

# FUNDEF: uma análise preliminar

Romualdo Portela de Oliveira

## Resumo:

*O presente artigo recupera os principais problemas que se procurou enfrentar com a formulação inicial do Fundo para a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF) e analisa se as críticas formuladas por ocasião de sua aprovação se mostraram procedentes decorridos alguns anos de sua implantação. Analisa seus impactos na reorganização da distribuição de responsabilidades no Estado de S. Paulo e, finaliza discutindo alguns aspectos centrais da proposta de Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, atualmente em discussão.*

**Palavras-chave:** *Fundef, municipalização, financiamento educacional*

## Abstract

*This paper addresses the main issues that the FUNDEF tried to answer and analyses if the criticism that it produced when was approved were right or not if we see the situation some years later. Finalizes with an analysis of the main impacts regarding the division of responsibilities between state and municipalities in the State of São Paulo. Ends with considerations on FUNDEB alternative, nowadays in debate in Brazil.*

**Key words:** *Fundef, municipalization, financing of education*

## Apresentação

A partir de uma descrição dos dispositivos legais que deram origem ao FUNDEF, a Emenda Constitucional nº. 14/96 e sua regulamentação, a Lei nº. 9.424/96, no presente artigo discutem-se suas conseqüências para a distribuição de responsabilidades entre estado e municípios, tomando como fonte de observação o Estado de S. Paulo. Conclui com um breve debate sobre a proposta de Fundeb, a principal alternativa em discussão para superá-los.

### O FUNDEF<sup>1</sup>: a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei nº 9424

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), originalmente, foi redigido nos seguintes termos:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Com este dispositivo, explicitou-se a prioridade da educação brasileira nos anos posteriores à aprovação da Constituição, erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Reconhecia-se a exclusão de parcela significativa da população de um dos direitos básicos da cidadania e a necessidade de fazer valer o direito à educação, abrangendo uma escolaridade mínima para todos.

Entretanto, o artigo 60 propiciou certa confusão interpretativa, fazendo com que não tenha sido cumprido até

o momento de sua substituição pela EC-14/96. A polêmica referia-se ao âmbito que seria tomado como referência para verificar se se aplicavam os 50% dos recursos vinculados. Se às três esferas da administração pública tomadas conjuntamente (União, Estados e Municípios) ou a cada uma delas isoladamente. Durante determinado período, o governo Collor (1990-92) entendeu que abrangeria o conjunto da administração pública. Nessa hipótese, não produziria qualquer efeito, pois somando-se os gastos com educação das três esferas, já eram aplicados no ensino fundamental, 50% dos recursos vinculados, principalmente devido aos investimentos realizados pelos estados maiores e mais ricos, notadamente São Paulo e Minas Gerais, onde a estadualização do atendimento era maior. Entretanto, esta interpretação não condizia com o sentido da redação original da CF-88, sendo desautorizada pelo Tribunal de Contas da União. A alternativa de entender que o dispositivo aplicar-se-ia separadamente a cada nível, implicaria, principalmente, num aumento substantivo dos recursos aplicados pela União no Ensino Fundamental. Nesse caso, ou se transferiam recursos do Sistema Federal de Ensino Superior para o ensino fundamental, alternativa politicamente muito difícil ou a União aplicaria em educação recursos destinados a outros setores, alternativa contrária às orientações políticas e econômicas dos governos brasileiros desde 1988, todos eles, em maior ou menor grau, seguidores das receitas neoliberais, de redução do gasto público nos setores sociais. Em vista disso, optou-se pelo mais simples, nunca se cumpriu o dispositivo...

Assim, ao assumir a Presidência da República, em 1995, Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um disposi-

<sup>1</sup> Este item é uma versão revista e ampliada daquela apresentada em Oliveira (2002).

tivo constitucional crucial para a educação, que não era cumprido. Ao mesmo tempo, havia dois problemas a equacionar:

- o enorme desequilíbrio existente entre as esferas da administração pública no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso, como casos extremos, no atendimento desigual por parte de Estados e Municípios das regiões sudeste e nordeste;
- o atendimento à previsão constitucional de piso salarial nacional para o magistério, matéria acordada por ocasião da Conferência Nacional de Educação que aprovou o Plano Decenal de Educação para todos, em 1993, ainda no Governo Itamar Franco.

Em setembro de 1996, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 14, que alterou de maneira substantiva este artigo. A nova redação do *caput* passou a ser a seguinte:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinam não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o ‘*caput*’ do artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Transformada, pela propaganda governamental e pela convivência da mídia, em iniciativa federal de priorização do Ensino Fundamental, este artigo é uma obra prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo em que aumenta os recursos a serem aplicados no Ensino Fundamental por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios (de 50 para 60% dos recursos vinculados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, e que fica em situação explicitamente secundária em relação aos outros níveis da administração pública. Acrescentaram-se também sete parágrafos a esse artigo, nos seguintes termos:

§1º. A distribuição de responsabilidades e recursos entre Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério de Natureza Contábil.

§2º. O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; e inciso II da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§3º. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de

cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§5º. Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no §1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§6º. A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o §3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§7º. A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

O parágrafo primeiro cria o FUNDEF, que reequaciona a aplicação dos recursos financeiros em educação no país, permitindo, em tese, pelo menos em nível estadual, um compromisso mais equilibrado entre Estados e Municípios. (cf. PINTO, 2000) O parágrafo segundo explicita os impostos que constituirão o Fundo. Trata-se de uma subvinculação para o ensino fundamental de 15% (60% dos 25% vinculados) dos recursos provenientes de transferências intergovernamentais de alguns impostos (IPI e IR, via Fundos de Participação de Estados e Municípios, IPI exportação, Lei complementar 87, de 1997, que desonera o ICMS de produtos exportados e o ICMS), constituindo com isso um fundo estadual para o ensino fundamental. A idéia era estabelecer uma média nacional de gasto possível por aluno, proveniente da divisão de 15% da soma do total nacional de transferências constitucionais dos impostos definidos no parágrafo segundo, pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no país. Processo semelhante seria realizado em cada estado, determinando-se assim, anualmente, o gasto possível por estado. Na hipótese de determinado estado não atingir essa média nacional, a União complementaria seus recursos até atingi-la, o que tornaria o valor nacional uma espécie de gasto mínimo por aluno-ano.

O parágrafo quarto articula a idéia de gasto por aluno com a garantia de um padrão de qualidade a ser atingido no prazo de cinco anos após a implantação do fundo. O parágrafo quinto subvincula 60% dos recursos do Fundo, ou seja, 9% das transferências constitucionais, para o pagamento dos professores em efetivo exercício no ensino fundamental. Dessa forma, dá uma resposta à questão da remuneração do professorado, utilizando-se de dois expedientes peculiares. Exclui os inativos, pois refere-se a professores em “efetivo exercício” e não se refere mais a piso salarial nacional<sup>2</sup>.

No parágrafo sexto estabelece que:

<sup>2</sup> Durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 233) que deu origem à EC 14, mencionava-se “média salarial nacional” e não “piso”.

A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo terceiro, nunca menos que o *equivalente* a trinta por cento dos recursos a que se refere o ‘*caput*’ do artigo 212 da Constituição Federal. (grifo do autor)

Só aqui aparece a definição da contribuição da União. Apesar de tratar de matéria idêntica à do *caput*, diferentemente da redação original do artigo 60 do ADCT, a contribuição da União aparece num parágrafo e não no *caput*, evidenciando uma complementariedade ao papel de Estados e Municípios, inexistente anteriormente. Além do mais, a presença da palavra “equivalente” nesse inciso permite a interpretação que os recursos destinados a essa complementação não necessariamente seriam provenientes daqueles previstos no artigo 212, os vinculados constitucionalmente. Estes serviriam, apenas, de parâmetro para estabelecer o “quantum” da contribuição da União, podendo provir de outras fontes, especificamente do salário-educação, como, de fato, se verificou posteriormente.

Essa possibilidade já havia sido aventada no processo de tramitação da Lei 9.424, que regulamentou o fundo, fazendo com que o legislativo tentasse impedi-la, uma vez que os recursos do salário-educação são uma contribuição social e não um imposto<sup>3</sup> e, portanto, excluídos da vinculação. A utilização desta fonte para “complementar” os estados que não atingissem a média nacional seria inócua do ponto de vista do gasto total com o ensino fundamental, pelo fato da mesma já ser destinada exclusivamente a esta etapa da educação básica. Tal restrição foi vetada pelo Presidente da República. Esse ato possibilitou que os recursos utilizados para “complementar” o *per capita* mínimo de cada Estado se originassem de uma fonte que, obrigatoriamente, já seria aí aplicada. Equivale dizer que o governo federal deixa de ser obrigado a investir recursos orçamentários no ensino fundamental, “desembarcando” do seu financiamento. Assim, o prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consistiu em o governo federal se desobrigar de gastar recursos orçamentários com o Ensino Fundamental, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados, conseguindo, concomitantemente, passar-se por um governo que priorizava esta etapa da educação básica.

### As profecias se realizam

Como um primeiro balanço dos impactos do FUNDEF, cabe analisar-se em que medida os problemas previstos quando de sua implantação (MELCHIOR, 1997, MONLEVADE ; FERREIRA, 1997, OLIVEIRA, 1999) se tornaram realidade ou não.

Recuperando-se as principais críticas formuladas na

ocasião, mencionem-se as seguintes:

- Na medida em que não se aportavam novos recursos para a educação, o que o FUNDEF realizava era uma redistribuição dos recursos existentes, com uma priorização clara. Entretanto, a demanda crescente faria com que, mais cedo ou mais tarde, ficasse evidente a insuficiência de recursos.
- A concentração de recursos no ensino fundamental (60% dos recursos vinculados) desviaria recursos que, em parte significativa de estados e municípios, até então, destinavam-se à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos e à educação especial, fazendo com que estas etapas e modalidades de ensino viessem a sofrer severas restrições financeiras,
- A União utilizaria recursos do salário-educação para complementar os fundos dos estados que não atingissem o gasto-aluno nacional, não aportando, assim, recursos orçamentários para o financiamento da educação básica.

Decorridos oito anos de sua aprovação e seis de sua implantação em escala nacional, pode-se afirmar que as previsões acima apresentadas se concretizaram. Vejamos cada uma delas com mais detalhe.

A concentração de recursos no ensino fundamental fez com que o financiamento das outras etapas da educação básica e a educação de jovens e adultos sofressem significativos impactos negativos.

A restrição de recursos para as demais etapas da educação básica, deu-se em um contexto de ampliação da demanda. No caso da educação infantil, por uma demanda historicamente reprimida e, no caso do ensino médio pela demanda gerada pela ampliação dos índices de conclusão do ensino fundamental, notadamente no Estado de São Paulo, onde apenas uma parte pequena dos municípios atendia o ensino fundamental antes da implantação do FUNDEF. Isso fez com que se reduzissem abruptamente os investimentos em outras etapas e modalidades para investir no ensino fundamental.

Neste particular, a reação ao corte de recursos foi impulsionada, inclusive, por pressão judicial. Um caso emblemático das contradições geradas pelo FUNDEF é elucidado pela seguinte ação judicial.

O Ministério Público Estadual protagonizou uma ação civil pública que confere novidade em nosso país à defesa do direito à educação. Movida contra a Prefeitura de São Paulo, em 2002, solicitando alteração na interpretação tácita, vigente até então, do inciso IV do artigo 208 da Constituição. A interpretação vigente entendia que a educação infantil não era obrigatória, estando, portanto, o Poder Público desobrigado de sua oferta, pois esta seria facultativa. O que a ação demandava era que se alterasse tal entendimento, passando a distinguir obrigatoriedade do usuário da do estado de provê-la, como faz explicitamente a Cons-

<sup>3</sup> Um imposto é um tributo destinado a financiar a atividade do Estado em sentido geral, enquanto que uma contribuição social é uma forma de efetivar um direito social. (Cf. Oliveira, 2002)

tituição. Assim, a não obrigatoriedade da educação infantil referia-se ao usuário, sujeito do direito, estando o Poder Público obrigado a fornecê-la a todo demandante, conforme estipulado no *caput* do referido artigo: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de”. Esta demanda foi acatada pelo judiciário, obrigando a prefeitura de S. Paulo a propor um plano de atendimento escalonado à demanda já cadastrada na ocasião<sup>4</sup>.

A expansão da demanda por educação infantil nesse contexto de restrição de recursos provocou dois tipos de resposta por parte do Poder Público, a saber:

- Expansão da matrícula mediante convênios com entidades privadas que praticam patamares de gasto *per capita* inferiores aos praticados pelo setor público.
- Expansão da matrícula mediante ampliação da oferta pública sem ampliação dos recursos destinados a esta etapa da educação básica, o que implica em uma redução da oferta *per capita* ou em tentativas de “contabilizar” gastos com educação infantil em rubricas do ensino fundamental. A manifestação mais explícita desse processo foi a iniciativa, realizada por diversos sistemas municipais e alguns estaduais, de ampliar o ensino fundamental para nove anos, agregando a este as crianças com seis anos de idade. Em muitos casos, isso se deu de forma meramente contábil. As crianças continuavam a freqüentar a mesma escola de educação infantil, mas nas estatísticas passavam a ser “contadas” como freqüentando o ensino fundamental. A forma mais velada de fazer essa transferência de gastos foi a contabilização pura e simples de despesas realizadas com a educação infantil no ensino fundamental. Exemplos desse procedimento ocorreram em sistemas em que as escolas funcionam no mesmo prédio ou os professores atuam nas duas etapas. Tanto em um caso quanto no outro, os salários dos professores e as despesas de

<sup>4</sup> Segundo informação veiculada pelo Jornal A Folha de S. Paulo, em sua edição de 19/04/2002, “A Justiça determinou ontem que a Prefeitura de São Paulo matricule todas as crianças de zero a seis anos dos bairros Pirituba, Perus e Jaraguá (zona norte), Lapa e Jaguaré (zona oeste) em creches e Emeis (escolas municipais de educação infantil). A decisão não menciona o número de crianças beneficiadas, mas define que todos aqueles que pleitearem a vaga devem ser atendidos em até 30 dias contados a partir do pedido de matrícula. Caso a ordem não seja cumprida, a Secretaria Municipal de Educação será multada em cerca de R\$ 600 por dia para cada criança que seja mantida fora da escola contra a vontade dos pais. A ação foi movida pela Promotoria da Infância e da Juventude do Ministério Público de São Paulo. A sentença, do Tribunal de Justiça do Estado, é definitiva. Segundo o promotor Motauri Ciochetti de Souza, um dos responsáveis pela ação, o Ministério Público recomenda que os pais com filhos entre zero e seis anos fora do ensino público procurem o Conselho Tutelar mais próximo e deixem os dados referentes à criança para que se faça cumprir a determinação judicial. ‘Todas as crianças têm o direito assegurado. Nós vamos, na medida do possível, propondo as ações em todos os pontos da cidade’, diz Souza.”

manutenção da escola eram contabilizadas no ensino fundamental, apesar de atender a ambas<sup>5</sup>.

De forma geral, nesses casos, a expansão se dá à custa da redução dos patamares de gasto *per capita*. Isso, evidentemente, compromete a qualidade dos serviços oferecidos.

No caso do ensino médio, a demanda foi sensivelmente ampliada ao longo dos últimos anos, particularmente pela melhoria das taxas de conclusão do ensino fundamental. A resposta mais comum para viabilizar a expansão foi a já mencionada transferência contábil de gastos para o ensino fundamental. Entretanto, pelo menos dois outros procedimentos foram adotados.

- A expansão mediante oferta de serviços de menor qualidade, como tele-salas, aumento do número de alunos por sala, ambas implicando em redução nos valores *per capita*.
- A outra opção foi pura e simplesmente não atender à demanda, o que pode ser observado em vários estados em que há uma discrepância entre o número de concluintes do ensino fundamental e o dos que ingressam no ensino médio no ano seguinte.

No caso da educação de jovens e adultos, o veto presidencial ao inciso II, § 1º do artigo 2º, da Lei nº. 9.424/96 que considerava as matrículas nessa modalidade de ensino como componentes da base de cálculo dos valores *per capita* do Fundo, fez com que na grande maioria dos sistemas, os cursos correspondentes passassem a ser considerados como parte do ensino regular na modalidade de progressão continuada, formação especial para alunos com defasagem de escolarização ou outra denominação específica, gerando, assim, uma “adaptação” aos limites impostos pela legislação.

Além dessas conseqüências já previstas quando da aprovação do Fundo, o sistemático subdimensionamento dos valores *per capita* nacionais, fez com que as complementações da União aos estados que não atingissem a média nacional fossem sempre em menor volume e atingindo menos Estados. Isso gerou uma “dívida” da União para com o Fundo da ordem de 20 bilhões de reais. Esse aspecto, além de reduzir as já limitadas capacidades equalizadoras da proposta de FUNDEF, em nível nacional, quitou à União a credibilidade necessária para afiançar qualquer proposta nova de Fundo.

Os elementos apresentados acima evidenciam duas dimensões nas quais o FUNDEF gerou problemas conexos que permanecem como contradições a serem resolvidas,

<sup>5</sup> Estes expedientes, de resto também utilizados para embutir despesas com o ensino médio no ensino fundamental, podem ser facilmente percebidos quando se analisam séries históricas de gasto aluno (em valores reais), pois percebe-se quedas bruscas no gasto *per capita* na educação infantil e no ensino médio e aumentos no ensino fundamental, sem que tenha havido qualquer alteração substantiva nos seus componentes de custo.

quer seja por propostas de aperfeiçoamento, quer seja por propostas alternativas, quais sejam, como enfrentar o aporte desigual e insuficiente de recursos para as diferentes etapas e modalidades da educação básica e a enorme desigualdade regional.

Ademais, há uma outra dimensão do FUNDEF que é possível avaliar, a sua dimensão político-financeira. Para tal, tomando-se como foco de análise o Estado de São Paulo, um dos estados mais afetados<sup>6</sup>, pode-se analisar como os municípios paulistas respondem às alterações desencadeadas pelo Fundo.

### O FUNDEF no Estado de São Paulo: um caso extremo

No Estado de São Paulo, a partir de 1995, a versão da descentralização do ensino representada pela Munic

palização contou com dois importantes estímulos, a decidida posição municipalista da Secretaria Estadual de Educação e o FUNDEF, em vigor a partir de 1998, mas já em discussão desde meados de 1995 e aprovado desde setembro de 1996, e de certa forma, estimulador de ações municipalizadoras desde então. Dessa forma, analisar a municipalização do ensino no Estado de S. Paulo nos últimos anos é, também, analisar o FUNDEF e vice-versa. Entretanto, a municipalização não se deve apenas ao FUNDEF, pois o componente político acima mencionado não é de menor importância.

Se observarmos apenas os percentuais de atendimento às matrículas no Ensino Fundamental em 1996 e 2002 (Tabela 1) já é possível percebermos a extensão dessas modificações.

**Tabela 1** - Matrícula Total no Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo por dependência administrativa (1996-2002)

	Brasil				São Paulo			
	Total	Municipal	Estadual	Privada	Total	Municipal	Estadual	Privada
1996	33.131.270	10.921.037	18.468.772	3.707.897	6.572.322	726.704	5.078.539	767.079
2002	35.150.362	17.653.143	14.236.020	3.234.777	5.993.885	1.935.101	3.285.418	773.172

Notas: Nos totais estão incluídas as matrículas da rede federal, não discriminados na tabela.

Todas as tabelas apresentadas, foram elaboradas a partir de dados disponíveis nos relatos do Censo Escolar do MEC-INEP, <http://www.inep.gov.br>, consulta em 15/10/2004.

Nota-se que, no caso brasileiro, a par de um crescimento da matrícula total da ordem de aproximadamente dois milhões, em São Paulo estes números são decrescentes. Isso se deve ao fato de São Paulo ter iniciado primeiro o processo de regularização do fluxo no ensino fundamental, fazendo com que a matrícula bruta<sup>7</sup>, que desde a virada da década de 80 para 90 já era superior a 100%, passasse a decrescer a partir do momento em que se incorporam ao sistema escolar amplos setores marginalizados e estes passam a concluir a etapa obrigatória da educação básica. Tal fenômeno, no caso nacional, acontece apenas a partir de 2000. Isso não significa redução do direito à educação, mas apenas que o sistema passou a reduzir os absurdos

índices de evasão e retenção apresentados no passado. A matrícula total está acima da população de 7 a 14 anos, o que vale dizer que quando passa a diminuir, a matrícula bruta aproxima-se de 100% e os percentuais de conclusão do ensino fundamental aumentam, o sistema funciona melhor e é mais democrático, pois com esses indicadores pode se concluir que aqueles com defasagem série-idade prosseguem seus estudos.

Outro fenômeno perceptível nesses números é o significativo crescimento do atendimento por parte das redes municipais. Apresentando-os em termos percentuais é possível perceber mais claramente o alcance do processo de municipalização.

**Tabela 2** - Matrícula Relativa no Ensino fundamental no Brasil e no Estado de São Paulo por dependência administrativa (1996-2002)

	Brasil				São Paulo			
	Total (%)	Mun (%)	Est (%)	Priv (%)	Total (%)	Mun (%)	Est (%)	Priv (%)
1996	100,00	32,96	55,74	11,19	100,00	11,06	77,27	11,67
2002	100,00	50,22	40,50	9,20	100,00	32,28	54,81	12,90

Fonte: <http://www.inep.gov.br>, consulta em 15/10/2004.

<sup>6</sup> No momento de sua aprovação, o número de municípios que tinham rede própria de ensino fundamental, escassamente ultrapassava os 10% do total de municípios do estado, ou seja, pouco mais de 60 municípios.

<sup>7</sup> Matrícula Bruta é a divisão da matrícula total pela população de 7 a 14 anos, enquanto que a matrícula líquida é a divisão da população de 7 a 14 anos matriculada no ensino fundamental pela população total de 7 a 14 anos.

Enquanto que, no período, o atendimento total no país por parte das redes municipais passa de 32,96% para 50,22%, no estado de São Paulo o atendimento municipal passa de 11,06% para 32,28%, impactando substancialmente os números nacionais.

No caso do estado de São Paulo, como de resto no país como um todo, as transformações no perfil do atendi-

**Tabela 3.** São Paulo. Matrícula de 1ª/4ª, 5ª/8ª e total 1996-2002

	Est		Mun		Totais	
	1996	2002	1996	2002	1996	2002
1ª a 4ª	2.627.948	1.229.390	421.917	1.437.119	3.445.469	2.666.509
5ª a 8ª	2.450.591	2.056.028	304.787	497.982	3.126.853	2.554.010
Total	5.078.539	3.285.418	726.704	1.935.101	6.572.322	5.220.519

Fonte: <http://www.inep.gov.br>, consulta em 15/10/2004

mento entre estado e municípios, nesse período, nos dois ciclos do Ensino fundamental foi marcadamente diferenciada, podendo ser observada na Tabela 3.

Ainda que em alguns casos tal também tenha ocorrido com as 5ª/8ª séries, verifica-se que as séries iniciais do Ensino Fundamental é que foram objeto do processo de municipalização. A matrícula total sofreu uma pequena redução, de 6,5 milhões para 5,2 milhões, conseqüência tanto da regularização do fluxo e da conseqüente diminuição da matrícula bruta em direção a 100%, como também do processo de aperfeiçoamento no controle da dupla matrícula<sup>8</sup>. A presença do estado no primeiro ciclo (1ª a 4ª séries) sofre uma acentuada queda, de 2,6 para 1,2 milhões no mesmo período, e a presença estadual no ciclo seguinte (5ª a 8ª séries) sofre apenas uma queda relativa, de 2,4 para 2,0 milhões.

É evidente, nesse processo, o impacto da reorganização das escolas estaduais, implantada no início do primeiro governo Covas (1995-1998), que dividiu a grande maioria das escolas de Ensino Fundamental, até então organizadas em oito séries. As escolas foram divididas de modo que a maior parte da rede estadual passou a organizar-se em apenas quatro séries, oferecendo ou da 1ª a 4ª séries ou da 5ª a 8ª séries. Estas últimas, em geral, ofertadas concomitantemente com o Ensino Médio. As primeiras é

que foram objeto primordial do processo de municipalização.

Além dessa medida, fundamental para o que se seguiu, a Secretaria Estadual de Educação participou ativamente do processo de municipalização, quer seja pela proposição da tese, quer seja pelo estabelecimento de convênios e demais procedimentos que a viabilizariam, chegando mesmo a “estimular” financeiramente que alguns municípios o fizessem<sup>9</sup>. Com isso, o FUNDEF encontra terreno político muito favorável no Estado de São Paulo.

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.

Apenas a título de ilustração, de 1996 para 1997, a matrícula na rede estadual diminuiu 444.979 e a municipal se ampliou 349.146 e de 1998 para 1999 esses números foram, respectivamente, -383.435 e 316.365. Na soma destes dois anos o estado perdeu mais de 828 mil matrículas e os municípios ganharam 665 mil. A magnitude destas alterações é capaz de produzir alterações substantivas nos perfis de atendimento, não só no Estado, mas no país como um todo. Este processo para o período 1996-2000 é apresentado na Tabela 4.

**Tabela 4.** Matrícula por dependência administrativa 1996-2000

	Total	Estadual	Municipal	Privado
1996	6.572.322	5.078.539	726.704	767.079
1997	6.483.935	4.634.560	1.075.850	774.000
1998	6.394.838	4.436.407	1.194.819	764.000
1999	6.325.294	4.052.972	1.511.184	760.931
2000	6.225.204	3.865.320	1.595.881	763.810
Dif. 2000-1996		-1.213.219	869.177	

Fonte: <http://www.inep.gov.br>, consulta em 15/10/2004.

Por estes dados pode se observar que houve uma transferência de mais de 800 mil vagas da rede estadual para as municipais, alterando significativamente o perfil da oferta do ensino fundamental no estado.

Da confluência entre implantação do FUNDEF e municipalização do ensino, no estado de S. Paulo, vivem-se novas contradições que precisam ser enfrentadas pelas alternativas de financiamento.

<sup>8</sup> Segundo a Secretária de Educação à época, a carteira unificada de identificação escolar detectou 280.000 matrículas duplicadas no momento de sua implantação.

Patricia Sousa (2003), em estudo sobre o FUNDEF no Estado de S. Paulo, observa que este diminuiu a desigualdade *per capita* nos gastos entre municípios e estado, reduzindo os diferenciais anteriormente observados. Esta,

<sup>9</sup> Tipicamente, o incentivo utilizado para estimular a municipalização, nos primeiros anos de implantação do Fundo, foi proceder o processo de municipalização, transferindo-se para os municípios, juntamente com as escolas, os professores efetivos da rede estadual de ensino, mantendo-se sua remuneração a cargo do estado. Apenas nos anos seguintes e para os que aderiram posteriormente à municipalização é que se iniciou um processo de “devolução contábil” desses valores ao estado.

de maneira geral, é uma conseqüência esperada do fundo, pois este procede a uma redistribuição dos recursos em nível estadual entre estado e municípios, fazendo com que os gastos *per capita* no ensino fundamental direcionem-se à média, a menos da diferença existente entre os montantes arrecadados com impostos próprios não abrangidos pelo FUNDEF.

Permanece, entretanto, como desafio, a enorme desigualdade regional, que só pode ser enfrentada por uma revisão de nosso pacto federativo e uma ativa ação do governo federal no combate a essa desigualdade, tarefa de ampla magnitude política não presente nas ações de nossos últimos governos (Cf. OLIVEIRA, 2003a).

### Conclusões ou do FUNDEF ao Fundeb?

Dadas as dificuldades políticas de se enfrentar a questão da desigualdade nos patamares de financiamento da educação de uma forma nacional mais articulada, por que não um Fundo Nacional?

A alternativa que tem sido concebida é tentar enfrentar aspectos mais candentes e localizados. É nessa perspectiva que surge a proposta do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, que estabelece a perspectiva de *per capita* mínimo para cada etapa da educação básica dividindo-se, para a educação básica, o total dos recursos vinculados transferidos. Seria um Fundo que financiaria toda a educação básica com os 25% vinculados e teria patamares mínimos de gasto nacional com o mesmo mecanismo de complementação da União existente no FUNDEF.

Em tese, responde-se ao principal problema gerado pelo FUNDEF, a concentração de recursos no ensino fundamental, mas abstrai a existência de universidades estaduais financiadas também por essa fonte.

Além do mais, como a experiência do FUNDEF ilustra, a definição de valores *per capita* subdimensionados pode simplesmente corromper a perspectiva equalizadora e racional da proposta. Assim sendo, sem novos aportes de recursos por parte do governo federal, o debate dar-se-á numa lógica de “quem ganha” e “quem perde” na distribuição dos recursos atualmente disponíveis, sabidamente insuficientes.

Enquanto não se enfrentar o debate educacional colocando-se a educação como prioridade de Estado, o que vale dizer, com explícita priorização no perfil de gasto do Poder Público, estaremos apenas retomando nossa brasileira tradição de debater o periférico e esquecer o principal.

### Referências bibliográficas

ADRIÃO, T. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista*. (1995-1998). São Paulo, Feusp, Tese de doutorado, 2001.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, João e FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. Ceilândia, DF, Idéa Editora, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. *Educar em Revista*. Universidade Federal do Paraná, Nº 22 jul-dez. 2003, p. 139-152

\_\_\_\_\_. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. *Gestão em Ação*. v.6 n.2 julho/dezembro 2003b. Salvador-BA

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação. In.: OLIVEIRA, Romualdo Portela de & Adrião, Theresa (orgs). *Gestão Financiamento e Direito à Educação*. 2. ed. São Paulo, Xamã, 2002.

\_\_\_\_\_. Tendências de Privatização na Educação Brasileira: uma tentativa de mapeamento. *Revista Intermeio*, UFMS. nº 4 nov. 1999. p. 16-28

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

SOUZA, Patricia Laczynski de. *FUNDEF: seus primeiros resultados no estado de São Paulo*. São Paulo, FGV/EAESP - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2003.

Encaminhado em dez./04

Aprovado em out./05

---

Romualdo Portela de Oliveira  
Professor Assistente Doutor - FE-USP  
End. Av. Da Universidade, 308 sala 204  
Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação  
05508-040 – São Paulo – SP  
E-mail: romualdo@usp.br

---