

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE FUNDOS (FUNDEF-FUNDEB): ANÁLISE DE DOIS MUNICÍPIOS PAULISTAS

MUNICIPALIZATION BASIC EDUCATION POLICY IN THE CONTEXT OF FUNDS (FUNDEF-FUNDEB): ANALYSIS OF TWO SÃO PAULO MUNICIPALITIES

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes
scnmilitao@gmail.com

UNESP - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

RESUMO Este artigo propôs analisar os "processos" de municipalização do ensino fundamental que se desenvolvem em dois municípios paulistas, objetivando desvelar o comportamento da educação municipal em tempos de FUNDEF/FUNDEB. De natureza qualitativa, o estudo se valeu de pesquisa bibliográfica/documental e de coleta de dados empíricos com treze fontes-chave de informação, bem como da técnica da análise de conteúdo. Os resultados obtidos revelam que os municípios pesquisados, mesmo sem possuir experiência/preparo/estrutura para repentinamente ofertar/gerir o ensino fundamental, aderiram à municipalização e acabaram por acompanhar as seguintes tendências gerais: (1) municipalização motivada pelo FUNDEF; (2) preferência pelas séries iniciais; (3) segmentação do ensino fundamental; (4) municipalização materializada via convênio de parceria; e (5) desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil. Excetuando-se a última, as demais tendências supracitadas se mantiveram mesmo durante a vigência do FUNDEB. Os resultados mostram, também, que os dois municípios estudados vêm buscando outras "saídas" que não o "apostilamento" para superar suas dificuldades administrativas, pedagógicas e financeiras no tocante à oferta e gestão do ensino fundamental, seja por razões econômicas ou convicções pedagógicas. Por fim, se tomado o IDEB como parâmetro, os resultados indicam tratar-se de dois casos êxitos de municipalização do ensino fundamental, ainda que adversidades e limitações para oferta da educação em âmbito municipal continuem a persistir.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Municipal. Ensino Fundamental. FUNDEF. FUNDEB. Municipalização do Ensino.

ABSTRACT This article proposed to analyze the "process" of municipalization of basic education that develops in two counties, aiming to reveal the behavior of municipal education in times of FUNDEF/FUNDEB. Qualitative in nature, the study made use of bibliographic/documentary research and collection of empirical thirteen key sources of information data and the technique of content analysis. The results show that the municipalities surveyed, even without possessing experience/preparation/structure to suddenly offer/manage elementary school, joined the municipalization and eventually follow the following general trends: (1) municipalization motivated by FUNDEF; (2) preference the initial series; (3) targeting elementary school; (4) municipalization materialized via a partnership agreement; and (5) deceleration in growth rates of early childhood education. Except for the last, the other aforementioned trends remained the same during the term of FUNDEB. The results also indicate that both municipalities have sought other "outs" than

"apostilamento" to overcome their administrative, educational and financial difficulties regarding the supply and management of basic education, whether for economic reasons or pedagogical beliefs. Finally, if taken as a parameter IDEB, the results show that he hits two cases of municipalization of primary school, even though adversity and limitations for the provision of education in municipal continue to persist.

KEYWORDS: Municipal Education. Elementary School. FUNDEF. FUNDEB. Municipalization of education.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, posteriormente ratificada e regulamentada pela vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), elevou o município à condição de ente federativo autônomo (art. 18) e com a prerrogativa de criar seu sistema de ensino próprio (art. 211).

Além de reafirmar a autonomia da esfera municipal para criar/abrigar seu sistema próprio de ensino (art. 8º), a LDB/96 em vigor (BRASIL, 1996) explicita as incumbências do município em relação ao mesmo (art. 11), bem como expressa a sua composição (art. 18) (MILITÃO, 2011; PEREIRA; OLIVEIRA, 2011).

O caráter positivo de tal avanço, aliado ao advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹, que inaugurou no país a introdução da política de Fundos² para o financiamento da educação brasileira em meados dos anos 1990, resultou num significativo e crescente protagonismo educacional da esfera municipal no Brasil no tempo presente.

Num quadro de extremada e contínua municipalização do ensino fundamental, iniciada/induzida pelo FUNDEF e reforçada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)³, atualmente em vigor, a esfera de governo mais díspar e múltipla – a municipal – tornou-se a grande responsável pela prestação educacional (FREITAS; FERNANDES, 2011; MILITÃO, 2012).

Para Freitas e Fernandes (2011, p. 555), “os avanços brasileiros na efetivação do direito público subjetivo à educação tem sido obtido num contexto de

¹ Criado pela Emenda Constitucional nº 14/96 e regulamentado por meio da Lei 9424/96.

² Para uma melhor compreensão da política de Fundos (FUNDEF-FUNDEB), ver Militão (2011).

³ Criado pela Emenda Constitucional nº. 53/06 e regulamentado em definitivo pela Lei nº 11.494/2007.

aumento da participação municipal”. A pesada sobrecarga educacional municipal é confirmada pela legislação vigente⁴, que imputa ao município “a responsabilidade principal da oferta de 11 dos 14 anos de escolarização obrigatória” (FREITAS; FERNANDES, 2011, p. 557).

No Estado de São Paulo, particularmente, com o acelerado e generalizado processo de municipalização do ensino fundamental, decorrente do FUNDEF e de medidas estaduais que o antecederam, os municípios paulistas passaram a se responsabilizar, crescentemente, pela oferta/gestão de tal etapa escolar, estando ou não preparados para tanto.

Considerando que a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo

[...] atinge municípios de pequeno, médio e grande porte com capacidade fiscal, administrativa, perfil político-partidário e cobertura do ensino fundamental totalmente diferentes entre si, [não temos] apenas um processo de municipalização, mas vários (MARTINS, 2003, p. 237).

Nesse sentido, entendemos que a municipalização do ensino fundamental levada a efeito em cada município paulista é um caso, único, extremamente dependente da conjuntura local.

Fruto de pesquisa⁵ desenvolvida no triênio 2010-2012, o trabalho em tela trata dos “processos” de municipalização do ensino fundamental que se desenvolvem, especificamente, em dois municípios⁶ do oeste paulista, objetivando desvelar o comportamento da educação municipal em tempos de FUNDEB.

A abordagem metodológica da pesquisa foi de natureza qualitativa (LÜDKE; ANDRÉ, 1986) e contemplou pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e coleta de depoimentos de treze sujeitos intencionalmente selecionados.

Após a pesquisa bibliográfica, que permitiu a construção do referencial teórico da pesquisa, procedemos ao desenvolvimento da pesquisa documental, que envolveu tanto a seleção e análise da legislação (federal, estadual e municipal)

⁴A Emenda Constitucional nº 59/09 estendeu a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos de idade, com cumprimento final apazado para 2016.

⁵ Pesquisa devidamente aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Ciências e Tecnologias da UNESP – Campus de Presidente Prudente, mediante o protocolo nº 81/2010.

⁶ Por questão ética, utiliza-se a terminologia município I e município II.

referentes à temática, quanto a busca e o exame de dados estatísticos concernentes aos aspectos históricos, demográficos, socioeconômicos e educacionais a respeito dos municípios investigados, tendo em vista uma caracterização geral dos mesmos.

Por fim, foram coletados os depoimentos das fontes-chave⁷ de informação sobre os “processos” de municipalização levados a cabo pelos municípios I e II. Assim, em função da participação e do envolvimento que tiveram/têm na implantação, operacionalização e desdobramentos da municipalização do ensino fundamental nos dois municípios, foram ouvidos em cada um deles: Secretário Municipal de Educação, membro do Conselho Municipal de Educação, membro do Conselho Gestor do FUNDEB, gestor escolar e dois professores, além de um Supervisor Estadual de Ensino da Diretoria Regional de Presidente Prudente.⁸

Para categorização e análise dos dados empíricos, recorreremos à análise de conteúdo (FRANCO, 2008).

2 CONHECENDO OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

As duas municipalidades em estudo, intencionalmente selecionadas, integram a 10ª Região Administrativa (RA) do Estado de São Paulo – a RA de Presidente Prudente – que, localizada geograficamente no extremo oeste do território paulista e composta por 53 municípios, se destaca economicamente pela atividade agropecuária e pela agroindústria.

2.1 O MUNICÍPIO I: HISTÓRICO E PERFIL

A formação do município I, segundo a Fundação SEADE (2011a), começou a partir de 1916, com o estabelecimento de um acampamento de ranchos para trabalhadores que participavam das tarefas necessárias à construção da Estrada de Ferro Sorocabana e de uma estação ferroviária local (abertura de estradas, execução de cortes e aterros e terraplanagem).

⁷ Segundo Soriano (2004, p. 153-154), “[...] assim denominadas por possuírem experiências e conhecimentos relevantes sobre o tema em estudo ou por estarem, na sua comunidade ou no seu grupo social, em posição (econômica, social ou cultural) de fornecer dados que outras pessoas desconhecem total ou parcialmente”.

⁸ Por questão ética, os 13 sujeitos da pesquisa foram nomeados com letras do alfabeto (de A a N).

A inauguração da estação, em 10 de setembro de 1916, é considerada data de fundação do povoado. Inicialmente, foi constituído distrito policial de Quatá e, em 28 de maio de 1934, distrito de paz desse mesmo município. Obteve autonomia político-administrativa em 5 de julho de 1935.

O município I está localizado a 520 km da capital paulista e a 57 km de Presidente Prudente (município sede da RA), tem 1.584 km² de extensão territorial e possui uma população de 28.809 habitantes. Trata-se de um dos 12 municípios da RA de Presidente Prudente que possui população superior a 20.000 e inferior a 50.000 habitantes, cuja densidade demográfica é de aproximadamente 18 habitantes por km². Quanto à taxa geométrica de crescimento anual do município I, de 0,02 em 2011, pode-se afirmar que ela encontra-se muito abaixo da do Estado, de 1,09 no mesmo ano. O grau de urbanização do município estudado (de 89,7% em 2010), por sua vez, está bem mais próximo do grau de urbanização apresentado pelo Estado paulista, de 95,9% no mesmo período (SEADE, 2011a).

No que se refere às dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) indica que o município I encontra-se no grupo 4, que reúne os municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade. Abaixo da média dos municípios de São Paulo nas dimensões riqueza (41 contra 58) e longevidade (62 contra 73), o município I ostenta indicador de escolaridade superior à média do conjunto municipal paulista (78 contra 68).

Tal qual no conjunto dos municípios da região, no município I o setor primário prevalece sobre os setores secundário e terciário, estando a agropecuária na condição de atividade econômica principal.

2.2 O MUNICÍPIO II: HISTÓRICO E PERFIL

O município II foi fundado em 1922, quando a antiga povoação que lhe deu origem recebeu os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana no Vale do Paranapanema, ponto de passagem dos boiadeiros que viajavam para Mato Grosso. Em 19 de novembro de 1925, foi elevado a distrito de Presidente Prudente e, em 28 de junho de 1935, tornou-se município autônomo (SEADE, 2011a)

Localizado a 547 km da capital paulista e a 20 km do município sede da RA, o município II tem 265 km² de extensão territorial e sua população é de 18.639 habitantes. Trata-se de um dos 10 municípios da RA que possui população superior a 10.000 e inferior a 20.000 habitantes, com uma densidade demográfica de aproximadamente 70 habitantes por km². Quanto à taxa geométrica de crescimento anual do município II, de 0,85 em 2011, pode-se afirmar que ela encontra-se aquém da do Estado de São Paulo, de 1,09 no mesmo ano. O grau de urbanização do município II (de 92,2% em 2010), por sua vez, está bem mais próximo do grau de urbanização apresentado pelo Estado paulista, de 95,9% no mesmo período (SEADE, 2011a).

No que se refere às dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade, o IPRS indica que o município II também encontra-se no grupo 4. Abaixo da média dos municípios do Estado de São Paulo nas dimensões riqueza (38 contra 58) e longevidade (71 contra 73), o município II ostenta indicador de escolaridade pouco acima da média do conjunto municipal paulista (70 contra 68).

Tal qual no conjunto dos municípios da região, no município II o setor primário prevalece sobre os setores secundário e terciário, estando a agropecuária na condição de atividade econômica principal.

3 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL EM ANÁLISE: PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

As políticas/reformas educacionais formuladas/implementadas a partir dos anos 1990, alinhadas aos pressupostos neoliberais e marcadamente pautadas nas orientações do Banco Mundial, impeliram fortemente os municípios brasileiros a se responsabilizarem pela prestação educacional, notadamente do ensino fundamental.

Em função da histórica preponderância da rede estadual paulista na cobertura do ensino fundamental, São Paulo passou a assistir “[...] a um dos mais radicais (senão o mais!) e abruptos processos de municipalização já vivenciados no Brasil” (OLIVEIRA, 2004, p. 10), fruto do efeito combinado do FUNDEF e da política/ação municipalista do governo paulista.⁹

⁹ Durante a primeira gestão Covas (1995-1998), duas impactantes medidas foram tomadas em nível estadual paulista em prol da municipalização do ensino fundamental: pelo Decreto Estadual nº. 40.473, de 21 de novembro de 1995, “[...] reorganizou as escolas públicas, separando as quatro

Em face do referido processo, as municipalidades paulistas criaram/ampliaram seus sistemas/redes de ensino com a incorporação do ensino fundamental, passando a ter atribuições e responsabilidades não experienciadas anteriormente.

Os municípios I e II, em estudo, não ficaram imunes aos efeitos no plano local das contemporâneas políticas/reformas educacionais gestadas e implementadas nos âmbitos nacional e estadual, particularmente no que se refere à indução a municipalização do ensino fundamental.

Conforme estudo realizado e divulgado pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP) a respeito dos impactos da implementação do FUNDEF em cada um dos 645 municípios paulistas, à época da criação deste Fundo nenhuma das municipalidades em estudo apresentavam participação na oferta direta de matrículas do ensino fundamental.

Como consequência da ausência de matrículas neste nível de ensino por parte das administrações locais, os técnicos da SEESP constataram que em virtude da implantação do FUNDEF no âmbito do Estado de São Paulo os municípios I e II “perderiam” recursos caso mantivessem as suas respectivas posições diante da oferta do ensino fundamental.

Por outro lado, caso os municípios I e II assumissem a totalidade das matrículas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, eles teriam um considerável saldo positivo de recursos a receber do Fundo.

Diante deste cenário, os municípios I e II – cuja atuação educacional até meados dos anos 1990 esteve concentrada na oferta da educação infantil e da EJA – decidiram seguir a forte tendência detectada no Estado de São Paulo e aderir ao atual (e ainda em curso) processo paulista de municipalização do ensino fundamental.

Em 1999, os municípios I e II partiram decididamente para a municipalização. Induzidos pelo FUNDEF e favorecidos/impelidos pelas medidas adotadas em nível estadual paulista a partir de 1995, os dois municípios pesquisados – dependentes

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).

das transferências constitucionais, como a extrema maioria dos municípios – também aderiram à municipalização do ensino fundamental tendo em vista não “perder” parte considerável de seu próprio orçamento.

Segundo o relato de uma gestora escolar do município I, por força do FUNDEF “o processo de municipalização do ensino fundamental teria que acontecer em algum momento. Os funcionários do Estado eram todos contra a municipalização, mas não encontraram apoio e ela aconteceu” (SUJEITO D).

Para um professor municipal que vivenciou/acompanhou todo o processo, a municipalização no município I foi abrupta e induzida. Nas suas palavras:

Foi tudo muito rápido. Um processo induzido para a descentralização da educação, isto é, o Estado querendo se ver livre de suas responsabilidades e encontrou uma forma de descarregar sobre o município (SUJEITO F).

Sem nenhuma matrícula municipal no ensino fundamental até o advento do FUNDEF, o município I passa a ter uma participação considerável na cobertura deste nível de ensino em 1999 (38,7% contra 61,3% da rede estadual), com visível tendência de crescimento (com ligeiro declínio registrado apenas em 2004 e 2005) nos anos subsequentes de vigência do FUNDEF. A propósito, em 2003, a rede municipal do município I sobrepuja a rede estadual no percentual de atendimento das matrículas públicas do ensino fundamental, o que se mantém como tendência constante até 2011, quinto ano de vigência do FUNDEF.

Assim, ao invés de frear o processo de municipalização do ensino fundamental no município I como se imaginou inicialmente, o FUNDEF também se configura na prática como mecanismo fortemente indutor de tal processo, 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 FUNDEF repete “[...] a experiência do FUNDEF, que também operava segundo princípio ‘mais matrícula, mais dinheiro’” (CALLEGARI, 2010, p. 16). Não é por acaso que em tempos de FUNDEF, ano a ano, a taxa de participação municipal na cobertura

pública do ensino fundamental foi sempre superior àquelas observadas no decênio de vigência do FUNDEF (excetuando-se apenas 2006, ano, aliás, de criação do Fundo atual) (tabela 1).

Tabela 1. Município I - Evolução da matrícula inicial pública do EF (1996-2011).

Ano	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	Fundo Vigente
1996 ¹	5257	100	0	0	5257	Criação do FUNDEF
1997 ¹	4836	96,7	166	3,3	5002	FUNDEF
1998 ²	4233	94,1	267	5,9	4500	
1999 ²	2690	61,3	1699	38,7	4389	
2000 ²	2540	59,9	1698	40,1	4238	
2001 ²	2375	57,8	1734	42,2	4109	
2002 ²	2166	54,5	1810	45,5	3976	
2003 ²	1832	49,0	1906	51,0	3738	
2004 ²	1831	49,5	1871	50,5	3702	
2005 ²	1842	49,6	1871	50,4	3713	
2006 ²	1871	44,8	2309	55,2	4180	
2007 ²	1839	46,5	2113	53,5	3952	FUNDEB
2008 ²	1802	46,6	2065	53,4	3867	
2009 ²	1769	46,7	2017	53,3	3786	
2010 ²	1772	47,4	1969	52,6	3741	
2011 ²	1728	48,2	1859	51,8	3587	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (¹) e dos Censos Escolares MEC/INEP (²).

A tabela 1 mostra que no município I houve um crescimento significativo e contínuo (com alguns momentos de queda) da taxa de participação municipal no atendimento do ensino fundamental, que subiu de 38,7% para 51,8% de 1999 a 2011. A rede estadual, por sua vez, registrou queda de 61,3% para 48,2% 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 paulista (historicamente preponderante) e a rede municipal do município I (de 48,2% e 51,8%, respectivamente, em 2011).

A prevalência da perspectiva política-economicista sobre a pedagógica na tomada de decisão pela adesão ao contemporâneo processo paulista de municipalização do ensino fundamental também ocorreu no município II, inclusive com a sua aprovação sendo feita “a toque de caixa”, conforme indica o relato de um conselheiro do FUNDEB: “Na verdade houve uma pressão política, a

municipalização foi votada na Câmara de madrugada, No outro dia sofreu pressão, mas a educação já era municipalizada” (SUJEITO I).

Sem nenhuma matrícula municipal no ensino fundamental até o advento do FUNDEF, o município II passa a ter uma participação considerável na cobertura deste nível de ensino em 1999 (41,8% contra 58,2% da rede estadual), com forte tendência de crescimento (com declínio mais acentuado apenas em 2005) nos anos subsequentes de vigência do FUNDEF. A propósito, em 2002, a rede municipal do município II sobrepuja a rede estadual no percentual de atendimento das matrículas públicas do ensino fundamental, o que se mantém como tendência constante até 2011. Como no município I, no município II o FUNDEB também não foi capaz de estancar o processo de municipalização em curso. Prova disso é que justamente em 2007, primeiro ano de vigência do atual Fundo, o município II apresenta a sua maior de taxa de participação na cobertura pública do ensino fundamental.

Na maior parte dos anos de vigência do FUNDEB, a taxa de participação municipal na cobertura pública do ensino fundamental foi sempre superior ou próxima daquelas observadas no decênio de vigência do FUNDEF, conforme observado na tabela 2.

Tabela 2. Município II - Evolução da matrícula inicial pública do EF (1996-2011).

Ano	Rede estadual	%	Rede municipal	%	Total	Fundo Vigente
1996 ¹	2460	100	0	0	2460	Criação do FUNDEF
1997 ¹	2272	97,7	53	2,3	2325	FUNDEF
1998 ²	2162	95,8	94	4,2	2256	
1999 ²	1316	58,2	945	41,8	2261	
2000 ²	1327	57,6	979	42,4	2306	
2001 ²	1154	52,1	1062	47,9	2216	
2002 ²	957	46,0	1124	54,0	2081	
2003 ²	925	46,1	1079	53,9	2004	
2004 ²	952	47,2	1064	52,8	2016	
2005 ²	1029	49,4	1052	50,6	2081	
2006 ²	1034	44,7	1279	55,3	2313	
2007 ²	991	44,4	1239	55,6	2230	FUNDEB
2008 ²	961	46,7	1096	53,3	2057	
2009 ²	890	46,5	1025	53,5	1915	
2010 ²	925	47,3	1031	52,7	1956	
2011 ²	924	48,7	972	51,3	1896	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (1) e dos Censos Escolares MEC/INEP (2).

A tabela 2 mostra que no município II houve um crescimento expressivo da taxa de participação municipal no atendimento do ensino fundamental, que subiu de

41,8% para 51,3% de 1999 a 2011. A rede estadual, por sua vez, registrou queda de 58,2% para 48,7% em tal atendimento no período considerado. A partir dos dados expostos, depreende-se que a rede municipal do município II já está muito próxima de se aproximar da centenária rede estadual paulista no que se refere à taxa de participação na cobertura pública das séries/anos finais do ensino fundamental.

De acordo com os relatos dos pesquisados, tanto o município I quanto o município II não estavam preparados para ofertar/gerir o ensino fundamental assumido repentinamente.

Segundo a Dirigente de Educação do município I, com a municipalização do ensino fundamental “a rede precisou se organizar para gerir mais escolas, aumentar o número de professores, incluindo o concurso para ampliação dos cargos efetivos, ampliação da equipe da secretaria municipal de educação” (SUJEITO A). Também no município II, conforme o Dirigente da Educação, uma nova/menor estrutura “precisou ser montada para atender a nova realidade do município” (SUJEITO G).

Para driblar/amenizar a falta de experiência/preparo para ofertar/gerir o ensino fundamental, os municípios pesquisados, como a maioria das municipalidades paulistas, decidiram por materializar a municipalização de tal etapa escolar mediante a celebração de Convênio de parceria com a SEESP.

Com adesão ao Programa de Ação de Parceria Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental, os poderes estadual e municipal ratificam a ação de parceria – para assunção total ou parcial do alunado da rede pública estadual e da gestão educacional – por meio da assinatura de um Termo de Convênio. Com a celebração do convênio, o Estado pode ceder ao município parceiro alunos, pessoal docente, técnico e administrativo, prédios escolares, móveis e utensílios, equipamentos e materiais didáticos etc.

Conforme Martins (2003, p. 81), os convênios de municipalização entre a SEESP e as prefeituras paulistas, na maioria, contemplaram “[...] a transferência de alunos, prédios escolares e também os professores”. Foi o que ocorreu, também, nos municípios em estudo.

Segundo o relato de uma gestora escolar, com a parceria firmada entre o município I e a SEESP “tudo se encaixou. Os professores foram aproveitados. As

escolas [estaduais] foram cedidas como estavam. As escolas passaram de E.E. [Escola Estadual] para E.M. [Escola Municipal]" (SUJEITO D).

A materialização da municipalização via celebração de convênio com a SEESP também é considerada positiva pelos sujeitos da pesquisa por ser menos danosa aos profissionais da rede estadual do que a consubstanciada por meio de criação de rede própria.

Nesse sentido, reportando-se especificamente ao processo de implantação da municipalização no município II, uma conselheira do FUNDEB assim se manifestou: "houve grande mobilização por parte dos funcionários estaduais, que conseguiram ficar no município após a assinatura de convênio" (SUJEITO I).

Nos municípios I e II, não obstante a expressiva municipalização do ensino fundamental apresentada, também prevalece a tendência – verificada no conjunto dos municípios paulistas – de avançar apenas na municipalização das séries/anos iniciais e deixar, conseqüentemente, a oferta do segmento posterior majoritariamente (ou exclusivamente) sob a responsabilidade da rede estadual, conforme mostra a desagregação dos dados (tabelas 3 e 4).

Tabela 3. Município I - Evolução da matrícula inicial pública nos anos/séries iniciais¹⁰ do EF (2000-2011)

Ano	ANOS/SÉRIES INICIAIS					Fundo vigente
	Rede Estadual	%	Rede municipal	%	Total	
1996 ¹	2579	100	0	0	2579	Criação do FUNDEF
2000 ²	215	11,2	1698	88,8	1913	
2001 ²	187	9,7	1734	90,3	1921	
2002 ²	123	6,4	1810	93,6	1933	FUNDEF
2003 ²	133	6,7	1849	93,3	1982	
2004 ²	108	5,6	1806	94,4	1914	
2005 ²	92	4,8	1810	95,2	1902	
2006 ²	85	3,6	2244	96,4	2329	
2007 ²	86	4,0	2055	96,0	2141	FUNDEB
2008 ²	82	3,9	2010	96,1	2092	
2009 ²	81	3,9	1968	96,1	2049	
2010 ²	78	3,9	1922	96,1	2000	
2011 ²	80	4,2	1805	95,8	1885	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (1) e dos Censos Escolares MEC/INEP (2).

¹⁰ Somente a partir de 2000 o INEP passa a disponibilizar dados desmembrados do ensino fundamental (anos iniciais e anos finais).

Como se vê, pela tabela 3, durante todo o contexto de vigência da política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB) as séries/anos iniciais do ensino fundamental foi o alvo principal do processo de municipalização levado a efeito no município I, com a rede municipal de ensino registrando 95,8% de atendimento em 2011, contra 4,2% de atendimento residual da rede estadual de ensino.

No município II, por sua vez, os dados referentes à municipalização das séries/anos iniciais do ensino fundamental são mais incríveis ainda. De 2000 a 2011, a cobertura municipal as séries/anos iniciais foi sempre de 100%, não existindo mais participação da rede estadual em tal atendimento (tabela 4).

Tabela 4. Município II - Evolução da matrícula inicial pública nos anos/séries iniciais do EF (2000-2011)

Ano	ANOS/SÉRIES INICIAIS					Fundo vigente
	Rede Estadual	%	Rede municipal	%	Total	
1996 ¹	1236	100	0	0	1236	Criação do FUNDEF
2000 ^{2*}	0	0	979	100	979	
2001 ²	0	0	1062	100	1062	FUNDEF
2002 ²	0	0	1124	100	1124	
2003 ²	0	0	1079	100	1079	
2004 ²	0	0	1064	100	1064	
2005 ²	0	0	1052	100	1052	
2006 ²	0	0	1279	100	1279	
2007 ²	0	0	1239	100	1239	
2008 ²	0	0	1096	100	1096	FUNDEB
2009 ²	0	0	1025	100	1025	
2010 ²	0	0	1031	100	1031	
2011 ²	0	0	972	100	972	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (1) e dos Censos Escolares MEC/INEP (2).

A preferência dos municípios I e II pela assunção de matrículas das séries/anos iniciais, evidenciada pelos percentuais apresentados, pode ser imputada à proximidade do ciclo I do ensino fundamental com a educação infantil, nível de ensino que os municípios têm maior familiaridade e experiência de atuação.

Tal preferência explica-se, ainda, pela menor complexidade de gestão do primeiro segmento do ensino fundamental, cuja oferta exige uma estrutura mais modesta por parte da administração municipal, conforme revela o relato do Dirigente de Educação do município II: “para gerir o ciclo I a estrutura é menor, com professores polivalentes. Para o ciclo II teríamos que ter uma estrutura maior, trabalhar com professores especialistas” (SUJEITO G).

Na avaliação da supervisora de ensino da Diretoria Regional de Ensino de Presidente Prudente, “a opção pelo ciclo I é uma decisão responsável, pois a estrutura pedagógica que se exige é mais simples e o município avalia e sabe que dará conta” (SUJEITO N).

Se em tempos de FUNDEF/FUNDEB a municipalização foi intensa nas séries/anos iniciais do ensino fundamental, no segmento das séries/anos finais a municipalização pouco ou nada avançou nos municípios I e II, sendo majoritária a rede estadual de ensino na sua cobertura.

Inversamente ao observado em relação à municipalização das séries/anos iniciais, no tocante às séries/anos finais o atendimento continua praticamente “estadualizado” no município I, sendo a cobertura municipal a tal segmento de ensino muito ínfima (de apenas 3,2% contra 96,8% da rede estadual em 2011).

Se no município I a participação municipal na oferta de matrículas das séries/anos finais no período 2003¹¹-2011 é inexpressiva, no município II ela é inexistente, sendo o referido atendimento coberto totalmente (100,%) pela rede estadual paulista de ensino.

Pelo conjunto dos depoimentos coletados, não há previsão de alteração/reversão de tal quadro nos dois municípios pesquisados.

Questionada sobre a possibilidade de o seu município assumir o atendimento das séries/anos finais do ensino fundamental, a Dirigente de Educação do município I foi enfática: “não há perspectivas para a municipalização do ciclo II porque a rede municipal já é muito grande. Temos uma média de 2000 alunos no ensino fundamental e queremos oferecer um ensino de qualidade a eles” (SUJEITO A).

Na avaliação de uma gestora escolar do mesmo município, “a rede municipal ainda não está preparada para cuidar do ciclo II”, por isso é “melhor continuar com o Estado, do jeito que está” (SUJEITO D).

Atendendo ao mesmo questionamento, o Dirigente de Educação do município II também declarou que “o município ainda não tem estrutura para assumir os alunos do 6º ao 9º ano. Não há perspectivas de municipalização do ciclo II” (SUJEITO G).

¹¹ Ano que o município I iniciou a municipalização das séries/anos finais do ensino fundamental.

Na mesma direção, uma conselheira municipal de educação entende que o município II não encontra-se preparado para a assunção de tal responsabilidade. Assim, não há “perspectiva de adesão ao ciclo II” (SUJEITO H).

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

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 os alunos dos municípios I e II ainda tem que passar, necessariamente, por duas redes de ensino distintas: a municipal e a estadual.

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.

Deste modo, é o FUNDEB que vem representar novo alento para a expansão da educação infantil, uma vez que suplanta o “engessamento” causado pelo Fundo já extinto que determinava que parte significativa (60%) dos recursos municipais vinculados à educação fosse aplicada tão somente no ensino fundamental e correção dos “efeitos colaterais” do FUNDEF sobre a educação infantil.

Pela maior abrangência e flexibilidade do FUNDEB, espera-se, então, que os recursos educacionais municipais, antes circunscritos ao ensino fundamental regular, sejam carreados para outros segmentos, como a expansão da educação infantil que, sabidamente, encontra cobertura insuficiente nacionalmente.

Com uma tendência de crescimento até 1997, a pré-escola¹² nos municípios I e II sofreu um forte revés em 1998, primeiro ano de vigência nacional do FUNDEF e que precedeu o ano (1999) de municipalização do ensino fundamental nos

¹² Tendo em vista a carência de estatísticas oficiais a respeito da modalidade creche (0 a 3 anos) e considerando que é somente a partir de 2001 que o INEP passa a disponibilizar dados desmembrados da educação infantil (creche e pré-escola), nesta parte do trabalho a análise sobre os efeitos colaterais do FUNDEF sobre a educação infantil limita-se apenas ao segmento da pré-escola, da qual dispomos de dados mais consistentes e confiáveis.

municípios supracitados, convalidando as previsões de que a implantação do citado Fundo impactaria negativamente o atendimento de tal etapa escolar, conforme demonstrado pelas tabelas e gráficos na sequência.

Tabela 5. Município I - Evolução da matrícula inicial pública municipal da Educação Infantil, por segmento (1991-2011).

Ano	Pré Escola	Evolução %	Creche	Evolução %	Fundo Vigente
1991 ¹	496	-			Sem existência de Fundo
1992 ¹	699	39,7			
1993 ¹	722	3,3			
1994 ¹	766	6,0			
1995 ¹	741	-3,4			
1996 ¹	753	1,6			Criação do FUNDEF
1997 ¹	935	24,2			FUNDEF
1998 ¹	695	-34,5			
1999 ²	813	17,0			
2000 ²	853	4,9			
2001 ²	803	-5,9	283	-	
2002 ²	992	23,5	267	-6,0	
2003 ²	903	-9,8	293	9,7	
2004 ²	949	5,0	314	7,2	
2005 ²	995	4,8	253	-24,1	
2006 ²	544	-82,9	135	-87,4	
2007 ²	650	19,5	163	20,7	FUNDEB
2008 ²	679	4,5	165	1,2	
2009 ²	671	-1,2	180	9,0	
2010 ²	573	-17,1	209	16,1	
2011 ²	521	-9,9	241	15,3	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (¹) e dos Censos Escolares MEC/INEP (²).

A tabela 5 revela a forte desaceleração nas taxas de crescimento da pré-escola do município I no ano de 1998, a qual pode ser certamente creditada à instauração do FUNDEF e ao decorrente processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado. Passado o ano impacto (1998), aos poucos as matrículas na pré-escola municipal voltaram a crescer atingindo patamares próximos ou superiores ao de 1997 somente a partir de 2002.

A partir do último ano de vigência do FUNDEF (2006), as matrículas municipais na pré-escola voltam a decrescer consideravelmente até o ano de 2011, quinto ano de vigência do FUNDEB. Tal queda é explicada, contudo, pela ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos – Leis nº 11.114/2005 (BRASIL, 2005) e 11.274/2006 (BRASIL, 2006) –, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, com cumprimento até 2010. Deste modo, as matrículas referentes ao

último ano da pré-escola (crianças com 6 anos) passaram a ser gradativamente incorporadas ao nível de ensino obrigatório (o fundamental), até atingir certa estabilização (2011) e a pré-escola ficar destinada apenas ao atendimento das crianças de 4 a 5 anos.

No município II o fenômeno não ocorreu de maneira diferente. Nesse sentido, a tabela 6 mostra uma tendência de crescimento da pré-escola municipal até o ano de 1997, a qual foi significativamente contida em 1998, quando se registrou uma redução de 48,8% do atendimento. Após o revés em 1998, as matrículas na pré-escola municipal voltam a registrar crescimento nos anos subsequentes de vigência do FUNDEF, com pequenas oscilações.

Tal qual o ocorrido no município I, no município II as matrículas municipais do último ano da pré-escola apresentam drástica redução, a partir de 2006, em função do ensino fundamental iniciar-se, obrigatoriamente, aos seis anos de idade.

Tabela 6. Município II - Evolução da matrícula inicial pública municipal da Educação Infantil, por segmento (1991-2011).

Ano	Pré Escola	Evolução %	Creche	Evolução %	Fundo Vigente
1991 ¹	134	-		-	Sem existência de Fundo
1992 ¹	132	-1,5			
1993 ¹	118	-11,9			
1994 ¹	148	25,4			
1995 ¹	185	25,0			
1996 ¹	484	161,6			Criação do FUNDEF
1997 ¹	701	44,8			FUNDEF
1998 ¹	471	-48,8			
1999 ²	678	43,9			
2000 ²	660	-2,7			
2001 ²	681	3,2	112	-	
2002 ²	674	-1,0	96	-16,7	
2003 ²	694	3,0	95	-1,0	
2004 ²	692	-0,3	108	13,7	
2005 ²	728	5,2	142	31,5	
2006 ²	437	-66,6	197	38,7	
2007 ²	363	-20,4	210	6,6	FUNDEB
2008 ²	395	8,8	231	10,0	
2009 ²	411	4,0	259	12,1	
2010 ²	427	3,9	323	24,7	
2011 ²	429	0,5	350	8,4	

Fonte: Elaborado com base nos dados do SEADE (1) e dos Censos Escolares MEC/INEP (2).

Os dados das tabelas 5 e 6 mostram, ainda, a tendência sempre contínua de crescimento das matrículas municipais no segmento da creche, tanto no município I

quanto no município II, em tempos de FUNDEB, cuja matrículas foram tão duramente sacrificadas durante a vigência do FUNDEF.

A melhor situação da educação infantil em tempos de FUNDEB, nos dois municípios em estudo, é atestada pelos relatos a seguir:

Questionada se a situação da educação infantil melhorou com o advento do FUNDEB, a Dirigente de Educação do município I respondeu: “Melhorou. A questão das capacitações para professores em exercício avançou muito, o aumento de funcionários, a aquisição de materiais pedagógicos e afins” (SUJEITO A).

A conselheira de educação do município II também declarou que melhorou “bastante, houve mais investimentos nos prédios, pagamento de funcionários, capacitação de professores e compra de materiais pedagógicos” (SUJEITO H).

Como se depreende, ao levar a cabo o processo de municipalização do ensino fundamental, os municípios I e II acabaram seguindo as mesmas tendências gerais detectadas no conjunto dos municípios paulistas durante a vigência do FUNDEF: (1) adesão municipal motivada pelo enfoque político-economicista; (2) clara preferência das administrações municipais pelas séries iniciais; (3) segmentação do ensino fundamental; (4) municipalização materializada via convênio de parceria com a SEESP; e (5) desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil. Com exceção da tendência concernente à educação infantil, as demais permanecem mesmo em tempos de FUNDEB.

Ainda que o acesso ao ensino fundamental, prioridade dos sistemas/redes municipais de ensino, esteja (praticamente) universalizado, o insucesso escolar é bastante frequente nesta etapa escolar. Assim, outro (e crucial) desafio que se coloca à educação municipal é a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

Nesse sentido, “embora baseado numa concepção restrita de qualidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” dimensiona tal desafio educacional municipal mediante a projeção de metas de melhoria da sua qualidade (FREITAS; FERNANDES, 2011, p. 566), a serem perseguidas/cumpridas pelos municípios brasileiros.¹³

¹³ Segundo o INEP, o IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino e é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação. O índice é medido a cada 2 anos e o objetivo é que o país tenha nota 6 em 2022 (BRASIL, 2013).

As tabelas 7 e 8 mostram, respectivamente, o IDEB alcançado pelo conjunto da rede municipal dos municípios I e II na série 2005-2011, permitindo seu cotejamento com o IDEB estadual e nacional observado no período em questão.

Tabela 7 - IDEB do município I - Resultados e metas/anos iniciais do EF

Escola Pública	Ente	Município I	São Paulo	Brasil
IDEB observado	2005	4,6	4,5	3,6
	2007	5,0	4,7	4,0
	2009	5,5	5,4	4,4
	2011	6,2	5,4	4,7
Metas projetadas	2007	4,6	4,6	3,6
	2009	5,0	4,9	4,0
	2011	5,4	5,3	4,4
	2013	5,6	5,5	4,7
	2015	5,9	5,8	-
	2017	6,1	6,1	-
	2019	6,4	6,3	-
2021	6,6	6,6	5,8	

Fonte: INEP.

No período considerado, o IDEB registrado pela rede escolar do município I ficou acima das metas projetadas e sempre se manteve superior ao IDEB estadual e nacional. Acima da meta estabelecida para 2011 (de 5,4) e superior ao IDEB observado em nível estadual (5,4) e nacional (4,7) no mesmo período, o IDEB observado no município I (de 6,2 em 2011) denota um caso exitoso de municipalização das séries/anos iniciais do ensino fundamental.

O IDEB do município II, se tomado como parâmetro, sugere um grande empenho e luta desta instância municipal para desempenhar as funções que lhes cabe em termos educacionais e proporcionar uma educação de qualidade para os seus munícipes. Sempre superior ao IDEB alcançado em nível estadual e nacional durante toda a série histórica considerada, o índice obtido pela rede escolar do município II em 2011 (de 5,7) ficou muito próximo da meta projetada (5,8). Sendo assim, o município II caminha visivelmente no sentido da oferta de um ensino de boa qualidade, mesmo num contexto de crescente sobrecarga educacional na esfera municipal.

Tabela 8 - IDEB do município II – Resultados e metas/anos iniciais do EF

Escola Pública	Ente	Município II	São Paulo	Brasil
IDEB observado	2005	5,0	4,5	3,6
	2007	4,8	4,7	4,0
	2009	5,6	5,4	4,4
	2011	5,7	5,4	4,7
Metas projetadas	2007	5,1	4,6	3,6
	2009	5,4	4,9	4,0
	2011	5,8	5,3	4,4
	2013	6,0	5,5	4,7
	2015	6,3	5,8	-
	2017	6,5	6,1	-
	2019	6,7	6,3	-
	2021	7,0	6,6	5,8

Fonte: INEP.

Os índices positivos do IDEB, obtidos pelos dois municípios em estudo, foram evocados pelos dirigentes educacionais para destacar o esforço da administração local no sentido de ofertar um ensino fundamental de qualidade para seu alunado.

Assim, do dirigente de educação do município II ouvimos: “Atendemos a toda demanda manifesta do ciclo I do ensino fundamental com qualidade. O nosso IDEB passou de 4,8 para 5,7 nos últimos quatro anos” (SUJEITO G).

Na mesma direção, a dirigente do município I assim se expressou:

“Estamos em plena ascensão. Nossos índices estão subindo. E atribuímos isso à formação continuada de professores, a sala de leitura funcionando em nossa rede há 14 anos, a autonomia dos gestores para conduzir sua escola, ao centro de atendimento especializado (CAE), a sala de recursos, a participação dos pais nas reuniões, o conhecimento do Projeto Político Pedagógico por todos os envolvidos.” (SUJEITO A).

Questionados se a rede municipal onde trabalham vem conseguindo ofertar um ensino fundamental de qualidade, os professores dos municípios I e II unanimemente responderam que sim. Considerados como principais agentes de mudança da/na escola, os professores são vistos por expressiva parte dos depoentes como os maiores responsáveis pela qualidade do ensino fundamental nos dois municípios em estudo. Conforme relatou um dos professores, seu município vem sim conseguindo ofertar o ensino fundamental “em quantidade e qualidade, pois tem bons professores na rede” (SUJEITO F).

Para alguns pesquisadores (ARELARO, 2007; ADRIÃO; BORGHI, 2008; ADRIÃO et al., 2009), o contemporâneo e abrupto processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado de São Paulo acabou impulsionando o estabelecimento de parcerias educacionais entre prefeituras paulistas e a esfera privada, sendo a aquisição de sistemas apostilados de ensino a mais frequente.

Conforme apurado por Adrião et al. (2009, p. 805), a maioria dos municípios que recorrem a aquisição de sistemas apostilados de ensino é “de pequeno porte que, na década de 1990, assumiram responsabilidades para com a oferta do nível obrigatório de ensino, para as quais, provavelmente não estavam preparados”.

Apesar da recenticidade do fenômeno, pesquisas como a de Adrião et al. (2009) já vêm demonstrando algumas consequências indesejáveis decorrentes das parcerias firmadas entre o poder público local e os grupos empresariais do setor para o “apostilamento” das escolas das redes municipais de ensino.

Os municípios contemplados pelo estudo, mesmo de pequeno porte e tendo municipalizado todo o ciclo I do ensino fundamental, até o presente momento não partiram para o “apostilamento” de sua rede municipal de ensino.

Questionados se os municípios pesquisados adotam sistema apostilado de ensino em sua respectiva rede municipal de ensino, os sujeitos responderam que não, sobressaindo as seguintes explicações para a não adoção: “o alto custo da adoção”, “a opção pela adoção do Programa Ler e Escrever” e “o recebimento/utilização dos livros didáticos do PNLD¹⁴”.

Quanto ao alto custo da adoção de sistema apostilado de ensino privado, a fala de uma professora do município I é exemplificadora: “Se este sistema fosse adotado aqui, o município teria que arcar com as suas despesas” (SUJEITO E).

Sem dúvida, ao optar pela adoção de material didático dos sistemas privados de ensino, os municípios têm que arcar com os seus custos. Totalmente financiado pelos municípios com os recursos do FUNDEB, tal adoção custa em média R\$ 150,00 por aluno/ano (BRITTO, 2011).

¹⁴ Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que disponibiliza gratuitamente para as escolas públicas livros didáticos aprovados pelo MEC, sem que os municípios tenham que empenhar seus recursos próprios.

No tocante à opção pela utilização do material didático da rede estadual de ensino, o Programa Ler e Escrever, depreende-se pelos relatos colhidos que esta se deve tanto por razões econômicas (não envolve custos) quanto pedagógicas (material mais adequado ao alunado e à realidade municipal).

Destacamos, na sequência, os depoimentos dos dirigentes municipais de educação dos municípios pesquisados, que são exemplificadores:

“O município optou por trabalhar com o material do Programa Ler e Escrever, pautado na concepção socioconstrutivista, porque tem uma clientela bem heterogênea e acredita que ele oportuniza aos professores conhecer procedimentos que devem adotar para atender as diferentes necessidades dos alunos. Até o momento não sentimos necessidade de adotar sistema apostilado de ensino particular, pois estamos tendo ótimos resultados com o material que está sendo utilizado” (SUJEITO A).

“Usamos o material do Estado, o Ler e Escrever, que além de oferecer o material básico faz a capacitação de nossos técnicos” (SUJEITO G).

Sobre o município já receber/utilizar os livros didáticos do PNLD, o relato seguinte, da conselheira municipal de educação do município II, é emblemático: “Não adotamos, porque acreditamos que seria desnecessário tal gasto já que através do PNLD é oferecido materiais de qualidade” (SUJEITO H).

Quando indagados se são a favor ou contra a adoção de sistema apostilado, os respondentes dos dois municípios, na sua maioria, declararam-se contrários a tal política educacional local. O relato da gestora escolar do município I é ilustrativo: “Eu não vejo necessidade de adoção do sistema apostilado. Trabalhamos bem com o que temos, os resultados estão sendo positivos” (SUJEITO D).

Dentre o minoritário grupo favorável ao “apostilamento”, o relato de uma professora do município I é altamente pertinente pois, mesmo manifestando-se a favor de tal política educacional local, ela busca afirmar seus saberes e sua autonomia pedagógica (e da escola) e se mostra consciente dos limites de um material instrucional externo e fechado, advogando sua construção coletiva e contextualizada: “Sou a favor, desde que essa apostila seja elaborada com a participação de professores, coordenadores, secretaria, gestores e pais. Direcionada a clientela do município” (SUJEITO F).

Antigo sonho de muitos educadores, a escola pública de tempo integral – cujas experiências de implantação vêm se multiplicando nos últimos anos, com um número crescente de redes estaduais e municipais passando a ampliar o tempo de permanência dos alunos na escola – ainda está longe de se configurar como uma política pública consistente no país.

Mesmo advogada por acadêmicos e estabelecida na legislação educacional vigente, a escola pública de tempo integral ainda não se concretizou no município I, apesar do desejo manifesto do dirigente municipal de educação:

“Sim, temos perspectivas de implantar a escola de tempo integral porque queremos que nossos alunos tenham uma formação plena. Que além dos aspectos cognitivo, afetivo, motor, social, ele também desenvolva também habilidades, a música, a dança, o esporte, de forma sistemática e continuada” (SUJEITO A).

Apesar de tímida, a experiência de implantação da escola pública de tempo integral já foi iniciada no município II e sua expansão, mesmo em tempos de FUNDEB (que prevê um valor aluno-ano maior para as matrículas de tal formato escolar), está condicionada a ampliação dos recursos educacionais municipais, como explicou o dirigente municipal: “Temos uma escola do ensino fundamental em período integral. A ideia é irmos ampliando de acordo com a disponibilidade dos recursos financeiros” (SUJEITO G).

Sem dúvida, não podemos desconsiderar que a escola de tempo integral implica uma disponibilidade de recursos materiais e humanos significativa, que requer um investimento praticamente dobrado, sendo portando ainda insuficiente a diferenciação de custos entre escola de tempo parcial e integral (de no máximo 25%, dependendo da etapa ou modalidade) definida pelo FUNDEB.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução da política de Fundos (o FUNDEF, inicialmente) no Brasil em meados dos anos 1990 deflagrou um processo de municipalização do ensino fundamental no país sem precedentes, notadamente no Estado de São Paulo, por conta da sua histórica e peculiar cobertura “estadualizada” a tal etapa escolar.

Não obstante sua maior abrangência e flexibilidade, o FUNDEB – que indiscutivelmente representa um enorme avanço em relação ao Fundo precedente – não foi capaz de frear o processo de municipalização do ensino fundamental em curso no Estado de São Paulo, como se imaginava inicialmente.

Tal quais outras municipalidades paulistas, os municípios I e II aderiram ao processo de municipalização do ensino fundamental induzido pelo FUNDEF, mesmo sem possuírem experiência/preparo para assumir a responsabilidade pela oferta/gestão deste nível de ensino.

Ao tomar a decisão pela municipalização – motivação economicista – os municípios estudados buscaram superar as deficiências administrativas e pedagógicas da nascente rede municipal de ensino fundamental via convênio de parceria com a SEESP para, paulatinamente, irem montando/adequando sua estrutura própria para tocar tal etapa escolar.

Pela estrutura mais modesta que exige e pela menor complexidade de gestão, os municípios I e II optaram por avançar apenas na municipalização das séries/anos iniciais do ensino fundamental, deixando a oferta das séries/anos finais a cargo da rede estadual.

Excetuando-se a tendência concernente à educação infantil – mais positiva em tempos de FUNDEB, conforme atestam os dados estatístico-educacionais e depoimentos colhidos e analisados pela pesquisa empreendida – as demais tendências detectadas no conjunto dos municípios paulistas durante a vigência do FUNDEF também se confirmaram nos municípios I e II, permanecendo mesmo em tempos de FUNDEB.

Diferentemente de outros municípios paulistas, os dois municípios pesquisados, mesmo diante das dificuldades estruturais e pedagógicas para ofertar/gerir o ensino fundamental, não buscaram “apoio” junto ao setor privado e, portanto, até o presente momento não “apostilaram” suas respectivas redes municipais de ensino.

Se tomado o IDEB como parâmetro, tal decisão se mostra acertada e sensata, pois os índices conquistados indicam que os dois municípios caminham na direção da oferta de um ensino de melhor qualidade para seus munícipes, sem sofrer as consequências indesejáveis decorrentes da adoção de sistema de ensino

apostilado privado (duplo pagamento pelo mesmo serviço; fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais adquiridos; padronização/homogeneização de currículos e conteúdos escolares; e restrição da autonomia escolar e docente, por exemplo).

O estudo específico dos “processos” de municipalização do ensino fundamental que se desenvolvem nos municípios I e II permitiu tanto revelar as possibilidades da educação municipal quanto desvelar os seus limites, mesmo no contexto atual de vigência do FUNDEB. Exemplo emblemático, neste sentido, é o caso da escola pública de tempo integral, limitada pela escassez de recursos.

A superação das limitações da educação municipal e o seu avanço no sentido da universalização do direito à educação pública de qualidade implica, necessariamente – mas não exclusivamente – no aumento substancial dos recursos públicos em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Entendemos que, concomitantemente a tal aumento, faz-se necessário também o aprimoramento da gestão dos recursos públicos educacionais e o seu adequado controle social, bem como suplantando as pontuais, efêmeras e descontínuas políticas de governo que historicamente imperam na educação brasileira.

Nesse sentido, o advento do novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, após um longo, conflituoso e disputado processo de tramitação¹⁵ no âmbito do Congresso Nacional, pode representar um novo alento para que a educação brasileira, em geral, e a municipal, em particular, conquistem avanços significativos ao longo do decênio 2014-2024.

Embora não tenha contemplado na íntegra as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE), como imaginado, o novo PNE não deixa de significar uma importante vitória da sociedade civil organizada que, através de constante mobilização e forte pressão sobre o Governo Federal e parlamentares, arrancou conquistas como a ampliação do percentual de investimento na educação equivalente a 10% do PIB e a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)¹⁶ como parâmetro para o financiamento da educação básica, com suplementação

¹⁵ O processo de tramitação do PNE em vigor teve início em 15 de dezembro de 2010, quando o Executivo Federal enviou sua proposta de PNE (PL nº 8.035/10) para apreciação do Congresso Nacional e durou três anos e meio, sendo fortemente permeado pelo clássico debate/disputa público versus privado, recorrente na história educacional brasileira.

¹⁶ A este respeito, ver: CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

financeira da União aos entes federados que não conseguirem atingir o valor fixado (CNTE, 2014; SENA, 2014).¹⁷

Mesmo avançando em relação ao projeto original (PL nº 8.035/10), o PNE 2014-2024 também sofreu retrocessos. Um dos mais significativos, sem dúvida, foi a inclusão de gastos do Governo com parcerias público-privadas (como o Programa Universidade para Todos – Prouni, que concede bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas) na meta de investimento público em educação pública (art. 5º, § 4º, Lei nº 13.005/14), permitindo e podendo acelerar a drenagem de recursos públicos para o setor privado.

Por fim, cumpre registrar que muitos pontos do novo PNE aprovado (como o próprio CAQ, por exemplo) dependem ainda de regulamentação¹⁸ e que a sua plena materialização dependerá tanto do compromisso dos gestores públicos quanto da mobilização da sociedade civil organizada, com vistas a alçar a educação brasileira num patamar “[...] condizente com a magnitude de seu território, de sua população e de sua economia” (SAVIANI, 2008, p. 321).

SILVIO CESAR NUNES MILITÃO

Doutor em Educação. Professor do Departamento de Didática da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, Campus de Marília/SP.

REFERÊNCIAS

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.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre as prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação básica? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (orgs.). *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 99-110.

¹⁷ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede que atualmente articula mais de duzentas entidades e grupos da sociedade civil com foco na defesa do direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil, teve uma atuação emblemática e decisiva para a obtenção de tais conquistas.

¹⁸ O Projeto de Lei Complementar nº 413/2014 que trata da regulamentação do PNE 2014-2024, de autoria do deputado Ságuas Moraes (PT-MT), encontra-se atualmente em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 30, n.108, p. 799-818, out. 2009.

ARELARO, L. R. G. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-Privadas: Impasse Democrático ou Mistificação Política?. *Educ. Soc.*, Campinas, 2007. v.28. n.100 – Especial. p. 899-919.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1996.

_____. *Lei nº. 11.114 de 16 de maio de 2005*. Altera os artigos 06, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília: 2005.

_____. *Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Brasília: 2006.

BRASIL. MEC/INEP. *Censo Escolar*. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/default.asp>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

BRASIL. MEC/INEP. *IDEB*. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BRITTO, T. F. de. *O Livro Didático, o Mercado Editorial e os Sistemas de Ensino Apostilados*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

CALLEGARI, C. *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Aquariana, 2010.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). *PNE: mais futuro para a educação brasileira*. Brasília: CNTE, 2014.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Brasília: Líber livro, 2008.

FREITAS, D. N. T.; FERNANDES, M. D. E. Educação municipal e efetivação do direito à educação. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v.19, n.72, p. 555-574, jul./set. 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Â. M. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 221-238, novembro/2003.

MILITÃO, S. C. N. O FUNDEB e a municipalização do ensino fundamental em São Paulo: novo fundo, velhas tendências. *Educação: Teoria e prática*. Rio Claro. Vol. 22, nº 41, set/dez. 2012.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? *Nuances: estudos sobre Educação*. Presidente Prudente, vol. 18, nº 19, jan/abr. 2011.

MILITÃO, S. C. N. Gestão do sistema municipal de educação: algumas reflexões. *Colloquium Humanarum*. Presidente Prudente, vol. 8, n. Especial, jul/dez. 2011.

OLIVEIRA, C. de; 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. FUNDEF: uma análise preliminar. *EDUCAÇÃO: Teoria e Prática*, vol. 12, n. 22, p. 5-11, jan./jun. 2004.

PEREIRA, S. M; OLIVEIRA, O. S. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, jul./set. 2011.

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

SEADE. *Perfil Municipal*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil>>. Acesso em: 10 jul. 2011a.

SAEDE. *Região Administrativa de Presidente Prudente*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2011b.

SENA, P. A história do PNE e os desafios da nova Lei. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Edições Câmara, 2014, p. 9-31.

SORIANO, R. R. *Manual de pesquisa social*. Petrópolis: Vozes, 2004.