

# MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO: PROCESSO E TENDÊNCIAS

**MILITÃO, Silvio Cesar Nunes**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESP/Marília  
Docente da FAHU, FASU E FAMED da Associação Cultural e Educacional de Garça – ACEG

## RESUMO

O artigo em tela analisa o recente processo de municipalização do ensino fundamental levado a efeito pelo Estado de São Paulo, sobretudo por força da legislação federal vigente e das medidas educacionais adotadas e implementadas em nível estadual a partir de meados da década de 1990. Demonstra, inicialmente, como o mecanismo do FUNDEF induz claramente à municipalização do ensino fundamental e, na seqüência, examina como as medidas de âmbito estadual contribuíram para alavancar o processo de municipalização que encontrava-se estagnado há anos no Estado. Por fim, baseado em dados coletados junto ao MEC e a SEE, revela a crescente participação dos municípios paulistas na oferta pública do ensino fundamental, especialmente no tocante às séries iniciais.

**PALAVRAS-CHAVE:** municipalização do ensino; legislação educacional; FUNDEF.

## ABSTRACT

MUNICIPALIZATION OF EDUCATION IN THE STATE OF SÃO PAULO: PROCESS AND TRENDS

The article in screen analyzes the recent process of municipalization of basic education taken the effect for the State of São Paulo, over all for force of the effective federal legislation and the adopted and implemented educational measures in state level from middle of the decade of 1990. It demonstrates, initially, as the mechanism of the FUNDEF induces clearly to the municipalization of basic education e, in the sequence, examines as the measures of state scope had contributed to alavancar the municipalization process that met estagnado has years in the State. Finally, based in data collected together to the MEC and the SEE, it discloses the increasing participation of the São Paulo cities in offers public of basic education, especially in the moving one to the initial series.

**KEYWORDS:** municipalization of education; educational legislation; FUNDEF.

## 1. INTRODUÇÃO

Propondo mudanças significativas em relação ao financiamento e gestão do ensino, a legislação educacional (Emenda Constitucional n.º 14/96 e Lei n.º 9.424/96) aprovada em meados da última década trouxe para o debate a volta de uma discussão muito antiga: a municipalização do ensino, política educacional preconizada há décadas por estudiosos e que nunca chegou a se concretizar efetivamente em todo o território nacional, predominando em alguns Estados e tornando-se a exceção em outros, como em São Paulo e Minas Gerais.

A Emenda Constitucional nº14/96 e sua regulamentação por intermédio da Lei n.º 9424/96, que dispõe sobre o FUNDEF, compõem um mecanismo claramente indutor à municipalização do ensino fundamental. Como esclarece Oliveira,

[...] a Emenda determinou que a União deve aplicar o equivalente a nunca menos que 30% para esta destinação (§ 6º) e que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar 60% para essas atividades; prevê ainda a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundo, Fundação ou FUNDEF. (1999, p. 29-30).

A criação do FUNDEF – composto, no mínimo, por 15% dos principais impostos e transferências de cada Estado e seus respectivos Municípios: ICMS, FPE, FPM e IPI-Exportação – “trouxe como consequência a possibilidade do município ‘ganhar’ ou ‘perder’ parte de seu próprio orçamento” (OLIVEIRA, 1999, p. 32). Nesse sentido, Guimarães (1998, p. 65) indica que “o critério utilizado para definir quem ‘ganha’ e quem ‘perde’ resulta da diferença entre a contribuição do município para o FUNDEF e o que ele receberia, em função do número de alunos de ensino fundamental que mantém em rede própria”. Desta forma, para não “perder” recursos de seu orçamento, muitos municípios começaram a aderir ao programa de municipalização desencadeado pela nova legislação educacional, iniciando uma verdadeira corrida por matrículas no ensino fundamental.

Conforme dados do MEC, no período 1996-2002 a participação dos municípios brasileiros na oferta pública das matrículas do ensino fundamental saltou de 37% para 55%, enquanto que a participação da rede estadual no atendimento deste nível caiu de 63% para 45%, evidenciando o caráter indutor do FUNDEF.

## **2. A MUNICIPALIZAÇÃO EM SÃO PAULO: PROCESSO E TENDÊNCIAS**

No Estado de São Paulo, especificamente, onde a concentração do ensino fundamental ocorreu predominantemente na rede estadual, cabendo aos municípios o atendimento da educação infantil, o impacto da nova legislação educacional foi mais acentuado do que em outras unidades da Federação.

Anteriormente à promulgação da legislação federal de 1996, era notório o fato de que no Estado de São Paulo o ensino fundamental continuava quase por inteiro sob a responsabilidade do Governo Estadual. De acordo com Callegari & Callegari (1997), havia um quadro de descumprimento parcial por parte da grande maioria dos municípios paulistas que ou investia na educação infantil e ensino fundamental supletivo ou aplicava somente na educação infantil, apesar das determinações constitucionais sobre aplicações mínimas obrigatórias para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e pré-escolar.

Contudo, cabe destacar que a legislação federal veio ao encontro da política educacional adotada pela primeira administração de Covas/Alckmin (1995-1998), que no mesmo período, e em alguns casos, antecipando-se à legislação citada, estabeleceu medidas disciplinadoras que favoreceram a municipalização no Estado:

- a. cadastrou os alunos das escolas públicas, facilitando com isso a fixação do custo aluno;
- b. reorganizou as escolas públicas, separando as 4 primeiras séries das demais, na expectativa de que os Municípios assumissem as escolas que correspondem ao antigo "primário";

c. extinguiu as últimas classes de pré-escola da rede estadual, passando este nível de atendimento definitivamente para a esfera municipal;

d. passou a incentivar os Municípios a estabelecer convênio com o estado, objetivando a municipalização do ensino;

e. passou a dificultar a existência de escolas rurais isoladas, aquelas que não apresentavam número suficiente de alunos para constituir as quatro primeiras séries;

f. passou a dificultar a matrícula de menores de 6,5 anos, obrigando Municípios a acolherem estes “excedentes” (OLIVEIRA; GANZELI, 2001, p. 95).

Além de ter sido a medida mais impactante dentre as principais mudanças na área educacional introduzidas no primeiro mandato de Covas/Alckmin, a reorganização das escolas estaduais do Estado – Decreto n.º 40.437/95 – foi a medida que criou a pré-condição necessária para alavancar o processo de municipalização do ensino no Estado, que se encontrava estagnado há vários anos, uma vez que as prefeituras não demonstravam interesse em assumir a responsabilidade pela totalidade da oferta do ensino fundamental.

Antecipando-se à aprovação da legislação federal que “induziria” à municipalização do ensino, o Governo do Estado instituiu em 1996 o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental – Decreto n.º 40.673/96 – , autorizando a Secretária da Educação firmar convênios com os municípios “para a assunção total ou parcial do ensino fundamental da rede pública estadual e da gestão educacional” (Art. 2º).

Conforme a análise de Oliveira & Ganzeli (2001, p. 95), “em consequência da legislação federal de 1996, aliada às medidas adotadas em nível estadual paulista e às iniciativas dos próprios Municípios, verificou-se uma considerável expansão no ensino municipal fundamental” no Estado a partir de meados da última década.

Para evitar o desfalque que o FUNDEF ocasionaria nas finanças municipais, os prefeitos passaram a enxergar a idéia de municipalização do ensino fundamental como tábua de salvação e começaram a assumir as matrículas de 1ª a 4ª série mediante a assunção de escolas estaduais, via convênio ou pela criação de redes próprias, possibilitando identificar algumas tendências neste Estado.

O processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, estagnado há anos, passa então a ter uma curva ascendente significativa e constante. Assim, conforme dados coletados junto ao MEC e a SEE, no período 1996-2002 a participação dos municípios paulistas na oferta pública das matrículas do ensino fundamental salta de 12,5% para 37%, enquanto que a participação da rede estadual no atendimento deste nível de ensino cai de 87,5% para 63%. No período considerado, o número de municípios situados no Estado que contavam com rede municipal de ensino fundamental saltou de 121 para 541, o que representa 84% dos 645 municípios existentes atualmente nesta unidade da Federação.

Apesar desse avanço, o índice de municipalização do ensino fundamental apresentado pelo Estado de São Paulo no ano de 2002 ainda figura abaixo da média brasileira, de 55%, demonstrando que a atuação da rede estadual ainda é muito forte nesta unidade da Federação, especialmente no segmento de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries.

De acordo com a análise de Martins (2002) sobre o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado, no período 1996-2001 a participação dos municípios paulistas na oferta das matrículas de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries saltou de 12% para 44%. Entretanto, em relação ao segmento de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries a participação dos municípios pouco avançou, passando de 10% para 15%.

Como demonstram os dados acima, a maioria dos municípios paulistas vem seguindo a tendência de avançar apenas na municipalização das séries iniciais e deixar a oferta do segundo ciclo do ensino fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série) sob responsabilidade da rede estadual de ensino.

### **3. CONCLUSÕES**

Diante do exposto, é notório que o movimento acelerado de municipalização do ensino fundamental ocorrido em São Paulo teve na criação do FUNDEF a sua fundamentação e motivação, que trouxe como consequência a possibilidade do município "ganhar" ou "perder" parte considerável de seu próprio orçamento.

Tendo em vista que a maioria dos municípios paulistas “perderia” recursos com a implantação do FUNDEF, pelo fato de não manterem a época alunos de ensino fundamental nas suas redes municipais, a maioria das municipalidades situadas no Estado de São Paulo teve que rever seu perfil de atendimento educacional para “adequar-se” à legislação educacional vigente.

Ao que tudo indica, o atendimento ao ensino fundamental no Estado permanecerá por ora fragmentado, coexistindo duas redes públicas para o atendimento das matrículas dos dois ciclos deste nível de ensino, pois a maioria dos municípios paulistas não manifesta intenção de absorver mais alunos. Assim, os índices de municipalização do ensino atingidos até o presente momento certamente sofrerão pouco avanço, principalmente em relação ao segmento de 5ª a 8ª série.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino Fundamental: a municipalização induzida.** São Paulo: SENAC, 1997.

GUIMARÃES, J. L. **A municipalização do ensino fundamental: e o impacto da Emenda Constitucional n.º 14 sobre os municípios paulistas.** Marília, 1998, 166p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

MARTINS, A. M. (Coord.). **O processo de municipalização no Estado de São Paulo.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. Relatório de Pesquisa.

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

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