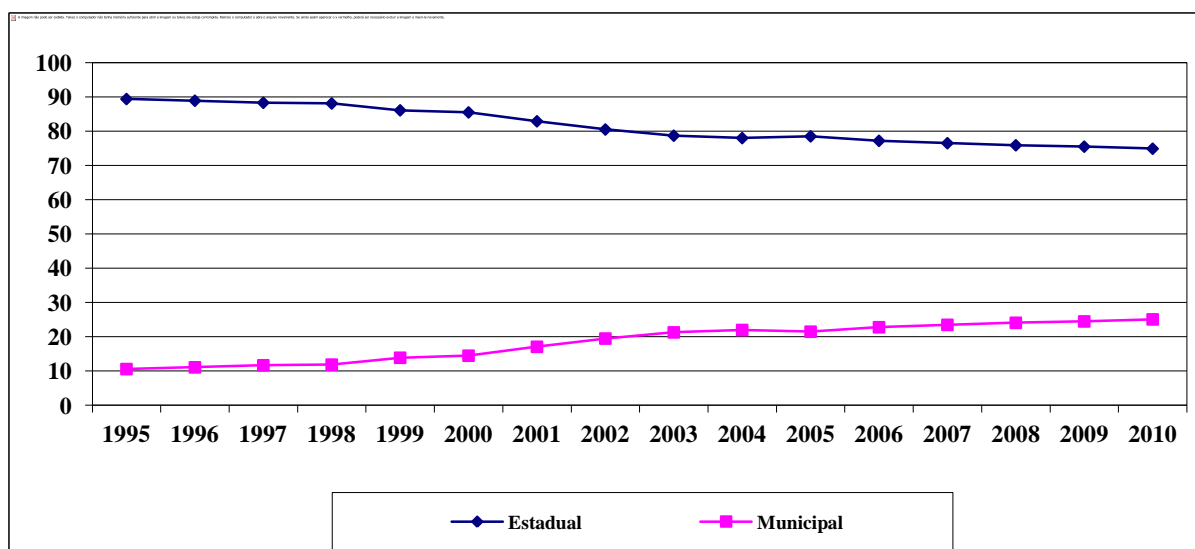
Se em tempos de FUNDEF/FUNDEB a municipalização foi intensa nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, no segmento dos anos/séries finais a municipalização pouco avançou, sendo majoritária a rede estadual na sua cobertura (tabela 3). Assim, de 1997 a 2010, a participação dos municípios paulistas na oferta de matrículas dos anos/séries finais do ensino fundamental saltou de 11,7% para 25,1%. Em contrapartida, a participação da rede estadual no mesmo segmento e período saiu de 88,3% para 74,9%.

**Tabela 3** - Estado de São Paulo – Evolução da matrícula inicial pública nos anos/séries finais do Ensino Fundamental (1995-2010)

Ano	ANOS/SÉRIES FINAIS					Fundo vigente
	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	
1995	2.484.932	89,4	293.710	10,6	2.778.642	Sem Fundo
1996	2.450.591	88,9	304.787	11,1	2.755.378	Criação FUNDEF
1997	2.454.462	88,3	325.909	11,7	2.780.371	FUNDEF
1998	2.489.557	88,1	336.732	11,9	2.826.289	
1999	2.482.913	86,1	401.959	13,9	2.884.872	
2000	2.434.523	85,5	411.450	14,5	2.845.973	
2001	2.220.757	82,9	457.598	17,1	2.678.355	
2002	2.056.028	80,5	497.982	19,5	2.554.010	
2003	1.940.381	78,7	526.043	21,3	2.466.424	
2004	1.896.751	78,0	534.976	22,0	2.431.727	
2005	1.908.522	78,5	522.414	21,5	2.430.936	
2006	1.922.254	77,2	567.759	22,8	2.490.013	
2007	1.881.692	76,5	578.533	23,5	2.460.225	FUNDEB
2008	1.869.648	75,9	594.115	24,1	2.463.763	
2009	1.841.926	75,5	597.410	24,5	2.439.336	
2010	1.849.732	74,9	620.632	25,1	2.470.364	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar MEC/INEP.

Apesar do conjunto municipal paulista mais que dobrar a participação na oferta dos anos/séries finais do ensino fundamental, o gráfico 4 destaca bem a supremacia da rede estadual de ensino no atendimento de tal segmento durante a vigência do FUNDEF/FUNDEB.



**Gráfico 4**- Estado de São Paulo - Distribuição das matrículas públicas dos anos/séries finais do EF (1995-2010)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

O gráfico 4 mostra que embora a rede municipal apresente tendência de aumento e a rede estadual de queda, a primeira ainda está longe de se aproximar da taxa de participação da segunda. O Estado paulista, assim como outros onze Estados brasileiros,

também se encontra bem abaixo da média nacional de municipalização dos anos/séries finais do ensino fundamental, que, em 2010, foi de 25,1 e 44,6%, respectivamente.

Inicialmente, imaginou-se que o FUNDEB – pela abrangência e flexibilidade – frearia o processo de municipalização do ensino fundamental deflagrado no âmbito do território paulista. Entretanto, a subestimação dos fatores de ponderação<sup>6</sup> relativos a alguns dos variados segmentos em que a educação básica foi dividida para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB dificulta, na prática, que os recursos educacionais antes circunscritos ao ensino fundamental regular sejam carreados para outros segmentos, como a expansão da educação infantil e da educação de jovens e adultos (EJA) que, sabidamente, encontram cobertura insuficiente.

Tais fatores de ponderação, fixados ano a ano, não explicitam as diferenças reais de custo das diferentes etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica. Na verdade, o que pesou na sua definição foi a pressão exercida pelos governos estaduais (critério político), responsáveis pela quase totalidade das matrículas públicas do ensino médio, no sentido de obter ponderações superiores àquelas dos municípios (PINTO, 2007).

Entendemos que, ao subestimar os valores de ponderação fixados para a educação infantil e para a EJA – ambas de competência municipal –, o FUNDEB traz o grande risco de induzir muitos gestores municipais, com interesse maior nas finanças do que nas crianças, jovens e adultos, a ampliar as vagas nas etapas e modalidades de ensino que mais recursos recebem do FUNDEB em razão dos fatores de ponderação que as favorecem.

Exemplificando: “um aluno de ensino fundamental urbano, anos iniciais, em idade própria (fator 1,0) proporciona 25% mais recursos, comparativamente a um aluno em creche, tempo parcial, e a um aluno da EJA (ambos, fator 0,80 em 2010)” (CALLEGARI, 2010, p. 114).

Considerando que para ocorrer uma plena municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental no Estado de São Paulo os municípios paulistas deveriam assumir as 742.729 mil matrículas que ainda estão sob responsabilidade da rede estadual, é possível que a expansão das matrículas municipais seja mais prevalente nesse segmento do que na educação infantil, por exemplo, de custo mais elevado e de fator de ponderação subvalorizado.

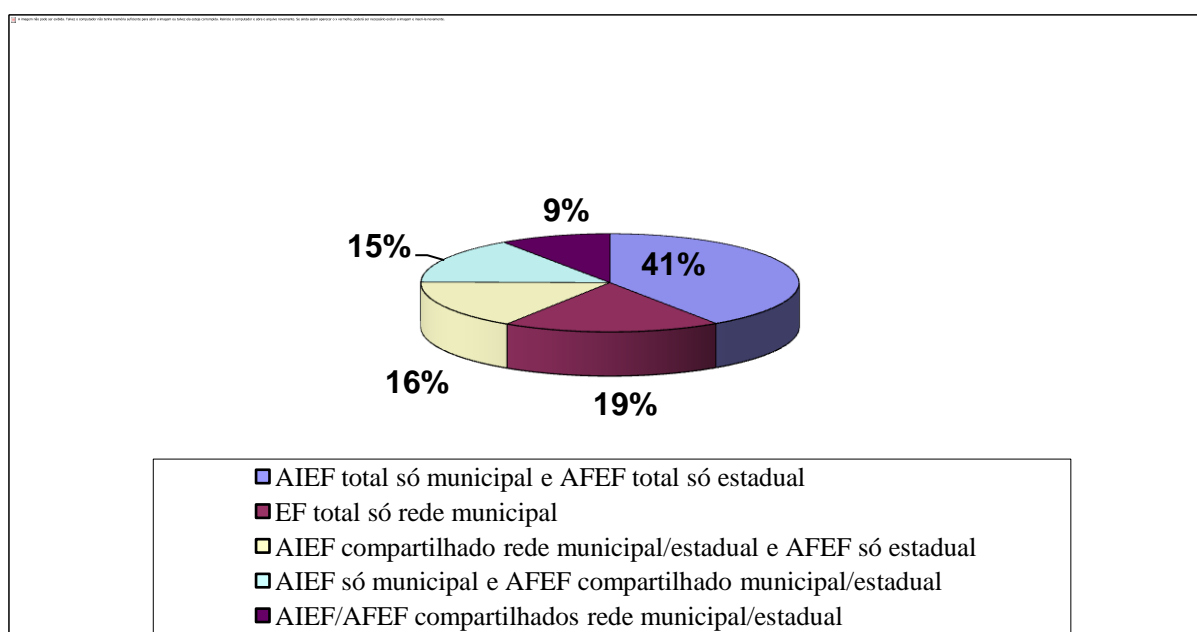
---

<sup>6</sup> Tais fatores de ponderação variam de 0,70 a 1,30, tendo como referência o fator um inteiro (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Para saber mais, ver dentre outros, Militão (2011).



Aliás, os anos/séries finais do ensino fundamental, que ainda apresentam um baixo índice de municipalização em São Paulo (25,1%), cujo fator de ponderação é de 1,10, também se constituem num grande filão para aqueles municípios que buscam pelos alunos que “rendem” mais no Fundo, podendo resultar, inclusive, no abandono ou oferta precária da EJA, de fator de ponderação inferior.

A segmentação do ensino fundamental, constatada em tempos de FUNDEF por diversas pesquisas, também permanece como uma tendência marcante no contexto do FUNDEB, conforme representação gráfica 5.



**Gráfico 5-** Distribuição dos municípios paulistas segundo o tipo do atendimento ao EF público - 2010  
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Censos Escolares MEC/INEP.

A distribuição dos 641 municípios com atuação no ensino fundamental em 2010, segundo a modalidade de atendimento, apresenta-se da seguinte forma: 40% (ou 260) dos municípios paulistas assumiram, sozinhos, a oferta das matrículas dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, estando sob a responsabilidade da rede estadual a oferta dos anos/séries finais; 19% (ou 119) das localidades atendem a totalidade das matrículas públicas do ensino fundamental, não havendo mais atuação da rede estadual em nenhum segmento desse nível de ensino; 16% (ou 103) dos municípios atuam parcialmente nos anos/séries iniciais, ou seja, ocorrendo compartilhamento da oferta de vagas com a rede pública estadual, que também responde pela cobertura total dos anos/séries finais; 15% (ou 98) das administrações municipais atendem totalmente as matrículas públicas dos

anos/séries iniciais e atuam também parcialmente nos anos/séries finais do ensino fundamental; e 10% (ou 61) das municipalidades atendem parcialmente o ensino fundamental (anos/séries iniciais e finais), compartilhando com a rede pública estadual tal atendimento.

Verifica-se, pelos dados expostos, que 477 municípios arcam sozinhos com o atendimento dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, ao passo que em outros 164 o poder local assume parcialmente tal atendimento, compartilhando-o com a rede estadual de ensino. Totaliza-se, assim, 641 municipalidades com atendimento direto nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. Nos anos/séries finais, por sua vez, apenas 119 localidades assumem a totalidade do atendimento. Somando-se as outras 159, que atendem parcialmente os anos/séries finais, chega-se ao montante de 278 municípios com tal atuação no ensino fundamental. Constata-se, então, que a rede pública estadual permanece como única responsável pela oferta de matrículas dos anos/séries finais na maioria (363) dos 645 municípios paulistas.

Embora o FUNDEB seja único no âmbito de cada unidade da Federação, e aglutine a maior parte dos recursos públicos de Estados e municípios destinados à educação básica, para concluir o ensino fundamental a maior parcela dos alunos paulistas ainda tem que passar, necessariamente, por duas redes de ensino (estadual e municipal), “[...] com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um sistema de colaboração” (PINTO, 2007, p. 888).

A segmentação do ensino fundamental – um dos efeitos colaterais trazidos pela corrente política de Fundos e a decorrente municipalização de tal nível de ensino no Estado de São Paulo – não deixa de ser preocupante, uma vez que pode configurar-se como um forte complicador da sua conclusão com êxito, conforme já alertado por Pinto (2007).

Diante de todo o exposto, depreende-se que o FUNDEB – mesmo indiscutivelmente representando um significativo avanço em relação ao Fundo precedente – não foi suficiente para conter, até o presente momento, o processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado de São Paulo. Tal processo, também induzido pelo atual Fundo, segue, inclusive, caracterizando-se pela permanência de velhas tendências, verificadas em tempos de FUNDEF, das quais se destacam: (1) adesão municipal ao referido processo fundado no enfoque economicista; (2) notória preferência das administrações municipais pelos anos/séries iniciais; e (3) segmentação do ensino fundamental.

## Referências

- ADRIÃO, T. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas conseqüências da descentralização. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 269-282.
- ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 29, n.102, p. 79-82, jan./abr. 2008.
- ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.
- ARELARO, L. G. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51-66.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo: SENAC, 1997.
- CALLEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Aquariana, 2010.
- DAVIES, N. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.
- DIDONET, V. A educação infantil na educação básica e o Fundeb. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. do R.; DIDONET, V. (Orgs.) **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Brasília: edição independente, 2005, p. 25-36.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. O FUNDEF no Paraná: reflexões sobre os impactos na oferta e no financiamento educacional. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro, vol. 12, n. 22, p. 20-26, jan./jun. 2004.
- GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (orgs.). **Descentralização**

**do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

GUIMARÃES, J. L. **A municipalização no ensino fundamental:** e o impacto da EC nº 14 sobre os municípios paulistas. 1998, 166p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 1998.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. A Demanda pelo educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n.74, p.92-105, dez. 2001.

LUDWIG, A. C. W. O processo de municipalização do ensino na cidade de Leme. In: GIUBILEI, S. (org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Editora Alínea, 2001. p. 35-57.

MILITÃO, S. C. N. **Municipalização do ensino no Estado de São Paulo:** passado, presente e perspectivas. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2010.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances:** estudos sobre educação. Presidente Prudente, ano XVII, v. 18, n. 19, p. 127-138, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, C. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

OLIVEIRA, C. Gestão da educação: União, Estado/distrito Federal, município e escola. In: MACHADO, L. M.; FERRERIA, N. S. C. (Orgs.) **Política e gestão da educação:** dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 69-82.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

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

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-122.

OLIVEIRA, R. P. FUNDEF: uma análise preliminar. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro, vol. 12, n. 22, p. 5-11, jan./jun. 2004.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SOUZA, P. L. de. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: VIEITEZ, C. G; BARONE, R. E. M. (Orgs.). **Educação e políticas públicas**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007. p. 177-206.

Enviado em Outubro/2011

Aprovado em Março/2012