

O FUNDEF E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: O ESTADO DE SÃO PAULO EM ANÁLISE

FUNDEF AND MUNICIPALIZATION OF ELEMENTARY EDUCATION: SÃO PAULO STATE IN ANALYSIS

Silvio César Nunes MILITÃO¹

RESUMO: Fruto de pesquisa de doutorado, o trabalho teve como objetivo analisar a motivação e os desdobramentos do vertiginoso processo de municipalização do ensino fundamental deflagrado no Estado de São Paulo a partir de meados dos anos 1990. Para tanto, envolveu procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam que apesar das medidas adotadas pelo governo para fomentar o processo de transferência de matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais, a municipalização só tomou significativo impulso após o advento do FUNDEF que, pelo caráter confiscatório e lógica de funcionamento, impeliu os municípios paulistas a assumir tal atendimento. Induzido pelo FUNDEF, o referido processo caracteriza-se por quatro tendências gerais: adesão motivada pelo enfoque economicista, clara preferência das prefeituras pelas séries iniciais, prevalência dos convênios de municipalização sobre a criação de rede própria e desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil, resultando em múltiplos arranjos institucionais para oferta da educação municipal no Estado. **Palavras-chave:** Estado de São Paulo. FUNDEF. Municipalização do Ensino Fundamental.

ABSTRACT: As an outcome of a doctor's degree research, this paper aimed at analyzing the motivation and the outspread of the vertigi-

¹ Doutor em Educação pela FFC/UNESP de Marília-SP. Docente do Departamento de Educação da FCT/UNESP de Presidente Prudente-SP. E-mail: nmsilvio@ig.com.br.

nous process of elementary education municipalization triggered in São Paulo state in the mid 1990s. For that purpose, procedures of bibliographic and documentary research were used. The results indicate that in spite of the measures taken by the government to foment the process of transferring the enrollments in elementary education from state schools to municipal schools, municipalization took off only after the advent of FUNDEF – Fund for maintenance and development on elementary schools and teaching appreciation - that, due to its confiscatory character and operating logic, impelled the counties in São Paulo state to take on this calling. Induced by FUNDEF, the so-called process is characterized by four general tendencies: adhesion motivated by monetary focus, clear preference by municipal governments for the initial grades, prevalence of municipalization partnerships over the creation of their own systems and slowdown in the growing rate of preschool education, resulting in several institutional arrangements for education offer in São Paulo state. **Key words:** São Paulo state. FUNDEF. Municipalization of elementary education.

1 Introdução

O envolvimento da instância municipal no oferecimento e desenvolvimento do ensino é antigo no Brasil, remontando a primeira metade do nosso período imperial.

Após o Ato Adicional de 1834 as Províncias, desprovidas de recursos e encarregadas da onerosa tarefa de proporcionar o ensino primário e secundário, apelaram cada vez mais para o auxílio das Câmaras Municipais para dar conta de tal incumbência (OLIVEIRA, 1992).

Em tempos republicanos, mais precisamente na década de 1920, surgiu a ideia de se municipalizar o antigo ensino primário e transferir para os municípios todos os seus encargos, inspirada no modelo educacional norte-americano marcadamente descentralizado (CUNHA, 1991).

Conforme destaca Azanha (1995, p. 205), desde então a ideia de municipalização do ensino passou a ocupar sistematicamente “[...] a atenção de educadores, políticos, administradores e especialistas”.

Com o objetivo de induzir a municipalização do ensino obrigatório o governo militar, através do disposto no parágrafo único do artigo 58 da Lei nº. 5.692 de 1971, estabeleceu a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau (atualmente denominado de ensino fundamental).

Como a orientação municipalista contida na referida lei era dependente de sua aceitação por parte dos municípios, sua implantação deu-se de maneira bastante desigual no país, “[...] predominando no Nordeste e tornando-se a exceção no Sudeste [...]” (OLIVEIRA, 2000, p. 84).

Não obstante a Lei nº. 5.692/71, no Estado de São Paulo a municipalização do ensino de 1º grau não vingou e a sua oferta continuou praticamente “estadualizada”, com pequena participação municipal.

Diferente de outras unidades da Federação, sobretudo da região nordeste onde projetos federais foram implantados na década de 1970 para fomentar a municipalização do ensino obrigatório, São Paulo optou pela municipalização da pré-escola a partir da Lei nº. 5.692/71 (HUET, 1992; MAIA, 1989).

A partir da década de 1980 as administrações estaduais dos governadores Montoro (1983-1987), Quéricia (1987-1991) e Fleury (1991-1994) empreenderam novas ações municipalizadoras visando envolver ainda mais a esfera municipal nas questões de educação, estimulando a municipalização da pré-escola e implantando programas de municipalização da merenda, das construções escolares e de recursos humanos.

Apesar dos intentos, contudo, o índice de municipalização do ensino obrigatório no âmbito do território paulista manteve-se constantemente baixo até a primeira metade da década de 1990, “[...] seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização” (ARELARO, 1999, p. 61).

Via de regra, a atuação dos municípios paulistas estava concentrada na oferta da educação infantil, ficando a atuação no ensino fun-

damental restrita a programas específicos (merenda e construções escolares, por exemplo), “[...] desenvolvidos por intermédio de parcerias Estado-Município” (OLIVEIRA, GANZELI, 2001, p. 93).

Conforme dados da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEESP), dos 625 municípios paulistas existentes em 1995, apenas 72 mantinham escolas municipais de ensino fundamental, respondendo por 10,9% da oferta pública deste nível de ensino.

Entretanto, diversos pesquisadores (ARELARO, 1999; BASSI, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; GUIMARÃES, 1998; OLIVEIRA, 1999), identificaram um quadro de intensa municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo a partir de meados da década de 1990.

Deste modo, historicamente incipiente no território paulista, a municipalização do ensino fundamental adquiriu lugar de destaque no debate educacional contemporâneo e tornou-se objeto de inúmeras pesquisas nos últimos anos, com a correspondente multiplicação de estudos e publicações sobre a temática.

Nesse sentido, o trabalho em tela teve como objetivo analisar o vertiginoso processo de municipalização do ensino fundamental desencadeado neste Estado nos anos 1990, buscando compreender sua motivação e seus desdobramentos.

Resultante de pesquisa de doutoramento que abrangeu o período de 1995 (início do governo Covas, no Estado de São Paulo) a 2006 (último ano de vigência do FUNDEF), o presente trabalho, de natureza qualitativa, foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento, a seleção e o estudo de diversas publicações sobre a temática em questão. A pesquisa documental, por sua vez, incluiu a seleção, exploração e análise da legislação federal e estadual referente ao financiamento da educação e municipalização do ensino fundamental, bem como de dados estatísticos concernentes aos aspectos educacionais e abrigados nos sites do INEP/MEC e da SEESP.

2 Municipalização do ensino fundamental em São Paulo: preparando o terreno

É lugar-comum a referência à histórica preponderância da rede estadual paulista na cobertura pública da etapa obrigatória de escolaridade, formato diverso do instituído na maioria das outras unidades da Federação onde a participação municipal era igual ou superior a do Estado na oferta do ensino fundamental.

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

Tal documento, formulado pela SEESP para nortear a política educacional paulista no quadriênio (1995-1998), fazia um breve diagnóstico situação da educação pública no Estado de São Paulo e apontava os seus principais entraves: a ineficiência e ineficácia do sistema de ensino paulista, traduzidas na baixa qualidade do ensino oferecido; nos altos índices de evasão e repetência escolar; na estrutura gigantesca, morosa e centralizadora da SEESP; na duplicidade de instâncias de decisões; na ausência de mecanismos de controle e de avaliação sobre o sistema de ensino; e na sobrecarga da esfera estadual em relação à municipal no tocante a oferta do ensino fundamental e médio.

Tendo em vista a reversão da situação diagnosticada, o documento da SEESP estabeleceu duas diretrizes principais, capazes de propiciar maior eficácia e eficiência no sistema de ensino paulista, de modo a possibilitar “[...] a revolução na produtividade dos recursos públicos” e culminar na melhoria da qualidade do ensino: “de um lado, reforma e racionalização da estrutura administrativa; de outro, mudanças nos padrões de gestão” (SÃO PAULO, 1995, p. 9).

Com relação à primeira diretriz, o documento oficial destacava a necessidade da “instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais e a desconcentração e descentralização de recursos e competências” (SÃO PAULO, 1995, p. 10).

Quanto ao primeiro aspecto, a ênfase devia-se ao fato de que a informatização das informações operacionais e gerenciais possibilitaria agilidade e segurança na tomada de decisões.

Em relação à desconcentração e descentralização de recursos e competências, por sua vez, a ênfase recaía na reorganização da estrutura da SEESP (de modo a eliminar a multiplicidade de escalões intermediários de acesso às escolas, como Delegacias de Ensino – DEs, Divisões Regionais de Ensino – DREs e Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas – CENP; a excessiva distância entre as escolas e os órgãos de decisão; a extinção da execução de tarefas semelhantes por órgãos diferentes e a superposição de competências entre os órgãos centrais) e na busca de novas parcerias para a prestação de serviços educacionais.

Particularmente no tocante a este último aspecto, o discurso oficial ressaltava que o Estado acabou sobrecarregado, configurando-se como o grande provedor do ensino fundamental e médio (antigos 1º e 2º graus, respectivamente) em função da inexpressiva participação da esfera municipal que passou a se dedicar quase que exclusivamente ao atendimento da educação infantil. Deste modo, o documento sublinhava a necessidade de ampliação da responsabilidade municipal na oferta do ensino público obrigatório e deixava entrever que a instituição de parcerias entre Estado e municípios para o atendimento do ensino fundamental viria ser fortemente fomentada na gestão Covas.

Quanto à segunda diretriz, o documento oficial apregoava que esta só se efetivaria mediante a implementação de “[...] alguns pontos complementares e essenciais, a saber: racionalização do fluxo escolar; instituição de mecanismos de avaliação dos resultados; aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas” (SÃO PAULO, 1995, p. 14).

Deste modo, a partir de 1995 muitas foram as ações no campo educacional paulista, tais como: extinção da Escola Padrão, extinção das Divisões Regionais de Ensino, criação das Diretorias Regionais de Ensino, instituição do regime de Progressão Continuada, criação das Classes de Aceleração, Sistema de Cadastro de Alunos, dentre tantas outras.

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

Diversos pesquisadores (ADRIÃO, 2006; 2008; ARELARO, 1999; CALLEGARI, 2002; GUIMARÃES, 1998; OLIVEIRA; GANZELI, 2001; OLIVEIRA, 2002; 2004) entendem que a reorganização, ao separar as classes de 1ª a 4ª séries das demais, foi medida decisiva para “facilitar” o processo de municipalização em São Paulo, uma vez que a maioria dos prefeitos paulistas não manifestava disposição para assumir todo o ensino fundamental.

Embora tenha argumentado no início que a reorganização da rede física foi uma mediada idealizada e implantada com vistas a uma mudança de caráter pedagógico, a própria SEESP reconheceu em documento oficial editado posteriormente que a mesma influenciou “[...] positivamente a disposição dos prefeitos para a municipalização” (SÃO PAULO, 2002, p. 25), pois:

A maioria deles tinha uma certa insegurança em se responsabilizar, de um dia para o outro, por uma escola que atendesse de 1ª a 8ª séries. No seu entender, tratava-se de algo muito complexo, envolvendo professores especialistas, currículos específicos e uma demanda de alunos e

pais muito diferente da que estavam habituados a atender. No entanto, lidar com professores de 1ª a 4ª séries, com perfil semelhante aos da educação infantil, era como dar continuidade ao trabalho da pré-escola que eles vinham fazendo. Além disso, nessa pré-escola os municípios já investiam em alfabetização, suas equipes estavam acostumadas a lidar com essa faixa etária e muitas procuravam se inteirar das novas ideias, estudos e metodologias desenvolvidos sobre a alfabetização. Não havia razão, portanto, para temer um processo de ampliação do atendimento a essas crianças (SÃO PAULO, 2002, p. 26).

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

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

A partir de então, a SEESP começou a firmar convênios para “[...] o repasse de recursos e cessão de prédios, equipamentos e pessoal do estado de São Paulo para os municípios, a fim de subsidiá-los no processo de transferência das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais” (SOUZA, 2007, p. 180).

Não obstante as medidas arroladas anteriormente, o processo de municipalização apresentou tímido avanço nos dois primeiros anos do governo Covas, registrando somente 46 convênios firmados e a transferência de apenas 80.204 matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais entre 1995 e 1996.

A política de indução à municipalização implantada pelo governo estadual paulista ganhou forte impulso, contudo, com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), desencadeando um vertiginoso processo de transferência das matrículas estaduais do ensino fundamental para os municípios, alterando substancialmente a histórica cobertura deste nível de ensino no Estado de São Paulo.

3 Municipalização do Ensino Fundamental em São Paulo: o FUNDEF como divisor de águas

Criado pela Emenda Constitucional n.º. 14/96 e regulamentado pela Lei n.º. 9.424/96 para um período de dez anos de vigência (1997 a 2006), o FUNDEF veio ao encontro da política de municipalização iniciada pelo governo de São Paulo a partir de 1995.

Ao reter automaticamente 15% (60% de 25%) dos principais recursos estaduais e municipais vinculados constitucionalmente à educação (FPE, FPM, ICMS, IPI-Exportação) e redistribuí-los no âmbito de cada Estado na proporção do número de matrículas mantidas no ensino fundamental, o FUNDEF configurou-se como mecanismo fortemente indutor à municipalização desta etapa de ensino.

Voltada exclusivamente ao ensino fundamental, tal sistemática de financiamento da educação “[...] trouxe como consequência a possibilidade do município ‘ganhar’ ou ‘perder’ parte de seu próprio orçamento” (OLIVEIRA, 1999, p. 32), impelindo as administrações locais a rever o perfil de atendimento educacional.

Considerando que a maioria dos municípios brasileiros é extremamente dependente das transferências constitucionais, os prefeitos iniciaram uma verdadeira corrida por matrículas no ensino fundamental a fim de abrandar o caráter confiscatório que o FUNDEF

ocasionaria nos cofres municipais, passando a municipalização a ser vista como tábua de salvação.

Confirmando as previsões dos pesquisadores (ARELARO, 1999; BASSI, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; GUIMARÃES, 1998; OLIVEIRA, 1999) a municipalização do ensino fundamental foi o impacto mais imediato e de maior visibilidade da implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo, mais acentuada em função da histórica e peculiar cobertura pública deste nível de ensino no âmbito do território paulista.

Se antes do FUNDEF era grande a resistência das administrações municipais em relação à municipalização do ensino fundamental, após o advento do Fundo o interesse delas cresceu consideravelmente, conforme relato da própria SEESP:

O ano de 1997 começou com uma avalanche de solicitações de prefeituras que pediam à equipe de Municipalização da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo a realização de estudos conjuntos, para avaliar suas possibilidades de assumir o atendimento ao ensino fundamental ou ampliar o que já realizavam (SÃO PAULO, 2002, p. 33).

Esta notável mudança de comportamento dos municípios foi motivada pelo enfoque predominantemente economicista, que acabou prevalecendo no momento de decisão pela municipalização ou não do ensino fundamental. Assim, excetuando-se os casos honrosos de sempre, o que a maioria pretendia com municipalização era manter a possibilidade de pôr e dispor de uma considerável soma de recursos como bem quisesse (GUIMARÃES, 1998).

Por força do FUNDEF, mecanismo com maior “poder de convencimento”, a participação dos municípios paulistas na cobertura do ensino fundamental cresceu significativamente a partir de 1997.

Se em 1996 o número de municípios paulistas com rede de escolas de ensino fundamental passou de 72 para 121 (aumento de 68,05%), em 1997 esse número saltou para 410 (alta de 238,84),

explicado em grande parte pela “correria” dos prefeitos recém empossados aos recursos do FUNDEF.

O movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo é evidenciado tanto pela tendência decrescente contínua da participação estadual nas matrículas do ensino fundamental (de 89,1% para 56,7%), quanto pela tendência de crescimento contínuo da participação municipal no período de 1995 a 2006 (de 10,9% para 43,3%).

O acelerado e generalizado processo de municipalização do ensino fundamental fica mais explícito, ainda, com a desagregação dos dados. Entre 1995 e 2006, as matrículas municipais nas séries iniciais do ensino fundamental saltaram de 11,3% para 62,2%, sobrepujando a rede estadual, que no mesmo período registrou queda de 88,7% para 37,8%.

Apesar da clara tendência de municipalização, cabe salientar a significativa participação da oferta estadual nas séries finais do ensino fundamental. Mesmo com as matrículas municipais no seguimento de 5ª à 8ª séries dobrando no período abrangido pela análise (de 10,6% para 22,8%), o atendimento estadual ainda correspondeu a 77,2% das matrículas em 2006.

Cindido em “antes” e “após” FUNDEF, o processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito no Estado de São Paulo, como os dados da pesquisa indicam, é considerável e possui algumas tendências marcantes: (1) adesão municipal motivada pelo enfoque economicista; (2) clara preferência das administrações municipais pelas séries iniciais; (3) prevalência dos convênios de parceria sobre a criação de rede própria; e (4) desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil.

Apesar da importância das medidas adotadas em nível estadual paulista, verificou-se que o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo só tomou impulso significativo após o advento do FUNDEF, quando os municípios partiram em busca dos recursos do Fundo, confirmando a “[...] prevalência da perspectiva economicista sobre a perspectiva pedagógica e/ou admi-

nistrativa na tomada de decisão pela adesão ao processo de municipalização” (GUIMARÃES, 1999, p. 63).

A “preferência” das administrações municipais pela assunção de matrículas de 1ª a 4ª séries, evidenciada pelos percentuais já expostos, explica-se, em grande parte, pela “[...] proximidade das séries iniciais com a educação infantil, nível que os municípios têm maior familiaridade de atuação, e a menor complexidade de sua gestão” (OLIVEIRA, 2004, p. 133).

O avanço da municipalização em São Paulo acabou ocasionando a segmentação do ensino fundamental, com as redes municipais participando fortemente da oferta de 1ª a 4ª séries e a rede estadual se encarregando, majoritariamente, das séries finais deste nível de ensino. O modelo paulista de oferecimento de todo o ensino fundamental em um mesmo estabelecimento de ensino foi, então, quebrado ao meio (ADRIÃO, 2008; OLIVEIRA, 2002).

Em prol da transferência do ensino fundamental para as administrações municipais, pulverizou-se pelos municípios paulistas a “[...] coexistência de duas redes distintas, minúsculas, com salários e condições de trabalho e orientações pedagógicas diferenciadas” (GUIMARÃES, 2004, p. 204).

Dos 564 municípios que ofereciam o ensino fundamental em 2006, 89,8% o faziam por intermédio de convênio de parceria com a SEE; os demais (10,2%) atuavam a partir de redes próprias, desvinculadas da rede estadual de ensino.

A celebração de centenas de convênios de parceria confirma a tese apresentada por alguns autores de que boa parte dos municípios paulistas não possuía as condições técnicas, administrativas e humanas necessárias para gerir, com sucesso, suas recentes redes de ensino fundamental, tornando-se mais vantajoso atrelar-se a SEESP para tal empreitada.

Em sua grande maioria, os convênios para municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo contemplaram a transferência de alunos, professores e prédios escolares da rede estadual para as municipais.

Por condicionar a distribuição de recursos à quantidade de matrículas no ensino fundamental, a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo acabou por impactar negativamente a oferta da educação infantil, nível de ensino de elevado custo e de responsabilidade municipal.

Reforçando as constatações de outros autores (BASSI, 1999; GUIMARÃES; PINTO, 2001; GUIMARÃES, 2004; OLIVEIRA, 2007), que discutem as questões do financiamento da educação e da municipalização do ensino, os dados da pesquisa confirmam que houve uma significativa desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil durante o período de vigência FUNDEF, muito inferiores aquelas verificadas no Estado de São Paulo em anos anteriores a existência do Fundo.

Com a implantação do FUNDEF, a grande maioria dos municípios paulistas passou a enfrentar dificuldades para compatibilizar as redes de educação infantil que já mantinham com as novas demandas do ensino fundamental, comprometendo sobremaneira a oferta da primeira etapa da educação básica.

Dispondo de apenas 2/5 do orçamento educacional para fazer frente à manutenção e desenvolvimento da primeira etapa da educação básica, os governos municipais da RGM partiram para “as dificuldades que os “[...] soluções engenhosas e no limite da legalidade” (GUIMARÃES, 2004, p. 204).

A principal delas, adotada por muitos outros municípios paulistas, consistiu na oferta da educação infantil e do ensino fundamental em um mesmo prédio, por meio da criação das Escolas Municipais de Educação Infantil e Fundamental (EMEIFs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Educação Infantil (EMEFIEs) ou Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEFs).

Num contexto de escassez de recursos e de crescente demanda por educação infantil, a adoção desse novo formato institucional permitiu aos administradores locais a “contabilização” de gastos deste período de escolaridade em rubricas do ensino fundamental, coberto pelo FUNDEF (OLIVEIRA, 2007; ADRIÃO, 2006).

4. Considerações Finais

Diante do exposto, conclui-se que o movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental levado a efeito no Estado de São Paulo a partir da segunda metade da década de 1990 teve no FUNDEF a sua fundamentação e motivação, mecanismo de financiamento que trouxe como consequência a possibilidade do município “ganhar” ou “perder” parte considerável de seu próprio orçamento.

É incontestável que a “decisão” pela municipalização do ensino fundamental no Estado foi claramente motivada pelo enfoque predominantemente economicista, uma vez a maioria dos municípios paulistas assume matrículas do ensino obrigatório somente após o advento do FUNDEF.

Apesar da importância das medidas adotadas em nível estadual pelo governo Covas, verificou-se que o processo de transferência das matrículas estaduais do ensino fundamental para os municípios só tomou impulso significativo com a iminência do FUNDEF, quando as administrações municipais iniciaram verdadeira “corrida” pela municipalização da etapa obrigatória de escolaridade.

Ratificando outros estudos, os resultados da pesquisa confirmaram as previsões de que a implantação do FUNDEF em São Paulo induziria à municipalização do ensino fundamental e impactaria negativamente a oferta da educação infantil.

Transcorrida a vigência do Fundo, é possível afirmar, com certeza, que a história da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo está cindida em “pré” e “pós” FUNDEF.

Por fim, é interessante ressaltar que a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06 e regulamentado em definitivo pela Lei nº 11.494/07 – trará novos desdobramentos ao quadro de intensa municipalização do ensino fundamental verificado no Estado de São Paulo, o que certamente se tornará objeto de estudos posteriores.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. Estratégias político-institucionais para a oferta da educação pelos municípios: algumas consequências da descentralização. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. (Orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 269-282.

_____. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 29, n.102, p. 79-82, jan./abr. 2008.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.

AZANHA, José Mário Pires. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BASSI, Marcos Edgar. *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

CALLEGARI, César. *O Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.

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

GUIMARÃES, José Luiz. As vulnerabilidades do FUNDEF: conjecturas a partir da sua implantação no Estado de São Paulo. In: BICUDO, M. A. V., SILVA JUNIOR, C. (Orgs.) *Formação do Educador e Avaliação Educacional*. São Paulo: UNESP, V. 3, 1999. p. 46 – 63.

_____. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino Rezende. A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v.18, n.74, p. 92-105, dez. 2001.

HUET, Bernard. *Tentativas de municipalização no ensino pelo governo de São Paulo – 1983 a 1990*. São Paulo, 1992, 251p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica.

LUDWIG, Antônio Carlos Will. O processo de municipalização do ensino na cidade de Leme. In: GIUBILEI, S. (Org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001. p. 35-57.

MAIA, Eny Marisa. *A municipalização no Estado de São Paulo - 1970/1987: democratização ou descompromisso?* São Paulo, 1989, 309p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MILITÃO, Silvio César Nunes. *O processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo: uma análise do seu desenvolvimento na Região de Governo de Marília*. 2007. 228f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

_____. *A Municipalização do ensino em processo: impactos da legislação educacional de 1996 no Estado de São Paulo e as decorrências no município de Marília*. 2003. 165f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela (Orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

_____. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, município e educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)*. Campinas, 1992, 337p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas.

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

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

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

OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro. 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.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. *Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo*, de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998. D.O.E. São Paulo: M. 56. 23 de mar. 1995.

SÃO PAULO (Estado). *A municipalização do ensino fundamental: o sucesso e o processo*. São Paulo: SEE, 2002.

SOUZA, Patrícia Laczynski de. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: VIEITEZ, Candido Giraldez; BARONE, Rosa Elisa Mirra (Orgs.). *Educação e políticas públicas*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007. p. 177-206.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. Municipalização do ensino: o avesso de um direito. In: GIUBILEI, S. (org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas: Alínea, 2001. p. 59-91.

